

სახელმწიფო ხარჯების მართვა

ცნობარი გარდამავალი ეკონომიკის მქონე
ქვეყნებისათვის

რედაქტორები: რიჩარდ ალენი და დანიელ ტომასი

პროგრამა SIGMA

SIGMA (ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერა) წარმოადგენს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) და ევროკავშირის ერთობლივ ინიციატივას, რომელიც ძირითადად, ევროკავშირის Phare (ევროპის რეკონსტრუქციისათვის პოლიტიკისა და უნგრეთისათვის გრანტის სახით გაწეული დახმარება) პროგრამის ფარგლებში ფინანსდება. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია არის სამთავრობათშორისო ორგანიზაცია, რომელიც აერთიანებს მოწინავე საბაზრო ეკონომიკის მქონე 30 დემოკრატიულ სახელმწიფოს. მისი არაწევრ ქვეყნებთან თანამშრომლობის ცენტრი ორგანიზაციის ეკონომიკურ საკითხებთან დაკავშირებულ რეკომენდაციებსა და დახმარებას მიმართავს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის და ყოფილი საბჭოთა კავშირის რეფორმირების გზაზე მდგომი ქვეყნებისაკენ. Phare მის პარტნიორ ქვეყნებს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში უზრუნველყოფს გრანტებით, რათა დაეხმაროს მათ იმ ეტაპზე, როცა ისინი უკვე მზად იქნებიან იყოს ევროკავშირის წევრობის ვალდებულებები.

Phare და SIGMA ერთსა და იმავე ქვეყნებში მუშაობენ. ესენია: ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ბულგარეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, მაკედონია (ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა), უნგრეთი, ლატვია, ლიტვა, პოლონეთი, რუმინეთი, სლოვაკეთი და სლოვენია.

SIGMA დაფუძნდა 1992 წელს. ამ დროიდან მოყოლებული იგი საქმიანობას ახორციელებს OECD-ის სახელმწიფოს მართვის სამსახურის პროგრამის ფარგლებში, რომელიც პოლიტიკოსებს უზრუნველყოფს ინფორმაციით და საექსპერტო ანალიზით სახელმწიფოს მართვის შესახებ. SIGMA ხელს უწყობს კონტაქტების დამყარებასა და გამოცდილების გაზიარებას სახელმწიფო სექტორის მმართველთა შორის. SIGMA დახმარების მიმღები ქვეყნებისათვის ხელმისაწვდომს ხდის გამოცდილ სახელმწიფო ადმინისტრატორთა ქსელს, სასარგებლო ინფორმაციას და სახელმწიფო მართვის სამსახურთან დაკავშირებულ ტექნიკურ ცოდნას.

SIGMA მიზნად ისახავს:

- დახმარების მიმღები ქვეყნებისათვის მართვის უკეთესი ფორმის ძიებაში მხარდაჭერას ეფექტური მმართველობის მიღწევის მიზნით, სახელმწიფო სექტორის თანამშრომლების ხელშეწყობას, რათა მათ დაიცვან დემოკრატიული ღირებულებები, ეთიკა და პატივი სცენ კანონის უზენაესობას;
- ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ადგილობრივი კადრების შექმნის ხელშეწყობას, რათა დაემაყოფილეს ინტერნაციონალიზაციისა და ევროკავშირის საინტეგრაციო გეგმებით გათვალისწინებული მოთხოვნები; ევროკავშირის და სხვა დონორების ინიციატივითა მხარდაჭერას, რათა დახმარების მიმღებ ქვეყნებს ხელი შეეწყოს სახელმწიფოს მართვის რეფორმის განხორციელებაში; დონორთა საქმიანობის კოორდინირებაში წვლილის შეტანას.

მუშაობის განმავლობაში უდიდესი უპირატესობა ენიჭება მთავრობებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობას. ეს პრაქტიკა გულისხმობს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში სახელმწიფო ადმინისტრაციის პრაქტიკოსთა და სხვა დემოკრატიულ ქვეყნებში მცხოვრებ კოლეგებს შორის ქსელების ფორმირების მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის ხელშეწყობას.

ამგემად SIGMA მუშაობს ხუთ ტექნიკურ სფეროში. ესენია: სახელმწიფო მართვის განვითარების სტრატეგიები; პოლიტიკური კურსის განსაზღვრა, კოორდინაცია და რეგულირება; ბიუჯეტის შედგენა და რეურსების განაწილება; სახელმწიფო სამსახურის მართვა; აუდიტი და ფინანსური კონტროლი. ამასთანავე, საინფორმაციო სამსახურის განყოფილება აერცილებს სახელმწიფოს მართვის თემებზე გამოქვეყნებულ და ინტერნეტში განთავსებულ მასალებს.

უფრო დაწვრილებითი ინფორმაციისათვის შეგიძლიათ დაგვიკავშირდეთ შემდეგ მისამართზე: SIGMA Programme, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. ფაქსი: (33.1) 45.24.13.00; ელ. ფოსტა: sigma.contact@oecd.org; ვებ-გვერდი: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Permission to reproduce a portion of this work for non-commercial purposes or classroom use should be obtained through the Centre francais d'exploitation du droit de copie (CCF), 20, rue des Grands-Augustins, 75006, Paris, France. Tel. (33.1) 46.34.67.19, for every country except the United States. In the United States, permission should be obtained through the Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, US, or CCC Online: <http://www.copyright.com>. All other applications for permission to reproduce or translate all or part of this book should be made to the Rights Department, Public Affairs and Communications Directorate, OECD, 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France. Fax: (33.1) 45.24.13.91. E-mail: rights@oecd.org.

The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (Affiliated with the Open Society Institute), Through NISPAcee (The network on institutes and schools of public administration in central and Eastern Europe)

წარმოდგენილი მასალის თარგმან შესაძლებელი გახდა ადგილობრივი მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმის ინიციატივის (ღია საზოგადოების ინსტიტუტის ქსელი) მხარდაჭერითა და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის საჯარო საქმეთა ინსტიტუტების ქსელის კოორდინაციით.

The publication is translated from English texts, which are the official versions of this publication entitled "Managing Public Expenditure – A Reference book for Transition countries" copyright, OECD, Paris 2001

თარგმანი შესრულებულია ინგლისური ტექსტიდან, რომელიც წარმოადგენს ოფიციალურ ვერსიას პუბლიკაციისა - "საზღვრეფილო ხარჯების მართვა - ცნობარი ვარდამაკალი ეკონომიკის მჭონე ქვეყნებისათვის". საავტორო უფლება ეკუთვნის OECD-ის, გამოცემულია: პარიზი 2001

Views expressed in this publication do not represent official views of the Commission, OECD Member countries, or the Central and Eastern European Countries participating in the programme. Views are those of the respective author

ამ პუბლიკაციაში გამოთქმული მოსაზრებები არ წარმოადგენს ევროკომისიის, OECD-ის წევრი ქვეყნების, ან SIGMA-ში მონაწილე ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ოფიციალურ თვალსაზრისს.

Translation and publication of this book was managed by International Association CIVITAS GEORGICA

წიგნი ითარგმნა და გამოიცა საერთაშორისო ასოციაციის "კვიტას გეორჯიკა" მიერ.

თარგმანი - ეკატერინე ლორთქიფანიძე;

კორექტორი - ნინო ზუციშვილი;

ტექნიკური რედაქტორი - პაატა ვარდანაშვილი.

წინასიტყვაობა

ეს წიგნი შეეცდება შეავსოს ის მნიშვნელოვანი ხარვეზი, რომელიც არსებობს სახელმწიფო ხარჯების მართვის შესახებ არსებულ ლიტერატურაში, როგორც ღრმა და ყოვლისმომცველი ანალიზის, ისე გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების (განსაკუთრებით ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპა) საჭიროების მიმართ არსებული განსაზღვრული ორიენტაციის თვალსაზრისით. მიუხედავად იმისა, რომ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის შემდეგ ათი წელი გაეიდა, ფუნდამენტურ რეფორმათა უმრავლესობა ამ ქვეყნებში კვლავაც განსახორციელებელი რჩება, ხოლო წარსულში განხორციელებული რეფორმები კი გადახედვის პროცესშია. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების წინაშე არსებული ბარიერები, ქვეყნებისა, რომლებიც ძალისხმევას არ იზურებენ, რათა დააკმაყოფილონ ბიუჯეტის შედგენის, საბუღალტრო აღრიცხვისა და აუდიტის მისაღები სტანდარტები, უფრო მაღალი ხდება, რადგან OECD-ის ქვეყნები მოდერნიზებას უკეთებენ საკუთარ სისტემებს (რომლებიც ერთმანეთის გამოცდილებასა და პრაქტიკას ეფუძნება) და იქნება ახალი საერთაშორისო სტანდარტები. ვიმედოვნებთ, რომ ეს წიგნი, როგორც ძირითადი საცნობარო ხასიათის სახელმძღვანელო, სასარგებლო იქნება პოლიტიკოსებისა და ბიუჯეტის შემქმნელებისათვის, ან გამოყენებული იქნება ტრენინგ-პროგრამებში და დისტანციური სწავლებისას.

ეს წიგნი შეეხება სახელმწიფო ხარჯების მართვის ყველა ასპექტს დაწვებული ბიუჯეტის მომზადებიდან, დამთავრებული მისი შესრულებით, კონტროლითა და აუდიტით. იგი შექმნილია როგორც პრაქტიკული სახელმძღვანელო და დაეხმარება იმ ქვეყნებს, რომლებიც ქმნიან და ახორციელებენ ახალ კანონებსა და პროცედურებს, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო ხარჯების მართვასთან. ეს სახელმძღვანელო ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო პროცედურებისა და მასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჭვირვალობას. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში უშუალო მიზნობრივი მეთოდების გარდა, გვეკერა, რომ ეს წიგნი დაინტერესებთ როგორც განვითარებად, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე, ისე განვითარებულ ქვეყნებსაც მსოფლიოს ყველა კუთხეში. კარგი საბიუჯეტო სისტემა ეფუძნება განსაზღვრულ კლასიკურ პრინციპებს და აღმინისტრირების პრაქტიკას, სადაც არ უნდა არსებობდეს ეს სისტემები.

ფონი

1998 წლის აპრილში SIGMA და აზიის განვითარების ბანკი (ADB) შეთანხმდნენ ეთანამშრომლოთ სახელმწიფო ხარჯების მართვის სახელმძღვანელოს მომზადებასა და გამოცემაში, რომელიც შეეხება განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების განსაზღვრულ პრობლემებს. უნდა მომზადებულიყო წიგნის ორი ვერსია: ერთი სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნებისათვის და მეორე ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის, კერძოდ კი იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც მონაწილეობდნენ SIGMA-ს პროგრამაში.

აღნიშნულ ორ წიგნში მრავალადა მოცემული საერთო მასალები, რადგან ისინი ეხება საბიუჯეტო სისტემის ძირითად პრინციპებს. თუმცა, აზიასა და ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპას შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები არსებობს. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში შექმნილი ფონი ხასიათდება იმით, რომ საბჭოთა ინსტიტუტები და კულტურა, უმეტეს შემთხვევაში, შევსებულია დასავლეთ ევროპის, განსაკუთრებით საფრანგეთის, გერმანიის, ავსტრიის, ხოლო ბალტიის სახელმწიფოთა შემთხვევაში კი სკანდინავიური ქვეყნების სახელმწიფოს მართვისა და საბიუჯეტო სისტემის ელემენტებით.

უფრო მეტიც, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატია და საეარაულოდ, მას 2002-2003 ან მომდევნო წლებში შეუერთდებიან. ამ ქვეყნების

ფინანსთა სამინისტროები, სახელმწიფო კონტროლის უწყებები, უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტები, ეროვნული სტატისტიკის განყოფილებები და სხვა საბიუჯეტო-საფინანსო ინსტიტუტები უკვე დაკავებული არიან საკუთარი სისტემების და პროცედურების ევროკავშირის წევრობის მოთხოვნების შესაბამისად ადაპტირებით, ევროპული აკონმპლემენტის მიხედვით (acquis communautaire), ბუჯეტის შედგენის, ფინანსური კონტროლისა და აუდიტის დასაყურ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანით. ამ თვალსაზრისით, წევრ სახელმწიფოებში გამოყენებული პრაქტიკა და პროცედურები განსაკუთრებით მნიშვნელოვან "მოდელს" წარმოადგენს.

აზიის განვითარების ბანკმა და OECD-იმ, როგორც SIGMA-ს პუბლიკაციათა საავტორო უფლების მფლობელებმა, ხელი მოაწერეს ხელშეკრულებას, რომელიც უფლებას აძლევს ამ ორ ორგანიზაციას წიგნის ორივე რისის მოზადებისას გამოიყენონ და ადაპტირება გაუკეთონ ერთმანეთის მასალებს. "სახელმწიფო ხარჯების მართვის" აზიის ევროსაზე მუშაობა 1998 წლის ზაფხულში დაიწყო, ხოლო წიგნი გამოქვეყნდა 1999 წლის აპრილში (მაი-კამო და ტომასი, 1999). SIGMA-სა და OECD-ის სახელმწიფოს მართვის სამსახურმა (PUMA) თავისი წვლილი შეიტანა წიგნისათვის მასალების მოწოდებით, ასევე 1998 წლის ნოემბერში წიგნის პროექტის განხილვისადმი მიძღვნილ ტექნიკურ სემინარში მონაწილეობით.

SIGMA-ს მიერ წამოწყებული სამუშაო, რომელიც ეძენებოდა აზიის განვითარების ბანკისთვის "სახელმწიფო ხარჯების მართვის" ევროპული კონტექსტისადმი მორგებას, 1999 წლის ზაფხულში დაიწყო. დანიულ ტომასი, აზიის განვითარების ბანკის ევროპული ვარიანტის თანაავტორი, მოწვეულ იქნა როგორც მთავარი რედაქტორი/ავტორი იმ მიზნით, რომ დაეცული ყოფილიყო აუცილებელი მთლიანობა. სამუშაოები მოიცავდა როგორც სრულიად ახალი მასალების დამუშავებას (მაგალითად, ევროკავშირის ბიუჯეტი და ევროკავშირში გაწვევრიანებაზე სახსრების მართვისა და კონტროლის პროცედურები), ზოგიერთ საკითხზე დამატებითი ინფორმაციის მოძიებას (მაგ.: ფინანსური კონტროლი და აუდიტი), ასევე ძველი მასალების და მგაჯიოების ხელახალ დამუშავებას მათ ევროპულ ყაიდაზე გადაკეთების მიზნით. ასევე, შეიცვალა წიგნის სტრუქტურა. მას რამდენიმე დანართი დაემატა, ხოლო ზოგიერთი კი ამოღებულ იქნა. განმარტებითი ლექსიკონი უფრო სრულყოფილი გახდა და თან დაერთო ანბანური საძიებელი.

როგორ გამოვიყენოთ ეს წიგნი

მსოფლიოს საკონსულტაციო ფირმებსა და დონორ ორგანიზაციებში მრავლად მოიძებნებიან მრეველები, რომლებიც პროაგანდას უწევენ "საუკეთესო პრაქტიკის" დაგკიდრებას იმ ქვეყანათა სისტემებში, რომლებიც უფრო ფართოდ ამუშავებენ ბიუჯეტის შედგენისა და სახელმწიფოს მართვის ახალ მიდგომებს. თუმცა, ასეთი მიდგომა რეალობაში იშვიათად მუშაობს. ამის მრავალი მიზეზი არსებობს: როგორც "ოფიციალური", ისე "არაოფიციალური" წესების არსებობა, რაც ზემოქმედებას ახდენს სახელმწიფო მოხელეთა ქცევაზე და უფრო მრავალმხრივი ეკონომიკური და კულტურული ფაქტორები, რომლებიც ქცევის ამ არაოფიციალურ წესებს განსაზღვრავს.

ბევრ განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყანაში (ასევე განვითარებულ ქვეყნებშიც) ეს არაოფიციალური წესები დომინანტის როლს ასრულებს. ყოველივე ამის შედეგად, სახელმწიფო მართვის სისტემები ძნელად იცვლება. ახალი წესებისა და ნორმების შემოღებას აზრი არ აქვს, თუ მას შედეგები არ მოჰყვება. ასევე, რთულია სისტემის შიგნიდან კონტროლირებადი კულტურის გარედას კონტროლირებადი კულტურით შეცვლა. მუხუხედავად ამისა, ცვლილება შეიძლება მაინც მოხდეს შესაბამის ვითარებაზე და გარემოში, მხარდაჭერითა და შიდა და გარე სტიმულების დახმარებით. უფრო ფართო მნიშვნელობით, ეს სახელმწიფოს მართვის რეფორმისადმი ის მიდგომაა, რომელსაც SIGMA პროგრამის დაწყებიდანვე ახორციელებს.

ეს წიგნი მთლიანად შექმნილია იმ საეციალისტებისა და პრაქტიკოსებისათვის, რომლებიც მუშაობენ ფინანსთა ან დარგობრივი სამინისტროს საბიუჯეტო განყოფილებაში, პარლამენტის საბიუჯეტო კომიტეტში, უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტში, სახელმწიფო კონტროლის განყოფილებაში, ან ევროკომისიის ტექნიკურ სამსახურში. მისი გამოყენება შესაძლებელი იქნება ყოველთვის, როცა იარსებებს საბიუჯეტო "მანქანის" განსაზღვრული ნაწილის მუშაობის განხილვის საჭიროება; მაგ.: საშუალოვადიანი საბიუჯეტო სქემა, საზაზინო სისტემა, საბუღალტრო კონვენციები, შიდა (მმართველობითი) კონტროლის სისტემები და ა. შ.

მკითხველებს, ვისაც სურთ ზოგადი წარმოდგენა შექმნათ ძირითად საკითხებზე, ეურჩეთ, წაიკითხოთ წიგნის მოკლე შინაარსი, შესავალი თავი, თავების ბოლოს მოცემული შეჯამებები, პირველ დანართში მოცემული კითხვარი და განმარტებითი ლექსიკონი. შემდეგ, სურვილის შემთხვევაში, მათ შეუძლებათ ჩაუღრმავდნენ დეტალებს თავიდან თავამდე. ასეთ მკითხველთა რაგებში შესაძლოა იყვნენ პრემიერ-მინისტრის ოფისის აღმასრულებელი სახელმწიფო მოხელეები, უნივერსიტეტის პროფესორები ან ის უწინაღობისტი, რომლებსაც აინტერესებთ ფისკალური პოლიტიკა, საბიუჯეტო საკითხები და ევროპული ინტეგრაცია.

სამადლობელი

მსურს, მადლობა გადაუხადო ყველა იმ ადამიანს, ვინც საკუთარი წვლილი შეიტანა აზიის განვითარების ბანკისეულ “სახელმწიფო ხარჯების მართვის” შექმნაში: მის ავტორ-რედაქტორებს სალვატორ შაიფო-კამპოს და დანიელ ტომასის, ასევე IMF-ის, OECD-ის, UNDP-ის, მსოფლიო ბანკისა და სხვა ორგანიზაცი-ათა მრავალრიცხოვან ექსპერტებს, რომლებმაც მნიშვნელოვანი დახმარება გაავიწიეს ამ წიგნის შექმნაში.

მსურს განსაკუთრებული მადლიერება გამოეხატო ბობ ბონვიტის, SIGMA-ს პროგრამის ხელმძღვანელის მიმართ ამ იდეისა და სამუშაოს მხარდაჭერისთვის და ყოველგვარი დახმარებისთვის; ასევე, ჩემი თანარე-დაქტორის და რამდენიმე თავის ავტორის დანიელ ტომასის მიმართ. განსაკუთრებული მადლობა წიგნის ახალი და განახლებული თავების (კერძოდ, თავები 3, 10 და 14, დანართები I, II და III) ავტორებს ბენიოტ ჩევიჩესს, აღან პრატლის, პარი ჰვენსს, ბეტიანა რაფაელსენსა და ლარი ო ტულსს; ასევე, ჩემს კოლეგებს SIGMA-დან, განსაკუთრებით ბრაიან ფინს, კიულ ლარსონს, სტივენ მაკლეოდს, ჯონათან სტანბაკ-მალსენსა და ნიკ ტრინს.

სხვა ექსპერტები და კოლეგები, რომლებმაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს ამ წიგნის შექმნაში, არიან: ფან-პიერ ბაჟე, დევიდ დარბი, როლფ ვიდეი, იან კინსტი, აღან მორისეტი, მაიკლ საკამნი, პარი ვილკინ-სონი და ელუარდო ზაბაიკო-გონი. ამ წიგნის შექმნაში ავტორებს დაეხმარათ SIGMA-სა და საბიუჯეტო და საკონტროლო ოფისების, ქვეყანათა უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტების კოლეგებსა და პარტნიორებს, ევროკომისიის, საეკონომიკური ფონდის, OECD-ის, აშშ-ის ხაზინის დეპარტამენტის, მსოფლიო ბანკის და სხვა ორგანიზაციათა იმ მოხელეებს შორის არსებული თანამშრომლობა, რომლებიც მსგავს ორგანიზაციებში მუშაობენ და მსგავს საქმიანობას ეწევიან.

ბოლოს, მსურს მადლიერებით მოვიხსენიო ბელინდა პოპკინსი, რომელმაც წიგნს საბოლოო რედაქტირება გაუკეთა, ჰამილა ბენლატრეში მისი ბიბლიოგრაფიული სამუშაოებისათვის, გილეს პლანტე მისი რჩევები-ათვის ანბანურ საძიებელთან დაკავშირებით, კეტრინ კანდეა და ევრონიკ შამარტი OECD-ის სახელმწიფო საქმეებისა და კომუნიკაციების დირექტორატიდან მათი მხარდაჭერისათვის, ასევე, ვიფ-არგენტი წიგნის ბეჭდვისათვის მომზადების გამო. განსაკუთრებულ მადლობას უხდის ჩემს ასისტენტს მიშელ ჯილესსის, რომელმაც იტვირთა ადმინისტრირებისა და პროექტის ბეჭდვის სიბიძე.

ამ ნიჭიერი და ერთგული ზალხის, ასევე იმ ადამიანთა დახმარების გარეშე, ვისი სახელიც აქ ვერ დასახელდა, ეს ნაშრომი ვერ შექმნილობდა.

წიგნი ქვეყნდება OECD-ის გენერალური მდივნის პასუხისმგებლობით.

რიჩარდ აღენი
SIGMA, პარიზი

სარჩევი

წინასიტყვაობა	11
ჩანართების, სქემებისა და ცხრილების ჩამონათვალი	15
წიგნში გამოყენებული შემოკლებანი	17
მოკლე შინაარსი	19
შესავალი - სახელმწიფო ხარჯების რეფორმირება: მიმოხილვა	23
ა. განსაზღვრებანი, მიზნები და ამოცანები	23
ბ. სახელმწიფო ფინანსები მბრძანებლურ საზოგადოებაში	30
გ. სახელმწიფო ხარჯების მართვის გაუმჯობესება გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში	33
დ. მიდგომები მართვაში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ	35
ე. რეფორმის პროცესის მართვა	41

ნაწილი I

ბიუჯეტი და ინსტიტუციონალური კონტექსტი

თავი I ბიუჯეტი და მისი მოქმედების არეალი	49
ა. ძირითადი განმარტებები	49
ბ. საკანონმდებლო დამტკიცების ფორმა	51
გ. ბიუჯეტის მოქმედების არეალი	55
დ. მთავრობის საქმიანობის სხვა ფორმები, რომელთაც ფისკალური ეფექტი აქვთ	63
ე. საბიუჯეტო დოკუმენტაცია	70
თავი II სამართლებრივი ბაზა და ინსტიტუციონალური სქემა	73
ა. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პასუხისმგებლობათა განაწილება	73
ბ. საკანონმდებლო ორგანოს როლი	78
გ. პასუხისმგებლობათა განაწილება მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის	82
დ. სამართლებრივი ბაზა	86

თავი III ევროპული ბიუჯეტი და ევროკავშირში გაერთიანების ზემოქმედება 97

- ა. ევროპული ბიუჯეტი 97
- ბ. ეროვნული საბიუჯეტო პოლიტიკა ევროკავშირის ფარგლებში 113

შეჯამება - ნაწილი I 123

- ა. საკვანძო საკითხები 123
- ბ. რეფორმის მიმართულებები 127

ნაწილი II

რესურსების განაწილება

თავი 4 საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, ბიუჯეტის წარდგენა და პროგრამების დაგეგმვა 131

- ა. დანახარჯთა კლასიფიკაცია 131
- ბ. ბიუჯეტში დანახარჯების წარდგენა 139
- გ. პროგრამული მიდგომები 142
- დ. მენეჯერიალიზმი 148

თავი 5 სტრატეგიის ფორმულირება და ბიუჯეტის მომზადება 155

- ა. მაკროეკონომიკური და სტრატეგიული კონტექსტი 155
- ბ. მაკროეკონომიკური სქემის შემუშავება 160
- გ. სრულყოფილი ბიუჯეტის მომზადების პირობები 170
- დ. ბიუჯეტის მომზადების პროცესი 175

თავი 6 ბიუჯეტის გრძელვადიანი დაგეგმვა და საინვესტიციო პროგრამების შემუშავება 189

- ა. გრძელვადიანი დაგეგმვა 189
- ბ. დანახარჯთა დაგეგმვისა და პროგნოზირების სხვა სახეები 200
- გ. ინვესტიციების დაგეგმვა 201

შეჯამება - ნაწილი II 215

- ა. საკვანძო საკითხები 215
- ბ. რეფორმის მიმართულებები 220

ნაწილი III

ბიუჯეტის შესრულების მართვა

თავი 7 - ბიუჯეტის შესრულების ციკლი 225

ა. ბიუჯეტის შესრულების ამოცანები	225
ბ. ხარჯვითი ციკლი	227
გ. პასუხისმგებლობათა განაწილება	231
დ. საბიუჯეტო ასიგნებათა მართვის წესები	234
ე. ბიუჯეტის შესრულების სხვა საკითხები	236
თავი 8 გადასახდელები, პერსონალისა და შესყიდვების მართვა	241
ა. გადასახდელებისა და დავალიანებების მართვა	241
ბ. პერსონალზე გაწეული დანახარჯების დაგეგმვა და დანახარჯების კონტროლი	243
გ. სახელმწიფო შესყიდვები	250
დ. კონტრაქტის გაფორმება კერძო სექტორთან	254
თავი 9 ზაზინის ფუნქცია და სალაროს მენეჯმენტი	261
ა. ზაზინის ფუნქცია	261
ბ. სალაროს მენეჯმენტი	263
გ. ფინანსური დაგეგმარება და პროგნოზები	269
დ. სახელმწიფო ვალების მენეჯმენტი	272
ე. სახელმწიფო აქტივების მართვა	276
ვ. ურთიერთობა ცენტრალურ ბანკთან	276
თავი 10 შიდა კონტროლი და შიდა აუდიტი	279
ა. შესავალი	279 ბ
შიდა კონტროლი	280
გ. შიდა აუდიტი	287
დ. ევროკავშირის სახსრების ფინანსური მართვა კანდიდატ ქვეყნებში	292
შეჯამება – ნაწილი III	300
ა. საკვანძო საკითხები	300
ბ. რეფორმის მიმართულებები	305
ნაწილი IV	
საბუღალტრო აღრიცხვა, ანგარიშგება და აუდიტი	
თავი 11 საბუღალტრო აღრიცხვა	309
ა. საბუღალტრო აღრიცხვის სქემები	309
ბ. საბუღალტრო აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით	316
გ. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის რეფორმირება	321
დ. სპეციალური საკითხები	326
თავი 12 ფინანსური ანგარიშგება	337

ა. ზოგადი პრინციპები	337
ბ. ძირითადი ანგარიშები	339
თავი 13 ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემები	349
ა. ინტეგრირებული მიდგომა	349
ბ. ფინანსური მართვის სისტემები	351
გ. ბიუჯეტის შესრულება და საბუღალტრო აღრიცხვა	357
დ. ტექნიკური ასპექტები	361
თავი 14 გარე აუდიტი	365
ა. ეფექტური აუდიტის წინაპირობები	366
ბ. აუდიტის სახეობები	373
გ. აუდიტის შედეგების შესახებ ანგარიშის წარდგენა	380
დ. აუდიტის შედეგების მიხედვით მოქმედება	381
ე. აუდიტის შეზღუდვები	382
თავი 15 ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა და პროგრამის შეფასება	385
ა. ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა	385
ბ. პროგრამის შეფასება	393
შეჯამება – ნაწილი IV	411
ა. საკვანძო საკითხები	411
ბ. რეფორმის მიმართულებები	415
დანართი I კითხვარი სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების შესახებ	417
ა. შესავალი	417
ბ. კითხვარი	418
დანართი II ეროვნული საფონდო სისტემის დაფუძნება	443
ა. ევროკავშირის სახსრების მართვის სისტემა (ეროვნული საფონდო სისტემა)	444
ბ. ბიუჯეტის შესრულება, გადახდები და საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები	446
გ. ფინანსური კონტროლი და აუდიტი	448
დ. შესყიდვები Pharc-ს DIS წესების შესაბამისად	448
ე. მონიტორინგი და შეფასება	448
ვ. Phare-ს, SAPARD-სა და ISPA-ს ფონდების მართვა	449
ზ. საბიუჯეტო პროცესი, ევროკავშირის სახსრების პროგრამებზე განაწილება და თანადაფინანსება	450

თ. კანონდარღვევები, თაღლითობა და დაუსაბუთებელი დანახარჯების ანაზღაურება	450
დანართი III ევროკავშირის დადგენილებები ფისკალურ ზედამხედველობასთან, ბიუჯეტთან, ფინანსურ კონტროლთან და აუდიტთან დაკავშირებით	453
დანართი IV საერთაშორისო სავალუტო ფონდის “ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ არსებული სასარგებლო პრაქტიკის კოდექსი”	461
ა. როლებისა და პასუხისმგებლობების ნათლად ჩამოყალიბება	461
ბ. საზოგადოებისათვის ინფორმაციის ზემოწასვლობა	462
გ. ბიუჯეტის მომზადების, შესრულებისა და ანგარიშების ღია პროცესი	462
დ. მთლიანობის უზრუნველყოფა	464
განმარტებითი ლექსიკონი	467
ბიბლიოგრაფია	507
შერჩეული ინტერნეტ გვერდების მოკლე ჩამონათვალი	523
სახელთა საძიებელი	525

ჩანართების, სქემებისა და ცხრილების ჩამონათვალი

ჩანართები

ჩანართი 0.1. ფისკალური გამჭვირვალობის ძირითადი მოთხოვნები	28
ჩანართი 0.2. საბიუჯეტო რეფორმის ათი ძირითადი პრინციპი	31
ჩანართი 1.1. OECD-ის წევრ ქვეყნებში სარგებლობაზე მოსაკრებლის დაწესების მაგალითები	51
ჩანართი 1.2. საგადასახადო დანახარჯები საფრანგეთში	69
ჩანართი 2.1. გერმანიის ფინანსთა ფედერალური სამინისტროს მოწეობა	74
ჩანართი 2.2. ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესი შვედეთში	80
ჩანართი 4.1. მთავრობის ფუნქციათა კლასიფიკაცია (COFOG): კატეგორიებისა და ჯგუფების მიხედვით განაწილება	133
ჩანართი 4.2. პასუხისმგებლობათა მიხედვით კლასიფიცირებული საბიუჯეტო გასაყლები	140
ჩანართი 4.3. პროგრამის პროფილის მაგალითი	145
ჩანართი 5.1. დიდი ბრიტანეთის ფისკალური სტაბილურობის კოდექსი	160
ჩანართი 6.1. ბიუჯეტის გრძელვადიანი დაგეგმვის მაგალითები 1970-1980-იან წლებში	191
ჩანართი 6.2. ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა დიდ ბრიტანეთში	192
ჩანართი 6.3. გრძელვადიან ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა	193
ჩანართი 8.1. გადაკისრების კონტრაქტების ევროკომისიისეული ინტერპრეტაცია	255
ჩანართი 8.2. კერძო სექტორთან კონტრაქტის საფორმების წარუმატებლობის ორი მაგალითი	258
ჩანართი 9.1. სალაროს სრულყოფილი მენეჯმენტის სტიმული შვედეთში	268
ჩანართი 10.1. დიდ ბრიტანეთში არსებული კონტროლის ძირითადი ღონისძიებები და პასუხისმგებლობები	280
ჩანართი 10.2. ფინანსური კონტროლის კითხვარი	281
ჩანართი 10.3. სახელმწიფო შიდა საფინანსო კონტროლის სისტემები	282
ჩანართი 10.4. ფინანსური კონტროლის ეფექტური სისტემების ძირითადი ელემენტები	283
ჩანართი 10.5. ფინანსური კონტროლის გარემო	284
ჩანართი 10.6. რას ამოწმებს შიდა აუდიტორი?	289
ჩანართი 10.7. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში არსებული ინდივიდუალური ოპერაციების მონაცემთა რეესტრი	291
ჩანართი 10.8. ეროვნული ფონდი – განმარტებები	295
ჩანართი 11.1. საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძვლების შედარების მაგალითი	311
ჩანართი 11.2. მთლიან ხარჯებსა და ნაღდი ფულით წარმოებულ გადახდებს შორის შედარება	331
ჩანართი 11.3. გაწეული საქმიანობის მიხედვით ხარჯების კალკულაციის მაგალითი	332
ჩანართი 13.1. ბიუჯეტის შესრულებისა და საგადასახადო სისტემების მაგალითები	359
ჩანართი 14.1. SAI-ს დაფუძნებისა და სრულყოფილად ფუნქციონირების რეკომენდაციები	367
ჩანართი 14.2. აუდიტორთა ტრენინგი: შვედეთი	372
ჩანართი 14.3. დანია: საქმიანობის შედეგებზე დაფუძნებული კონტრაქტებით მართვა	377
ჩანართი 14.4. საფრანგეთი: ავტომაგისტრალების მშენებლობის პოლიტიკა	378
ჩანართი 14.5. შვედეთი: უმუშევრობის შემცირების სქემები	279

ჩანართი 14.6. დიდი ბრიტანეთი: მოწყობილობათა შექმნა კლევათა ჩატარებაზე მიღებული გრანტებით	379
ჩანართი 15.1. დიდ ბრიტანეთში ჯანდაცვის სექტორში გამოყენებული ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორები	394
ჩანართი 15.2. პროგრამის შეფასებისადმი ლოგიკური და სქემატური მიდგომის მაგალითი	399
ჩანართი 15.3. შეფასების ანგარიშის სტრუქტურის მაგალითი	407
ჩანართი 15.4. შეფასებისათვის აუცილებელი ინსტიტუციონალური ღონისძიებები	409

სქემები

სქემა 0.1. სახელმწიფო ხარჯების და ბიუჯეტის მართვის ძირითადი ამოცანები	24
სქემა 1.1. ასიგნებათა ტიპები და ვალდებულებითი ასიგნებანი	53
სქემა 2.1. ბიუჯეტის ორგანული კანონის ძირითადი ელემენტები	88
სქემა 4.1. დანახარჯთა კლასიფიკაციებს შორის არსებული კავშირის ილუსტრაცია	139
სქემა 5.1. სამთავრობო ოპერაციათა ცხრილი: ფისკალური ბალანსების განმარტება	164
სქემა 5.2. ძირითად მაკროეკონომიკურ ანგარიშებს შორის კავშირი	166
სქემა 5.3. ბიუჯეტის მომზადების პროცესი	176
სქემა 6.1. ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა	196
სქემა 6.2. გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვის მომზადება	199
სქემა 7.1. საბიუჯეტო ხარჯების გაწვევა	230
სქემა 9.1. ხაზინის ძირითადი ფუნქციები	262
სქემა 9.2. ხაზინის ორგანიზაციული სტრუქტურის საილუსტრაციო მაგალითი	262
სქემა 9.3. სახაზინო გადახდის სამი სისტემა	265
სქემა 10.1. ევროკავშირის სახსრებისათვის საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში არსებულ ინდივიდუალურ მონაცემთა რეესტრის მაგალითი	293
სქემა 11.1. საკასო და დარიცხვის მეთოდების ვარიანტები	314
სქემა 11.2. ანგარიშთა გეგმა და საფინანსო ანგარიშები	315
სქემა 12.1. GFS-ის ანალიზური სქემა	343
სქემა 13.1. ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემები	352
სქემა 15.1. პროგრამის კანონზომიერება, ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა და პროგრამის შეფასება	401

ცხრილები

ცხრილი 1.1. ინდივიდუალური სამთავრობო პროგრამების ფისკალური რისკების მართვის ღონისძიებები	65
ცხრილი 3.1. 2000-2006 წლების ფინანსური პერსპექტივა	99
ცხრილი 3.2. ევროკავშირის საბიუჯეტო შემოსავლები, 1999 და 2000 წლებში	101
ცხრილი 3.3. 2000 წლის ევროკავშირის ბიუჯეტი: მუხლების მიხედვით დანახარჯთა განაწილება	103
ცხრილი 4.1. ხარჯების/დანახარჯების ფუნქციონალური და ეკონომიკური კლასიფიკაცია	135
ცხრილი 5.4. ბიუჯეტის შესრულების შესაძლო განრიგი	184
ცხრილი 11.1. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტისათვის გამოყენებული საბუღალტრო აღრიცხვის მეთოდი	328
ცხრილი 11.2. ბიუჯეტის დარიცხვის მეთოდით, შედგენაზე გადასვლის გეგმა	329

წიგნში გამოყენებული შემოკლებანი

ABC	ხარჯების კალკულაცია გაწეული საქმიანობის მიხედვით
ADB	აზიის განვითარების ბანკი
BOT	მშენებლობა, ფუნქციონირება და გადაცემა
CBA	დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი
CEEC	ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყანა
CIS	დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობა
COFOG	მთავრობის ფუნქციათა კლასიფიკაცია
COREPER	მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტი
DG	გენერალური დირექტორატი (ევროკომისია)
EAGGF	ევროპული სასოფლო-სამეურნეო მართვის სისტემა და საგარანტიო ფონდი
EBF	დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები
EBRD	ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი
EC	ევროკომისია, ან ევროგაერთიანება, ან ევროსაბჭო (კონტექსტის შესაბამისად)
ECA	აუდიტორთა ევროსასამართლო
ECOFIN	ეკონომიკური და ფინანსური საბჭო
ECSC	ნახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანება
EEC	ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება
EIB	ევროპის საინვესტიციო ბანკი
EMU	ეკონომიკური და მონეტარული კავშირი
ERDF	ევროპის რეგიონალური განვითარების ფონდი
ESA	ანგარიშთა ევროპული სისტემა
ESF	ევროპის სოციალური ფონდი
ETF	ევროპის გადამზადების ფონდი
EU	ევროკავშირი
EUROSAI	უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის ევროპული ორგანიზაცია
EUROSTAT	ევროგაერთიანების სტატისტიკური დეპარტამენტი
FMIS	ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემები
FSU	ყოფილი საბჭოთა კავშირი
GAAP	საზოგადოდ მიღებული საბუღალტრო პრინციპები
GDP	მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ)
GFS	სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკა
GNP	მთლიანი ეროვნული პროდუქტი
GPA	ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ
IASC	საერთაშორისო საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტების კომიტეტი
IBRD	რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი
IFAC	ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაცია
IFC	საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია
IJA	შიდა აუდიტორთა ინსტიტუტი
IFI	საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი
ILO	შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია
IMF	საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
INTOSAI	უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის საერთაშორისო ორგანიზაცია
IRR	კაპიტალდაბანდების უკუგების მაჩვენებელი

ISPA	ევროკავშირში გაწვერიანებისათვის საჭირო სტრუქტურული პოლიტიკის ინსტრუ-
მენტი	
MTBF	ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა
MTEF	დანაზარცთა საშუალოვადიანი სქემა
MTFF	ფისკალური (ან ფინანსური) საშუალოვადიანი სქემა
NPV	წმინდა დისკონტირებული ღირებულება
OBL	ბიუჯეტის ორგანული კანონი
OECD	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
OLAF	ევროპის თაღლითობის წინააღმდეგ მებრძოლი ფონდი
PEM	სახელმწიფო ხარჯების მართვა
Phare	ევროკომისიის მიერ ეკონომიკის რეკონსტრუქციისათვის პოლონეთისა და უნგრეთისათვის გრანტის სახით გაწეული დახმარება
PIFCS	სახელმწიფო შიდა საფინანსო კონტროლის სისტემები
PIP	სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამა
PPBS	საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვის სისტემის შემუშავება
PPO	სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტი/ორგანიზაცია
PUMA	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმწიფოს მართვის სამსახური
R&D	კვლევითი და საპროექტო სამუშაოები
SAI	უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი
SAPARD	სასოფლო-სამეურნეო განვითარების ევროკავშირში შესვლისათვის აუცილებელი სპეციალური პროგრამა
SIGMA	ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერა
SNA	ეროვნული ანგარიშების სისტემები
TACIS	დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამშრომლობის ტექნიკური დახმარება
TSA	ხაზინის საერთო ანგარიში
UCLAF	ევროკომისიის მიერ თაღლითობის წინააღმდეგ მებრძოლი სპეციალური კომისიის საკმანდოს კოორდინირება
UN	გაერთიანებული ერები
UNCITRAL	გაერთიანებული ერების საერთაშორისო სავაჭრო კანონმდებლობის კომისია
UNDP	გაერთიანებული ერების განვითარების პროგრამა
USAID	ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო
VAT	დამატებული ღირებულების გადასახადი
WTO	მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია
ZBB	უნაკლო ფინანსური დაგეგმარება

მოკლე შინაარსი

ეროვნული ბიუჯეტი წარმოადგენს პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს იარაღს, რომლის საშუალებითაც წინა პლანზე უნდა წამოიწიოს ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური პრიორიტეტები იმ მწირი რესურსების ფარგლებში, რომელიც მთავრობას გააჩნია სახელმწიფო ხარჯების დასაფინანსებლად. სწორედ საბიუჯეტო პროცესში ხდება სხვადასხვა სტრატეგიული ამოცანების შეთანხმება და განხორციელება.

წიგნი მოცემულია სახელმწიფო ხარჯების მართვის ყველა ასპექტის დეტალური და ღრმა ანალიზი ბიუჯეტის მომზადებიდან დაწყებული მისი შესრულებით, კონტროლითა და აუდიტით დამთავრებული. იგი გამოიხსნის იყოს პრაქტიკული სახელმძღვანელო, რომელიც დაეხმარება ქვეყნებს ამ სფეროში ახალი კანონებისა და პროცედურების შემუშავებასა და ცხოვრებაში გატარებაში, ასევე საბიუჯეტო პროცედურებისა და ინფორმაციის გამჭვირვალობის მიღწევაში. წიგნი ყველა მკითხველისათვის საინტერესო იქნება, მაგრამ იგი კერძოდ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების მოთხოვნებზე ამახვილებს ყურადღებას, განსაკუთრებით კი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებზე, რომელთა ამოცანაც ევროკავშირში გაწევრიანებაა. ეს ქვეყნები, მსგავსად მსოფლიოს მრავალი სხვა ქვეყნისა, მოდერნიზებას უკეთებენ თავიანთ საბიუჯეტო სისტემებს და პროცედურებს, რათა ისინი შესაბამისობაში მოვიდნენ საერთაშორისო სტანდარტებთან.

წიგნი შედგება ოთხი ნაწილისაგან. თითოეული ნაწილის ბოლოს წარმოდგენილია მოცემულის შეჯამება, სადაც ასახულია საკვანძო საკითხები და რეფორმის მიმართულებები.

წიგნი იწყება შესავლით, რომელიც აჯამებს სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების სამ ძირითად ამოცანას: ფისკალურ მდგრადობას; რესურსების ეფექტურ განაწილებას და საოპერაციო ეფექტურობას. ყოველ ერთ უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს გამჭვირვალობა, რომელიც საერთაშორისო საგაულტო კონვენსიის "ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ არსებული სასარგებლო პრაქტიკის კოდექსის" მიერ წინა პლანზე იქნა წამოწეული. თავში ყურადღება გამახვილებულია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ყოფილი კომუნისტური რეჟიმის ისტორიული მემკვიდრეობის მნიშვნელობაზე, რომელიც კლავაც დაბრკოლებებს უქმნის სახელმწიფო ხარჯების მართვის რეფორმირების პროცედურებს და ფინანსთა სამინისტროს ინსტიტუციონალური როლის განმტკიცებას. ამის შემდგომ, წიგნის ამ ნაწილში მოცემულია ის ძირითადი კრიტერიუმები, რომელთა საშუალებითაც ქვეყნებს შეუძლიათ შეაფასონ, თუ რამდენად აკმაყოფილებს მათი სახელმწიფო ხარჯების სისტემები საერთაშორისო სტანდარტებს, მათ შორის ევროკავშირის წევრობის სპეციფიკურ მოთხოვნებს.

შესავალი თავის ბოლო ნაწილში აღწერილია ის მეთოდები, რომლებიც შეიძლება გამოიყენონ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა, რათა ცვლილებების პროცესებს ეფექტურად უხელმძღვანელონ. სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების წარმატებული რეფორმა, მსგავსად სახელმწიფო მართვის სხვა სფეროებში განხორციელებული რეფორმებისა, საჭიროებს ეფექტურ კომუნიკაციას, თანამშრომლობას და საქმიანობის კოორდინირებას. უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსთა სამინისტროში, სხვა სამინისტროებსა და ორგანიზაციებში რეფორმის განხორციელებაზე ვალდებულებების აღებას, რადგან რეფორმა სწორედ ამ უწყებებზე მოახდენს უშუალო ზემოქმედებას.

ნაწილი I ეხება ბიუჯეტსა და ინსტიტუციონალურ კონტექსტს.

თავი I მიმოიხილავს ბიუჯეტის ძირითად ცნებებსა და განსაზღვრებებს; იმის აუცილებლობას, რომ საჭიროა არსებობდეს რაც შეიძლება ფართო მოქმედების ზონა, რათა შესრულდეს სამი ძირითადი

ამოცანა; ისეთი სპეციალისტების ღირსებების გამოყენებას, როგორცაა დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები და ბიუჯეტარეზი დანახარჯები. ასევე, გაანალიზებულია სამთავრობო საქმიანობის სხვა ფორმებიც, რომლებიც ფისკალურ ზემოქმედებას ახდენენ; მაგ.: კვაზიფისკალური საქმიანობები, სახელმწიფო და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები, სასესხო გარანტიები და სუბსიდიური დანახარჯები.

თავი 2. აღწერილია სერიოზული საბიუჯეტო კანონმდებლობის არსებობის მნიშვნელობა, რომელიც უნდა რეგულირდებოდეს კონსტიტუციითა და ბიუჯეტის ორგანული კანონით. თეზისებში მოცემული უნდა იყოს საბიუჯეტო პროცესის ძირითად მონაწილეებს შორის (ადმინისტრაციულ ხელისუფლებასა და პარლამენტს შორის, ხოლო თავად ადმინისტრაციულ ხელისუფლებაში – მინისტრთა საბჭოს, ფინანსთა სამინისტროს, დარღობრივ სამინისტროებს და სხვა სარეგულაციო პასუხისმგებელ ერთეულებს შორის) პასუხისმგებლობების გამოყენება. ამ თავში მოცემულია ის ძირითადი ელემენტები, რომლებიც უნდა შედიოდეს ბიუჯეტის ორგანულ კანონში. აქვე, მიმოხილულია ცენტრალურ და რეგიონალურ (სახელმწიფო და ადგილობრივი) სამთავრობო ერთეულებს შორის ფისკალური პასუხისმგებლობის განაწილება – “ფისკალური ფედერალიზმის” საკითხი.

თავი 3. აღწერილია ევროკავშირის ბიუჯეტის მთავარი მახასიათებლები, დანახარჯთა და შემოსავალთა მთავარი ელემენტები, ევროკომისიის, მინისტრთა საბჭოს და ევროპარლამენტის როლი, პროცედურები, რომლებიც სრულდება წლიური ბიუჯეტის მომზადებისა და შესრულებისას. ასევე, მიმოხილულია ეროვნული ბიუჯეტების ევროკავშირის ბიუჯეტში მონაწილეობა და წევრი სახელმწიფოებისა და კანდიდატი ქვეყნების ფისკალური პოლიტიკა. “სტაბილურობის პაქტი” და კანდიდატი ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანებაზე გამოყოფილი სახსრების ხელმისაწვდომობა ამ ქვეყნებს უყენებს მოთხოვნებს, გაამყარონ საბიუჯეტო დისციპლინა, თავიანთი ეროვნული ანგარიშები და სახელმწიფო ფინანსური სტაბილურობა შესაბამისობაში მოიყვანონ საერთაშორისო სტანდარტებთან, შექმნან მრავალწლიანი საბიუჯეტო სქემები, განახორციელონ მკაცრი მონიტორინგი და კონტროლი, შეასრულონ ანგარიშების პროცედურები.

ნაწილი II შეეხება იმ საკითხებს, რომლებიც დაკავშირებულია რესურსების განაწილებასთან, სტრატეგიის ფორულირებასა და საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვასთან.

თავი 4. აღწერილია ბიუჯეტში დანახარჯთა შესახებ ინფორმაციის წარდგინება და ბიუჯეტის ფუნქციების მიხედვით კლასიფიკაციის (COFOG), ეკონომიკური კლასიფიკაციის (GFS) და ადმინისტრაციული ერთეულების ეფექტური, თანამდროვე სისტემების არსებობის მნიშვნელობა. თავში ასევე მიმოხილულია საქმიანობის და პროგრამის ფინანსური დაგეგმარების ტექნიკის დადებითი მხარეები და შეზღუდვები.

თავი 5. აღწერილია ბიუჯეტის მომზადების ძირითადი საფეხურები და პროცედურები. ყოველივე ეს იწყება მთავრობის მიერ მაკროეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის სექციების შემუშავებით, სადაც იგულისხმება საშუალოვადიანი ძირითადი ფისკალური მიზნები და ამოცანები. თავში მიმოხილულია ბიუჯეტის შედგენისადმი სხვადასხვაგვარი მიდგომები, მაგალითად, “ზემდგომი უწყებების მიერ მაქსიმალური ზღვრების დადგენა” და “მათი დაქვემდებარებული უწყებების მიერ დაცვა”; ფინანსთა სამინისტროს როლის მნიშვნელობა დირექტივებისა და ცირკულარების საშუალებით ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრაში; საბიუჯეტო გარეობი; მულაპარაგმათა პროცესი; წლიური ბიუჯეტის მომზადებაზე პასუხისმგებლობის განაწილება.

თავი 6. განმარტებულია საშუალოვადიანი საბიუჯეტო სქემის მნიშვნელობა (MTBF) და ამ თემასთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხები – სტრატეგიების განსაზღვრა, ახალი სტრატეგიებისა და პროგრამების განხორციელების დაგეგმვა, წლიური ბიუჯეტისა და გრძელვადიანი ბიუჯეტის შედგენის ერთმანეთთან დაკავშირება. ამ თავში ასევე, მიმოხილულია კაპიტალდაბანდებათა პროგრამის შედგენასა და საშუალოვადიან საბიუჯეტო სქემას შორის კავშირი, სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამის (PIP) როლი და საოპერაციო და კაპიტალური დანახარჯების დაგეგმარებისადმი ერთიანი მიდგომის შემუშავების აუცილებლობა.

ნაწილი III. იგი მოიცავს ბიუჯეტის შესრულებასა და მის მართვას. აქვე იგულისხმება შიდა (მმართველობითი) კონტროლი და შიდა აუდიტი.

თავი 7. აღწერილია ბიუჯეტის შესრულების მნიშვნელოვანი ამოცანები და აქედან გამომდინარე ძირითადი საკითხები. ეს თავი ასევე, მოიცავს ვალდებულებისა და შემოწმების ეტაპების ნაოლად ჩამოყალიბებულ განსაზღვრებას, სახსრების გაცემის წესებს, შესაბამისობის კონტროლსა და სპეციალურ საკითხებს, რომლებიც გრძელვადიან ვალდებულებებს ეხება. აქვე, განხილულია საბიუჯეტო ასიგნებათა მართვის წესები (მაგალითად, საბიუჯეტო მუსლებს შორის ტრანსფერები), გადახარჯვისა და არასაკმარის ხარჯვის საკითხები, ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგი.

თავი 8. მიმოხილულია ბიუჯეტის შესრულების სამი მნიშვნელოვანი სფერო: გადასახდელისა და დავალისთვის მართვა, პერსონალის ხარჯების დაგეგმვა და კონტროლი, შესყიდვების პროცესის მართვა. ყველა ჩამოთვლილი სფერო სახელმწიფო ხარჯების ბიოტაგ გამოყენებისა და არასწორი მართვის პოტენციური წყაროა, სადაც საჭიროა ცენტრალური ბიუროდან არსებობდეს უფრო მაკარი კონტროლი. ვეროპულ კონტექსტში წევრ სახელმწიფოებს მოთხოვრებათ ეროვნული კანონმდებლობისა და პროცედურების ვეროკომისიის შესყიდვების შესახებ დირექტივებისა და ხელშეკრულების ვალდებულებებთან შესაბამისობაში მოყვანა. აქვე, განიხილება სახელმწიფო მომსახურების გაწევის კერძო სექტორის წარმომადგენლებზე გადაცემის დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

თავი 9. მიმოხილულია სალაროს მენეჯმენტი და ხაზინის ფუნქცია. ძირითად ამოცანას წარმოადგენს სალაროს ნაშთების თავმოყრა ხაზინის საერთო ანგარიშზე იმ მიზნით, რომ მოხდეს ხარჯების მინიმიზაცია, გაიზარდოს გადახდების რაოდენობა და შემოსავლების აძოლება. ამისათვის კი საჭიროა ეფექტური ფინანსური დაგეგმარება და პროგნოზირება. აქვე, განიხილება სახელმწიფო ვალდებისა და აქტივების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები.

თავი 10 შეეხება ეფექტური შიდა (მმართველობითი) კონტროლისა და შიდა აუდიტური პროცედურების განხორციელებას. ყოველივე ეს მნიშვნელოვანია მაშინ, როცა საჭიროა სახელმწიფო სახსრების არასწორი მართვის ან ბიოტაგ გამოყენების, თაღლითობის და შეცდომების ან არადაამაკაყოფილებული საბუღალტრო ჩანაწერების რისკის მინიშუმამდე დაყვანა. არსებობს შიდა (მმართველობითი) კონტროლის ორი ძირითადი "მოდელი": ერთი ხასიათდება ცენტრალიზებული მიღგომით (მაღლიადა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ დანიშნული მოხელეების მიერ განხორციელებული კონტროლი), ხოლო მეორე კი დეცენტრალიზებული მიღგომით. ეს თავი, ასევე, მოიცავს ნაწილს, რომელიც შეეხება კანდიტ ქვეყნებში ვეროკავშირის სახსრების ფინანსურ მართვას ე. წ. ეროვნული ფონდის სისტემის საშუალებით, რომელზეც ვეროკავშირის სპეციალური ნორმები ვრცელდება.

ნაწილი IV. იგი ეხება საბუღალტრო აღრიცხვასთან, ფინანსურ ანგარიშგებასთან, საინფორმაციო სისტემებთან, აუდიტთან, ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრასთან და შეფასებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

თავი 11. აღწერილია საბუღალტრო აღრიცხვის სქემები, რაც კარგი საბიუჯეტო სისტემის საფუძველს წარმოადგენს. თავში მოცემულია შემოსავლებისა და ხარჯების საკასო და დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვის დადებით და უარყოფითი მხარეები და ამ ორი მიღგომის ვარიანტები. საერთოდ, წიგნი ამტკიცებს, რომ დარიცხვის მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვის წარმოებაზე გადასვლაზე, კარდამავალი ვერონიმიტის მქონე ქვეყნებმა ყურადღება უნდა გაამახვილონ საკასო მეთოდით ეფექტური აღრიცხვის სისტემის შექმნის მოთხოვნაზე. აქვე, განხილულია საკითხები, დაკავშირებული დარიცხვის მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვასთან, გენერაციულ აღრიცხვასთან, ხარჯების განსაზღვრასა და საამორტიზაციო დანარიცხთან.

თავი 12. მიმოხილულია ის საკითხები, რომლებიც დაკავშირებულია ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშების მომზადებასთან და იმის განსაზღვრასთან, თუ რას უნდა მოიცავდეს მთავრობის მიერ შესრულებული ფინანსური ანგარიშგება. აქ ასევე, იგულისხმება გარე წყაროებიდან (მაგალითად, როგორცაა ვეროკავშირში გაწვერიანებამდე გაწეული დახმარება) დაფინანსებული პროექტებისა და პროგრამების შესახებ ანგარიში. მნიშვნელოვანია ამ ანგარიშთა გულდასმითი შემოწმება პარლამენტის მიერ და გარე აუდიტის დახმარებით.

თავი 13. აღწერილია სახელმწიფო ფინანსური მართვის გაერთიანებული საინფორმაციო სისტემების სტრუქტურა. აქვე, იგულისხმება ის სისტემები, რომლებიც დაკავშირებულია ბიუჯეტის მომზადებასა და შესრულებასთან, ვალდების მენეჯმენტთან, სალაროს დაგეგმვასთან, გადახდების წარმოებასთან, შემოსავლებ-

ის ამოღებასთან, საბუღალტრო აღრიცხვასთან და ანგარიშგებასთან.

თავი 14 შეეხება გარე აუდიტის ფუნქციას. ამ თავში დახასიათებულია აუდიტის სხვადასხვა ტიპები (წინასწარი, შემდგომი, შესაბამისობის, ფინანსური ანგარიშგაღებულების დამოწმების, ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი) და განსაზღვრულია ეფექტური აუდიტის აუცილებელი პირობები (დამოუკიდებლობა, აუდიტის მოქმედების არეალი, პროფესიული უნარ-ჩვევები). ასევე, მიმოხილულია გარე აუდიტის შედეგების შესახებ დასკვნის გაკეთება და შემოწმების პროცესის შეზღუდვა.

თავი 15 აღწერილია ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა და პროგრამის შეფასების პროცესი. ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა საჭიროებს გულდასმით დაგეგმვას. ეს საქმიანობა დიდ რესურსებს საჭიროებს და იმ შემთხვევაში, თუ იგი ფრთხილად არ იქნება გამოყენებული, შესაძლოა დანახარჯებმა სარგებელს გადააჭარბოს. პროგრამის შეფასების ტექნიკა შეიძლება ასევე სასარგებლო იყოს, მაგრამ მასაც მსგავსი შეზღუდვები აქვს, განსაკუთრებით კი გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში.

წიგნს აქვს ოთხი დანართი:

დანართი I წარმოადგენს კითხვარს და შედგენილია იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ახორციელებენ სახელმწიფო ხარჯების მართვის რეფორმას, რათა მათ შეძლონ მათი სისტემების ძლიერი და სუსტი მხარეების შეფასება ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა ბიუჯეტის მომზადება, სალაროს მენეჯმენტი ან შიდა აუდიტი და დროთა განმავლობაში შეაფასონ ამ სისტემების გაუმჯობესების ხარისხი. იგი ასევე აძლევს საშუალებას ქვეყნებს საკუთარი ფუნქციონირების ეფექტურობა სხვა ქვეყნებისას შეადარონ.

დანართი II წარმოადგენს ძირითადი საკითხების ნუსხას/საძიებელს, რომელიც უკავშირდება ევროკავშირის სახსრების ე. წ. ეროვნული ფონდის საშუალებით ეფექტური მართვის სისტემების შექმნას.

დანართი III წარმოადგენს ევროკავშირის ძირითადი ნორმების ჩამონათვალს, რაც ბიუჯეტს, ფინანსურ კონტროლსა და აუდიტს შეეხება.

დანართი IV. აქ მოცემულია საერთაშორისო საკალტო ფონდის "ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ არსებული სასარგებლო პრაქტიკის კოდექსი".

წიგნში, ასევე, მოცემულია გამოყენებული შემოკლებანი, განმარტებითი ლექსიკონი, შერჩეული ინტერნეტ გვერდების მოკლე ჩამონათვალი და სახელთა საძიებელი.

შესავალი

სახელმწიფო ხარჯების რეფორმირება: მიმოსილვა

ა. განსაზღვრებები, მიზნები და ამოცანები

1. სახელმწიფო ხარჯების მართვის მნიშვნელობა და როლი

იმისათვის, რომ მთავრობამ შეძლოს ხალხის მიერ დაკისრებული მოვალეობის შესრულება, მას ბევრ სხვა რამესთან ერთად ესაჭიროება: (1) მეურნეობიდან საკმარისი რესურსების ამოღება; (2) ამ რესურსების ეფექტური და მოთხოვნის შესაბამისად განაწილება და გამოყენება. მთავარ ინსტრუმენტს, რომლის საშუალებითაც ეს ოპერაციები იცემა და ხორციელდება, წარმოადგენს ეროვნული ბიუჯეტი¹. სახელმწიფო ხარჯების მართვა (PEM)² შეეხება მხოლოდ მეორე მუხლს. ამგვარად, იგი სახელმწიფო პოლიტიკის ერთადერთი და შეიძლება ითქვას, უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია. მიუხედავად იმისა, რომ ეს წიგნი აქცენტს სახელმწიფო ხარჯების მართვაზე აკეთებს, მკითხველმა არ უნდა დაივიწყოს შემოსავლებსა და დანახარჯებს შორის არსებული კავშირი, ანუ ხალხიდან პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით ამოღებული ფული და მისი ისე გამოყენება, რომ რაც შეიძლება კარგად ჩანდეს მასში ხალხის არჩევანი. ასევე, მნიშვნელოვანია საგადასახლო და საბიუჯეტო მოხვედრების მჭიდრო თანამშრომლობა ისეთ სფეროებში, როგორცაა მაკროეკონომიკური და საბიუჯეტო ანალიზი და პროგნოზირება, პოლიტიკის ალტერნატივათა ანალიზი, რომელიც შეეხება სახელმწიფო ხარჯების გაზრდას ან გადასახადების შემცირებასთან დაკავშირებულ წინადადებებს.

სახელმწიფო ხარჯების მართვა ბუნებით ქმედითი ხასიათისაა. აუცილებელია, განვასხვაოთ ხარვეზითი პოლიტიკის კითხვა “რა უნდა გაკეთდეს” დანახარჯთა მართვის კითხვისაგან “როგორ უნდა გაკეთდეს”. მართალია, რომ მცდელობებს, გადაიღაზოს მკაცრი საზღვრები პოლიტიკასა და ბიუჯეტის შესრულებას შორის, საბოლოოდ არარეალისტურ პოლიტიკამდე და ბიუჯეტის საგანგებო ზომების გამოყენებით შესრულებაზე, ხოლო დროთა განმავლობაში ბიუჯეტის შეუსრულებლობაზე მიყვავართ. ის მექანიზმები, ტენიკა, უნარ-ჩვევები და მონაცემები, რომლებიც საჭიროა სახელმწიფო ხარჯების წარმატებული მართვისათვის, განსხვავდება იმისაგან, რაც აუცილებელია კარგი პოლიტიკის ფორმულირებისათვის. შესაბამისად, აქ მოცემული განხილვა და ანალიზი ზოგადად გამოსადევია, მიუხედავად სახელმწიფოს სტრატეგიული პრიორიტეტებისა და პოლიტიკური არჩევანისა.

2. სახელმწიფო ხარჯების მართვის ამოცანები

ა. სამი ძირითადი ამოცანა³

საზოგადოდ მიღებულია, რომ ყველა საბიუჯეტო სისტემამ უნდა განახორციელოს შემდეგი სამი ძირითადი ამოცანა:

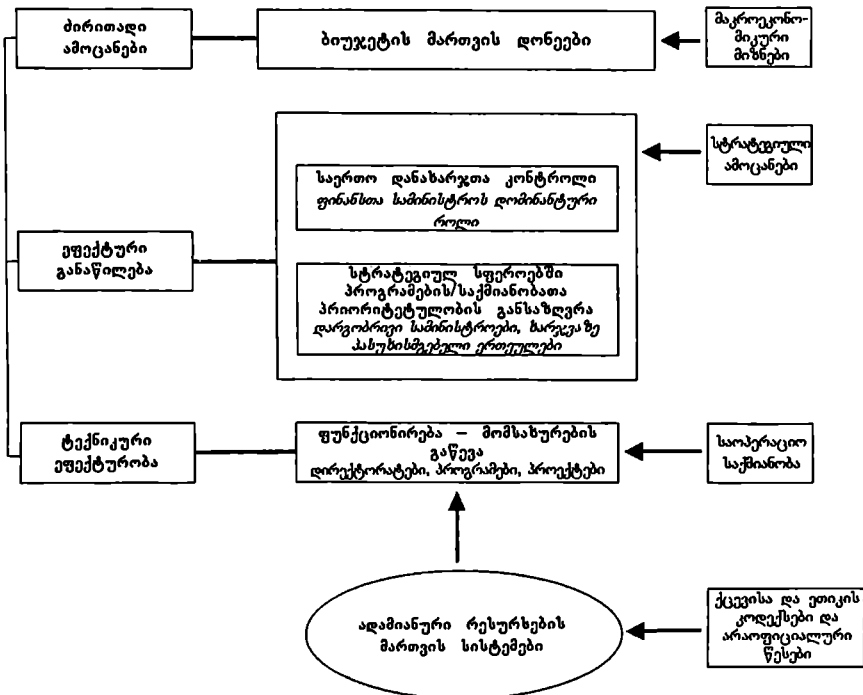
საერთო ფისკალური დისციპლინის დაცვა. ფისკალური დისციპლინა გულისხმობს ეფექტურ კონტროლს დანახარჯებზე იმ ზღვრების დაწესების გზით, რაც საუკლებელია როგორც საერთო დონეზე, ისე ინდივიდუალური ხარვეზზე პასუხისმგებელი ერთეულებისათვის. ეფექტური საბიუჯეტო

სისტემა წარმოადგენს ისეთ სისტემას, სადაც შედეგები დისციპლინირებულია. შედეგების კონტროლი ყოველი საბიუჯეტო სისტემის უპირველესი მიზანია. ბიუჯეტის შედგენის აუცილებლობა არ იარსებებდა, თუ შესაძლებელი იქნებოდა ჯამების ისეთი გაზრდა, რომ ყველა მოთხოვნა დაკმაყოფილებულიყო.

რესურსების განაწილება სახელმწიფო პრიორიტეტების შესაბამისად. ეფექტური განაწილება არის ბიუჯეტის ფარგლებში პრიორიტეტების განსაზღვრის უნარი, სახელმწიფო პრიორიტეტებისა და პროგრამის ეფექტურობის საფუძველზე რესურსების განაწილება, რესურსების ბევრი პრიორიტეტებიდან ახლებზე, ან ნაკლებად შედეგიანად უკეთესი შედეგების მქონე საქმიანობებზე გადაწილება შესაბამისად სახელმწიფო ამოცანებისა. ეფექტურობა, რაც გულისხმობს პოლიტიკის, პროგრამის ან საქმიანობის ამოცანების განხორციელების ხარისხს, დიდადა დამოკიდებული რესურსების განაწილების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე.

- მომსახურებათა ეფექტურობის ხელშეწყობა. ეს გულისხმობს პროგრამების განხორციელებას და მომსახურებას ოპტიმალურ ფასად (მაგალითად, პროდუქტის თითოეულ ერთეულზე დანახარჯთა მინიმუმამდე დაყვანა).

სქემა 0.1. სახელმწიფო ხარჯების და ბიუჯეტის მართვის ძირითადი ამოცანები



ეს სამი ამოცანა ურთიერთშემეხები და ურთიერთდამოკიდებულია. ფისკალური დისციპლინის გარეშე შეუძლებელია პრიორიტეტების განსაზღვრა, ისევე, როგორც მათი და სხვა სტრატეგიული პროგრამების განხორციელება. შიდა მმართველობითი სისტემების ეფექტური ფუნქციონირების მიღწევა შეუძლებელია დიდი ძალისხმევის გარეშე. თუ განსაზღვრული დანახარჯების ზღვარს იზოლირებულად, სახელმწიფო ხარჯების სისტემის შიდა მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნად დავაყენებთ, ამის შედეგად შეიძლება მრავალი სასარგებლო საქმიანობა შესაბამისად ევლარ დაფინანსდეს და პრიორიტეტებიც შეიცვალოს. რთული სიტუაციების მოსაგვარებლად (რომელია მოგვარებაც საეკონომიკური ღონისძიებებს საჭიროებს) და ფისკალური დისციპლინის დაცვის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა ეფექტური განაწილების და ტექნიკური ეფექტურობის გაზრდა და არა დანახარჯების შემთხვევითი, უგამანაკლისო შეგვეცა. ამ სამ ძირითად ამოცანათაგან არც ერთი არ უნდა განხორციელდეს სხვებისაგან იზოლირებულად.

საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისას სახელმწიფო ხარჯების მართვის სამი ძირითადი ამოცანა ქონის იმ სქემას, რომლითაც ფასდება საბიუჯეტო სისტემაში მიღწეული პროგრესი. იმ ღონისძიებათა ოპტიმალური ერთობლიობა, რომლებიც საჭიროა ამ სამი ძირითადი ამოცანის მიხედვით პროგრესის მიღწევისათვის, ქვეყანაში არსებულ გარემოზეა დამოკიდებული. პროგრესი შეძლებისდაგვარად კვლავაც უნდა გავრცელდეს და არ შეჩერდეს ერთ, ან რომელიმე სხვა სფეროში მიღწეულ წარმატებაზე. მაგრამ, საჭიროა არსებობდეს რეფორმის მიზლიანი პროცესის ერთიანი ხედვა, რათა თავიდან ავიცილოთ ცალკეული ამოცანის მიღწევის ნორმებიდან გადასვლით გამოწვეული "პროგრესი", რომელიც საფრთხეს შეუქმნის ორი დანარჩენი ამოცანის წარმატებას.

ბ. საბიუჯეტო პროცესების შესაძლო შედეგები

სქემატურად, სახელმწიფო ხარჯების მართვის სამ ძირითად ამოცანასა და საბიუჯეტო პროცესების შორის კავშირი ასე გამოიყურება (იხ. სქემა 0. 1):

საერთო ფისკალური დისციპლინა საჭიროებს მილიანი დანახარჯების კონტროლს, რომ ხარჯ-თარიღებზე შემოსავლების რეალური პროგნოზების მიხედვით იყოს შედეგნილი და არსებობდეს ფისკალური გეგმის შედგენის და მისი შესრულების უზარი. ბიუჯეტის ფორმულირება, როგორც ეს წიგნის მეორე ნაწილშია განხილული, უნდა დაიწყოს მაკროეკონომიკური და ფისკალური სქემების შექმნით. საერთო ფისკალური დისციპლინის განხორციელებას ფინანსთა სამინისტროს გადაწყვეტი რილი ენიჭება.

განაწილების ეფექტურობა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებზე მოქმედებს. "სტრატეგიულ სფეროებსა" და დარგობრივ სამინისტროებს შორის რესურსების განაწილება შედეგად იწვევს შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებას სამინისტროთა დონეზე, იმ მიზნით, რომ ჩამოყალიბდეს სტრატეგია და მიღებულ იქნას გადაწყვეტილება სექტორთა დაფინანსების შესახებ. პროგრამებს, პროექტებს და საქმიანობებს შორის ამ სტრატეგიული სფეროების ფარგლებში რესურსების განაწილება საჭიროებს როგორც დარგობრივ სამინისტროებში პოლიტიკის ფორმულირებისათვის აუცილებელ შესაბამის ღონისძიებებს, ისე ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ერთეულებში ადეკვატური ტექნიკური შესაძლებლობების არსებობას, რათა შერჩეულ იქნას ყველაზე უფრო ნაკლებდანახარჯიანი პროგრამები, პროექტები და საქმიანობები.

ტექნიკური ეფექტურობა ძირითადად შეეხება საოპერაციო დონეს. იგი დამოკიდებულია ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეულების¹ ფარგლებში პროგრამების განხორციელებისათვის აუცილებელ ღონისძიებებზე, რაც ეფექტური მმართველობითი სისტემების საფუძველზე ხდება.

საოპერაციო საქმიანობა პროგრამის განხორციელებისას და მომსახურების მიწოდებისას საჭიროებს რესურსების ეფექტურად გამოყენებას. მომსახურების მიწოდების ეფექტურობა მჭიდროდაა დაკავშირებული რესურსების განაწილების თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან და განაწილების ეფექტურობასთან. თუმცა, საოპერაციო დონეზე ეფექტურობის გაზრდა ასევე დამოკიდებულია მრავალ ისეთ ფაქტორზე, რაც პირდაპირ არ უკავშირდება საბიუჯეტო სისტემას (მაგალითად, ევროგაერთიანების ნორმების გამოყენებას, ხოლო საგანმანათლებლო სექტორში - სასკოლო პროგრამების შემუშავებასთან დაკავშირებულ სტრატეგიებს).

გ. პოლიტიკური ასპექტები

საერთო ფისკალური დისციპლინა და რესურსების ეფექტური განაწილება ხშირად ე. წ. "საერთო ტრაგედია" ეფერება. ბიუჯეტზე მრავალი აცხადებს უფლებას; მაგ.: გეგმები, რომლებიც მოქმედებენ განსაკუთრული კატეგორიის ინტერესებისათვის, კანონმდებლები, დარგობრივი სამინისტროები. ყველა მათგანს თავისი მოსაზრება გააჩნია ბიუჯეტის განაწილების თაობაზე. ეს ინდივიდუალური მოსაზრებები ზეწოლას ახდენენ დანახარჯთა ზრდაზე. რესურსების განაწილება სამ ძირითად ამოცანათაგან ყველაზე უფრო რთულია, რადგან იგი არის პოლიტიკური ფაქტორების ზეგავლენის ქვეშ. როგორც ამას პეტრიე (1998) აყალიბებს: "რესურსთა განაწილება პროგრამების შორის ალბათ საბიუჯეტო პროცესის ყველაზე ნაკლებად ტექნიკური ნაწილია. საინფორმაციო პროექტების გამოკლებით, ხარვეზასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები ძალზე იშვიათად ეფუძნება ტექნიკურ პრინციპებს ან დეტალურ სამუშაოს, რომელიც ჩატარდა მოსახლეობის თვალსაზრისის გამოსაკვლევად. სახსრების გამოყოფა ხდება გადაწყვეტილების მიღების სხვადასხვა ეტაპებზე ძალთა გაერთიანების შედეგად, სადაც მსაჯული გადაწყვეტილებას იღებს არსებული და მომავალი პოლიტიკური რეალობის არასრულყოფილი აღქმის შედეგად. სამინისტროები, ძირითად უწყებათა სათავე ოფისები და ბევრი სხვა თანამდებობა (რომელთა მულობრებიც მონაწილეობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში) ხშირად უკავიათ ისეთ პოლიტიკოსებს, რომელთაც თვითონ უნდა განსაკუთრებული ინტელიცენცია აქვთ განვითარებული იმის გამოსაცნობათ, თუ რა უნდა ხალხს".

როგორც ეს ქვემოთ იქნება განხილული, აუცილებელია არსებობდეს წესები და პროცედურები, რაც პოლიტიკურ დებატებს დისციპლინირებულს გახდის, თუმცა საბიუჯეტო სისტემის პოლიტიკური მასშტაბი გარდაუვლია. სტრატეგიული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება უნდა იყოს მათ ხელში, ვინც ანგარიშვალდებულია პარლამენტისა და საზოგადოების წინაშე.

ამ წიგნში ყურადღება, ძირითადად, გამახვილებულია სახელმწიფო ხარჯების მართვის ტექნიკურ ასპექტებზე; თუმცა, არ უნდა დავივიწყოთ, რომ საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებაში წარმატების მიღწევა ფისკალური დისციპლინისა და ეფექტური განაწილების გაუმჯობესების მიზნით, მთლიანადაა დამოკიდებული დასახული ამოცანების მიღწევის პოლიტიკურ კვლევებზე.

3. ინსტიტუციონალური ღონისძიებები

სასაბურო ენაზე ტერმინი "ინსტიტუტი" "ორგანიზაციის" სინონიმად გამოიყენება. თუმცა, ინსტიტუტებში უფრო წესები იგულისხმება, რათაც ისინი გამოირჩევიან ორგანიზაციებისაგან, რომლებიც ამ წესების შესაბამისად ფუნქციონირებენ (სხვა მასალებთან ერთად იხილეთ ნორთის ნაშრომი, 1990). სპორტის ანლოგიით, ფეხბურთის კანდალ თუ კარგად თამაში მოთამაშებზეა დამოკიდებული, მაგრამ ყველა მოთამაშემ ერთი და იგივე კანონების დაცვით უნდა ითამაშოს; ფეხბურთის "ინსტიტუტი" არ შეიცვლება, თუ ძირითადი წესები უცვლელი დარჩება (მაგალითად, თამაშისას ხელების გამოყენების დაშვება). საბიუჯეტო შედეგებზე სერიოზულ გავლენას ახდენენ ინსტიტუტები, რომლებიც გულისხმობენ როგორც ფორმალურ, ისე არაფორმალურ წესებს.

ბიუჯეტის დეტალურობა მნიშვნელოვანია როგორც ფისკალური დისციპლინისთვის, ისე სტრატეგიული პრიორიტეტების განსაზღვრისთვის. სამართლებრივი სქემა, როგორც ეს მეორე თავშია განხილული, უნდა მოიცავდეს ბიუჯეტის ერთიანობისა და უნივერსალურობის ძირითად პრინციპებს.

გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები საჭიროა იმისათვის, რათა მოხდეს არაპირდაპირი ხარჯების დაკისრება და აუცილებლობის შემთხვევაში, აშკარა საწიკების შემოღება იმ პოლიტიკოსებისა და ბიუროკრატების წინააღმდეგ, ვინც არღვევს საბიუჯეტო კანონმდებლობას. ანგარიშვალდებულებაში იგულისხმება: ა). პოლიტიკოსებისა და სახელმწიფო მოხელეების მიერ პერიოდულად მათ საქმიანობასთან დაკავშირებულ კითხვებზე პასუხის გაცემა და ბ). მათზე დაკისრებული უფლებამოსილების გამოყენებაზე პასუხისმგებლობა. ანგარიშვალდებულება იქამდე არ მოქმედებს, ვიდრე არ განისაზღვრება "იონი", "რაზე" და "ვის წინაშე" ანგარიშვალდებულია. ანგარიშვალდებულება საჭიროებს პასუხისმგებლობათა ნათლად განსაზღვრვას. პასუხის მოთხოვნას შედეგად უნდა მოჰყვეს ან დაჯილდოება ან დაჯარიმება (როგორც ეს სახელმწიფო სახსრების ბიროტად გამოყენებისას ხდება). მაგრამ, ანგარიშვალდებულება შეიძლება ასევე ჩათვალოს "კეთების პროცესში სწავლის" ნაწილად, რაც არ საჭიროებს დაჯილდოებას ან დაჯარიმებას.

ანგარიშვალდებულება საჭიროა მრავალ სფეროში, დაწყებული პოლიტიკოსების მიერ აღებული პოლიტიკური ვალდებულებებით და დამთავრებული საოპერაციო საქმიანობებით. ანგარიშვალდებულების მრავალგვარი ფორმა არსებობს: ზოგიერთი “შიდა” სახისა და შეეხება მთავრობის ადმინისტრაციულ ნაწილს, ზოგი კი უნივერსიტეტებს ახდენს ადმინისტრაციულ და ხელისუფლების სხვა შტოების შორის, ან გარეშე სამყაროსთან ზეგანიერობაზე. მნიშვნელოვანია პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულება. იგი კარგი საბიუჯეტო სისტემის ერთ-ერთი ძირითადი პირობაა. ამასვე უნდა დაემატოს ანგარიშვალდებულება მოქალაქეთა წინაშე პოლიტიკური ვალდებულებების ალებით და მთავრობის საქმიანობისა და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშების წარდგენით. საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიის (ICT) განვითარების გამო (შედეგად), ადვილი ხდება მომსახურების მოსარგებლთა და მოქალაქეთა გამოხსენების მიღება მთავრობის მიერ განხორციელებულ სხვადასხვა საქმიანობებზე. შიდა ანგარიშვალდებულება სასარგებლო იქნება სახელმწიფო პოლიტიკისა და პროგრამების განხორციელების ეფექტურობის მისაღწევად, ხოლო მმართველთა და თანამშრომლებს კი პასუხი მხოლოდ მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილების გამოყენებაზე მიეთხოვებათ. თუმცა, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მოხელეები ყოველთვის ვერ იქნებიან პასუხისმგებელი პოლიტიკის წარუმატებლობაზე. პასუხისმგებლობის მკაცრი გამოყენების გარეშე, შედეგებზე ორიენტირებულმა მმართველობამ სისტემებმა შესაძლოა შედეგად მიიღონ ის, რომ მათი პოლიტიკური ხელმძღვანელების წარუმატებლობის გამო სახელმწიფო მოსამსახურეები განტვივების ვაცებდ იქნენ.

გამჭვირვალობა განამტკიცებს ანგარიშვალდებულებას. ფისკალური და ფინანსური ინფორმაცია, რომელიც სრული სახით, რეგულარულად და დროულადაა ხელმისაწვდომი, ძალზე მნიშვნელოვანია როგორც ადმინისტრაციული და საკანონმდებლო ხელისუფლების, ისე საზოგადოებისათვის. საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენტური თანამშრომლები და დამოუკიდებელი მედია სერიოზულ როლს თამაშობენ ამ ინფორმაციის დაუმალვებასა და გაყრდნობაში. მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ამ ინფორმაციის მიწოდება, არამედ აუცილებელია მას შესავსების და ადვილად აღსაქმელი ფორმა გააჩნდეს. 1998 წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა შექმნა “ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ არსებული სასარგებლო პრაქტიკის კოდექსი” (იხ. ჩანართი 0.1 და მეოთხე დანართი), სადაც ზუსტად აღწერილია მკვეთრად გამოყვენილი ფისკალური როლებისა და პასუხისმგებლობის არსებობის აუცილებლობა; ინფორმაციის საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობა; ბიუჯეტის მომზადების, შესრულებისა და ანგარიშის წარდგენის საჯარობა; დამოუკიდებელი მიმოხილვის არსებობა და ფისკალური პროგნოზების, ინფორმაციისა და ანგარიშების ერთიანობის უზრუნველყოფა. ამ კოდექსში განსაზღვრულია ის სასარგებლო პრაქტიკა, რომელიც გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ყველა ქვეყნის მიერ უნდა შესრულდეს.

პროგნოზირების შესაძლებლობა ძალზე მნიშვნელოვანია საოპერაციო საქმიანობისათვის. ფინანსური რესურსების პროგნოზირების შესაძლებლობის არარსებობა ხელს უშლის სტრატეგიული პრიორიტეტების განსაზღვრასა და სახელმწიფო მოხელეების ურთილებს მომსახურებათა გაწევის დაგეგმვას (იგი არაეფექტური ფუნქციონირების გამართლების შესანიშნავი საშუალებაა). სხვადასხვა სექტორში სახელმწიფო ხარჯების პროგნოზირება უბიძგებს კერძო სექტორს, აწარმოოს საკუთარი პროდუქცია, განახორციელოს ბაზრის მოკლევადი და მიიღოს საინვესტიციო გადაწყვეტილებები. თუმცა, პროგნოზირების უზრუნველყოფა არ ნიშნავს იმას, რომ უნდა გაკეთდეს დაუფიქრებელი დაპირებები, რაც ფისკალურ დისციპლინას უფრო დაზუსტებს. პროგნოზირების შესაძლებლობა პირობითი ცნებაა. იგი სტრუქტურის მოცემე ამოცანაა, რომელიც ყველაზე მოსახერხებელია ვისა და ქვეყნის ეკონომიკური თუ ფისკალური მდგომარეობის გათვალისწინებით, გაურკვევლობის მოსპობის საშუალებას იძლევა.

აუცილებელია არსებობდეს გადაწყვეტილებათა მიღების მოქნილი სისტემა იმისათვის, რომ საოპერაციო საქმიანობა უფრო ეფექტურად განხორციელდეს. მინისტრებს განსაზღვრულ სექტორში მინიჭებული უნდა ჰქონდეთ გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება, იმ პირობით, რომ მიღებული გადაწყვეტილებები შესაბამისი იქნება მთავრობის სტრატეგიულ ამოცანებთან. ამის მსგავსად, საოპერაციო დონეზე მწვეკვრებს უნდა გააჩნდეთ გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება მათი კომპეტენციის ფარგლებში. თუმცა, ასეთი მოქნილი სისტემები უნდა ბალანსდებოდეს ქვეყნის შესაბამისი წესებისა და სტანდარტებით, ანგარიშვალდებულების ორგანიზებითა და კონტროლის მექანიზმების არსებობით.

დანაშაულებით პროგრამების ჩამოყალიბებული სახით ფორმულირებისათვის აუცილებელია სახელმწიფო მოხელეების, თანამშრომლებისა და სხვა დანტრეტებსული პირების მონაწილეობა. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია გარე ერთეულების მონაწილეობაც, რაც აუცილებელია საოპერაციო ეფექტურობის მონიტორინგი-

სათვის; ასევე, სახელმწიფო მომსახურებით მოსარგებლეთა გამოხმაურება, რისი საშუალებითაც ხდება მიწოდებული მომსახურების ხარისხის კონტროლი. თუმცა, ნათელია, რომ შეუძლებელია ყველა დაინტერესებული პირის მონაწილეობის უზრუნველყოფა დანახარჯთა გაწვევის ციკლის ყველა ეტაპზე, ხოლო მონაწილეობის გასამართლებელ საბუთად გამოყენება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მკაცრი, მაგრამ აუცილებელი გადაწყვეტილებების მიღება, არაკეთილგონიერული იქნება.

ჩანართი 0.1. ფისკალური გამჭვირვალობის ძირითადი მოთხოვნები

როლებისა და პასუხისმგებლობების გამოყენება

საბიუჯეტო კანონი, ან ადმინისტრაციული სქემა, რომელიც მოიცავს როგორც საბიუჯეტო, ისე ბიუჯეტგარეშე საქმიანობებს, სადაც განსაზღვრულია ფისკალური მართვის პასუხისმგებლობები;

დაბეჭერა კანონის ძალით უნდა ხორციელდებოდეს, ხოლო საგადასახადო კანონმდებლობის ადმინისტრაციული გამოყენება უნდა ექვემდებარებოდეს განსაზღვრულ პროცედურებს;

ინფორმაციის საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობა

დამატებითი საბიუჯეტო საქმიანობები უნდა აისახოს საბიუჯეტო დოკუმენტაციასა და საბუღალტრო ანგარიშებში;

საბიუჯეტო დოკუმენტაცია უნდა მოიცავდეს გასული ორი წლის საბიუჯეტო ხარჯთაღრიცხვის როგორც თავდაპირველ, ისე შესწორებულ ვარიანტებს;

აუცილებელია ყოველწლიურად გაკეთდეს ანგარიში ცენტრალური ხელისუფლების ვალების ხარისხის და შემადგენლობის შესახებ. დაგვიანებამ არ უნდა გადააჭარბოს ექვს თვეს.

ბიუჯეტის მომზადების, შესრულებისა და ანგარიშის წარდგენის პროცესების საჯაროობა

- ბიუჯეტთან ერთად აუცილებელია ფისკალური და გეონომიკური მიმოხილვითი ანგარიშის წარდგენაც. სხვა დოკუმენტებთან ერთად წარმოდგენილი უნდა იყოს აგრეთვე ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებისა და პრიორიტეტების შესახებ ანგარიში და ის მაკროეკონომიკური პროგნოზები, რის საფუძველზეცაა ბიუჯეტი შედგენილი;

საბიუჯეტო დოკუმენტაციასთან ერთად წარდგენილი უნდა იყოს ასევე “ფისკალური რისკების” ამსახველი ანგარიშიც;

- გენერალური ხელისუფლების ყველა საქმიანობა ასახული უნდა იყოს ბიუჯეტსა და ანგარიშთა კლასიფიკაციაში;
- საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში წარმოდგენილი უნდა იყოს საერთო ბალანსი ანალიტიკური ცხრილებითურთ, სადაც ასახული იქნება, თუ როგორ იქნა იგი მიღებული საბიუჯეტო ხარჯთაღრიცხვიდან;
- ბიუჯეტთან ერთად წარმოდგენილი უნდა იყოს საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტების ანგარიში;

ცენტრალური ხელისუფლების საბოლოო ანგარიშები უმაღლესი სტანდარტებით უნდა იყოს შესრულებული. მათზე დასკვნა დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ უნდა იყოს გატეხული.

მთლიანობის დამოუკიდებელი გარანტიები

უნდა არსებობდეს იმის შექანიშმები, რომელთა საშუალებითაც უზრუნველყოფილი იქნება დამოუკიდებელი აუდიტორის დასკვნების საკანონმდებლო ხელისუფლებისათვის წარდგენა და კორექტული ქმედების განხორციელება;

გარე აუდიტის სტანდარტები უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს;

მაკროეკონომიკური პროგნოზების გაკეთებისას გამოყენებული სამუშაო მეთოდები და გამოთქმული ვარაუდები საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს.

წყარო: საერთაშორისო საკალეტო ფონდი (1999).

4. მმართველობითი ასპექტები

სამი ძირითადი ამოცანის გარდა, სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემაში გათვალისწინებული უნდა იყოს არსებული ღირებულებები და საზოგადოების მოთხოვნები. ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა, პროგნოზირების შესაძლებლობა და მონაწილეობა კარგი საბიუჯეტო სისტემის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია, მაგრამ მათ ასევე გააჩნიათ თანდაყოლილი ღირებულებაც და ზოგადად განიხილებიან, როგორც კარგი მმართველობის ოთხი ძირითადი სექტორი.

თუ ბიუჯეტის შემდგენლები არ დემოკრატიზაციას პარლამენტის უფლებამოსილებას, ან თუ სახელმწიფო სახსრები კერძო მიზნებისათვის იქნება გამოყენებული, მაღზე საუკეთესოა, რომ მოხდეს საერთო ფისკალური დისციპლინის დაცვა, ან ადგილი ექნება რესურსთა ეფექტურ განაწილებას. პარლამენტის უფლებამოსილების დამორჩილებისა და ამ უკანასკნელის მიმართ ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა ძირითადად მომდინარეობს იმ რთულიდან, რომელიც პარლამენტს დემოკრატიული საზოგადოებაში ენიჭება. თანამედროვე საზოგადოებებში მოქალაქეები სახელმწიფო სამსახურში მყოფი ადამიანებისაგან კეთილსინდისიერებას მოელოებიან. აუცილებელია არსებობდეს შესაბამისი ნორმები და ხორციელდებოდეს ისეთი პროცესები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა უფლებების დაცვას, სახელმწიფო მომსახურების გაწევა კი კლიენტზე ორიენტირებული გახდება.

კორუფცია, რომელიც განიმარტება როგორც სახელმწიფო თუ კერძო თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი მიზნების მიზნით, ქმნის მორალურ და სამართლებრივ პრობლემებს. იგი სახელმწიფო ხარჯების მართვის არაეფექტურობის ერთ-ერთი ძირითადი წყაროა. ერთადერთი ეფექტური გზა სახელმწიფო ხარჯების მართვის გასაძლიერებლად არის ის, რომ შემცირდეს კორუფციის შანსები და დაისაჯოს მისი ყველა გამოვლინება.³ ასევე, მართალია ისიც, რომ კორუფციის აღგავის ძირითადი გზა სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების გაძლიერებაა. კორუფცია მთავრობაში ხშირად გაიგივებულია ფართომასშტაბიანი შესყიდვების ოპერაციებთან და ძირითად სახელმწიფო პროექტებთან (იხ. მაგალითად, ტანზის ნაშრომი, 1993). შესყიდვების, შიდა (მმართველობითი) კონტროლისა და აუდიტის ეფექტური სისტემების არსებობა აუცილებელია კორუფციის შეზღუდვისათვის. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ტრადიციული ინსტიტუტები ხშირად ყურადღებას ამახვილებენ შედარებით ნაკლები მნიშვნელობის დარღვევებზე მაშინ, როცა არ ხდება კორუფციის გაცილებით უფრო სერიოზული შემთხვევების გამოძიება და დანაშაულის დასჯა. ასეთი შემთხვევები ხშირად წლიური ბიუჯეტის "დაფარულ" ნაწილებში მოიხიბნება (მაგალითად, როგორცაა გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები, ბიუჯეტგარეშე დანახარჯები და გრძელვადიანი სახარჯო ვალდებულებები). უფრო მეტად, დანახარჯთა ბიუჯეტი არ წარმოადგენს პოტენციური კორუფციის

ერთდღიურ წყაროს. საგადასახადო ადმინისტრირების, ვილების მენეჯმენტის, საბაჟო ადმინისტრირების, პროექტიზაციის და ა. შ. სუსტი სისტემები, თანაბრად მიდრეკილი თაღლითური საქმიანობებისაა. ფისკალური გამჭვირვალობა და ანგარიშგაღებულება, შესაფერისი აუდიტური სისტემების არსებობა ძალზე მნიშვნელოვანია ყველა ამ სფეროში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის.

5. ადმინისტრაციული და კულტურული გარემო

განსაზღვრულ ინსტიტუტებს ან ინსტიტუციონალურ ღონისძიებებს და საბიუჯეტო შედეგებს შორის არ არსებობს ავტომატური კავშირი. ინსტიტუციონალური ღონისძიებებისა და ბიუჯეტის მართვის სისტემების შესაფერისობა და ეფექტურობა დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებულ გარემოზე. შესაბამისად, სახელმწიფო ხარჯების მართვის ნებისმიერი ინსტიტუტები, რომელიც სხვა ქვეყნისგანაა აღებული, გულდასმით უნდა განალიზდეს ადგილობრივი გარემოს გათვალისწინებით და საჭიროებისამებრ, უარყოფილ იქნას, დამატკიცდეს და შეიცვალოს. თუმცა, არსებობს რამდენიმე ძირითადი პრინციპი, რომლებიც ყველა ბიუჯეტში უნდა იქნას დაცული (მაგალითად, როგორცაა დეტალურად) და როგორც ამას შივი თავის ნაშრომში (1999) აცხადებს, საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისას, პრიორიტეტული ქმედებები მიმართულ უნდა იქნას უპირველესად ძირითადი უფლებების მოსაპოვებლად (იხ. ჩანართი 0.2).

სახელმწიფო ხარჯების მართვის გაუმჯობესებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ქვეყნის ინსტიტუციონალური სტრუქტურის შეფასება. საპროცედურო წესები ყოველთვის უფრო რთულია, ვიდრე ეს ერთი შეხედვით ჩანს. არაოფიციალური წესები ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც ოფიციალური, მაგალითად, როგორცაა ნორმები, ბრძანებულებები და სახელმწიფოს ან სამთავრობო უწყებების მიერ გამოშვებული სახელმძღვანელოები. თუ საბიუჯეტო რეფორმები მხოლოდ ძირითადი არაოფიციალური წესების გათვალისწინებით ჩამოყალიბდება, მათი წარუმატებლობა გარდაუვალი იქნება. შესაძლებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციების გარდაქმნა, ერთმანეთთან მიერთება, ხელახლა შექმნა და რთული ინსტიტუტების გამოყენება, მაგრამ არავითარი ცვლილება არ მოხდება ქვეყნში (და შესაბამისად, არც საბიუჯეტო შედეგებში), თუ არ შეიცვლება ძირითადი წესები, პროცედურები და სტიმულები. საერთო ინსტიტუციონალური სტრუქტურის ერთადერთი გზა არაოფიციალური წესების უფრო თვალსაჩინოებაა. მაგრამ, ნებისმიერ შემთხვევაში, ინსტიტუციონალური ცვლილებების განსახორციელებლად, ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენაში წარმატების მისაღწევად ხანგრძლივი დროა საჭირო, რაც შედეგი იქნება იმისა, რასაც ნორთი (1990) "იშვლის გზას" უწოდებს.

ბ. სახელმწიფო ფინანსები მბრძანებლურ საზოგადოებაში

როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო ხარჯების მართვა სხვადასვა ქვეყნებს განსხვავებულია. იგი სათავეს იღებს ქვეყნის ადმინისტრაციული კულტურიდან. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების საბიუჯეტო სისტემის მოდერნიზებისათვის აუცილებელია იმის გარკვევა, თუ რა მემკვიდრეობა დატოვა მბრძანებლურმა საზოგადოებებმა.

1. ბიუჯეტის ფუნქცია

მბრძანებლურ საზოგადოებებში მთავრობათა ძირითადი ფუნქციები იყო საერთო დაგეგმვის, საქონლისა და მომსახურების წარმოების ორგანიზება. ბევრ ასეთ ქვეყანაში, შემოსავლებისა და კეთილდღეობის შექმნის თვალსაზრისით, უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი იყო "გეგმა". თუმცა, მრავალი ფუნქციის შესრულება იყო საჭირო სახელმწიფო საბიუჯეტო რესურსებით, რომლებიც პირდაპირ გვემდინარეობდა, მაგალითად, როგორცაა "სოციალურ-კულტურული", "თავდაცვის" და "ადმინისტრაციის" დანახარჯები. ბიუჯეტის როლი ნაკლებად მნიშვნელოვანი იყო, ვიდრე საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნებშია. მაგალითად, შემოსავლების განაწილება ძირითადად განისაზღვრებოდა, როგორც საერთო გეგმის ნაწილი და ნაკლებად იყო სახელმწიფო ბიუჯეტში ცვლილებები შეტანის საშუალება.

ბუნდოვანია, რა საფუძველზე ხდებოდა მბრძანებლური ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში რესურთა განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება ისეთ კატეგორიებს შორის, როგორცაა წარმოება, ინვესტირება, სოციალური გადასახდლები და თავდაცვა. ასეთი გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვანწილად განაპირობებელი იყო პარტიის "დირექტიულ ძალაუფლებაზე". საფუძველს განაწილების სისტემა არ ეფუძნებოდა არც

ჩანართი 0.2. საბიუჯეტო რეფორმის ათი ძირითადი პრინციპი

1. ისეთი გარემოს შექმნის ხელშეწყობა, რომელიც მხარს უჭერს და მოითხოვს ფუნქციონირების ეფექტურობის არსებობას საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარებისა და შედეგების დაგეგმარების წარდგენამდე;
2. პროექტის კონტროლამდე ვერ დანახარჯების გაკონტროლება;
3. გადაუხდელი ხარჯების აღრიცხვამდე ნაღდი ფულის აღრიცხვა;
4. შიდა კონტროლის შემოღებამდე გარეშე კონტროლის დაწესება;
5. მენეჯერთა ანგარიშვალდებულების შემოღებამდე შიდა კონტროლის დაწესება;
6. გაერთიანებული ფინანსური მართვის სისტემის შემოღებამდე საქმიანობის სანდო საბუღალტრო სისტემით წარმოება;
7. თავდაპირველად საბუშაოთა ბიუჯეტის შექმნა, შემდგომ კი მისალწვეი შედეგების დაგეგმვა;
8. ოფიციალური კონტრაქტების გაფორმება საბაზრო სექტორში იქამდე, ვიდრე მოხდება სახელმწიფო სექტორში საწარმოო კონტრაქტების დადება;
9. ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის შემოწმებამდე ეფექტური ფინანსური აუდიტის ჩატარება;
10. პროგნოზირებადი ბიუჯეტების დამტკიცება და შესრულება იმის მტკიცებამდე, რომ მენეჯერები ეფექტურად იყენებენ რესურსებს.

წყარო: შიკი (1999).

საკონკურსო ხმის მიცემას და არც დეცენტრალიზებულ კონკურენციას სახელმწიფო ფირმებს შორის. ამის ნაცვლად, იგი ძირითადად გულისხმობდა მოლაპარაკებებს პოლიტიკურ ლიდერებს შორის ამის შესახებ, თუ როგორ განესაზღვრათ ისეთი ბიუჯეტი, რომელიც დაიცავდა მოლაპარაკებაში მონაწილეთა ინტერესებს და პოლიტიკურ მდგომარეობას. ამის გამო, სახელმწიფო ბიუჯეტის რეალურ ამოცანებს წარმოადგენდა უმაღლესი მმართველობის პოლიტიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, გაფილტრული პოლიტიკური ინფორმაციის მიწოდება და გარე საფაროსათვის ისეთი შთაბეჭდილების შექმნა, რომ მუშაობდა ეროვნული იდეოლოგია.

2. ბიუჯეტი გვემის კონტექსტში

ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომელიც ხელს უწყობდა მრძანებლურ საზოგადოებებში დაგეგმარებისა და საბიუჯეტო საქმიანობებს, იერარქიულ სტრუქტურას წარმოადგენდა, სადაც ყველა ოფიციალური ინფორმაცია ვერტიკალური მიმართულებით გადაადგილდებოდა. ინფორმაციის უდიდესი ნაწილი იმართებოდა ამ სტრუქტურის მიერ, თავდაპირველად როგორც დაგეგმვის პროცესი, ხოლო შემდგომ – როგორც ფაქტობრივი წარმოების პროცესი. ამ გეგმაში არსებობდა დანახარჯებისა და პროექტის უთვალავი ტექნიკური ურთიერთდამოკიდებულება, რომელიც ვერ უძლებდა მოულოდნელ ცვლილებებს. იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი ყოფილიყო ბიუჯეტის შესრულებლების მიერ პოლიტიკური ლიდერების მოთხოვნების სრული დაცვა, გვემურ დოკუმენტს ჩვეულებრივად კანონის ძალა ენიჭებოდა.

ფინანსთა სამინისტროს როლი ყოფილ მრძანებლურ საზოგადოებებში, ძირითადად, დაფინანსების წყაროს უზრუნველყოფა იყო როგორც ფიზიკური წარმოებისთვის, ისე სოციალური ტრანსფერების განხორციელებ-

ისთვის, რომელთა შესახებ დირექტივები და მოცულობა სადაც სხვაგან წყდება. რა თქმა უნდა, სახელმწიფო ბიუჯეტზე ფინანსთა სამინისტრო იყო პასუხისმგებელი, მაგრამ ეს არ იყო საქმარისი იმისათვის, რომ გაზრდილიყო სამინისტროს იერარქიული რილი იმაზე მეტად, რაც დარგობრივ სამინისტროთა უმეტესობას ქონდა. საერთო საწარმოო გეგმის “მინტრიზაციასთან” შედარებით, თითონ ბიუჯეტის შედგენა ნაკლებ მნიშვნელოვანი საშუალო იყო. ფინანსთა სამინისტროს ასეთი “უღირსი” და დასუსტებული პოზიცია მმართველ ძალაში ახლებური აზროვნების ძალზე ნაკლებ სტიმულის არსებობაზე მიანიშნებდა.

საბიუჯეტო კანონს თან ერთვოდა დეტალური ადმინისტრაციული ინსტრუქციების დიდი ოდენობა, რაც ინდივიდუალურ ინიციატივებს საშუალო შეთობების ან პრიორიტეტების შეცვლასთან დაკავშირებით მოქმედების არეულს უკიდურესად უზღუდავდა. კანონთა ინტერპრეტაცია უფრო მმართველი პარტიისა და მისი წევრების საქმე იყო, ვიდრე სასამართლოსი. ეს ყოფილი მმართველური გეგმების მქონე ქვეყნების ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანია, რომლის გაგებაც ძალზე რთულია. ყველაფერ არსებობდა “მეორეხარისხოვანი” (თუ პირველხარისხოვანი არა) “სასამართლო” სისტემა, რომლის ძირითადი საკმეც (ეროვნული კეთილდღეობის გაუმჯობესებისათვის ალბათ უფრო უარყოფითი, ვიდრე დადებითი) იმ ახალი ინიციატივების დაბლოკვა იყო, რაც პარტიისათვის ზიანის მომტანად ჩათვლებოდა.

3. საბიუჯეტო პროცესი

საბიუჯეტო პროცესი ძირითადად შეთანხმებული პროცედურა იყო, სადაც მონაპოლისტი პარტიის “დირექტიული ძალაუფლება” განსაზღვრავდა ყველა დონეზე მიმდინარე მოლაპარაკებების შედეგებს.

ყოფილ საბჭოთა კავშირში, მუნიციპალიტეტების დონეზე ადმინისტრაციული ორგანოები და საწარმოო ორგანიზაციები რეგონის დედაქალაქებში წარადგენდნენ ფიზიკური რესურსების და/ან ფულის მოთხოვნის განაცხადებს. ამ მუნიციპალიტეტთა წარმომადგენლები რეგონების დედაქალაქებში ცდილობდნენ თავიანთი გეგმური განაცხადების დატყვას ყველა სხვა განაცხადის წინააღმდეგ. მსგავსი პროცესი მიმდინარეობდა ეროვნულ დონეზეც, სადაც რეგონთა წარმომადგენლები თავიანთ გეგმებს საერთო ეროვნული გეგმის კოორდინატორებს, ანუ “გოსპლანსა” და ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენდნენ. საწარმოო ერთეულის განითარების პერსპექტივები მომავალ წელს მნიშვნელოვანწილად იყო დამოკიდებული გეგმურ დოკუმენტზე, რომელიც “ზევიდან” იყო მოწოდებული, ხოლო მასში მოცემული ინსტრუქციები შეეხებოდა იმას, თუ რა უნდა ეწარმოებინათ და რა რესურსები იყო საჭირო გეგმის შესრულებისათვის.

ამ პროცესის მიზანი იყო ორი გეგმური დოკუმენტის შემოშვება: ერთი, რომელშიც მოცემული იქნებოდა მთელი ქვეყნის საწარმოო გეგმა⁵, ხოლო მეორეში სახელმწიფო ბიუჯეტი. ზანტრალივი მოლაპარაკებების შემდეგ, ამ გეგმათა შესაბამისობის მიღწევისათვის ხდებოდა მათი უფრო დეტალიზება იქამდე, ვიდრე მოხდებოდა წლის ბოლოსათვის მათი ოფიციალურად დასამტკიცებლად უმაღლესი საბჭოსთვის წარდინება. ამ პროცესებთან ერთად მიმდინარეობდა პარალელური პოლიტიკური პროცესი, რომლის დროსაც კომუნისტური პარტია მუშაობდა იმაზე, რომ გეგმა თანხვედრილი ყოფილიყო მის პოლიტიკურ და სოციალურ ამოცანებთან, რაც ე. წ. “დირექტიული ძალაუფლების” გამოყენებით ხორციელდებოდა.

აუდიტს, სახელმწიფო ორგანიზაციების ან საწარმოო ერთეულების ფინანსური ჩანაწერების გარეშე, დამოუკიდებელი შემოწმების მნიშვნელობით, რათა გაკეთებულიყო დასკვნები მათ სიზუსტეზე და უტყუარობაზე, ყოფილ მმართველურ საზოგადოებებში სისტემატური ხასიათი არ ქონდა. კონტროლი ძირითადად შიდა შემოწმებას მოიცავდა, რაც გულისხმობდა იმის დადგენას, თუ რამდენად კარგად სრულდებოდა ყველა ინსტრუქცია ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღებისას და ბუღალტერიის წარმოებისას. ასეთი სახის შემოწმებები ტარდებოდა ფინანსთა სამინისტროს კონტროლისა და რევიზიის განყოფილების ფილით. მსგავსი პროცედურები სრულდებოდა აგრეთვე დარგობრივ სამინისტროებშიც. ეს უფრო სანისაქმეო სისტემას იყო, ვიდრე შიდა აუდიტის სისტემა (მისი დასავლური გაგებით), რადგან მას არავითარი კავშირი არ ქონდა ორგანიზაციულ განვითარებასთან. ამასთანავე, საბჭოთა კავშირში არსებობდა ე. წ. “სახალხო კონტროლის კომისიები”, რომელთა წევრებსაც პარტია იძახებდა, რათა მათ აღმოეჩინათ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ფაქტები, საბუღალტრო აღრიცხვის დარღვევები და ა. შ. თუმცა, ასეთი კომისიებს არ გააჩნდათ აუდიტისათვის საჭირო უნარ-ჩვევები და მათი საქმიანობა ნაკლებად ახდენდა ზემოქმედებას სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებაზე.

გ. სახელმწიფო ხარჯების მართვის გაუმჯობესება გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში

1. არსებული მდგომარეობა

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნები აღიარებენ სახელმწიფო ხარჯების ეფექტური მართვის არსებობის აუცილებლობას. სწორედ ამიტომ, ამ მიმართულებით მრავალი მნიშვნელოვანი რეფორმა ხორციელდება. თუმცა, წინა რეჟიმებით მიღებული შექვიდრობა კვლავაც ტვირთად აწევთ ამ ქვეყნებს.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე მრავალ ქვეყანაში შესაბამისი კონსულტაციებისა და კოორდინაციის გარეშე გადაწყვეტილებების მაღალ ემულონებში მიღების ტენდენცია კვლავ პრობლემებს უქმნის პოლიტიკის განვითარებასა და განხორციელებას. უფრო მეტიც, ხშირად საბიუჯეტო პასუხისმგებლობების განაწილება ფინანსთა სამინისტროსა და დარგობრივ სამინისტროებს შორის ნათლად არ არის განსაზღვრული. ამის გამო, ფინანსთა სამინისტრო ნაკლებად არის აღჭურვილი ძალაუფლებით, რათა შეისწავლოს საბიუჯეტო განაცხადები შესაფერის ღონეზე. ბიუჯეტის განაწილება, მაგალითად, მრავალრიცხოვანი დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების გამოყენებით და კაპიტალისა და დანახარჯების, პროგრამების დაგეგმარების ცალკეული პროცედურების დახმარებით, მისი განაწილების ეფექტურობას ამცირებს. მცირე პროგრესი შეინიშნება სტრატეგიათა შემუშავების ფუნქციის განმტკიცებაში და ბიუჯეტის შედგენასთან აუცილებელი კავშირის დამყარებაში. პარლამენტთა უმრავლესობა გამოუცდელია და ისინი ძირითადად ეერ ახერხებენ მათზე დაკისრებული კონტროლის ფუნქციის ეფექტურად შესრულებას. საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშების სტანდარტები, ფინანსური კონტროლისა და აუდიტის სისტემები დამატებით უნდა იქნას შემუშავებული და ეეროკავშირის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანილი. შესყიდვების სისტემებისა და მათი მარეგულირებელი კანონის შემუშავება შეუსაბამოდ მიმდინარეობს.

სახელმწიფო ხარჯების მართვასთან დაკავშირებული ეეროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ შემუშავებული სტანდარტების შესრულება კვლავაც რთულ ამოცანად რჩება რეგიონის იმ ქვეყნებისათვის, რომლებსაც ეეროკავშირში გაეყვანიანების სურვილი აქვთ. ფაქტურად, ეეროკომისისა და ადგიენ სახელმწიფო ხარჯების მართვის რამდე განსაზღვრულ მოდელს, რომელსაც წევრი სახელმწიფოები უნდა მიჰყვებოდნენ. თუმცა, არსებობს რამოდენიმე არაორაზროვანი მოთხოვნა, რომელიც არ შეეხება საერთო ფისკალურ დისციპლინას, ეეროკავშირის საკუთარი რესურსების მართვას და ფინანსურ კონტროლს. მაგრამ, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ეეროპის ქვეყნებში ეეროკავშირის სახსრების განაწილება და ეეექტური გამოყენება, ასევე, ფისკალური დისციპლინის დაცვის აუცილებლობა საჭიროებს სახელმწიფო ხარჯების მართვის რეფორმებს რამდენიმე ძირითად სფეროში. ეს რეფორმები, უპირველეს ყოვლისა, მიმართული უნდა იყოს საბიუჯეტო სისტემებში სასარგებლო პრაქტიკის აუცილებელ ელემენტთა განხორციელებისა და წევრი სახელმწიფოებისათვის ეეროკავშირის სპეციფიკური მოთხოვნების შესრულებისაკენ.

ამ ამოცანათა გათვალისწინებით, ქვემოთ წარმოგიდგენთ რამოდენიმე “საბაზისო” კრიტერიუმს, რომლებშიც მოცემულია წარმატებით ფუნქციონირებადი სახელმწიფო მართვის სისტემების მოთხოვნები, სადაც იგულისხმება როგორც ეეროკავშირის სახსრები, ისე ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ეროვნული რესურსები. ამ საბაზისო ღონისძიებების განხორციელებისა და სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების დასავლურ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის სტრატეგია განხილულია ქვემოთ მოცემულ “დ” და “ე” ნაწილებში.

2. საბაზისო ღონისძიებები

ა. ინსტიტუციონალური სტრუქტურა

ქვეყნის კონსტიტუციამ, ბიუჯეტის ორგანულ კანონსა და მათთან დაკავშირებულ სხვა კანონებში მოცემული უნდა იყოს ნათლად ჩამოყალიბებული პრინციპები. მარეგულირებელმა სქემამ უნდა დააბალანსოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ძალაუფლებები. პარლამენტს უნდა შეეძლოს ბიუჯეტის შესაფერის ღონეზე შესწავლა და ფისკალური პოლიტიკის განხილვა. იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას კარგი მარეგულირებელი მართვა და რესურსების ეეექტური განაწილება, ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს ეველა შემოსავალსა და დანახარჯს. დამატებითი საბიუჯეტო თანხები და გარე დაფინანსების წყაროები (მაგალითად, ეეროკავშირის სახსრები) გაერთიანებულ უნდა იქნას ეროვნულ ბიუჯეტში.

ბ. საშუალოდანა ფისკალური სქემა

ვეროკემპრის მომავალ წვერ სახელმწიფოებს უნდა შესწევდეთ საბიუჯეტო ინფორმაციის საშუალოადი-ან სქემაში წარმოდგენის და საშუალოდანი ფისკალური ამოცანების დასახვის უნარი. წვერად გახლო-მის შემდეგ, ვეროკემპრის საჯალური კავშირის ფარგლებში ან მის გარეთ სახელმწიფოებს მოუწევთ სტაბილური განვითარების ან გაერთიანების პროგრამების წარდგენა. ამ პროგრამებში დაკონკრეტებული უნდა იყოს იმ საშუალოდანი ფისკალური სქემის ძირითადი ელემენტები, რაც შესაბამისობაშია გან-საზღვრულ მეთოდოლოგიურ პრინციპებსა და სტანდარტებთან (მაგალითად, ეროვნული ანგარიშების სტატისტიკა უნდა შეესაბამებოდეს SNA 93-ს¹ და ESA95-ს²).

გ. ბიუჯეტის მომზადების 'პროცესი

ბიუჯეტის მომზადების პროცესში უნდა არსებობდეს ნათლად ჩამოყალიბებული და ადეილად გასაგები ეტაპების თანმიმდევრობა, სადაც თითოეული ეტაპისათვის გამოყოფილი იქნება საკმარისი დრო მისი წარმატებით შესრულებისთვის. უნდა გაერთიანდეს საოპერაციო და კაპიტალდაზანდებათა დანახარჯების ბიუჯეტის მომზადებისას გამოყენებული პროცედურები. აგრეთვე, გათვალისწინებულ უნდა იქნას შესაძლო პრობლემები. ბიუჯეტის პროექტი უნდა წარუდგეს პარლამენტს ისეთი ფორმით, რომ ამ უკანასკნელმა შეძლოს მისი შესაფერის დონეზე შესწავლა. მასში განსაზღვრული უნდა იყოს ფისკალური პოლიტიკის ამოცანები, მაკროეკონომიკური სქემა, საბიუჯეტო პოლიტიკა და ძირითადი ფისკალური რისკები, რომელთა განსაზღვრაც წინასწარ არის შესაძლებელი. საბიუჯეტო ინფორმაცია საზოგადოებას გასაგები და ხელმ-ისაწვდომი ფორმით უნდა მიეწოდოს.

დ. ბიუჯეტის შესრულება და მონიტორინგი

დარგობრივმა სამინისტროებმა უნდა დაიცვან პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ხარჯვის ზღვრები, ხოლო ფინანსთა სამინისტროს კი უნდა შესწევდეს უნარი, ზედამხედველობა გაუწიოს ამ ზღვრების დაცვას. ფინანსთა სამინისტრო ფინანსურ ანგარიშთა უნიფიცირებული სისტემის საფუძველზე უნდა აკონტროლებდეს წლის განმავლობაში წარმოებულ ხარჯვით პროცესს. პერსონალის დანახარჯთა მონი-ტორინგისა და კონტროლის სისტემები ისეთივე მკაცრი უნდა იყოს, როგორც ბიუჯეტის სხვა სფეროებში არსებული სისტემები. დარგობრივმა სამინისტროებმა რეგულარულად უნდა წარუდგინონ ანგარიშები ფინანსთა სამინისტროს, რომელიც მთავრებს ფაქტობრივი ხარჯვის შედარებას საბიუჯეტო ასიგნებების მიერ გაკეთებულ ყოველთვიურ პროგნოზებთან. პარლამენტსა და მინისტრთა საბჭოს უნდა გააჩნდეთ შესაბამისი პასუხისმგებლობა ბიუჯეტთან დაკავშირებული ფინანსური საქმიანობის ამსახველი პერიოდულ ანგარიშების შემოწმებაზე და შეცვლილი ეკონომიკური და ფინანსური მდგომარეობით გამოწვეული მიზნებისა და პოლიტიკის გადახედვაზე. სალაროს მენეჯმენტის (ან ხაზინის) ფუნქცია მკაცრად უნდა იმართებოდეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ კონტროლირებადი ხაზინის საერთო ანგარიშის საშუალებით.

ე. საბუღალტრო აღრიცხვა და ანგარიშგება

ეროვნულ დონეზე არსებულ საბიუჯეტო და საბუღალტრო კატეგორიებს უნდა გააჩნდეთ კლასიფიკაციის საერთო სისტემა, რომელიც გააადვილებს პოლიტიკის ანალიზს და ხელს შეუწყობს ანგარიშვალდებულების განმტკიცებას. საბუღალტრო აღრიცხვის ცნებები მეთავსებადი უნდა იყოს იმ ცნებებთან, რომლებიც დაკავ-შირებულია ვეროკემპრის სახსრების ხარვეჯისთან (გაღდებულებები, გადასახდლები, დასაშვები დანახარჯე-ბი და ა. შ.), ხოლო "დეფიციტისა" და "ხელისუფლების" განმარტებას თანხვედრა უნდა ჰქონდეს ESA95-ის სტანდარტებთან. ფისკალური ანგარიშგება უნდა იყოს დროული, დეტალური, უტყუარი, სადაც გამოვლე-ნილი იქნება ბიუჯეტრიდან გადახრები. უნდა შემუშავდეს ხარვეჯითი პოლიტიკისა და პროგრამების (მათ შორის ვეროკემპრის წყაროებიდან დაფინანსებული) ეფექტურობის შეფასების პროცედურები.

ვ. ფინანსური კონტროლი

აუცილებელია ერთიანი, დეტალური ხასიათის საკანონმდებლო ბაზის არსებობა, რისი საშუალებითაც მოხდება სისტემების, პრინციპებისა და მმართველობითი კონტროლის (ან შიდა კონტროლის) ფუნქციონ-ირების განსაზღვრა. კარგი შიდა (მმართველობითი) კონტროლისათვის მნიშვნელოვანია შემდეგი სისტემე-ბისა და პროცედურების არსებობა: (1) ფინანსური ანგარიშების სტანდარტები და ნორმები; (2) საბუღალ-

ტრო აღრიცხვის თანამედროვე სისტემა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სტანდარტებთან; (3) შემოქმედების განსაზღვრული შედეგი, რომელიც ევროკავშირის სახსრების მართვასთან დაკავშირებით ნათლად უნდა განსაზღვრავდეს სხვადასხვა მონაწილე ეროვნული ერთეულების (მათ შორის ეროვნული ფონდის, საგადასახდელო და რეფორმის განმახორციელებელი უწყებების (როგორც ეს ევროკავშირის ნორმებითაა განსაზღვრული)) როლს და პასუხისმგებლობას; (4) ვალდებულებათა და გადასახდელების წინასწარი კონტროლი; (5) სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურები, რომლებიც შესაბამისობაში იქნება ევროკავშირის ნორმებთან და ეფექტურად ხორციელდება; (6) სახელმწიფო შემოსავლების კონტროლი.

ასევე უნდა არსებობდეს შიდა აუდიტის/ინსპექტორების ეფექტური მექანიზმები. ისინი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ კრიტერიუმებს: (1) იყოს ფუნქციურად დამოუკიდებელი; (2) ფლობდეს შესაბამის ნებართვას აუდიტის ჩატარებაზე; (3) იყენებდეს საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ აუდიტურ სტანდარტებს. უნდა არსებობდეს ისეთი სისტემები, რომელთა დახმარებითაც მოხდება დარღვევების თავიდან აცილება ან მათი აღმოფხვრა, დარღვევების ან დაუდევრობის შედეგად დაკარგული თანხების ანაზღაურება.

ზ. შესყიდვების სისტემა

ევროკავშირის ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანაა ფუნქციონირების მიღწევა შესყიდვის ბაზარზე, რომლის ძირითადი გარანტი და კარგი მმართველობის მნიშვნელოვანი ელემენტი შესყიდვების ეფექტურად ფუნქციონირებადი სისტემაა, სადაც სახელმწიფო სექტორებიდან კონტრაქტის მოსაპოვებლად ხელი უნდა ეწყობოდეს კონკურენციას. შესყიდვების კარგად დაგეგმილმა სტრატეგიამ შეიძლება შეამციროს სახელმწიფო ხარჯები; ხელი შეუწყოს კერძო სექტორის განვითარებას; შეამციროს დანაკარგები, დაბრკოლებები, კორუფციის დონე და მთავრობის არაეფექტურობა.

შესყიდვების პროცედურების გაუმჯობესების ღონისძიებები გულისხმობს: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ სრულყოფილი კანონმდებლობის არსებობას; სახელმწიფო შესყიდვების ცენტრალური ორგანიზაციის შექმნას, რომელსაც დაეკისრება სრული პასუხისმგებლობა სახელმწიფო შესყიდვების პოლიტიკის და ეროვნული გადამზადების პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაზე; ხარჯვაზე პასიხუნსმგებელი ერთეულების უნარის დახვეწას; ეფექტური კონტროლის და საჩივრების განხილვის პროცედურების დაწესებას.

თ. ევროკავშირის სახსრების საბიუჯეტო მართვა

წევრობის კანდიდატი ქვეყნებისაგან ევროკომისია მოელის, რომ ისინი მზად იქნებიან, მართონ მათთვის გამოყოფილი სახსრები (phare/ISPA/SAPARD) ისე, რომ ევროკავშირის წევრად გახდენისას ჰქონდეთ აუცილებელი ბიუჯეტი და გააჩნდეთ კონტროლის ინსტრუმენტები. ამისათვის მთავრობას უნდა გააჩნდეს გრძელვადიანი პროგრამების წარდგენის უნარი, სადაც გათვალისწინებული იქნება ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებზე კოორდინაცია, თანადაფინანსების დახვეწილი პროცედურები, ასეთი პროგრამების ტექნიკური და ეკონომიკური შეფასება.

დ. მიდგომები მართვაში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ

სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემის გამარტივება გულისხმობს ისეთი სტრატეგიის შემუშავებას, რომლის საშუალებითაც მოხდება რეფორმირება და ცვლილებების ჯეროვანი მართვა. ეს ნაწილი აჯამებს ამ წიგნის ძირითად იდეებს, წარმოადგენს ზოგად და პრაქტიკულ მოსაზრებებს სტრატეგიის შემუშავებასთან და ცვლილებების მართვასთან დაკავშირებით. რეფორმის სტრატეგიის მომზადების საწყისი ეტაპი უნდა იყოს არსებული საბიუჯეტო სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეების დეტალური შეფასება. ამ მიზნით, პირველ დანართში მოცემულია კითხვარი, რომელიც საბიუჯეტო სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შეფასებაში დაეხმარებათ.

1. საბიუჯეტო სისტემების რეფორმირებისადმი არსებული მიდგომა

ა. დეტალური აუცილებლობა

სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემა მოიცავს მრავალრიცხოვან დამხმარე მომსახურებებსა და

ქვესისტემებს, დაწყებული მაკროეკონომიკური პროგნოზირებიდან და დამთავრებული ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის/პოლიტიკის შეფასებამდე. ამ ქვესისტემებს შორის მჭიდრო კავშირები არსებობს. ერთ-ერთი მათგანის წარმატებლობამ შესაძლოა უარყოფითი ზეგავლენა იქონიოს სხვა ქვესისტემებზე და გამოიწვიოს მთელი საბიუჯეტო სისტემის ეფექტურობის დაქვეითება. იმისათვის, რომ რეფორმისათვის აუცილებელი ღონისძიებები სწორად იქნეს შერჩეული და დადგეგმოს მათი ეტაპობრივი განხორციელება, გადაწყვეტი მიიღება ენიჭება იმ ძირითადი პრობლემების გამოწვევები მიზეზების დადგენას, რასაც ბიუჯეტის მართვისას ვაწყლებით. თუმცა, ამის განხორციელება ადვილი არ არის. მაგალითად, როგორ აეხსნათ შემოსავლების არარეალური პროგნოზები, პროგნოზირების სუსტი ტექნიკური შესაძლებლობები, გარეშე მოვლენები, რომლებიც პროგნოზისტების მოქმედების არეალის მიღმა რჩებიან, ან შემოსავლების პროგნოზის შეგნებელი მანიპულაცია იმისათვის, რომ ხარვეზი ნაწილში მოხდეს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების დაყოვნება.

წარმატებული რეფორმის განხორციელებისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია რეფორმის ამოცანების განსაზღვრა, ხოლო შედეგად – საბიუჯეტო სისტემის დეტალური განხილვა, რათა გამოვლინდეს ძირითადი სუსტი მხარეები და განისაზღვროს ის ცვლილებები, რაც უნდა განხორციელდეს ამ პრობლემების მოსაგვარებლად. ასეთი განხილვა უნდა შედგებოდეს პრობლემების განსაზღვრისაგან, სხვადასხვა დამხმარე სისტემების მიმოხილვისგან, ყველა ურთიერთკავშირისა და ინსტიტუციონალური სისუსტის დადგენისგან. საბიუჯეტო რეფორმა უნდა შედგებოდეს სხვადასხვა სფეროებში განსაზღვრული დამატებითი ქმედებისაგან. ვიწრო ფოკუსირების მქონე რეფორმები შიშრად წარმატებულია. მაგალითად, ილუზორული იქნება მნიშვნელოვანი სარგებლის მიღების მოლოდინი პროგრამის ფინანსური დაგეგმარების, ან ვრცელვადიანი დაგეგმარების პროცედურების შემოღებით, თუ საბიუჯეტო პროცესში მკაცრი შეზღუდვები არ იქნება გათვალისწინებული. უფრო მეტიც, მნიშვნელოვანია ისეთი “ქაღალდზე არსებული რეფორმების” თავიდან აცილება, რომელიც ერთი ღონისძიებებიდან მეორეზე მიღწეული შედეგების გაუანალიზებლად გადასვლას და საბიუჯეტო სისტემის სხვა ელემენტებისადმი უყურადღებობას გულისხმობს.

ასევე, აუცილებელია რეფორმისათვის მნიშვნელოვანი ღონისძიებების სწორად შეჩვენა, რათა მიღწეულ იქნას დაგეგმარების სამი ძირითადი ამოცანა: ფისკალური დისციპლინა, რესურსების ეფექტური განაწილება და საოპერატიო ეფექტურობა ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით. მაგალითად, სახაზინო სისტემის შექმნა განამტკიცებს ფისკალური დისციპლინა. იგი სასარგებლოდ უნდა ჩაითვალოს გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში. თუმცა, სახაზინო სისტემის შექმნამ ხარვეზზე პასუხისმგებელი ერთეულები არ უნდა განათვისუფლოს ნაკისრი საბუღალტრო ვალდებულებებისაგან და ხელი არ უნდა შეუშალოს სახელმწიფო ხარჯების პროგრამების ეფექტურ მართვას. დარგობრივ სამინისტროებში საბუღალტრო აღრიცხვისა და მართვის სისტემების განმტკიცების სტიმულირებას შედეგად უნდა მოჰყვეს ახალი სახაზინო სისტემის შექმნა. უფრო მეტიც, ბიუჯეტის მომზადების პროცედურების გაუმჯობესება ხაკასო ოპერატივის უფრო ეფექტური მართვის პირობებში უნდა ხდებოდეს.

აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას სახელმწიფო ხარჯების მართვისა და სხვა სისტემებს შორის კავშირი (როგორცაა პოლიტიკური და მმართველობითი სისტემები). მაგალითად, ხარვეზზე პასივისმგებელი უწყების დანახარჯებზე კონტროლის განმტკიცებისათვის, სახელმწიფო შესყიდვებისა და აღმასრულებელი რესურსების მართვის გაუმჯობესება ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც თავად საბიუჯეტო პროცედურების რეფორმები. აგრეთვე, აუცილებელია ბიუჯეტის მომზადების პროცესისა და საინფორმაციო სისტემების დახვეწა არაოფიციალური გადაწყვეტილებების მიღებისათვის. თუმცა, არ უნდა დავივიწყოთ ისიც, რომ სტრატეგიის შერჩევა პოლიტიკურ მიზნებს ემსახურება, ხოლო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცედურის განმტკიცება კი მოითხოვს იმ მრავალრიცხოვანი ფაქტორების გათვალისწინებას, რაც დაკავშირებულია ამ გადაწყვეტილებების მიღებასთან. შესაბამისად, ასევე მნიშვნელოვანია ისეთი საკითხების წინ წამოწევა, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო კოორდინირების მექანიზმებთან, კავშირებთან აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის, საკანონმდებლო ორგანოს შესაძლებლობასთან დეტალურად შეისწავლოს ბიუჯეტი.

ბ. ინსტიტუტები და ორგანიზაციები

სახელმწიფო ხარჯების მართვის გაუმჯობესებისათვის აუცილებელია როგორც ინსტიტუციონალური (მარველურები და პროცედურული) რეფორმა, ისე ორგანიზაციული განვითარება. იმ ძირითადი წესების თანამდებროვ გაგებით, რაც ორგანიზაციისა და ინდივიდების ქცევის მართავს, საბიუჯეტო სისტემის

გაუმჯობესება ძირითადად ინსტიტუციონალური ცვლილებების პროცესებშია. განსხვავება "ინსტიტუტსა" და "ორგანიზაციას" შორის და მათი ურთიერთზეგავლენა გვეხმარება იმის გაგებაში, თუ რაოდენ რთულია გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში სახელმწიფო ხარჯების მართვის გაუმჯობესება. შესაძლებელია ბიუჯეტის შემადგენელი ორგანიზაციების გამოხსორება, მაგრამ ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური ქვეყნის უცვლელი დარჩება, თუ წესები და პროცედურები არ შეიცვლება. თუმცა, ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ წესების მოდიფიკაცია ვერ მოიტანს სასარგებლო შედეგებს, თუ იმავდროულად არ მოხდება დადებითი ორგანიზაციული ცვლილებები.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე მრავალ ქვეყანაში აუცილებელია საკანონმდებლო ბაზის მოდერნიზება და მისი ამოქმედების წესების შემუშავება. საჭიროა დარეგულირდეს ბიუჯეტის მომზადებისა და შესრულების პროცესი. თუმცა, ქვეყნის მიერ "არაოფიციალური წესების" გაგება (იმ წესებისა, რომლებიც განსაზღვრავს ხალხის, პოლიტიკოსებისა და სახელმწიფო მოხელეების ქცევას) აუცილებელია იმისათვის, რომ შემუშავებულ იქნას რეფორმის ღონისძიებები, დაიხვეწოს და უფრო ეფექტური გახდეს ოფიციალური წესები. ასე, რომ ქვეყანას შესაძლოა გააჩნდეს სამაგალითო ოფიციალური წესები, მაგრამ ამას აზრი არა აქვს, თუ მათი განხორციელება შეუძლებელია იმის გამო, რომ არსებობს უფრო გავლენიანი არაოფიციალური წესები. არაოფიციალური წესების გამოვლენაში გვეხმარება ოფიციალური წესების გამოყენებით სისტემბურად შედარების წარმოება იმის გასაგებად, თუ რამდენად შეესაბამება რეალური სურათი გვემთავადადისწინებულს. ბევრ არაოფიციალურ წესს უარყოფითი ზეგავლენა აქვს საბიუჯეტო სისტემაზე (მაგალითად ისეთი, რასაც კოორდინაციულ ან პატრონაჟულ მიყვარს). იმისათვის, რომ ასეთი წესები უფრო თვალსაჩინო გახდეს საჭიროა მოქნილობა, სიფრთხილე, გაზრდილი გამჭვირვალობა. დიდი სიფრთხილის გამოჩენა საჭირო შედეგებზე ორიენტირებული მმართველობითი ტექნიკის გააზრებაზე, რადგან ძალზე ადვილია ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესების სტიმულირების სისტემების ბოროტად გამოყენება. მეორეს მხრივ, ზოგიერთ არაოფიციალურ წესს და პროცესს შეუძლია დადებითი გავლენა იქონიოს საბიუჯეტო სისტემაზე (მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყანაში სახელმწიფო მოსამსახურეთა შესარჩევანი არაფორმალურმა საქმიანობამ შესაძლოა თავიდან ააცილოს მთავრობას პოტენციური კონფლიქტი ბიუჯეტის მომზადებისას). საბიუჯეტო რეფორმაზე მუშაობისას მთავრობები უნდა დარწმუნდნენ იმაში, რომ დადებითი ზეგავლენა შენარჩუნებული იქნება.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანაში ფრაგმენტული ორგანიზაციული ღონისძიებები და დეპარტამენტებს შორის სუსტი კოორდინაცია აწერხებს საბიუჯეტო საქმიანობათა ეფექტურ კოორდინაციას. როგორც უკვე აღინიშნა, საბიუჯეტო პროცესი უნიფიცირებული უნდა იყოს, ხოლო ფინანსთა სამინისტრო კი აღჭურვილი იყოს შესაბამისი ძალაუფლებით. ეს უკანასკნელი ორგანიზებული უნდა იყოს ფუნქციონალური ღონისძიების მიხედვით. საბიუჯეტო განყოფილება სრულად უნდა იყოს პასუხისმგებელი ბიუჯეტის მომზადებაზე, აგრეთვე: (1) კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტზე, (2) სექტორული საბიუჯეტო განაცხადების განხილვაზე, რაც გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში ისეთ "დარგობრივ დეპარტამენტებს" საშუალებთ უზრუნველდება, რომლებიც საბიუჯეტო განყოფილებისაგან დამოუკიდებელია. მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზირების დეპარტამენტი (ერთეული) უნდა ჩამოყალიბდეს ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში. ზოგიერთ ქვეყანაში სახაზინო დეპარტამენტსა და საბიუჯეტო დეპარტამენტს შორის პასუხისმგებლობების განაწილებაში სიცხადე უნდა იქნას შეტანილი. ასევე, უნდა განმტკიცდეს ამ ორ დეპარტამენტს შორის კოორდინაცია, განსაკუთრებით კი ბიუჯეტის შესრულების და ნაღდი ფულის ხარჯვის გეგმების მომზადებისას. ვალების მენეჯმენტის დეპარტამენტი, რომელიც ზოგჯერ ორ განსხვავებულ ერთეულადაა გაყოფილი, უნდა გაერთიანდეს. უნდა არსებობდეს მჭიდრო თანამშრომლობა ვალების მენეჯმენტის დეპარტამენტსა და ბიუჯეტის შესრულებაზე და ნაღდი ფულის სახარჯვის გეგმების მომზადებაზე პასუხისმგებელ დეპარტამენტს შორის. გარდამავალი ეკონომიკის შესრულების ქვეყანაში, კოორდინაცია საგადასახლო ადმინისტრაციასა და სხვა დეპარტამენტებს შორის, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან წლიური საგადასახლო პროგნოზების შედგენაზე და ბიუჯეტის შესრულების პროცესში მათი ცვლილებების შეტანაზე, ძალზე სუსტია და უნდა განმტკიცდეს. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმრავლესობაში უნდა გაღრმავდეს თანამშრომლობა სამინისტროებს შორისაც, როგორც პოლიტიკურ, ისე საქმიანობის დონეზე; მაგალითად, ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროებსა და სტატისტიკის ეროვნულ დეპარტამენტს შორის.

გ. მთავრობის შიგნით მიმდინარე რეფორმათა მართვა

სექტორულ ღონეზე საჭიროა განხორციელდეს საეკონომიკური ღონისძიებები, რათა ცენტრალურ ღონეზე

დაწყებული რეფორმები უფრო ეფექტური გახდეს. მაგალითად, საინვესტიციო დაგეგმარების გაუმჯობესება მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია იმ პროცედურათა ეფექტურობაზე, რომლებიც შეეხება სამინისტროებსა და უწყებებში პროექტების გულდასმით შერჩევას. ამის მსგავსად, დავლიანებათა წარმოშობის პრობლემის მოგვარება საჭიროებს ეფექტურ შიდა (მმართველობით) კონტროლს დარგობრივ სამინისტროებში.

ფინანსთა სამინისტრომ უნდა მოამზადოს სხვადასხვა სფეროებში განსახორციელებელი რეფორმის საერთო სქემა და უზრუნველყოს შესაბამისი სტიმულების და მითითებების არსებობა. მაგრამ, თავად რეფორმის ღონისძიებები უნდა განსაზღვროს და განხორციელდეს დარგობრივი სამინისტროების მიერ. რეაღორად, შესაძლებელია საჭირო ვანდის რეფორმის ორ ნაწილად განხორციელება. ყოველივე ამას, საყარადლოდ, დასჭირდება როგორც ცენტრალურ დონეზე პარალელური რეფორმების განხორციელება, სადაც ყურადღება გამახვილდება ფისკალური დისციპლინის გაუმჯობესებაზე და რესურსების სტრატეგიულ განაწილებაზე, ისე სექტორულ დონეზე რეფორმების ჩატარება, სადაც აქცენტი გაკეთდება სექტორში რესურსების განაწილებაზე და შიდა (მმართველობითი) კონტროლისა და ტექნიკური ეფექტურობის გაუმჯობესების ღონისძიებებზე. ამ ორი პარალელური ღონისძიების ინტეგრირების ხარისხი დამოკიდებულია ღონისძიებათა ხასიათზე, მაგრამ უნდა ვეცადოთ, თავიდან ავიცილოთ მათი ურთიერთდაპირისპირება. მაგალითად, პროგრამების შედგენის სპეციალური ინსტრუმენტები, როგორცაა პროგრამათა ბიუჯეტების შედგენა, შესაძლოა შემუშავებულ იქნას რამდენიმე სექტორში მთავრობის მონაწილეობის გარეშე. მიუხედავად ამისა, მსგავსი ქმედებები სექტორულ დონეზე შესაბამისი უნდა იყოს დადგენილ საერთო საბიუჯეტო ზღვრებთან, რომლებიც ცენტრალურ დონეზე უნდა დაწესდეს.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე მრავალ ქვეყანაში უწყებათშორისი კომუნიკაციის არარსებობა და ინფორმაციის გაცეკლის სურვილის ნაკლებობა იწვევს პოლიტიკის ღეზინტეგრირებულად ფორმულირებას და გადაწყვეტილებების განცალკევებულად მიღებას, რაც რეფორმების განხორციელებას სერიოზულ პრობლემებს უქმნის. უნდა გადაწყდეს, თუ როგორ გაუმჯობესდეს კომუნიკაცია და შეეცადოს ინფორმაციის ღირებულება სახელმწიფო სექტორში. სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების მდგრადი გაუმჯობესების სახელმძღვანელო კრიტერიუმები უნდა იყოს საერთო ბიუჯეტის ფორმულირების კომპონენტებს და სააღმსრულებლო სისტემებს, სამინისტროებსა და უწყებებს, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონალურ ერთეულებს შორის კავშირების განმტკიცება. სპეციალური საბიუჯეტო პროცედურის განმტკიცების მხარდაჭერისასაც კი, მნიშვნელოვანია ხელი შეეწყოს სხვა სახელმწიფო უწყებებთან თანამშრომლობას და დადებით ურთიერთგავლენას. ასეთი ხელშეწყობები არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ რიტორიკით, არამედ შედეგად უნდა მივიღოთ ინფორმაციის გაცეკლის სტიმული, ტრენინგების ჩატარება და თანამშრომლობა. სპეციალური ყურადღება უნდა დაეთმოს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონალურ ხელისუფლებებს შორის კავშირებს. ფუნქციების გადაცემის გაზრდილი ხარისხი მითითებს ინფორმაციის გაცეკლის სისტემის გაუმჯობესებას და ფისკალური პრობლემების შესახებ რეგიონალური ხელისუფლების დონეზე ინფორმირებულობას.

დ. რეფორმის განხორციელების ტემპები

საბიუჯეტო რეფორმის დეტალური დამუშავება არ გულისხმობს "დიდი აფეთქების" მსგავსი რეფორმის თეორიის შექმნას, ან განვითარებული ქვეყნების მოდელის პირდაპირ გადმოტანას. "სასარგებლო პრაქტიკის" მოდლები კარგია გამოცდილებით მიღებული გაკვეთილების ასაივისებლად. მაგრამ, თავად "სასარგებლო პრაქტიკის" ცნება სამიზნა იმ შემთხვევაში, როცა მისი მნიშვნელობა დამახინჯებულია და გულისხმობს საბიუჯეტო მოდლებს ადგილობრივი რეალობის კარგად გახრების გარეშე გადმოტანას (განსაკუთრებით კი იმ "არაოფიციალური წესების" გათვალისწინების გარეშე, რომლებიც მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს სახელმწიფო მოხელეების თუ მათი კერძოსექტორული კოლეგების ქცევას). ოფიციალური წესების გადმოტანა გაცილებით უფრო ადვილია, ვიდრე არაოფიციალურისა. უცხოური ინსტიტუციონალური პრაქტიკის გადმოტანის საკითხი მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა იყოს განხილული, როცა ასეთ პრაქტიკაში ოფიციალური წესების სერიოზული ნაწილია ნაგულისხმები. ასეთი შემთხვევები სახელმწიფო ხარჯების მართვის უფრო ტექნიკურ სფეროებში ხდება, მაგალითად, როგორცაა საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები ან ფინანსური კონტროლი (თუმცა, ასეთ სფეროებშიც სიფრთხილე საჭიროა). ამისგან განსხვავებით, როცა რეფორმის ბუნება თავადვე გულისხმობს არაოფიციალური წესების მაღალ შემცველობას, მაგალითად, "მმართველობით" სფეროში, ან იქ, სადაც ინსტიტუციონალური სტიმული მონაწილეობს, აუცილებელია რეფორმები ადვილზე იყოს შემუშავებული, ხოლო საზღვარგარეთიდან გადმოტანის

შემთხვევაში საჭირო იქნება მათი სერიოზული ადაპტირება. ბევრი სერიოზული შეცდომა იქნა დაშვებული გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ე. წ. "სახელმწიფო ხარჯების მართვის ახალი სისტემის" ასპექტების (რომელიც ცოტა ხნის წინ იქნა მიღებულ OECD-ის რამდენიმე ქვეყნის მიერ) კოპირების გამო (იხ. მაგალითად, ეერპანისა და ალენის ნაშრომები, 1999).

ის სპეციფიკური ინსტრუმენტები და საბიუჯეტო ტექნიკა, რომელიც ერთ ქვეყანაში ეფექტურად ხორციელდება, შესაძლოა მთლიანად შეცვლინოს უბრალოდ მოძველებული იყოს. უნდა გაითვალისწინოთ ისიც, რომ შინაარსი უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ფორმა. ასე, რომ ბიუჯეტის შედგენის "პროგრამული" მიდგომის ისეთი ცნებები, როგორცაა ორგანიზაციული და მმართველობითი ამოცანების ნათლად ჩამოყალიბება, შეფასების გზით ბიუჯეტის შედგენისა და მისი შესრულების კონტროლირება, ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის მონიტორინგი, შეიძლება გამოყენებულ იქნას "ტრადიციულ" საბიუჯეტო სისტემაზე ეტაპობრივი გადასვლისას. უფრო მნიშვნელოვანია ასეთი ცნებების შემუშავება, ვიდრე ბიუჯეტის ფორმატის შეცვლა.

ხშირად დავობენ იმის თაობაზე, თუ რომელი მიდგომა უნდა იყოს გამოყენებული საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისას: "ღივი აუცილებელი" თუ რეფორმისტული. თუ ამ პოლემიკას ზოგადი თვალსაზრისით განვიხილავთ, იგი შესაძლოა არარეალურადაც კი მოგვეჩვენოს. რეფორმის განხორციელების ტემპი უნდა განისაზღვროს ქვეყანაში შექმნილი გარემოსა და პრიორიტეტების გათვალისწინებით. იგი დამოკიდებულია იმ ამოცანებზე, რომლებიც დასახულია განსაზღვრული ღონისძიებების განსახორციელებლად. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში, უფრო ზუსტად კი იმ ქვეყნებში, რომლებიც ევროკავშირში გაწევრიანების კანდიდატები არიან, საბიუჯეტო რეფორმების ტემპი ძირითადად, უნდა განისაზღვროს შემდეგი ორი საკითხით:

რეფორმები მიმართული უნდა იყოს ძირითადი უფლებების მოპოვებაზე და საჭირო ღონისძიებების განხორციელებაზე, რათა დაკმაყოფილებულ იქნას განვითარებული ქვეყნების მინიმალური სტანდარტები. მთავარი ყურადღება უნდა დაეთმოს იმ საბაზისო ღონისძიებების განხორციელებას, რაც უკვე შეუვარაუდებელია ამ თაგში. ზოგიერთ სფეროში, განსაკუთრებით ფინანსური კონტროლისა და შესყიდვების სფეროში, ეს ღონისძიებები მოიცავს საეკონომიკურ მოთხოვნებს, რომლებიც *acquis communautaire*-ს ნაწილია, ანუ წარმოადგენს ევროკომისიის წესებისა და ნორმების ოფიციალურ სექსას. ამ წიგნის პირველ დანართში მოცემული კითხვარი წარმოადგენს ღირებულ ინსტრუმენტს იმისათვის, რომ შეფასდეს სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემის ძლიერი და სუსტი მხარეები და განისაზღვროს ის, თუ რომელ სფეროში უნდა განხორციელდეს გარკვეული ქმედებები.

რეფორმირების პროცესი ხანგრძლივია. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საბიუჯეტო რეფორმა ის პროცესია, სადაც კეთების დროს ხდება სწავლა. საბიუჯეტო სისტემებზე უარყოფითი გავლენას ახდენს ისეთი ფაქტორები, როგორცაა პოლიტიკური არასტაბილურობა, კერძო ინტერესების დაცვა, არსებულ ვალდებულებებსა და რესურსებს შორის სტრუქტურული დისბალანსი, ინფლაციის მაღალი დონე. ეს რეალობები გათვალისწინებულ უნდა იქნას რეფორმების ეტაპობრივი განხორციელების და მისი პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრებისას. უფრო მეტიც, რეფორმების განხორციელებისას საბიუჯეტო სისტემასა და სხვა სისტემებს შორის არსებულმა ურთიერთკავშირმა შესაძლოა მოულოდნელი შედეგები მოიტანოს. ცვლად ეკონომიკურ და პოლიტიკურ გარემოს შესაძლოა დასჭირდეს რეფორმის დამატებითი ღონისძიებები. რეფორმის განხორციელების პროცესში აუცილებელია მოხდეს რეფორმის შედეგების სისტემატური და რეგულარული შეფასება, რათა უზრუნველყოფილ იქნას რეფორმის სწორად განხორციელება და მასში შესწორებების შეტანა. საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისას შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს გაუთვალისწინებელ მოვლენებს და გაჩნდეს დაბრკოლებები. ამისათვის მუდმივად უნდა მოწმებოდეს, თუ რამდენად რეაგირებს რეფორმა მომხდარ ცვლილებებზე.

2. სამოქმედო გეგმის მომზადება და მისი მონიტორინგი

საბიუჯეტო სისტემის შეფასების საფუძველზე რეფორმის ძირითადი ღონისძიებების განისაზღვრის შემდეგ, შესაძლებელი იქნება ეტაპობრივი სამოქმედო გეგმის მომზადება. ეს გეგმა უნდა შეიცავდეს შემდეგ ელემენტებს:

- რეფორმის საერთო მიზანი და მისი თითოეული ნაწილის განსაზღვრული ამოცანები;

შემაღერელი ნაწილების ჩამონათვალი (მაგ.: ბიუჯეტის მომზადების პროცესის გამარტივება, ბიუჯეტის ახალი ორგანული კანონის მომზადება და ა. შ.).

რეფორმის მომზადებისა და განხორციელებისთვის აუცილებელი *საქმიანობების* ჩამონათვალი (მაგ.: ექსპერიმენტული კვლევები, მომხმარებელთა კონტროლი, გადაზმადების კურსები); ამ საქმიანობათა დასრულების ბოლო ვადა; მთავარი ამოცანების შესრულების ძირითადი უტაპები;

მიღწეული პროგრესის მონიტორინგის *ინდიკატორები*;

რეფორმის მომზადებისათვის აუცილებელი *ორგანიზაციული ღონისძიებები* და მის განხორციელებაზე ზედამხედველობა;

რესურსები, რომლებიც მოხმარდება რეფორმას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას საჭირო ტექნიკური დახმარება, შეებნილ იქნას მოწყობილობები და კომპიუტერის პროგრამული უზრუნველყოფა, მომზადდეს პერსონალი და ა. შ.

მნიშვნელოვანია რეფორმის სხვადასხვა ნაწილების სწორად დაკავშირება; მაგალითად, ბიუჯეტის მომზადებისა და შესრულების საინფორმაციო სისტემის დეტალური გვემის შედგენამდე, აუცილებელია საბიუჯეტო პროცედურების, ბიუჯეტის კლასიფიკაციის სისტემის და ანგარიშთა გვემის გადახედვა.

სამოქმედო გვემა უნდა მოიცავდეს პროგრესის შეფასების ინდიკატორებს. მასში გათვალისწინებულ უნდა იქნას რეფორმის პროცესთან დაკავშირებული შენიშვნების სისტემა. აღნიშნული ინდიკატორებით უნდა გაიზომოს:

რეფორმის მომზადებასა და განხორციელებაში მიღწეული პროგრესი. რეფორმის პროგრამის მართვისათვის აუცილებელია ვაწარმოთ მონიტორინგი: (1) რეფორმაზე ვაწეული დანახარჯებზე (მაგ.: პერსონალის მიერ ნამუშევარი საათები, შეებნილი მოწყობილობა, გადაზმადებები, საკონსულტაციო მომსახურებები და ა. შ.); (2) რეფორმის პროცესის პროდუქტზე (მაგ.: შექმნილი კანონპროექტები, მიღებული კანონები, გამოშვებული პროსპექტები, საოპერაციო სახელმძღვანელოს პროექტები, ჩატარებული გადაზმადებები);

რეფორმის ეფექტურობა. ამისათვის საჭიროა სამი ძირითადი კრიტერიუმის საფუძველზე (ფისკალური დისციპლინა, ეფექტური განაწილება და ტექნიკური ეფექტურობა) რეფორმის საბიუჯეტო სისტემის ვაუმჯობესებაზე ზეგავლენის შეფასება. ასეთი შეფასების ვასაკეთებლად აუცილებელია დადგინდეს (1) პროცესების და საბიუჯეტო სისტემის პროდუქტის (მაგალითად, წლიური საბიუჯეტო კანონის დროული შემუშავება) და (2) მისი შედეგების (მაგალითად, შემცირებული საბიუჯეტო დეფიციტი) რაოდენობრივი და ხარისხობრივი საზომები.

შედგება ინდიკატორების განსაზღვრა საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ეფექტურობის ვაზომვისათვის, ძალზე რთულია, რადგან საბიუჯეტო სისტემას, სხვა სისტემებსა და ეკონომიკურ ვარემოში მომხდარ ცვლილებებს შორის არსებული ურთიერთკავშირები მიკუთვნების პრობლემას ქმნიან. მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია ამ სფეროში პროგრესის მიღწევა რამდენიმე მიზეზის ვამო. პირველი, ვადაწევეტილების მიმღებთა მიერ რეფორმების აღიარების მოპოვებისათვის აუცილებელია მოსალოდნელი შედეგების მითითება. მეორე, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რეფორმა ხანგრძლივი პროცესია. უარყოფითი შედეგები არ გულისხმობს იმას, რომ რეფორმები ცუდად იქნა შემუშავებული, პირიქით, აქ იგულისხმება ის, რომ: "რეფორმები არ დასრულებულა და აუცილებელია დამატებითი ღონისძიებების განხორციელება, რათა ვაძლიერდეს საბიუჯეტო სისტემა".

ინდიკატორთა ქვემოთ მოცემული მაგალითები შესაძლებელია ვამოყენებულ იქნას საბიუჯეტო სისტემის საერთო ეფექტურობის შესაფასებლად:

ფისკალური დისციპლინა: ემთხვევა თუ არა დეფიციტის მაჩვენებლები გვემით გათვალისწინებ-

ულ მარცხვლებს? რეალურია თუ არა შემოსავლების პროგნოზი (როგორია აუგარდება ამოღებულ შემოსავალსა და შემოსავლების პროგნოზს შორის)? შეინიშნება თუ არა სახელმწიფოს მიერ აღებული ახლად შესასრულებელი ვალდებულებების შემცირება? შეინიშნება თუ არა დავალიანებების შემცირება?

ევექტური განაწილება. შეესაბამება თუ არა ბიუჯეტის ფაქტორი სტრუქტურა სტრატეგიულ ამოცანებს? შესაბამისობის როგორი ხარისხია სექტორის მიერ დანახარჯთა დაგვიძლ და ფაქტორ სტრუქტურას შორის? ამხვილებს თუ არა საინვესტიციო პროგრამები ყურადღებას ყველაზე ნაკლებდნახარჯიან პროექტებზე, თუ სახსრები კვლავაც არაუფექტურად ნაწილდება მრავალრიცხოვან დაუსრულებელ პროექტებს შორის? საშუალოდ რა დრო სჭირდება ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროექტების დასრულებას? როგორია ამ პროექტების მთლიანი წლიური ხარჯები იმ დანახარჯთა ბალანსთან შედარებით, რაც სჭირია პროექტთან დაკავშირებული სამუშაოების დასასრულებლად?

ტექნიკური ეფექტურობა. გაუმჯობესდა თუ არა საგადასახადო აღმინისტრირების ეფექტურობა (მაგ.: საგადასახადო დავალიანებათა მოცულობის შემცირება, საგადასახადო შემოსავლების გაზრდა შქს-სთან მიმართებაში ნებისმიერი ახალი საგადასახადო ღონისძიებით გამოწვეული ზემოქმედების გამოკლებით)? შეამცირა თუ არა საღაროს მენეჯმენტის განმტკიცების ღონისძიებებმა სესხის პროცენტი? არის თუ არა შესყიდვების პროცედურები საქმარისად კონკურენტულის?

ასეთი ინდიკატორები იძლევა საშუალებას, სასარგებლო რჩევების გათვალისწინებით სჭიროებისამებრ მოხდეს საბიუჯეტო პროცესში ცვლილებების შეტანა და მოვლენების გაუთვალისწინებელი განვითარების თავიდან აცილება. თუმცა, ასევე მნიშვნელოვანია დადებითი შედეგები მხოლოდ რამოდენიმე ინდიკატორს არ მივაწეროთ. ასეთი შედეგები რეალბოში შესაძლოა სხვა გარეშე ფაქტორებს, და არა თავად რეფორმას მიეწერებოდეს, ხოლო დადებითი შედეგების შენარჩუნება კი ევლარ მოხერხდეს.

ე. რეფორმის პროცესის მართვა

1. რეფორმასთან დაკავშირებული ვალდებულებების აღება

რეფორმა წარმატებული იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას აქტიური დამცველები ყვოლება თავად ხელისუფლებაში. საფინანსო რეფორმების განხორციელებისათვის ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან აუცილებელია ვალდებულებების საკუთარ თავზე აღება და ძლიერი მმართველობა. ამ სამინისტროს აღმასრულებელი პირები აქტიურად უნდა იღებდნენ მონაწილეობას რეფორმის პროცესში. რეფორმების სამინისტროს ფარგლებს გარეთ მომზადებისას (რეფორმათა კომიტეტის, ან იმ კონსულტანტების მიერ მომზადებული რეფორმა, რომლებიც იზოლირებულად მუშაობენ) ხშირად ცდილობენ სხვა ქვეყნების პრაქტიკიდან გადაიღონ და ქვეყნის სისტემას მორგონ ე. წ. სასარგებლო პრაქტიკული გადაწყვეტილებები, ან ყურადღება გაამახვილონ ტექნიკურ საკითხებზე ქვეყნის სპეციფიკური ინსტიტუციონალური ხასიათისა და კულტურის გათვალისწინების გარეშე.

გადამწვეტი მნიშვნელობა ენიჭება რეფორმის განხორციელებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო ხარჯების მართვაში ჩართულ სხვადასხვა მონაწილეს შორის კონსენსუსის მიღწევას. რეფორმათა შემუშავებისა და განხორციელებისათვის ფინანსთა სამინისტრო მჭიდროდ უნდა ითანამშრომლოს დარგობრივ სამინისტროებთან, რეგიონალურ ხელისუფლებთან და სხვა ხელმძღვანელ პირებთან.

ასევე მნიშვნელოვანია კონსულტაციები საკანონმდებლო ორგანოსთან, განსაკუთრებით მაშინ, როცა რეფორმა ზემოქმედებას მოახდენს მის საქმიანობაზე ან საკანონმდებლო ბაზაზე. მაგალითად, საკანონმდებლო ორგანო ახალი საბიუჯეტო კანონმდებლობის მომზადებაში ადრეულ ეტაპზე უნდა ჩართოს. საპარლამენტო კომიტეტებთან უნდა შეთანხმდეს ნებისმიერი მნიშვნელოვანი ცვლილება, რომელიც შეთავაზებულია საბიუჯეტო დოკუმენტაციის ფორმატთან ან პარლამენტისათვის წარსადგენ საფინანსო ანგარიშებთან დაკავშირებით. საბიუჯეტო დოკუმენტაციის შინაარსის და მათი წარდგენის გაუმჯობესება უნდა მიმდინარეობდეს პარლამენტის შესაძლებლობების გაუმჯობესების ღონისძიებების პარალელურად, რათა ამ

უკანასკნელმა შეძლოს ასეთი მასალების ანალიზი. მაგალითად, საბიუჯეტო დოკუმენტაციამ დარიცხვის მეთოდით აღრიცხული ინფორმაციის წარდგენა სასარგებლო იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი სრულად იქნება ინფორმირებული დოკუმენტებში მოცემული მონაცემების შინაარსზე და შეძლებს მისთვის საჭირო ინფორმაციის მოძიებას.

რეფორმასთან დაკავშირებით ხელისუფლებაში კონსენსუსის მიღწევა მნიშვნელოვანია ამოცანების ზუსტად ჩამოყალიბების და მოსალოდნელი შედეგების განსაზღვრის თვალსაზრისით. ამ მიზნით, შესაძლოა სასარგებლო იყოს ხელისუფლების აღმასრულებელი პირებისათვის, პარლამენტის წევრებისათვის და რეგიონალურ ხელისუფალთათვის რამოდენიმე ინფორმაციული ზასიათის სემინარის ჩატარება იმ პრობლემების შესახებ, რის გადაჭრასაც რეფორმა ისახავს მიზნად, ასევე, მოსალოდნელ შედეგებზე.

შეთავაზებული რეფორმის შესახებ ინფორმაციის გავრცელებასთან პარლამენტის წევრებსა და საზოგადოებაში, რეფორმასთან დაკავშირებით ფართო შეთანხმების მიღწევასთან ერთად, ასევე, მნიშვნელოვანია მდგრადობის უზრუნველყოფა. რეფორმის მხარდაჭერა უნდა კვლავაც გრძელდებოდეს მას შემდეგ, რაც ძირითადი ცვლილებების გამტარებლები გზას მომდევნო თაობას დაუთმობენ. ამას სულ მცირე ხუთიდან ათ წლამდე პერიოდი სჭირდება.

ორგანიზაციული სტრუქტურების რაციონალიზება, პროცედურებისა და პროცესების მოდერნიზება და ახალი კომპიუტერიზებული პროგრამების განხორციელება ადვილად შეიძლება შეფერხდეს, თუ პერსონალს არ ესმის და მხარს არ უჭერს ცვლილებას. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს იმას, თუ როგორ იმართოს პროცესები იმ თვალისაზრისით, რომ უზრუნველყოფილ იქნას თანამშრომლობისა და მონაწილეობის შესაფერისი დონე. ამისათვის საჭიროა ქმედებათა დაგეგმვა, რაც ხელს შეუწყობს ცვლილებებს და მათ შესახებ ინფორმაციის აღმინისტრაციის საშუალო ფენაში გავრცელებას, რათა სახელმწიფო მოსამსახურეთა და თანამშრომელთა მხრიდან არსებობდეს აქტიური თანამშრომლობა.

ასეთი ქმედებები, რომლებმაც შეიძლება მოიცავს სემინარები და დოკუმენტაციის ფართოდ გავრცელება, მიზნად უნდა ისახავდეს:

- დარწმუნებას იმაში, რომ მაღალჩინოსანი სახელმწიფო მოხელეები სრულად არიან ინფორმირებული და მხარს უჭერენ შეთავაზებული რეფორმის მიზნებსა და ამოცანებს, ასევე მათი შესრულებისთვის აუცილებელ ღონისძიებებს; რომ ისინი კარგად აცნობიერებენ შიდა კომუნიკაციის არსებობის აუცილებლობას და ესმით, თუ როგორი სოციალური ზემოქმედება შეიძლება გამოიწვიოს ცვლილებებმა.
- იმის უზრუნველყოფას, რომ საშუალო დონის აღმინისტრაციაც შესაფერ დონეზე მიიღებს მონაწილეობას რეფორმაში და რომ მენეჯერები თავიანთ კოლეგებს აუხსნიან ამ რეფორმების მიზანს.

როგორც არ უნდა განვიხილოთ, როგორც ერთჯერადი მოვლენა, ან მმართველებსა და თანამშრომლებზე აუცილებლობის გამო დაკისრებული დამატებითი ტვირთი, არამედ, როგორც სახელმწიფო სამსახურის როგორც ინდივიდუალურად, ისე კოლექტიურად გაუმჯობესების ერთ-ერთი საშუალება. აუცილებელია რეფორმის თითოეულ ეტაპზე მიღწეული პროგრესის გაშუქება საინფორმაციო ბიულეტენების საშუალებით. ეს ხელს შეუწყობს თანამშრომელთა აზრის გაყვებას რეფორმებზე და უზრუნველყოფს მათში საჭირო ცვლილებების შეტანას.

როცა შეთავაზებული რეფორმის საფუძველზე ზოგიერთი დეპარტამენტი უნდა დაექვემდებაროს ორგანიზაციულ ცვლილებებს, სასურველია:

- ისეთი ხელმძღვანელის დანიშვნა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება კოლეგებისათვის რეფორმის მიმდინარეობასა და მიღებული შედეგების მიწოდებაზე, ახნა-განმარტებების მიცემაზე, საქმიანობის კოორდინაციასა და მხარდაჭერაზე.
- რამოდენიმე ინტერაქტიული სემინარის ორგანიზება საშუალო დონის აღმინისტრაციისათვის რეფორმის ამოცანებზე, შინაარსზე, ეტაპებზე და შედეგებზე.

- შესავსი სემინარების ორგანიზება იმ თანამშრომლებისათვის, რომლებზეც რეფორმა უშუალო შემოქმედებას მოახდენს.

იმედლოვად გაცხადდეს ის ღონისძიებები, რომლებიც გამოყენებული იქნება ზოგიერთი საქმიანობების ეტაპობრივი განხორციელების შემოქმედების შესარბილებლად. ასევე, აუცილებელია ისეთი ღონისძიებების წინასწარ შემუშავება, რომელიც ხელს შეუწყობს პერსონალის სხვა საქმიანობებში ჩართვას და მათ გადამზადებას.

ჩატარდეს თანამშრომელთა რეფორმისადმი დამოკიდებულების რეველარული შეფასება.

2. ორგანიზაციული ღონისძიებები

ორგანიზაციული ღონისძიებების გამოყენება მნიშვნელოვანია რეფორმის მართვის და ახალი სექციების შემუშავებისათვის. აუცილებელია განხორციელდეს რეფორმის შესაფერისი ორგანიზაციული ღონისძიებები. ეს ღონისძიებები უნდა მოვარგოთ ქვეყანაში შექმნილ მდგომარეობას და რეფორმის ზღვრებს. თუ ფართომასშტაბიანი რეფორმა უნდა განხორციელდეს, მაშინ საჭიროა შეიქმნას ხელმძღვანელი ჯგუფი, ძირითადი ქვეანყოფილება და მუშა ჯგუფები, რომლებიც შემდგენიად იქნება ორგანიზებული:

ხელმძღვანელი ჯგუფი. იგი ზოგად მიმართულებას მისცემს რეფორმას და განახორციელებს ზედამხედველობას მის შესრულებაზე. ამ ჯგუფში გაერთიანებული იქნებიან უმაღლესი სახელმწიფო მოხელეები, რომლებიც აქტიურად იქნებიან ჩართული ამ პროცესში, ხოლო მისი ხელმძღვანელი იქნება ფინანსთა მინისტრი, ან მისი მოადგილე. ეფექტური საქმიანობის მიზნით, მნიშვნელოვანი იქნება ხელმძღვანელ ჯგუფში ფინანსთა სამინისტროს მთავარი დეპარტამენტების ხელმძღვანელების, დარგობრივი სამინისტროების წარმომადგენლების და სხვა რეფორმაში მონაწილე ორგანიზაციების ჩართვა (მაგალითად, რეგიონალური ხელისუფლების წარმომადგენლები). ხელმძღვანელი ჯგუფის შექმნის ერთ-ერთი მიზანია იმის უზრუნველყოფა, რომ რეფორმის ამოცანებს გაიზიარებენ პროცესით დაინტერესებული მალჩინონებები.

“ძირითადი ქვეანყოფილება”. ცალკეული ერთეული, ან დეპარტამენტი, რომელიც პასუხისმგებელია რეფორმის მილიან მენეჯმენტზე. ეს ქვეანყოფილება ფინანსთა სამინისტროს შემადგენლობაში უნდა შედიოდეს. გუნდის ბირთვის ნათლად უნდა აქონდეს საკომუნიკაციო მიზნები და ამოცანები. იგი დაკომპლექტებული უნდა იყოს კომპეტენტური, ერთოზიანობით სავსე თანამშრომლებით. უნდა გააჩნდეს ახალი ინსტიტუციონალური და ორგანიზაციული პრაქტიკის ხელისუფლებაში დანერგვის უფლებამოსილება ტრენინგების და სემინარების საშუალებით. ეს ქვეანყოფილება (რომელსაც მუშა ჯგუფები გაუწევენ დახმარებას) პასუხისმგებელი იქნება იმის განსაზღვრაზე, თუ რა სახის კონსულტაციება საჭირო და რა ხვედრებს შეეხება ისინი. აქ იგულისხმება: (1) შესასრულებელი ამოცანა; (2) კონსულტანტის საქმიანობა; (3) ამ სამუშაოს შესრულების ვადები; (4) მოსალოდნელი შედეგები; (5) წესები, რომელთა შესაბამისადც კონსულტანტი პროექტის მენეჯერს წარუდგენს ანგარიშს.

მუშა ჯგუფები. ისინი პასუხისმგებელი იქნებიან საეკოლოგიური რეფორმების განხორციელებაზე განსაზღვრულ სფეროში (მაგალითად, ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემა). უმეტეს შემთხვევაში, უნდა არსებობდეს ასეთი მუშა ჯგუფების მართვის ფორმალური ღონისძიებები, მათ შორის: (1) საპროექტო დაგეგმვა; (2) საბუღალტრო აღრიცხვა; (3) პროგრესის მონიტორინგისა და ანგარიშების სისტემა.

3. ტრენინგი

რეფორმის წარმატებით განხორციელებისათვის, მის თითოეულ ეტაპზე ტრენინგ პროგრამების არსებობას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. ტრენინგებმა უნდა მოიცავს სხვადასხვა სფეროები. ძირითადი ტრენინგები საეკოლოგიურ სფეროებში (მაგალითად, ბუღალტერთა ტრენინგები, რათა მათ შეძლონ საბუღალტრო აღრიცხვის ახალი პროცედურების გამოყენება), მაღალი დონის ტრენინგები საკომუნიკაციო სფეროებში (მაგალითად, საინფორმაციო ტექნოლოგიების საეკოლოგიის ან მარკეტინგის სფეროებში), ხოლო ზოგადი სახის ტრენინგები (მაგალითად, უცხო ენების სწავლება ვალების მენეჯმენტის განყოფილების

თანამშრომლებისათვის, ან მათი კომპიუტერული პროგრამების და ელექტრონული რედაქტორის გამოყენების უნარ-ჩვევების დახვეწა) უნდა ჩატარდეს.

სახელმწიფო ხარჯების მართვასთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხების შესახებ ინფორმირებულობის დონის ასამაღლებლად და სამინისტროებს შორის დიალოგის ხელშეწყობისათვის, აუცილებელია ხელისუფლებაში ხელმისაწვდომი გახდეს ინფორმაცია ეკონომიკური და ბიუჯეტის შედგენის "კულტურის" შესახებ. ამგვარად, საბიუჯეტო მმართველების ტრენინგი არ უნდა იფარგლებოდეს მხოლოდ სპეციალური ტექნიკისა და მეთოდების გაცნობით (მაგალითად, როგორ უნდა შეივსოს ფორმები ბიუჯეტის მომზადებისათვის), არამედ მათ უნდა მიეწოდოთ ინფორმაცია თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემებზე, ასევე მაკროეკონომიკურ და ეკოკავშირის მიერ გაწეული დაფინანსების საკითხებზე.

ბიუჯეტის მომზადების პროცესის დახვეწისათვის აუცილებელია ფინანსთა სამინისტროში და ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ერთეულებში ზუსტად განისაზღვროს სახელმწიფო ხარჯების გაწევასთან დაკავშირებული ამოცანები და მოხდეს პროგრამებს შორის სწორი არჩევანის გაკეთება. ყოველივე ეს გულისხმობს როგორც ანალიზური მეთოდების გაუმჯობესებას, ისე სექტორული პოლიტიკის საკითხების განხილვას. ამისათვის საჭიროა "კეთების პროცესში სწავლის" საქმიანობების (მაგალითად, როგორცაა სექტორული მიმოხილვის წარმოება სპეციალისტ-ექსპერტების დამოუკიდებელ ჯგუფთან ერთად) ტრენინგ პროგრამებში გაერთიანება.

ტრენინგ პროგრამები წინასწარ უნდა მომზადდეს. ამისათვის აუცილებელია არსებული უნარ-ჩვევების გადახედვა და იმ საჭიროებების განსაზღვრა, რასაც უნდა მიექმენას ტრენინგი. სახელმწიფო ხარჯების მართვის სფეროში ტრენინგის საჭიროება სხვადასხვაგვარია, ამიტომ ძირითად დარგობრივ სამინისტროებს თავად უნდა გააჩნდეთ ტრენინგების ჩატარების უნარი. ფინანსთა სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს ის, რომ ეს საქმიანობები შესაბამისი იყოს საერთო სქემასთან, რაც ნაკარნახევია საბიუჯეტო კანონებითა და პროცედურებით. ამ მიზნისათვის, ტრენინგები კარგად უნდა იყვნენ ინფორმირებული არსებული სისტემის და დაგეგმილი რეფორმების შესახებ. მათ თავიანთი საქმიანობა უნდა შეუთანხმონ იმ დეპარტამენტებს, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან რეფორმის საერთო მართვაზე.

შენიშვნები

¹ წიგნში ძირითადად ვიყენებ ტერმინებს "ეროვნული ბიუჯეტი", ან უბრალოდ "ბიუჯეტი". სადაც ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტი იგულისხმება, ხოლო ტერმინი "რეგიონალური ბიუჯეტი" კი შეეხება რეგიონალური ხელისუფლების ბიუჯეტს, მაგალითად, როგორცაა რაიონები, ოლქები ან მუნიციპალიტეტები. ტერმინი "სახელმწიფო ბიუჯეტი" შეეხება ცენტრიდან დაგვიმდლ საბიუჯეტო სისტემებსა და პროცესებს. მაგალითისათვის იხილეთ ამ თავის ნაწილი "გ".

² ამ წიგნში ტერმინი "სახელმწიფო ხარჯების მართვა" ხშირად გამოიყენება და გულისხმობს მთავრობის მიერ გაწეული დანახარჯების მართვას. იგი არ მოიცავს სახელმწიფო საწარმოების (რადგან ისინი ძირითადად კომერციული საწარმოებია) და სახელმწიფო საფინანსო ინსტიტუტების საქმიანობებს. წიგნში ვურადღება ძირითადად გამახვილებულია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, თუმცა ანალიზისა და რეკომენდაციების უმეტესი ნაწილი ეხება ხელისუფლების სხვა დონეებსაც.

³ კამპოსისა და პრადპაის (1996) მიერ შეთავაზებული ძირითადი ამოცანების ადაპტირებული ვარიანტი. ძირითად პროგრამათა წარდგინება კი გაკეთებულია ალენ შიკის მიერ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციაში (1997c). ამ ძირითად ამოცანებთან დაკავშირებით, მსოფლიო ბანკის მიერ 1998 წელს შექმნილი სახელმწიფო ხარჯების მართვის ცნობარი წარმოგიდგენს საბიუჯეტო შედეგების სამი დონის ცნებას: (1) საერთო ფისკალური დისციპლინა; (2) სტრატეგიული პრიორიტეტების განსაზღვრა; (3) პროგრამის ეფექტურობა და მომსახურების გაწევის ეფექტურობა.

⁴ წიგნში გამოყენებული ტერმინი "ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეულები" გულისხმობს ყველა ერთეულს, რომელთაც გააჩნიათ ბიუჯეტის თანხების ხარჯვაზე უფლებამოსილება; მაგ.: დარგობრივი სამინისტროები, დაქვემდებარებული უწყებები და სხვა სამთავრობო ორგანიზაციები.

⁵ ახლახან განხორციელებულ კვლევათა და ღონისძიებათა თემატა, რომელიც მიზნად ისახავს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას. OECD-მ წარმატებით განაგრძო კითხვის წინააღმდეგ მნიშვნელოვანი კონვენციის შესახებ მოლაპარაკებების წარმოებას 1997 წლის დეკემბერში, რომელიც ძალაში 1998 წლის ბოლოს შევიდა. იხ. აგრეთვე <http://www.oecd.org>.

⁶ საწარმოო გეგმები, რა თქმა უნდა, დაყოფილი იყო ეროვნული (ფედერალური), რეგიონალური (სახელმწიფო) და ადგილობრივი დონის საწარმოო გეგმებად.

⁷ ეროვნული ანგარიშების სისტემა, რომელიც 1993 წელს ევროსაბჭოს, საერთაშორისო საგადასახადო ფონდის, OECD-ის, გაეროსა და მსოფლიო ბანკის მიერ შეიქმნა.

⁸ ევროკავშირის წერილი სახელმწიფოები იყენებენ საერთო სტემას და ეროვნული ანგარიშების (ESA95) მეთოდოლოგიას, რომელიც წარმოადგენს SNA93-ის სტანდარტების ევროპულ კონტექსტში განსაზღვრას.

ნაწილი I

**ბიუჯეტი და ინსტიტუციონალური
კონტექსტი**

თავი I

ბიუჯეტი და მისი მოქმედების არეალი

ამ თავში წარმოდგენილია ძირითადი განმარტებები და მიმოხილულია საკანონმდებლო სანქციების რაობა, ბიუჯეტის მოქმედების არეალი, ასევე ფისკალურ ინსტრუმენტებთან (და არა პირდაპირ ხარჯეასთან) დაკავშირებული რამდენიმე ძირითადი საკითხი. სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნების მიღწევა შესაძლებელია მრავალგვარი ინსტრუმენტის გამოყენებით, ესენია: პირდაპირი ხარჯეა, არაპირდაპირი ხარჯეა (მაგალითად, როგორცაა საგადასახადო დანახარჯები, გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები და სესხები) და საგადასახადო პოლიტიკის ღონისძიებები. სახელმწიფო რომ პოლიტიკის განხორციელების ეფექტურ ინსტრუმენტებს წარმოადგენდეს, საბიუჯეტო დოკუმენტაცია უნდა ასახავდეს არა მხოლოდ ყველა სახელმწიფო შემოსავალსა და დანახარჯს, არამედ აქვე უნდა ხატავდეს სრულ სურათს ყველა ვალდებულებასა და გადაწყვეტილებაზე, რამაც შესაძლოა იქონიოს უშუალო ან მომავალი ფისკალური ზემოქმედება.

ძირითადი განმარტებები

1. რა არის “ბიუჯეტი”?

სიტყვა “ბიუჯეტი” მომდინარეობს შუა საუკუნეების ინგლისური სიტყვიდან “budget” და ხელმწიფის ჩანათში არსებულ ფულს ნიშნავს, რაც საჭიროა სახელმწიფო ხარჯებისათვის¹. ბიუჯეტები ორი მიმართულებით განვითარდა. თავდაპირველად, პარლამენტები იბრძოდნენ ბიუჯეტზე კონტროლის მოპოვებისა და ხელისუფლებისათვის რესურსების გამოყენებაზე პასუხის მოთხოვნისათვის. დემოკრატიულ საზოგადოებებში აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლის ძირითადი ფორმაა, მაგალითად, ბიუჯეტის დამტკიცება (“საფულის ძალაუფლება”). აღმასრულებელ ხელისუფლებას ბიუჯეტის საშუალებით უფლება ენიჭება შემოსავლების მობილიზაციასა და ხარჯვაზე. მოვიანებით, სახელმწიფო საქმიანობის მსსმტებით შესაძრველად გაიზარდა და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის როლიც უფრო გართულდა. დღევანდლობით, სახელმწიფო ხარჯები მიმართულია მრავალრიცხოვან ამოცანებზე, მათ შორის ეკონომიკურ განვითარებაზე, სოციალურ მიზნებზე ან გადანაწილების პრობლემაზე. ამის გამო, ხელისუფლებისათვის აუცილებელია სახელმწიფო შემოსავლებთან, დანახარჯებთან და სესხებთან დაკავშირებული ჯანსაღი ფისკალური პოლიტიკის გატარება, რათა მიღწეულ იქნას მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და შესრულდეს სხვა სტრატეგიული ამოცანები.

ბიუჯეტის მოქმედების არეალი დამოკიდებულია მთავრობის საქმიანობის სფეროზე. მას ისეთი ფორმა უნდა ჰქონდეს, რაც საკანონმდებლო ორგანოს და საზოგადოებას მისცემს სახელმწიფო პოლიტიკის დეტალური ანალიზის საშუალებას. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეს წიგნი არსებითად არ განიხილავს ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილს. მაგრამ, მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, გადაამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება შემოსავლებისა და დანახარჯების ერთად განხილვას. ზოგიერთ ქვეყანაში კანონპროექტები სახელმწიფო ხარჯებთან დაკავშირებულ წინადადებებზე და საგადასახადო ცვლილებებზე პარლამენტს ცალკე-ცალკე წარედგინება. ეს მრავალ პრობლემას ქმნის პოლიტიკის შემუშავებასა და პოლიტიკურ წინადადებებს შორის კავშირთან მიმართებაში, ასევე ბიუჯეტის საპარლამენტო შესწავლასთან დაკავშირებით. საგადასახადო პროგნოზების სისწორისა და რეალურობის შეფასება უნდა იყოს ბიუჯეტის ანალიზის მნიშვნელოვანი წინასწარი ეტაპი. რადგან ფისკალური სტაბილურობის, შემოსავლების და სიმდიდრის განაწილებასთან დაკავშირებული სტრატეგიული ამოცანების და რესურსთა განაწილების მიღწევა შესა-

ძლებულია საგარეო პოლიტიკაში (ან სახელმწიფო ხარჯების პოლიტიკაში) ცვლილებების შეტანით, ამიტომ საერთო საკითხები ერთად უნდა იქნას განხილული. შესაბამისად, ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესში აუცილებელია მისი შემოსავლების და ხარჯებითი ნაწილების შედგენის კოორდინირება და პარლამენტისათვის წარდგენის მომენტისათვის მისი ერთ დოკუმენტში შეჯერება.

2. რას წარმოადგენს "მთავრობა"?

მთავრობა შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ერთეულთა ან დეპარტამენტთა ჯგუფი, რომელიც პოლიტიკური პასუხისმგებლობებისა და ეკონომიკური და სოციალური რეგულირების როლის გარდა, ინდივიდუალური ან კოლექტიური მოხმარების სახელმწიფო მომსახურებას ეწევა და ხელახლა ანაწილებს შემოსავლებსა და სიმდიდრეს. მთავრობის დამახასიათებელი ნიშანია მისი უნარი, პირდაპირ ან არაპირდაპირ შემოიღოს ისეთი გადასახადები ან სხვა საგადაღებელი მოსაკრებლები, რომლებიც ეკონომიკის სხვა სექტორებზე არ ვრცელდება. ტერმინი "გენერალური მთავრობა" გამოიყენება ყველა სამთავრობო ერთეულის აღნიშვნადად, მიუხედავად იმისა, რომელი დონისა იგი, ცენტრალური, რეგიონალური თუ ადგილობრივი.

ეროვნულ ანგარიშთა სისტემები (SNA93 და ESA95) მთავრობას ოთხ კატეგორიად ჰყოფს, რაც შეიძლება შემდეგნაირად განისაზღვროს²:

- ცენტრალური ხელისუფლება. ეს იგივეა, რაც ეროვნული მთავრობა ფედერალურ და უნიტარულ სახელმწიფოებში. ზოგადად ცენტრალური ხელისუფლება პასუხისმგებელია ისეთი ფუნქციების შესრულებაზე, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენს მთლიანად ქვეყანაზე; მაგ.: ეროვნული თავდაცვა, სხვა ქვეყნებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობა, საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული და სამართლებრივი ფუნქციების შესრულება, რაც მიუღს ქვეყანას მოიცავს, ისეთი სახელმწიფო მომსახურებების გაწევა, როგორცაა ჯანდაცვა და განათლება. ცენტრალური ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილია აგრეთვე არასახაზრო და არამომგებიანი ინსტიტუტები, რომლებიც ძირითადად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კონტროლდება და ფინანსდება.

ადგილობრივი ხელისუფლება. იგი წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოთა ნაწილებს, რომელთა უფლებამოსილებაც ქვეყნის ტერიტორიის მნიშვნელოვან ნაწილზე ვრცელდება. ფედერალურ სახელმწიფოებში ადგილობრივი ხელისუფლება წარმოადგენს მესამე საფეხურს, ხოლო უნიტარულ ქვეყნებში მეორე და მესამე საფეხურებს (რეგიონები, ოლქები, მუნიციპალიტეტები და ა. შ.). ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანომ დამოუკიდებელ ერთეულად რომ იარსებოს, საჭიროა მას გააჩნდეს ძალაუფლების გენერალური მთავრობის სხვა დონეებისაგან დამოუკიდებლად გამოყენების უფლებამოსილება.

სახელმწიფო ხელისუფლება. სახელმწიფო ხელისუფლებას გააჩნია დამოუკიდებელი უფლებამოსილება შეასრულოს გარკვეული ფუნქციები ქვეყნის ტერიტორიის მნიშვნელოვან ნაწილზე. ხელისუფლების ეს საშუალო დონე არსებობს ყველა იმ ქვეყანაში, რომელთაც ფედერალური სტრუქტურა აქვთ.

- სოციალური უზრუნველყოფის ფონდები. ფონდები, საიდანაც საზოგადოება ღებულობს სოციალურ შიდაკომპლექსის სოციალური დახმავების სქემის საშუალებით, რომელიც საკვალბეულო შენატანების გადასახადს გულისხმობს. ქვეყნის უმრავლესობაში ასეთი ფონდები სამთავრობო საქმიანობებისაგან დამოუკიდებლად ორგანიზებული. მათ აქვთ საკუთარი ბიუჯეტი, აქტივები და ვალდებულებები. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემები, რომლებიც დამოუკიდებლად არ ფლობენ აქტივებსა და ვალდებულებებს, არ ეწოდებათ სოციალური უზრუნველყოფის ფონდების კლასიფიკირების მისაღები ფორმა მათი იმ სამთავრობო დონისათვის მიკუთვნება, რომელზეც ისინი საქმიანობენ. მეორე ალტერნატიული გზა სოციალური უზრუნველყოფის ყველა ფონდის ერთ ქვესექტორში დაჯგუფებაა. დაფინანსებული სახელმწიფო/თანამშრომელთა საპენსიო პროგრამები არ მიკუთვნება სოციალური უზრუნველყოფის ფონდებს. ისინი წარმოადგენენ საფინანსო კორპორაციებს და არ შედიან გენერალურ სამთავრობო სექტორში.

რეგიონალურ ოფისებთან და ავტონომიურ უწყებებთან დაკავშირებით, სამართლებრივი უფლებამოსილება, რის შესაბამისადაც ისინი ახორციელებენ საქმიანობას, ასევე მათი ფუნქციების ხასიათი წარმოადგენს იმ კრიტერიუმებს, რომელთა საშუალებითაც უნდა მოხდეს იმის შეფასება, თუ ხელისუფლების რომელ დონეს უნდა მიეკუთვნებოდნენ ისინი (მაგალითად, ჯანდაცვის სამინისტროს მიერ მართული საავადმყოფო, სადაც არ უნდა მდებარეობდეს იგი, ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილია). მათმა კლასიფიკაციამ უნდა ასახოს განსხვავება „დეცენტრალიზაციას“ (რაც პასუხისმგებლობის გადაცემა მთავრობის უფრო დაბალი დამოუკიდებელი დონეებისათვის) და „დეკონცენტრაციას“ (რომლის საშუალებითაც ცენტრის უფლებამოსილება უფრო ეფექტურად ხორციელდება ადგილობრივი და რეგიონალური ერთეულების ან იმ ოფისების საშუალებით, რომლებიც მოქმედებენ, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების აგენტები) შორის.

მთავრობის თითოეულ დონეს უნდა გააჩნდეს საკუთარი ბიუჯეტი, სადაც გათვალისწინებული იქნება პასუხისმგებლობის შესაბამისი სფეროები და განსახორციელებელი საქმიანობები. უმეტეს ქვეყნებში შემუშავებულია ის ღონისძიებები, რომელთა საშუალებითაც განსაზღვრავენ პასუხისმგებლობათა საჭიროების ამებარ განაწილებას. ასევე, არსებობს შემოსავლების განაწილების და მათი ერთი დონიდან მეორე დონეზე გადატანის ღონისძიებები. თუმცა, გარდამავალი ეკონომიკის ქონზე ზოგიერთ ქვეყანაში, საბიუჯეტო სისტემის ორგანიზება და გადასახადების განაწილებაზე მოლაპარაკებების ფორმა, რაც პოლიტიკურ გარიგებებს ეფუძნება, ბიუჯეტის შედგენისას არ უზრუნველყოფს პასუხისმგებლობების მკაფიო გამოყენებას. ასეთ შემთხვევებში, სახელმწიფო ხარჯების რეფორმირების ერთ-ერთი პირველი ნაბიჯი უნდა იყოს მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის პასუხისმგებლობათა განაწილება და მათი კავშირების ორგანიზება.

3. რას წარმოადგენს “სახელმწიფო სექტორი”?

მთავრობასთან ერთად სახელმწიფო სექტორი მოიცავს არასაფინანსო და საფინანსო კორპორაციებს, ასევე სახელმწიფო მფლობელობაში მყოფ და მის მიერ კონტროლირებად კვაზიკორპორაციებს. კვაზიკორპორაცია წარმოადგენს სახელმწიფო დაწესებულებას, რომელიც ახორციელებს საქმიანობებს და: (1) აწესებს ფასს მის მიერ წარმოებული პროდუქტზე; (2) ფუნქციონირებს და იმართება ეკრძო სექტორში მოღვაწე კომპანიის მსგავსად და (3) გააჩნია ანგარიშები, რაც საშუალებას აძლევს მის საწარმოო სივარძეს, დანახვებს, აქტივებსა და ვალდებულებებს ცალკე იქნას განსაზღვრული და გაზომილი.

საბაზრო ეკონომიკაში სახელმწიფო საწარმოები³ კომერციულ საქმიანობას უნდა ეწეოდნენ და ორიენტირებული იყვნენ მოგებაზე, სადაც ეს შესაძლებელი იქნება. ამისათვის მათ უნდა გააჩნდეთ ავტონომია მართვაში და ჰქონდეთ კორპორაციული სტრუქტურა. ასე, რომ მათი დანახვები და შემოსავლები ვერ დაექვემდებარება ისეთივე ანალიზს და დამტკიცებას, როგორც ეროვნული ბიუჯეტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ საწარმოთა სახელმწიფოსთან წარმოებული საფინანსო და არა სხვა დანარჩენი ოპერაციები⁴.

თუმცა, ასევე აუცილებელია ისეთი სისტემის განვითარება, რომლის საშუალებითაც მოხდება სახელმწიფო სექტორის მონიტორინგი და ფინანსური ინფორმაციის შესახებ ანგარიშების წარდგენა. ამგვარად, საბიუჯეტო დოკუმენტებში შესაძლოა ნაჩვენებია იყოს ანალიზური ცხრილი, რომელიც წარდგენილი იქნება მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდების მიზნით და სახელმწიფო სექტორის კონსოლიდირებული ანგარიში (რომელსაც ზოგჯერ “კონსოლიდირებულ ბიუჯეტსაც” უწოდებენ, თუმცა, მას არ გააჩნია ეროვნული ბიუჯეტის სამართლებრივი სტატუსი).

ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის მიზნებისათვის, მთავრობამ უნდა გააკეთოს ანგარიში მის მიერ კონტროლირებადი ყველა ერთეულის ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხზე და ფინანსურ მდგომარეობაზე. სახელმწიფო ანგარიშმგებელი ერთეულის განმარტება განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნებში.

ბ. საკანონმდებლო დამტკიცების ფორმა

1. ასიგნებათა საფუძველი

ხარჯების გაწევის პარლამენტის მიერ გაცემული ნებართვის ფორმა დამოკიდებულია როგორც საბიუჯეტო სისტემაზე, ისე დანახარჯთა სახეზე. გამონაკლის შემთხვევების გარდა, ასეთი ნებართვები ძირითადად ასიგნებების სახით გაიცემა, რაც საშუალებას აძლევს მთავრობას და მის უწყებებს გასწიოს ხარჯები სპეციალური მიზნებისათვის.

ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში) ხდება პარლამენტისათვის ასეგნებათა კანონპროექტის წარდგენა, რაც განსახვდება ბიუჯეტის წარდგენისაგან. თუმცა, ბევრ ქვეყანაში ასიგნებათა ცალკე აქტები არ არსებობს. ასიგნებების გამოყოფა ხდება ბიუჯეტის ორგანულ კანონში მოცემული წესების შესაბამისად, რაც განსაზღვრავს აღმასრულებელი ხელისუფლების თავისუფლების ზარისხს ბიუჯეტით გათვალისწინებული რესურსების ხარჯვაში და "თავებს" შორის ტრანსფერების (გადახარჯვის დაბალანსება) წარმოებაში. პარლამენტის როლთან მიმართებაში, ეს ორი განსხვავებული მდგომარეობა ერთმანეთს ეკვივალენტურია.

ასიგნებანი შეიძლება დაეგუფდეს შემდეგ კრცელ კატეგორიებად:

- **ვალდებულებითი ასიგნებანი** იძლევა ვალდებულებების აღების და ნაღდი ფულის გადახდის უფლებას ამ ვალდებულებების შესაბამისად წინასწარ განსაზღვრული ვადების გარეშე. ასეთი ასიგნებებს გააჩნიათ ხანგრძლივობის განსაზღვრული ვადა, რომელიც არ შემოიფარგლება ერთი წლით. ეს სისტემა უკვე აღარ გამოიყენება ყველა ხარჯებისათვის, მაგრამ შეიძლება გამოყენებული იქნას სპეციალური პროგრამებისათვის (მაგალითად, აშშ-ში).
საკასო მეთოდით აღრიცხული ასიგნებანი იძლევა ნაღდი ფულის გადახდის უფლებას დროის განსაზღვრულ პერიოდში, რაც ფისკალურ წელს შეესაბამება. ეს სისტემა ყველაზე ფართოდ არის გავრცელებული. საერთოდ, ასიგნებებით დგინდება ნაღდი ფულის ხარჯვის ზღვრები, რომლის გადაჭარბებაც დაუშვებელია, თუმცა არსებობს გამონაკლისი შემთხვევებიც. აქ იგულისხმება ვადადამდგარი გადასახდელები.
დარიცხვის მეთოდით აღრიცხული ასიგნებებით იფარება სამინისტროს, ან უწყების ფუნქციონირების მთლიანი ხარჯები, ვალდებულებათა ზრდა, ან აქტივების შემცირება (მაგალითად, როგორცაა საქონლო ვალდებულებები, ძირითადი საშუალებების ცვეთა და ა. შ.). "მთლიან ხარჯებში" იგულისხმება განსაზღვრული პერიოდის განმავლობაში ფაქტიურად გამოყენებული ან განარჯული (შეხების საბირისპიროდ) საქონელი და მომსახურება. ამგვარად, იმისათვის, რომ დადგინდეს პროგრამის მთლიანი ხარჯები ფიზიკური აქტივების ცვეთას და ცვლილებებს სასაქონლო-მატერიალურ მარაგებსა და ვალდებულებებში უნდა დაეუმატოთ ფაქტიური გადასახდელები. უფრო მეტიც, საქონელთან და მომსახურებასთან დაკავშირებით შესაძლოა არსებობდეს სხვაობები მათი შექმნის, საფასურის გადახდის და გამოყენების დროში. ცენტრალური ხელისუფლების ერთეულათვის ასიგნებების დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვა ამჟამად მხოლოდ რამოდენიმე ქვეყანაში გამოიყენება (ასალ ზულანდიაში, ავსტრალიაში, ხოლო 2002 წლიდან კი დიდ ბრიტანეთში). თუ ასიგნებები დარიცხვის მეთოდით აღრიცხება, მაშინ უნდა არსებობდეს ნაღდი ფულის ხარჯვის კონტროლის სპეციალური მექანიზმები.

ასიგნებათა აღრიცხვის საფუძვლის შესაბამისად, საბიუჯეტო სისტემების სქემატური კლასიფიკაცია შესაძლებელია მოხდეს ვალდებულებითი, საკასო მეთოდით შედგენილ და დარიცხვის მეთოდით შედგენილ ბიუჯეტებად. საბიუჯეტო სისტემათა უმრავლესობა ამჟამად საკასო მეთოდს იყენებს.

როგორც ეს მეთოდთაზე თავშია განხილული, ასიგნებათა საფუძველი, რაც პარლამენტის მიერ მათი დამტკიცების ფორმასთანაა დაკავშირებული, არ უნდა აფეროთ აღრიცხვის საფუძველში. დარიცხვის მეთოდით წარმოებული საბუღალტრო აღრიცხვა არ გულისხმობს საკასო მეთოდით აღრიცხული ასიგნებების პარლამენტში წარდგენაზე უარის თქმას. გარდამავალი ეკონომიკის ქონზე ბევრ ქვეყანაში ხარჯვაზე მასუხისმგებელი ერთეულები საბუღალტრო წიგნებს დარიცხვის მეთოდით აწარმოებენ. მიუხედავად ამისა, ამ ქვეყნებმა საბიუჯეტო რეფორმების განხორციელებისას, პრიორიტეტი ბიუჯეტის საკასო მეთოდით წარმოების სისტემის ამოქმედებას მიანიჭეს.

საკასო მეთოდით წარმოებული საბიუჯეტო სისტემა აკმაყოფილებს შესაბამისობის კონტროლის და დანახარჯების ზედამხედველობის მოთხოვნებს. გადახდები პარლამენტის მიერ გაცემული ნებართვების

საფუძველზე კონტროლდება. მაკროეკონომიკური ამოცანები, მაგალითად, როგორცაა საკასო დეფიციტის აღმოფხვრა, პირდაპირაა დაკავშირებული ასიგნებებთან. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ყველა ქვეყანამ უნდა გააუმჯობესოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების სისტემა და მაკროეკონომიკური კონტროლი. საკასო მეთოდით აღრიცხული ასიგნებების პარლამენტისათვის წარდგენა ორივე მიზანს ემსახურება. იმისდამიუხედავად, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის როგორი სისტემა აქვთ, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა პარლამენტს უნდა წარუდგინონ საკასო მეთოდით აღრიცხული ასიგნებები.

სქემაში 1.1. ნაჩვენებია სამი სხვადასხვა ტიპის ასიგნებები. ამასთანავე, ზოგიერთ ქვეყანაში და ევროკავშირში არსებობს გრძელვადიანი ვალდებულებების აღების პროცედურაც.

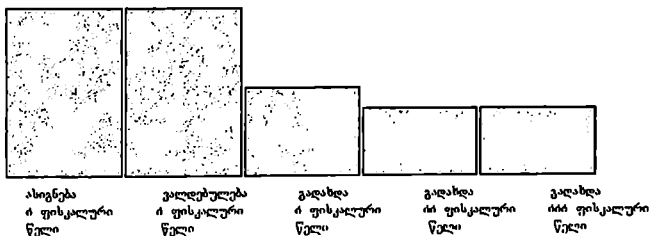
2. საერთო მაჩვენებლები

მთავრობის პოლიტიკისა და საქმიანობათა (მათ შორის ეკონომიკური საქმიანობაც) ფორმულირებისა და.

სქემა 1.1. ასიგნებათა ტიპები

საექსპლუატაციო ხარჯებისათვის

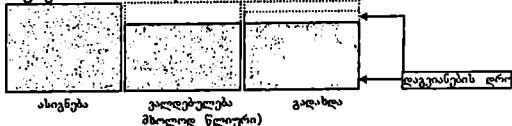
ვალდებულებითი ასიგნებანი



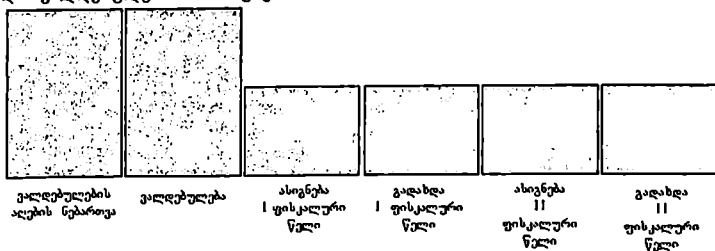
საკასო მეთოდით აღრიცხული ასიგნებანი



დარიცხვის მეთოდით აღრიცხული ასიგნებანი



და ვალდებულებითი ასიგნებანი



სწორად შეფასებისთვის, აუცილებელია შემოსავლებისა და დანახარჯების ბიუჯეტში საერთო მარჯვენების ასახვა მაშინაც კი, როცა პარლამენტის ნებათა და ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლი მხოლოდ გამოკლებულ ასიგნებებს ეხება (ანუ დანახარჯებს, რაც კომერციულ შემოსავლებს აჭარბებს).

3. ბიუჯეტის წლიური ფორმა

ბიუჯეტები თითქმის ყოველთვის ერთწლიან პერიოდზეა გათვლილი (“ფისკალური წელი” შესაძლოა იყოს კალენდრული წელი ან ნებისმიერი 12 თვიანი პერიოდი). უფრო მოკლე პერიოდი მართვას გაართულებს, ხოლო უფრო ხანგრძლივ პერიოდს კი შეუძლია სერიოზული გაურკვევლობა გამოიწვიოს. სხვა მრავალი საჭირო სტატისტიკური მონაცემებიც (მაგალითად, საერთაშორისო ვაჭრობა) კალენდრული წლის საფუძველზე ქვეყნდება, ამიტომ 1 იანვრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით ფისკალური წლის აღრიცხვა ყველაზე უფრო მისაღები ფორმაა როგორც ანალიზური, ისე ანგარიშების მიზნებისათვის. ქვეყანების უმეტესობა ამ ციკლის შესაბამისად მუშაობს.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, წლიური ასიგნებანი ადგენს ნაღდი ფულის ხარჯვის ზღვრებს საქონელსა და მომსახურებაზე, ასევე, კაპიტალურ დანახარჯებზე (აქ არ იგულისხმება ვალდებულებითი და დარიცხვის მეთოდით წარმოებული საბიუჯეტო სისტემები). ისინი უქმდება ფისკალური წლის ბოლოს. ეს წლიურად მიქმდე კანონი ხელს უწყობს ნაღდი ფულის ხარჯვის უფექტური კონტროლის წარმოებას. თუმცა, ამან შესაძლოა გამოიწვიოს გაყალბებებიც, კერძოდ, კაპიტალური დანახარჯების ან წლის ბოლოს ხარჯვის ზრდა, რაც საბიუჯეტო თანხების არაუფექტურ ხარჯვაზე მიუთითებს. ამის გამო, ზოგიერთ ქვეყანას ცვლილებები შეაქვს წლიურ კანონში, რაც წლის ბოლოს დარჩენილი გამოუყენებელი ასიგნებების მომავალ წელიწადში გადაიტანას შეეძლება. ამ საკითხის დადებითი და უარყოფითი მხარეები განხილულია მეშვიდე თავში. გამოუყენებელ ასიგნებათა მომავალ პერიოდში გადაიტანაზე უფლების მოპოვების შემთხვევაში, ეს პროცესი მკაცრად უნდა რეგულირდებოდეს.

4. სოციალური დაცვის პროგრამები ბიუჯეტში

თითი სტაბილური ეკონომიკურ გარემოშიც კი, სოციალური დაცვის პროგრამები (რომლებსაც ზოგჯერ “მოთხოვნიტი გამოწვეულ პროგრამებსაც” უწოდებენ) დამოკიდებულია სხვადასხვა ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ პარამეტრებზე, რომელთა ზუსტი პროგნოზირება რთულია. ასე, რომ რამდენიმე ქვეყანაში, სოციალური უზრუნველყოფის გადასახდელები და სხვა ფულადი დახმარებები, ვალის მომსახურება და იმ სახელმწიფო საქმიანობათა დაფინანსება, რომელიც დამოკიდებულია ხელისუფლების აღმასრულებელი ნაწილისაგან (როგორცაა სასამართლო ხელისუფლება), მტკიცდება სოციალური კანონმდებლობის შესაბამისად. ამგვარ ნებათაღებებს ხშირად “მუდმივმოქმედ ასიგნებებს”, “პერმანენტულ ასიგნებებს” ან “ხარჯვაზე უფლებამოსილებას” უწოდებენ. ზოგიერთ ინდუსტრიალიზებულ ქვეყანაში სახელმწიფო ხარჯების უდიდესი ნაწილი მათზე მოდის.² იმ დანახარჯების განგარიშება, რომლებიც გაწეული იქნება ფისკალური წლის განმავლობაში, წლიურ ბიუჯეტში აისახება, მაგრამ იგი ან არ შედის წლიურ საბიუჯეტო აქტში, ან დართულია მხოლოდ ინფორმაციისათვის.

ზოგიერთი ქვეყანა (მაგალითად, საფრანგეთი) ანსხვავებს ასიგნებათა სამ კატეგორიას: (1) ხარჯვაზე სავალდებულო ზღვრებს; (2) “მიასლოებით” ხარჯთაღრიცხვას (ძირითადად ვალის მომსახურება, რომელიც გარეშე ფაქტორებზეა დამოკიდებული და სრულად ვერ კონტროლდება მთავრობის მიერ) და (3) დროებით ასიგნებებს (ისეთ ხარჯვით მუხლებზე, როგორცაა დახმარებები). დროებითი ასიგნებები ადგენს ზღვრებს ხარჯვაზე, მაგრამ გადახარჯვის შემთხვევაში, აღმასრულებელი ხელისუფლება უფლებამოსილია გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვიდან გადარიცხოს თანხები. “მიასლოებით” ხარჯთაღრიცხვა მუდმივმოქმედი ასიგნებების ექვივალენტია.

ზოგიერთ ქვეყანაში მუდმივმოქმედმა ასიგნებებმა დეფიციტის პრობლემა გამოიწვია (ოქტლის ნაშრომი, 1997). ასეთი პროცედურების გამოყენება იმ ქვეყნებში, რომლებიც ტრადიციულად მათ არ იყენებდნენ, ფისკალურ დისციპლინას სერიოზული რისკის წინაშე დააყენებს. მათ შეუძლიათ ასევე გამოიწვიონ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის დეზინტეგრირება, რადგან გადაწყვეტილებები სოციალური დაცვის პროგრამათა დაფინანსებაზე, სხვა დანახარჯთა დაფინანსების ხარჯზე უნდა იქნას მიღებული, ამან კი შეიძლება გამოიწვიოს მთავრობის მიერ რამდენიმე პროგრამის ბიუჯეტის მიღმა დატოვება. დიდი მნიშვნელობა

ენიჭება სოციალური დაცვის პროგრამებზე და პერსონალის დანახარჯებზე წლიური ხარჯებით ზღვრების დაწესებას. იგი ხელს უწყობს შესაფერისი საბიუჯეტო საკონტროლო მექანიზმების დანახარჯების და ავალდებულებს მთავრობას უფრო ზუსტი იყოს საბიუჯეტო საზომების განსაზღვრისას, რათა დაეცეს იქნას შესაბამისობა ხარჯვისათვის გამოყოფილ საერთო რესურსებთან.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ყველა დანახარჯი უნდა ამტკიცდეს წლიური ბიუჯეტის ამოქვეყნებისას და ყველა ასიგნება (სარეგისტრაციო გარდა) უნდა განისაზღვროს, როგორც ნაღდი ფულის წლიურ ხარჯვაზე დაწესებული ზღვრები. ამისათვის საჭიროა ზუსტი პროგნოზების გაკეთება, გადაწყვეტილებათა და იმ კანონთა გულდასმით ანალიზი, რისი საშუალებითაც ხდება სოციალური დაცვის პროგრამების დაფინანსება, პერსონალისათვის შეღავათების დაწესება და ა. შ. ყოველივე ამის პარალელურად, გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვი ჩართულ უნდა იქნას ბიუჯეტში, რათა დაფინანსდეს სოციალური დაცვის პროგრამების გაუთვალისწინებელი ზრდა. მაგრამ, გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვმა არ უნდა გადააჭარბოს საერთო დანახარჯებს, ხოლო მისი გამოყენება ზუსტად უნდა განისაზღვროს და მკაცრად დარეგულირდეს.

2. ნებართვა სამომავლო ვალდებულებების აღებაზე

ევროკავშირის რამდენიმე წევრი სახელმწიფო, საკუთარ ბიუჯეტში ნაღდი ფულით გასაწევი ასიგნებების გარდა, ითვალისწინებს "ნებართვებს ფორვარდული ვალდებულებების აღებაზე", ან "ვალდებულებით ასიგნებებს" დანახარჯთა ზოგიერთი კატეგორიისათვის (ძირითადად, კაპიტალდაბანდებისათვის). ამის შესავსად, ევროკავშირის ბიუჯეტზე მოიცავს ასიგნებათა ორ კატეგორიას: საგადასახადო და ვალდებულებით ასიგნებებს (იხ. მეხუთე თავი). "ნებართვები ფორვარდული ვალდებულებების აღებაზე" ითვალისწინებს გრძელვადიანი ვალდებულებების აღებას, თუმცა წლიური ასიგნებანი კვლავაც აუცილებელია გადახდების წარმოებისათვის. ისინი განსხვავდება "ვალდებულებითი ასიგნებისაგან", რომლებიც ასევე მოიცავს გრძელვადიან პროგრამებს, მაგრამ გულისხმობს როგორც გადახდის უფლებას, ასევე ვალდებულების აღებას. ზოგიერთ ქვეყანაში "ნებართვები ფორვარდული ვალდებულებების აღებაზე" მოცემულია პარლამენტისათვის წარდგენილ გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვაში. ბიუჯეტში ფორვარდული ვალდებულებების გათვალისწინება ქმნის საინვესტიციო პროგრამებისა და პროექტების განხორციელების კონტროლისა და მართვის ეფექტურ ინსტრუმენტს. მათი გამოყენება სასარგებლო იქნება გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის. გრძელვადიანი ვალდებულებების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები განხილულია მეშვიდე თავშიც.

გ. ბიუჯეტის მოქმედების არეალი

1. დეტალური ბიუჯეტის არსებობის აუცილებლობა

ბიუჯეტი რომ ეფექტურ ინსტრუმენტს წარმოადგენდეს, რაც შეიძლება დეტალური სახის უნდა იყოს. აქ იგულისხმება ორი ძირითადი საკითხი: პირველი, თუ ბიუჯეტი გამოირიცხავს ძირითად დანახარჯებს, მაშინ დარწმუნებული ვერ ვიქნებით იმაში, რომ არსებული მშობრივი რესურსები გამოყოფილია პრიორიტეტული პროგრამების დაფინანსებისათვის, ხოლო სამართლებრივი კონტროლი და სახელმწიფო პასუხისმგებლობა კი სწორად ხორციელდება. მეორე, ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი დანახარჯების რაოდენობა ხშირად თავისთავად გაურკვეველი და ნაკლებად გამჭვირვალეა. ყოველივე ამის შედეგად, რთულდება მაკროეკონომიკური დაგეგმარება და იზრდება კორუფციისა და ზარალის რისკი. ბიუჯეტის დეტალურობა არ ნიშნავს, რომ ყველა დანახარჯი ერთი და იმავე პროცედურებით უნდა იმართოს. იმისათვის, რომ გაიზარდოს ეფექტურობა, ზოგიერთი პროგრამის მართვისათვის შესაძლოა გამოყენებულ იქნას სპეციალური ღონისძიებები, ოღონდ იმ პირობით, რომ ეს არ გამოიწვევს საბიუჯეტო დაგეგმარებისა და დანახარჯთა პოლიტიკის ფორმულირების დეზინტეგრირებას და ხარჯებზე კონტროლის მოსპობას.

იმ დანახარჯთა შემოწმება, რომლებიც ფონდებიდან, ავტონომიური უწყებებიდან ან სპეციალური ანგარიშებიდან ფინანსდება, არ უნდა განსხვავდებოდეს სხვა ხარჯების შემოწმებისაგან.

ამგვარად, დანახარჯთა ყველა პროგრამის მიმართ (მათ შორის იგულისხმება ის დანახარჯებიც, რომლებიც სპეციალური ან დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების საშუალებით იმართება), მართვის ტიპის და დაფინანსების წყაროს მიუხედავად, გამოყენებულ უნდა იქნას შემდეგი მინიმალური წესები:

ბიუჯეტში ნაჩვენებია უნდა იყოს ყველა შემოსავლისა და დანახარჯის ნუსხა;

დანახარჯთა ნუსხა ბიუჯეტში ნაჩვენებია უნდა იყოს საერთო მაჩვენებლებით, მიუხედავად ამ დანახარჯთა დაფინანსების საკანონმდებლო ნებართვისა;

ყველა შემოსავალი და დანახარჯი კლასიფიცირებული უნდა იყოს ერთი და იგივე კლასიფიკაციის სისტემის საფუძველზე;

რეგულარულად უნდა მოხდეს ავტონომიური ფონდების და სპეციალური ანგარიშების გარე აუდიტის მიერ შემოწმება;

მთავრობის საფინანსო ანგარიშებში, მის ჩვეულ საქმიანობებთან ერთად გაერთიანებული უნდა იყოს ავტონომიური ფონდებისა და უწყებების საქმიანობა.

2. გარეშე ხესხებითა და გრანტებით დაფინანსებული დანახარჯები

გარეშე წყაროებიდან (ხესხები და გრანტები) დაფინანსებული დანახარჯები ისევე უნდა იყოს გათვალისწინებული ბიუჯეტში, როგორც სხვა სახელმწიფო ხარჯები. აუცილებელია შემუშავებულ იქნას პროცედურები, რომელთა საფუძველზეც გაიცემა ნებართვები ხესხების აღებაზე და მოხდება დავლიანებათა კონტროლი. მხოლოდ ერთადერთი სახელმწიფო ორგანო (ფინანსთა სამინისტრო) უნდა იყოს უფლებამოსილი გააფორმოს ხელშეკრულებები გარე ხესხების აღებაზე და გრანტების გაცემაზე. ზოგიერთ ქვეყანაში თითოეული პროექტი ან ხესხი ექვემდებარება პარლამენტის მიერ დამტკიცებას. ეს პროცედურა საშუალებას აძლევს პარლამენტს აკონტროლოს ხესხები. თუმცა, არსებობს რისკი იმისა, რომ პროექტების ასეთი სახით დამტკიცებისას გაიზრდება ბიუჯეტით გათვალისწინებული დანახარჯები. აგრეთვე, ნათელი უნდა იყოს ისიც, რომ დანახარჯებზე ნებართვის გაცემა ხდება წლიური საბიუჯეტო კანონის, დამატებითი ბიუჯეტების საშუალებით და არა დაფინანსების შეთანხმებათა დამტკიცებით. უფრო მეტიც, ხესხების მთლიანი რაოდენობა, რის აღებასაც მთავრობა ფისკალური წლის განმავლობაში აძირებს, ბიუჯეტის პროექტთან ერთად, პარლამენტს უნდა წარედგინოს დასამტკიცებლად. ამ ხესხებისა და გრანტების ჩამონათვალი უნდა დაერთოს წლიურ ბიუჯეტს. ჩამონათვალი ასახული უნდა იყოს მისაღები თანხები და საფინანსო პრობები, მაგალითად, ხესხების დაფარვის მოსალოდნელი პერიოდი და სარგებლის განაკვეთი (ხესხების შემთხვევაში).

მსგავსი ფონდებიდან დაფინანსებული დანახარჯები, რაც დაკავშირებულია გარე ხესხებისა და გრანტების გამოყენებასთან, უნდა შევიდეს ბიუჯეტში. მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, ასეთი ფონდების ანგარიშებიდან გაწეული დანახარჯები წარმოადგენს ადგილობრივ დაფინანსებას, რაც ზემოქმედებას ახდენს ფისკალურ ნაერთ მაჩვენებლებზე.

ვალების მენეჯმენტი განხილულია მეცხრე თავში.

3. დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები

ბევრ ქვეყანაში სახელმწიფო ხარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი იმართება სპეციალური ფონდებისა და პროცედურების საშუალებით. აქ იგულისხმება: განახლებადი ფონდები; მთავრობის მიერ გაწეული ეკონომიკური საქმიანობისათვის და სხვა კომერციული მომსახურებისათვის შექმნილი სავაჭრო ფონდები; სარეზერვო ფონდები; სპეციალური მიზნებისათვის შექმნილი სპეციალური ფონდები (მაგალითად, როგორცაა საგზაო და ჯანდაცვის ფონდები), რომლებიც სექტორების დონეზე იმართება; საგარეო სესხებით დაფინანსებული დანახარჯები; ავტონომიური/დეცენტრალიზებული უწყებების ბიუჯეტები (განსაკუთრებით უმაღლესი განათლებისა და ჯანდაცვის სექტორებში) და ფინანსთა სამინისტროს, ან მისი სახაზინო დეპარტამენტის მიერ მართული სპეციალური ანგარიშები. ზოგიერთ ქვეყანაში ასეთი საშუალებებით მართული დანახარჯები არ აისახება ბიუჯეტში. ისინი დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების საშუალებით იმართება. ეს უკანასკნელი შეეხება მთავრობის საქმიანობათა ამსახველ იმ ანგარიშებს, რომლებიც არ შედის საბიუჯეტ

ტო დოკუმენტაციაში. მათზე არ ვრცელდება ბიუჯეტის შესრულების ჩვეული პროცედურები. დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები, რომლებიც ჩვეულებისამებრ სახელმწიფო საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე იქმნება, უნდა განავსხვავთ "ბიუჯეტგარეშე" დანახარჯებისაგან, რომლებიც ბიუჯეტში უნდა იყოს გათვალისწინებული (პოტრისისა და დამონდის ნაშრომი, 1998).

სხვადასხვა ქვეყანაში დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების შექმნის მრავალრიცხოვანი მიზეზი არსებობს. ისინი ემსახურებიან ისეთი ამოცანების შესრულებას, როგორცაა პრიორიტეტული დანახარჯების საბიუჯეტო შეკვეცისაგან დაცვა, ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული პრობლემების, ასევე, ზოგიერთი ტიპის დანახარჯთა მიმართ ასივნებათა მართვის წესების დარღვევის თავიდან აცილება; გავლენიანი მაკროეკონომიკისა და ლობისტების მოთხოვნათა დაკმაყოფილება; ღონისძიება თხოვნის დაკმაყოფილება, რაც უკავშირდება მათი პროექტებისა და პროგრამების პრიორიტეტულ სექტორებში განაწილებას. ზოგიერთ შემთხვევაში, დამატებითი საბიუჯეტო ფონდის შექმნის ძირითადი მიზეზი პარლამენტისა და საზოგადოებისაგან ოპერაციათა დამალვაა. ასევე, იგი შეიძლება იყოს კორუფციისა და თალღითობის წყაროც.

ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით⁴, არ არის აუცილებელი, დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების შექმნა უარყოფით მიზნებს ემსახურებოდეს. მაგალითად, ბევრ დასავლურ ქვეყანაში ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამები, რომლებიც მთლიანად ან ნაწილობრივ გადასახადებით ამოღებული თანხებით ფინანსდება, დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების საშუალებით ფექტურად იმართება. მაგრამ, დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები, მიუხედავად შექმნის მიზეზისა, ქმნის რესურსების განაწილების პრობლემას. ბიუჯეტის ფარგლებს გარეთ წარმოებული ოპერაციები არ დაექვემდებარება იგივე ფისკალურ დისციპლინას, როგორც საბიუჯეტო ოპერაციები. ნაწილობრივ, ეს ხდება იმიტომ, რომ ისინი ფინანსურად დამოუკიდებელი არიან, ან არ ხდება მათი სხვა დანახარჯებთან შედარება. ასე, რომ ის საქმიანობები, რომლებიც წესით ვერ გაუძლედა საბიუჯეტო პროცესის თანმდევ შემოწმებას, ხშირად საკუთარი ინერციით, ან დაინტერესებული წრეების დახმარებით კვლავაც გრძელდება. დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა მკაცრი კონტროლის ქვეშ უნდა იყოს და მუდმივად იქნას დაკული ზემოთ აღნიშნული მიზნისთვის წესები. პარლამენტისათვის წარდგენილი საბიუჯეტო დოკუმენტაცია უნდა მოიცავდეს დანახარჯების გასაღების პროგნოზებს, ასევე, ამ სახსრების წყაროების ამსახველ ანგარიშსა და ბალანსს. სადაც შესაძლებელია, უნდა მოხდეს ბიუჯეტის შესრულებისა და კონტროლის პროცედურების ერთნაირი ბიუჯეტის მსგავს პროცედურებთან გაერთიანება, რათა დამატებითი საბიუჯეტო ფონდებიდან განხორციელებული გადახდები ხაზინის საერთო ანგარიშიდან განხორციელდეს.

სახაზინო დეპარტამენტთა უმრავლესობას გააჩნია "საეკონომიკური ანგარიშები". ზოგიერთი ასეთი ანგარიში გამოიყენება დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების მართვისთვის, რაც ფინანსთა სამინისტროს ან დარგობრივი სამინისტროების ხელმძღვანელობით ხორციელდება. ეს კი მსგავს პრობლემებს უქმნის სხვა დამატებითი საბიუჯეტო სახსრებს რესურსების განაწილებასთან დაკავშირებით. ზოგიერთ შემთხვევაში, ამ საეკონომიკური ანგარიშებით განხორციელებული ოპერაციები უფრო მთავრობის შიგნით წარმოებულ ფინანსურ ტრანსფერებს შეეხება, ვიდრე ნამდვილ დანახარჯებს. ასეთი ღონისძიებების განხორციელება ხშირად გართულებულია და დიდ დროსაც მოითხოვს. უფრო მეტიც, არაგამჭვირვალე და "ნამდვილი" დანახარჯები უეტეს შემთხვევაში ასეთი ფონდების საშუალებით არის გაწეული. ამის მსგავსად, "სარეზერვო ფონდები" და უცხოური გრანტებისა და სესხების ანგარიშები ხშირად ნაკლებად გამჭვირვალეა.

უმეტეს ქვეყნებში ჩვეულებრივი მოვლენაა გაუთვალისწინებელი და არასავადასახადო შემოსავლების განსაზღვრული პროგრამისათვის გამოყოფა და მათი მართვის მიზნით ფონდის შექმნა. ფისკალური მდგარობის თვალსაზრისით, გაუთვალისწინებელი შემოსავლების გამოყენების ვეგაზე ფექტური გზა მთავრობის პოტენციალში არსებული ვეგაზე დიდი ვალების გასტყობებაა. უჩვეულო პირობებში შესაძლოა გამართლებულიც იყოს გაუთვალისწინებელი შემოსავლებით საეკონომიკური მოთხოვნის დაფინანსება, მაგრამ დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების შექმნით არ უნდა მოხდეს ბიუჯეტის დანაწევრება.

4. ბიუჯეტგარეშე დანახარჯები

ზოგადად დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები იქმნება კანონის შესაბამისად და იმართება განსაზღვრული პროცედურებისა და წესების დაცვით. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ ქვეყანაში ის ფექტი, რომ დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები სარგებლობენ ცალკე საბანკო ანგარიშებზე შენახული შემოსავლებით, ხელს უწყობს

ბიუჯეტარეში ხარვეთი პროცესს. ამ უკანასკნელის სხვა ფორმები მოიცავს საკარეო სესხებითა და გრძელვადიანი საინვესტიციო პროექტებით: დაფინანსებულ დანახარჯებს, რადგან ხშირად ასეთი დანახარჯების მართვის შესაფერისი ინსტრუმენტები არ არსებობს.

ზოგიერთ ქვეყანაში ინფორმაცია განსაზღვრული სახელმწიფო შემოსავლების (კერძოდ, სასარგებლო წიაღისეულიდან და სხვა ბუნებრივი რესურსებიდან მიღებული შემოსავლების) წყაროებისა და ხარჯვის შესახებ ხშირად დამალულია პარლამენტისა და საზოგადოებისათვის. ასეთი შემოსავლები უფრო პრეზიდენტის "ჯიბში" მიდის, ან ე.წ. "მოქრთამის ფონდს" ავსებს, რომელიც პოლიტიკური კამპანიის განხორციელებისას გამოიყენება, ვიდრე სახელმწიფო ბიუჯეტს. ასეთი შემოსავლებისა და დანახარჯების ბიუჯეტში ჩართვა გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისა და კარგი მართვის წინაპირობაა. რამდენიმე დამონაწილის გარდა (მაგალითად, უსაფრთხოების მიზნებისათვის), შემოსავლებისა და დანახარჯების გასაიდუმლების ძალზე მცირე მიზეზები არსებობს. საერთოდ, ასეთი "საიდუმლო" ან "მოქრთამის ფონდების" არსებობა უნდა ახსნას, როგორც სუსტი მმართველობისა და დაუფრავი კორუფციის პირადადარი მტკიცებულება.

5. სპეციალური მმართველობითი ღონისძიებები

სპეციალური მმართველობითი ღონისძიებების გამოყენებით შექნილი ფონდები ზოგჯერ ფისკალური დისციპლინის სისუსტის შედეგია. იგი შეიძლება ასევე აიხსნას იმ ფაქტით, რომ სტანდარტული საბიუჯეტო პროცედურები არ არის მორგებული დანახარჯთა განსაზღვრული კატეგორიის მართვაზე. როგორც ეს მუშვიდ თავშია განხილული, საბიუჯეტო ასიგნებთა მართვის წესების არსებობა, მაგალითად, როგორცაა ბიუჯეტის მუხლიდან მუხლზე თანხის გადატანის ან ფისკალური წლის ბოლოს ასიგნებთა გაუქმების წესები, აუცილებელია, მაგრამ ისინი ძალიან მკაცრი არ უნდა იყოს. როცა არსებული საბიუჯეტო პროცედურები განსაზღვრული საქმიანობების მართვის არაადეკვატურია, მაშინ ოპტიმალური არჩევანი გახლავს საბიუჯეტო პროცედურების განმტკიცება, ან ამ საქმიანობებისათვის განსაზღვრული პროცედურების შექმნა. თუმცა, ასეთი საქმიანობები ბიუჯეტის გარეთ არ უნდა დარჩეს.

ასევე შეიძლება საჭირო გახდეს განახლებადი ფონდების შექმნაც, რათა მოხდეს იმ საქონლის შესყიდვა, რომლის მიწოდებაც დაუფიქრებელიც არ მოხდება და რომ მიწოდების ანაზღაურებაც ბიუჯეტის ყოველწლიურობის წესის გამო საფრთხის ქვეშ არ დადგეს. სახელმწიფო საწარმოებს ასეთი მექანიზმები სავაჭრო საქმიანობის განხორციელებისათვის სჭირდებათ.

მმართველობის მოქნილობისათვის, ასევე, ინსტიტუციონალური მიზეზების გამო (როგორცაა განსაზღვრული პროფესიებისა და საქმიანობების სპეციალური სტატუსი), ბევრ ქვეყანაში შეიქმნა "ავტონომიური უწყებები" (განსაკუთრებით უმაღლესი ხანდასტების სექტორში). ეს უწყებები დაფინანსებას ძირითადად ცენტრალური ბიუჯეტიდან განხორციელებული ტრანსფერებით იღებენ, მაგრამ გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტები (ზოგიერთ ქვეყანაში მათ "თანდართული ბიუჯეტების" სახელით მოიხსენიებენ). OECD-ის ზოგიერთ წევრ ქვეყანაში იზრდება ავტონომიური უწყებების რიცხვი, რათა გაუმჯობესდეს საოპერაციო ეფექტურობა.

თუმცა, განახლებადი ფონდების ან ავტონომიური უწყებების შექმნა საოპერაციო ეფექტურობის მიღწევის მიზნით არ უნდა იქნას გამოყენებული, როგორც პროგრამების პარლამენტის მიერ შემოწმების გვერდის აელის გამამართლებელი მიზეზი და დაექვემდებაროს ზემოთ აღნიშნული მინიმალური წესების შესრულებას.

6. გადასახადებით ამოღებული თანხების განაწილება და მოსაკრებელი სარგებლობაზე

ა. გადასახადით ამოღებული თანხების განაწილება

დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები, ხშირად, შემოსავლების განაწილებით ფინანსდება (მაგ.: შენატანები სოციალური დაზღვევის ფონდში, საგზაო, რეგიონალური, სარეზერვო ფონდები და ა. შ.). ზოგიერთი ეკონომისტი (მაგალითად, ბუშანანი, 1968) ამტკიცებს, რომ აუცილებელია საერთო დანახარჯებისა და ამ დანახარჯების შეზღვევების ერთდროული განსაზღვრა. მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება მოხდეს თანხების განაწილების იმ ინსტრუმენტად გამოყენება, რომლის საშუალებითაც მოხდება შემოწმება, თუ

რამდენად სურთ გადასახადის გადამხდლებს მომსახურების გაფასურის გადახდა და შემცირებულ გადასახადებსა და გაზრდილ საზოგადოებრივ კეთილდღეობას შორის არჩევანის გაკეთება. თანხების განაწილების მექანიზმების საშუალებით მოხდება როგორც სახელმწიფო მომსახურების შედეგად მიღებული პროდუქტის, ისე გადასახადების განსაზღვრა. ყოველივე ამან შეიძლება შედეგად მოიტანოს რესურსების ოპტიმალური განაწილება და ბიუჯეტის დაბალანსება.

თუმცა, რეალობაში შეუძლებელია ფისკალური დისციპლინის განმტკიცება იმ პროცესის საშუალებით, რომლის დროსაც ბიუჯეტი განსაზღვრული და შეუზღუდავი ინტერესების გათვალისწინებით იქმნება. შემოსავლების განაწილება, მასწავ კი, როცა სახსრები "გაერთიანებულია" ბიუჯეტში, აუარესებს რესურსების განაწილების მოქნილობას და ხელს უშლის პროორიტეტული პროგრამების გამოვლინებას. იგი პროგრამებს განსაზღვრულ შემოსავლებზე დამოკიდებულს ხდის და შედეგად იწვევს იმას, რომ საკმარისი სახსრების არსებობის შემთხვევაში ხდება დანახარჯების ზრდა, ხოლო იმის გამო, რომ აღნიშნული საქმიანობები ვერ ფინანსდება საერთო საგადასახადო შემოსავლებიდან, დანახარჯები მცირდება. ყველაზე უფრო პრობლემატურია ის, რომ ზოგჯერ თანხების განაწილებით დანახარჯთა დაფინანსების გადაწყვეტილებები ნაკარნახევი არაა ვარგისიანობისა და ეფექტურობის კრიტერიუმებით, არამედ პოლიტიკოსებისა და ლობისტური ჯგუფების ქედებებით, რათა არსებობდეს ის მექანიზმები, რომლის საშუალებითაც მოხდება მათი სასურველი პროგრამების დაცვა.

თანხების გამოყოფის ღონისძიებები მოიცავს (მაკლერის ნაშრომი, 1991):

- სპეციალურ გადასახადს ან მოსაკრებელს, რომელიც შეესაბამება მისი ამოღებით მიღებული თანხების საბოლოო გამოყენებას. მაგალითად, სოციალური დაზღვევის გადასახადები და ბენზინზე დაწესებული გადასახადი, რომელთა ამოღებით მიღებული თანხები მოხმარდება ავტოსტრადების მშენებლობის კაპიტალდაბანდებას და ა. შ.

სპეციალურ გადასახადს ან მოსაკრებელს, რომელთა თანხებსაც ფართო მოხმარება ექნება. მაგალითად, ლატარეის ბილეთებით მიღებული შემოსავლები, საიდანაც დაფინანსდება გარემოს გამაღივების საინვესტიციო პროექტები.

- საერთო სახის გადასახადები, რომელთა თანხებიც განაწილდება სპეციალური მიზნებისათვის. მაგალითად, საშემოსავლო გადასახადის ფიქსირებული განაკვეთის დაწესება იმ შემოსავლებზე, რომლებიც სპეციალურ პროგრამებს მოხმარდება.

უმეტეს შემთხვევაში, ის ღონისძიებები, რომელთა საშუალებითაც ხდება საერთო დაბეგრვიდან მთლიანი შემოსავლების ნაწილის გამოყოფა, ძალზე საეჭვოა. რაც შეეხება სპეციალურ გადასახადებსა და მოსაკრებლებს, ბირთვითად განასხვავებენ: (1) თანხების "დამაკრებელ" განაწილებას, სადაც მჭიდრო კავშირი არსებობს სარგებლობის მოსაკრებლის გადახდასა და მასთან დაკავშირებულ დანახარჯებს შორის (მაგალითად, უნივერსიტეტში კურსის მოსმენისათვის აუცილებელი გადასახადი) და (2) "არადამაკრებელ" განაწილებას, სადაც კავშირი სარგებელსა და მოსაკრებლებს ან გადასახადებს შორის ნაკლებადაა გასაგები (მაგალითად, ლატარეის ბილეთების გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლების კაპიტალდაბანდებაში გამოყენება) (ჰემინგისა და მირანდას ნაშრომი, 1991).

იქ, სადაც არსებობს მჭიდრო კავშირი სარგებელსა და შემოსავალს შორის, ხოლო მომსახურებას განსაზღვრულ მომხმარებლებს უწევენ, თანხების განაწილება შესაძლოა სასურველი იყოს უწყებათა წასახლისებლად, რათა მათ უკეთ იმუშაონ და ხელი შეუწყონ წარმოების ხარჯების ანაზღაურებას. გადასახადებით ამოღებული თანხების განაწილების საშუალებით გადასახადის გადამხდლებს ეციოდინებათ, თუ როგორ ხდება გადახდილი გადასახადების გამოყენება, რაც ზრდის შესაძლებლობას, გააკონტროლონ გაწეული მომსახურების ეფექტურობა (პეტრეის ნაშრომი, 1998).

ბ. მოსაკრებელი სარგებლობაზე

საერთოდ, როგორც შემოსავლების მიღების, ისე ტექნიკური ეფექტურობის მიზნებისათვის ნახევრად კერძო საქონლის მიწოდებისას მთავრობამ უნდა შემოიღოს მოსაკრებელი სარგებლობაზე იმ პირობით, რომ ხარჯვაზე ასუსხისმცხებელ უწყებებს, რომლებიც აწარმოებენ ასეთი შემოსავლების ამოღებას, შეეძლებათ

შემოსულების გარკვეული ნაწილის შენარჩუნება (საავადმყოფოსათვის ან უნივერსიტეტისათვის არ იარსებებს საქმიანობის ეფექტურობის გაუმჯობესების არავითარი სტიმული, თუ მას არ ეწეება საკუთარი მომსახურების გაყიდვით მიღებული შემოსავლის ნაწილის თავისუფლად გამოყენების საშუალება). მაშინაც კი, როცა თანხების განაწილება უშუალოდ, ბიუჯეტში მაინც უნდა მოხდეს შემოსავლებისა და დანახარჯების ნუსხის გათვალისწინება ასევე, აუცილებელია სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებელი მიღებული სარგებლის შედარება მის ამოღებასთან დაკავშირებული დამატებით დანახარჯებთან.

სარგებლობაზე მოსაკრებლის დაწესების სისტემები გამჭვირვალე და ეფექტური უნდა იყოს (იხ. აგრეთვე სქემა 1.1.). აუცილებელია შემდეგი პრინციპების დაცვა (წყარო: OECD, 1998):

- განსაზღვრული სამართლებრივი უფლებამოსილება. ნათლად უნდა განისაზღვროს ორგანიზაციის სამართლებრივი უფლებამოსილება, რის საფუძველზეც მას ეწეება უფლება დააწესოს გადასახადი საკუთარ მომსახურებაზე. მაგრამ, აქვე უნდა არსებობდეს გადასახადის განაკვეთის შეცვლის საშუალებაც დამატებითი საკანონმდებლო უფლებამოსილების გამოყენების გარეშე.
- კონსულტაციები მომხმარებლებთან. კონსულტაციების საშუალებით ხდება გაუგებრობების თავიდან აცილება, მოსაკრებელთა დარიცხვის სისტემის შემუშავება და ამოქმედება.
- მთლიანი ხარჯების განსაზღვრა. უნდა განისაზღვროს მომსახურების გაწვევის მთლიანი ხარჯები (აქ იგულისხმება საოპერაციო დანახარჯების და კაპიტალური აქტივების ხარჯების, ცევისა და სარგებლის ყოველწლიურად განსაზღვრა) მიუხედავად იმისა, განზრახულია თუ არა ხარჯების მთლიანად, ან ნაწილობრივ ანაზღაურება. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, მომსახურების შესახებ ინფორმაციამ მომსახურების გაწვევისას მთავრობის მიერ გამოყოფილი სუბსიდიამ გამჭვირვალე უნდა გასაღოს (დანახარჯთა განსაზღვრის საკითხი განხილულია მეორეობეტე თავში).
- სამართლიანობა. უნდა გააზრებულ იქნას, საჭიროა თუ არა მომხმარებელთა განსაზღვრული კატეგორიისათვის (მაგალითად, პენსიონერთათვის და ინვალიდთათვის) მოსაკრებლის შემცირება, ან საერთოდ გაუქმება.
- კონკრენტუნარიანი ნეიტრალიტეტი. მომსახურების სფეროს განსაზღვრისას, თვითღირებულებების კალკულაცია სიზუსტის დაცვით უნდა მოხდეს და გააერთიანოს კერძო სექტორის ერთეულის მიერ შესვას (ან მასთან დაკავშირებულ) სექტორში გაწეული ხარჯების მუხლები.
- ეფექტური ამოღება. სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებლის ამოღების სისტემა ეფექტური უნდა იყოს. სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებლის გადაუხდელობის შემთხვევები დაუყოვნებლივ უნდა იქნას შესწავლილი.
- აუდიტი. აუცილებელია იმ ორგანიზაციათა რეგულარული აუდიტი, რომლებიც აწარმოებენ მოსაკრებლების დარიცხვას და ამოღებას.
- ფუნქციონირების ეფექტურობის ზარისხის შეფასება. ორგანიზაციათა ფუნქციონირების ეფექტურობის მონიტორინგი რეგულარულად უნდა ზორციელდებოდეს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ეფექტურობის შესაფერისი ღონე და მომსახურების ზარისხი (ეს საკითხი დეტალურადაა განხილული მეოთხეობეტე თავში).

ზოგიერთი ქვეყანა ბიუჯეტში ითვალისწინებს იმ უწყებათა წმინდა დანახარჯებს, რომლებიც კომერციულ საქმიანობას ახორციელებენ, ან აწესებენ მოსაკრებლებს სარგებლობაზე, ხოლო საბიუჯეტო ასიგნებანი შეესაბამება დაგეგმილ დანახარჯებსა და მოსალოდნელ შემოსავლებს შორის სხვაობას. თუ საერთო თანხები დიდი, წმინდა შემოსავლებისა და დანახარჯების განსაზღვრამ შეიძლება ხელი შეუშალოს მთავრობის საქმიანობათა ანალიზს და ეკონომიკური დანახარჯების ზუსტი აღირცხვის წარმოებას. "წმინდა ხარჯთაღირცხვაზე გადასვლამ შესაძლოა შეამციროს მთავრობის წინასწარ განსაზღვრული ხარჯთაღირცხვა და შედეგად მოიტანოს ის, რომ დანახარჯთა მონაცემები გენერალური მთავრობის მონაცემებს აღარ შეესაბამებოდეს" (ქილინისა და გეორგოუს ნაშრომი, 2000). ეფექტურობის მოთხოვნები ვერ შეცვლის პარლამენტისა და საზოგადოების მხრიდან სახელმწიფო უწყებების საქმიანობების შესახებ სრული ინფორმაციის მიღების საჭიროებას. ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც ხდება ასიგნებათა გამოკლება (მაგალითად, ყოფილი საბჭოთა კავშირის რამდენიმე ქვეყანაში), უწყებათა ანგარიშები დარიცხვის მეთოდითაა წარმოები, სადაც აღირცხება მთლიანი დანახარჯები და შემოსავლები, მაგრამ ეს საკმარისი არ არის პარლამენტის

ჩანართი 1.1. OECD-ის ფშვრ ქვეყნებში სარგებლობაზე მოსაკრებლის დაწესების მაგალითები

განსაზღვრული სამართლებრივი უფლებამოსილება

ფინეთის კონსტიტუციის მიხედვით, აუცილებელია სარგებლობაზე დაწესებული ყველა გადასახადი კანონმდებლობის საფუძველზე იქნას დადგენილი. 1992 წელს ფინეთის პარლამენტმა დაამტკიცა აქტი "სახელმწიფო სამსახურით სარგებლობაზე მოსაკრებლების დაწესების შესახებ". ამ აქტში მოცემულია ძირითადი პრინციპები იმის შესახებ, თუ რა ტიპის სახელმწიფო მომსახურებაზე უნდა დაწესდეს მოსაკრებელი და რის საფუძველზე მოხდეს მოსაკრებელთა გამოანგარიშება. მთავრობა უფლებამოსილია დააწესოს მოსაკრებელი სარგებლობაზე აქტის მიერ დადგენილი ზღვრების ფარგლებში. თითოეული სამინისტრო თავად ადგენს, თუ მისი რომელი მომსახურება უნდა დაექვემდებაროს მოსაკრებლებით დაბეგვრას და ადგენს პროცედურების განხორციელებისათვის აუცილებელ წესებს.

მთლიანი ხარჯების განსაზღვრა

ამერიკის შეერთებული შტატების სოციალური უზრუნველყოფის ადმინისტრაცია მსოფლიოში ერთ-ერთ უმსხვილესი საინფორმაციო ტექნოლოგიის ოპერატორია. საშუალოდ იგი დღეში 21 მილიონ ოპერაციას ასრულებს. 1998 წელს ადმინისტრაციაში გადაწყვიტეს, შეექმნათ ხარჯის მიკუთვნების სისტემა, სადაც თითოეული ოპერაციის ხარჯი დაკავშირებული იქნებოდა მომსახურებით მოსარგებლესთან. იქამდე საინფორმაციო ტექნოლოგიის ყველა დანახარჯი მთლიანად მიეკუთვნებოდა სისტემათა მართვის ოფისს. მოქმედებდა ხარჯების საბუღალტრო აღრიცხვის სრულყოფილი სისტემა. ადრეულ ეტაპებზე შესაძლებელი იყო ხარჯების მხოლოდ ოთხი მეზუოდის მიკუთვნება განსაზღვრულ მომხმარებელზე. სისტემების გაუმჯობესების შედეგად, დიდხდლობით შესაძლებელია თითქმის მთლიანი დანახარჯების მიკუთვნება. ამის შედეგად, გაუმჯობესდა ამ ფუნქციის შესრულების მართვა.

დიდი ბრიტანეთის კარტოგრაფიული სამმართველო სამთავრობო ორგანიზაციებზე, კომუნალურ სამსახურებზე, კომერციულ ორგანიზაციებზე და მოსახლეობაზე ყიდის რუკებს და სხვა მასთან დაკავშირებული მონაცემების შესახებ ინფორმაციას. შეიქმნა რამდენიმე საკონსულტაციო კომიტეტი, სადაც წარმოდგენილია ის 160 ორგანიზაცია, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან კარტოგრაფიული სამმართველოს მომსახურების მიღებით. ეს კომიტეტები აფასებენ, რამდენად ხელმისაწვდომია მათი მომსახურება და რა საფასურია დაწესებული მასზე. კლიენტთა მოსარჩევების გათვალისწინებამ კარტოგრაფიულ სამმართველოს საშუალება მისცა მომსახურება მოსარგებელთა საჭიროებისათვის უკეთ მოერგო.

შესაფერისი ფასის განსაზღვრის სტრატეგიები

როცა შედეგითი სტატისტიკის დეპარტამენტი იღებს შეკვეთებს სპეციალიზებული ინფორმაციის გაცემაზე მისი კომპიუტერიზებული მონაცემთა ბაზიდან, შეკვეთების პრიორიტეტულობის საფუძველზე, იგი მომხმარებელს სთავაზობს განსხვავებული ფასებით მომსახურებას. უმაღლესი ფასია დაწესებული იმ შეკვეთების მიღებაზე, რომლებიც დაუყოვნებლივ უნდა შესრულდეს. უფრო დაბალი ფასებია დაწესებული ისეთ შეკვეთებზე, რომლებიც ღამის საათებში, ან ისეთ დროს სრულდება, როცა მონაცემთა სისტემებზე მოთხოვნა ნაკლებია.

როცა გერმანიაში გზატკეცილების გამოყენებისათვის გზით სარგებლობის მოსაკრებლები

დროის საფუძველზე განსაზღვრა, მას სურდა უთანაშრომლა მეზობელ ქვეყნებთან, რათა შემოეღოთ საერთო სისტემა, რომლის მართვაც ერთობლივი ძალებით განხორციელდებოდა. ყოველივე ამან მძლავრად პრობლემები მინიმუმამდე დაიყვანა და გააადვილა სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებლის ამოღება.

სამართლიანობა

როცა ისლანდიაში შემოიღო პირველად დანმარებაზე და საქციალისტი ექიმის მომსახურებაზე მოსაკრებელი, ქვეყანაში მიხედნენ, რომ ყოველივე ეს დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობის ტვირთად გადაიტვიტოდა. ამის შედეგად მოხდა ის, რომ მთავრობამ შემოიღო ფასდაკლების ბარათები, რომლის საშუალებითაც მომხმარებლებს საშუალება ეძლევათ ისარგებლონ ამ მომსახურებებით და გადაიხადონ მისი საფასურის მხოლოდ ერთი მესამედი.

ლუკსემბურგში საპენსიო და მომვლელის მომსახურებებზე მოსაკრებლის დაწესებისას, ითვლისწინებენ თითოეული მოსახლის ფინანსურ რესურსებს. თუ მოსახლის თვიური შემოსავალი ნაკლებია ან უტოლდება მოსაკრებელს, ეს უკანასკნელიც შესაბამისად მცირდება. აგრეთვე არსებობს საპენსიო ღონისძიებები იმისათვის, რომ აღირიცხოს მოსახლის მფლობელობაში მყოფი აქტივები.

კონკურენტუნარიანი ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფა

ფინეთში დიდი ძალისხმევა იხარჯება კონკურენტუნარიანი ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფაზე. სახელმწიფო ორგანიზაციები იზღუდებიან კომერციული მომსახურების გაწევაში ყველა ასეთი მომსახურება მჭიდროდ უნდა იყოს დაკავშირებული ორგანიზაციის ძირითად ფუნქციასთან. საქციალური წესები გამოიყენება ასეთი მომსახურების თვითღირებულების დათვლისთვის, რათა უზრუნველყოფილი იქნას სიზუსტე და სრულყოფილება. შესაბამისობა მოწმდება თავისუფალი კონკურენტის ოფისის მიერ, რომელსაც შეუძლია გასცეს ბრძანება, რომ სამთავრობო ორგანიზაციებმა გადახედონ თავიანთ ფასებს.

წყარო: OECD (1998b).

7. სოციალური უზრუნველყოფის ფონდები

იმის გამო, რომ სოციალური უზრუნველყოფის სქემებს სავალდებულო ხასიათი და დიდი სოციალური, ეკონომიკური და ფინანსური დატვირთვა აქვს, აუცილებელია სოციალური უზრუნველყოფის ფონდების ბიუჯეტში ჩართვა. გამონაკლისის დაშვება შესაძლებელია იმ ქვეყნებისათვის, სადაც ასეთი ფონდების მართვა ასევე გულისხმობს დამსაქმებლებსა და პროფკავშირებს (განსაკუთრებით ევროკავშირის ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში). რთული იქნება სოციალური უზრუნველყოფის ისეთი ფონდების ბიუჯეტში გაერთიანება, რომლებიც თავად სამთავრობო ერთეულების მიერ არ იმართება. მიუხედავად ამისა, იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ მათი საშუალებით შეიძლება დაიფაროს სახელმწიფო ხარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი, აუცილებელია სოციალური უზრუნველყოფის ფონდების სულ მცირე საერთო ფინანსურ ანგარიშში გაერთიანება მაინც. მათი ბიუჯეტები უნდა დაერთოს ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტს და წარუდგეს პარლამენტს. ისინიც ასევე უნდა დაექვემდებარონ შემოწმებისა და აუდიტის პროცედურებს.

დ. მთავრობის საქმიანობის სხვა ფორმები, რომელთაც ფისკალური ეფექტი აქვთ

1. კვაზიფისკალური საქმიანობები⁷

კვაზიფისკალური საქმიანობები არის ცენტრალური ან სახელმწიფო ბანკების მიერ ჩატარებული ფინანსური ოპერაციები, რაც მიზნად ისახავს მთავრობის სტრატეგიული მიზნების მიღწევას. ეს ოპერაციები მოიცავს საპროცენტო განაკვეთის სუბსიდირებას, სუსტი საწარმოების და საფინანსო ინსტიტუტების დახმარებას, სახელმწიფო ვალუების გასტუმრებას და ვალუტის კურსის სხვაობის გამო მთავრობის მიერ მიღებული ზარალის დაფარვას. საერთოდ, უზუგობები იქნება, თუ სასურველი სტრატეგიული ამოცანების მიღწევა მოხდება ბიუჯეტით გათვალისწინებული გამჭვირვალე სუბსიდების საშუალებით და არა კვაზიფისკალური ოპერაციებით. უფრო მეტიც, ქვეყნის მონეტარული პოლიტიკის გამტარებელმა ხელისუფლების ორგანოებმა უნდა გაამახვილონ მონეტარული პოლიტიკისა და ოპერაციების განხორციელებაზე და არ ჩაერთონ იმ საქმიანობებში, რომლებიც საბოლოოდ ბიუჯეტიდან წარმოებული ფისკალური ოპერაციების ადგილს დაიკავებს. ნებისმიერ შემთხვევაში, ცენტრალური ბანკის და სხვა საბანკო დაწესებულებების მიერ წარმოებული კვაზიფისკალური ოპერაციები უნდა დაექვემდებაროს იგივე კონტროლს, რასაც მთავრობის პირდაპირი ზარავითი პროგრამები და აისახოს საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში. აუცილებელია საბანკო სექტორის მიერ განხორციელებული კვაზიფისკალური საქმიანობების ანგარიშის ბიუჯეტზე დართვა. ასევე, მნიშვნელოვანია ცენტრალური ბანკის მიერ გამჭვირვალე ანგარიშების წარმოება, რადგან კვაზიფისკალური ოპერაციების დანახარჯების განსაზღვრა ადვილ საქმეს არ წარმოადგენს.

2. მთავრობის ვალდებულებები და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები⁸

სამართლებრივ ვალდებულებებთან ერთად, მთავრობებს გააჩნიათ სხვა, პირდაპირი და არაპირდაპირი ვალდებულებები, რომლებმაც შესაძლოა იქონიონ უშუალო ან მოშავალი ფისკალური ზემოქმედება. ფისკალური რისკები და არასაიმპლიკაო თანდათან იზრდება. ფინანსური ბაზრების საერთაშორისო ინტეგრაცია იწვევს ეკონომიკური ნაკადების დიდი მოცულობით სწრაფ და ახლმდგრად შემოდინებას. ამის გამო, მთავრობას შეიძლება მოუწიოს ჩარევა, რათა დაიცვას ფინანსური სისტემები. სახელმწიფო გარანტიებისა და დაზღვევის პროგრამები საერთო გახდა. პრივატიზაციას ხშირად თან ახლავს სახელმწიფო პირდაპირი და არაპირდაპირი ვალდებულებები.

შესაბამისად, მთავრობის ვალდებულებები შეიძლება იყოს განსაზღვრული, ან განუსაზღვრელი (გაუთვალისწინებელი) და პირდაპირი ან არაპირდაპირი:

- პირდაპირი ვალდებულებები სავალდებულო და პროგნოზირებადია. ეს კატეგორია მოიცავს, მაგალითად, ბიუჯეტით გათვალისწინებულ ზარავით პროგრამებს, გრძელვადიან საინვესტიციო კონტრაქტებს, სამოქალაქო სამსახურის ხელფასებს, პენსიებსა და სავალო ვალდებულებებს.
- არაპირდაპირი და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები წარმოადგენს სამართლებრივ და საკონტრაქტო ვალდებულებებს, გამოწვეულს ისეთი აბსტრაქტული მოვლენის მიერ, რომელსაც შესაძლოა ჰქონდეს ან არ ჰქონდეს ადგილი. ამ კატეგორიაში შედის, მაგალითად, სახელმწიფო გარანტიების გაცემა იმ სესხებზე, რომლებიც აღებულია არაკენტრალური სახელისუფლებლო ერთეულების მიერ (რეგიონალური ხელისუფლებები, სახელმწიფო და კერძო საწარმოები) და სახელმწიფო სადაზღვეო პროგრამებზე (საბანკო დეპოზიტებზე, წყალდიდობებზე, მოსავლის დაზიანებაზე და ა. შ.). ხშირად იმ მოვლენის ალბათობა, რომელიც სახელმწიფო გარანტიების გაცემას იწვევს, ძალზე მაღალია, რადგან ეს გარანტიები ძირითადად გაიცემა სუსტი საწარმოების ან იმ სექტორების მხარდასაჭერად, რომლებიც სირთულეებს განიცდიან.
- არაპირდაპირი ვალდებულებები წარმოადგენს ისეთ ვალდებულებას, რომელიც არ არის სამართლებრივი, მაგრამ წარმოიშობა საზოგადოების მოლოდინისაგან. მაგალითად, მთავრობისაგან საზოგადოება მოელის, რომ იგი შეინარჩუნებს სახელმწიფო ინფრასტრუქტურას და მხარს დაუჭერს სოციალური დაზღვევის პროგრამებს, იმ შემთხვევებშიც კი, როცა ეს არ არის მოთხოვნილი კანონით.

- არაპირდაპირი და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები მიეკუთვნება ყველაზე ნაკლებად პროგნოზირებად კატეგორიას. ისინი არასამართლებრივი ვალდებულებებია, გამოწვეული ისეთი აბსტრაქტული მოვლენის მიერ, რომელსაც შესაძლოა ჰქონდეს ან არ ჰქონდეს ადგილი. მაგალითად, საზოგადოება მთავრობისაგან მოვლის, რომ თუ საბანკო სექტორი გაკოტრების რისკის წინაშე იჭნება, ან თუ ქვეყანას ბუნებრივი კატასტროფა დაემუქრება, მთავრობა ჩაერევა ამ მდგომარეობის თავიდან აცილების მიზნით.

საერთოდ, ბიუჯეტის შედგენის დროს გადაწყვეტილებების მიღებისას ძირითადი ყურადღება ეთმობა დანახარჯთა პროგრამებს და ისეთ გრძელვადიან სამართლებრივ ვალდებულებებს, როგორცაა, მაგალითად, ვალდების მომსახურება. უმეტეს ქვეყნებში ბიუჯეტის შედგენისას არაეთიარო ყურადღება არ ეთმობა სხვა გრძელვადიან, პირდაპირ და არაპირდაპირ ვალდებულებებს. როცა ქვეყანა ფინანსურ სირთულეებს განიცდის, ან ხდება ფისკალური რვეულირება, ხშირად არსებობს იმის ტენდენცია, რომ არაპირდაპირი რისკები ყურადღების მომად დარჩეს. გასაგებია ისიც, რომ ეს პრობლემები მთავარში უფრო რთული გადასაჭრელი იქნება, ვიდრე მათი გარეშისას იქნებოდა (მათი რეალურად შეფასება დროზე რომ მომხდარიყო).

“დაუფინანსებელი ვალდებულებები” აიხსნება ნაწილობრივ ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე არსებული ფისკალური რისკების სხვადასხვა წყაროებით და ასევე, იმ ფაქტით, რომ ბიუჯეტის შედგენისას ისინი არასაკმარისად იქნა გათვალისწინებული. საბენსო ვალდებულებები დემოგრაფიული მიზნებითაა გამოწვეული და ქვეყნების უმრავლესობაში სწრაფად იზრდება. ასევე, იზრდება დაფინანსების მოთხოვნები ჯანდაცვის პროგრამებთან დაკავშირებით. ინვესტირების მიმდინარე ხარჯების მწირი დაფინანსება ამცირებს კაპიტალდაბანდების პირველადე ეფექტურობას. მთავრობის მიერ საბიუჯეტო სისტემების ფარგლებს გარეთ აღებული ვალდებულებები და მის მიერ გაკეთებული დაპირებები ასუსტებს ფისკალურ მდგრადობას.

ბიუჯეტის მაღალ დონეზე შედგენას და სტრატეგიის შემუშავებას სჭირდება უფრო ფართომასშტაბიანი მიდგომა, სადაც უფრო ეფექტურად მოხდება სახელმწიფოს წინაშე არსებული ფისკალური რისკების გათვალისწინება როგორც მოკლევადიან, ისე გრძელვადიან პერსპექტივაში. უნდა არსებობდეს ისეთი სისტემები, რომელთა საშუალებითაც მთავრობა უკეთ იქნება ინფორმირებული მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებით გამოწვეულ ფინანსურ ზემოქმედებაზე და ანგარიშვალდებულებები იქნება საზოგადოების წინაშე. მაგრამ, ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანია პოლიტიკური ნების, მართვისა და საზოგადოებასთან ფისკალური მდგრადობის შესახებ ეფექტური კომუნიკაციის არსებობა. შესაბამისად, აუცილებელია რეალურად შეფასდეს ის ვალდებულებები, რომლებიც წარმოიშობა დანახარჯთა მიმდინარე ან ახალი პროგრამებით და სტრატეგიული ღონისძიებებით, მიუხედავად მათი ბუნებისა (პირდაპირი თუ არაპირდაპირი, აღებული თუ გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები). ამ შეფასებებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ფისკალური მიზნების განსაზღვრისათვის, აგრეთვე, ალტერნატიულ სტრატეგიებსა და ხარჯვით პროგრამებს შორის არჩევანის გაკეთებისათვის. ფისკალური რისკების განსაზღვრა ასეთი შეფასებების ნაწილი უნდა იყოს. ინფორმაცია პირდაპირ და გაუთვალისწინებელ ვალდებულებებზე გამოფრული უნდა იყოს ფინანსურ ანგარიშებში (იხ. მეთორმეტე თავი), ხოლო ვალდებისა და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების ანგარიშები ბიუჯეტთან ერთად უნდა იქნას წარდგენილი. შეუძლებელია არაპირდაპირი და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების რაოდენობის განსაზღვრა ან მათი პროგნოზირება. მათი არსებობის რეალურობა არ უნდა გამოირიცხოს და შეიქმნას ისეთი მექანიზმები, რომლებიც დაუყოვნებლად მოახდენენ რეაგირებას მოულოდნელი მოვლენის გამოჩენისთანავე.

1.1. ცხრილში განხილულია ის ღონისძიებები, რომლებიც უნდა განახორციელოს ფინანსთა სამინისტრომ,

ცხრილი 1.1. ინდივიდუალური სამთავრობო პროგრამების ფისკალური რისკების მართვის ღონისძიებები

მთავრობის მიერ ახალი ვალდებულების აღება

- შეფასდეს, თუ რამდენად შეესაბამება ეს ვალდებულება სახელმწიფოს როლსა და სტრატეგიულ პრიორიტეტებს.
- მოხდეს პროგრამის რისკების ინდივიდუალურად შეფასება და არსებულ რისკებთან ერთად ვალდებულების პოტენციური ფისკალური ღირებულების განსაზღვრა; აგრეთვე, შეიქმნას დამატებითი სარეზერვო მოთხოვნები.
- ასოცირებულ ფინანსურ რისკებთან დაკავშირებით მოხდეს სტრატეგიის გადახედვა და მხარდაჭერის ფორმათა განხილვა; ასევე, შეფასდეს მთავრობის რისკის მართვის უნარი.
- იხე შეიქმნას პროგრამები, რომ სახელმწიფო დაცული იყოს რისკებისაგან.
- განისაზღვროს და დაწესდეს მთავრობის მონაწილეობის ზღვრები.

მას შემდეგ, რაც მთავრობა აიღებს ახალ ვალდებულებას

- მოხდეს პოტენციური ფისკალური ზარკების განსაზღვრა და აღრიცხვა.
- მოხდეს პროგრამათა რისკის ფაქტორების მონიტორინგი.

მას შემდეგ, რაც ვალდებულება შესრულდება

- თუ ვალდებულება არაპირდაპირია, მაშინ უნდა მოხდეს იმის შეფასება, ემთხვევა თუ არა მისი შესრულება სახელმწიფოს მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს და ხელი შეეწყოს თუ არა ბაზრებში სასურველი შედეგების მიღწევას.
- უნდა მოხდეს ვალდებულებათა წინასწარ განსაზღვრულ ვადებში შესრულება და მიღებული გამოცდილების გამოყენება მომავალი გადაწყვეტილებების მიღებისას.
- უნდა მოხდეს ფაქტორული ფისკალური ზარკების სავარაუდო ზარკებთან შედარება და ანგარიშება; ასევე, ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხისა და გამოყენებულ სანქციითა წარუმატებლობის შეფასება.

რათა მოხდეს სახელმწიფო ზარკების პროგრამებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების მართვა.

აღნიშნული საკითხების მოგვარება შესაძლებელია ამ წიგნში განხილული ზოგიერთი ინსტრუმენტის გამოყენებით. მაგალითად, გრძელვადიანი მიდრომ საშუალებას იძლევა მოხდეს მიმდინარე სტრატეგიული ვალდებულებების ფისკალური მდგრადობის შეფასება. ასევე, შესაძლებელია არაპირდაპირი ვალდებულებების საშუალოვადიანი პერიოდის განმავლობაში შეფასებაც (იხ. მეექვსე თავი). დარიცხვის მეთოდით წარმოებული საბუღალტრო აღრიცხვა ("მოდოფიცირებული" ან "სრული") წარმოადგენს პირდაპირი ვალდებულებების ზემოქმედების შეფასების საშუალებას (იხ. მეთერთმეტე თავი). მიუხედავად ამისა, ეს ინსტრუმენტები არ არის საკმარისი ფისკალური რისკის სრულად შეფასებისთვის. რისკების შეფასებასთან დაკავშირებული ძირითადი მოთხოვნებია მათ შესახებ ინფორმაციის ჟონა, ასეთი რისკების ანალიზის საბიუჯეტო პროცესში ჩართვა და ამ ინფორმაციის საზოგადოებისათვის წარდგენა.

3. სასესხო გარანტიები

ველაზე უფრო ხშირად პირდაპირ და გაუთვალისწინებელ ვალდებულებებს სასესხო გარანტიები მიეკუთვნება. გარანტიები შესაძლოა გასცეს მთავრობამ იმ სესხებზე, რომლებიც აღებულია უწყებების, საწარმოების და

სხვა ავტონომიური ერთეულების მიერ (რაც მისი კონტროლის ქვეშ ხორციელდება). ზოგიერთ შემთხვევაში, სახელმწიფო გარანტიების გაცემა შესაძლებელია აგრეთვე, ერთი სექტორის კორპორაციების მიერ აღებულ სესხებზე. გარანტიების გაცემა შესაძლებელია როგორც ადგილობრივ, ისე უცხოურ სესხებზე. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ არასამთავრობო ერთეულებზე გაცემული სესხები აუცილებლად საჭიროებს სახელმწიფო გარანტიებს.

გარანტიები დიდი ხანია აღიარებულია მთავრობის ინსტრუმენტად, ამიტომ მათ შეუძლიათ სერიოზული ფისკალური ზემოქმედების მოხდენა. ეს ნათელი გახდა 1980-იან წლებში ლათინური ამერიკის ქვეყნების გამოცდილების მაგალითზე, სადაც მრავალი სესხი აღარ იქნა დაბრუნებული. ვალების მომსახურების ხარჯებისა და სესხების დაფარვა მთავრობას მოუწია, რითაც სახელმწიფო ბიუჯეტს კიდევ ერთი ტვირთი შეემატა.

საერთოდ, სახელმწიფო გარანტიების გაცემა გამართლებულია მაშინ, როცა სესხის მიმღებს არ გააჩნია საჭირო კრედიტუნარიანობა (ან როცა შეზღუდული კრედიტუნარიანობა სესხის პროცენტის გაზრდას იწვევს), ხოლო მიზნები კი შეესაბამება სახელმწიფოს ამოცანებს, პროგრამებსა და სტრატეგიებს. როცა არასრულყოფილი ინფორმაცია პოტენციურ მესხებელს კრედიტის მიმღების კრედიტუნარიანობის შესახებ არასრულ სურათს უქმნის, ან შემთხვევაში სახელმწიფო გარანტიებს შეუძლია სიტუაციის გამოსწორება. ამ მიზნით სახელმწიფო გარანტიების გაცემა გამართლებულია როგორც ეკონომიკური, ისე სტრატეგიული თვალსაზრისით. თუმცა, ხშირად ასეთი გარანტიები სესხის მიმღები ერთეულის გადახდისუნარიანობის შეფასების გაერეშე გაიცემა, ან გაცემა ისე, როგორც ეს გავლენიან სესხის მიმღებებს აწვობს.

გარანტიათა დანახარჯების შეფასება რთული საქმეა, რადგან იგი მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია ვალდებულების შეუსრულებლობის რისკის სუბიექტურ შეფასებაზე. თუმცა, ბიუჯეტში გათვალისწინებული უნდა იყოს ახალი გარანტიების ჩამონათვალი, რომლის გაცემასაც მთავრობა გეგმავს, ან უნდა არსებობდეს გარანტიების გაცემის საერთო მონეტარული ზღვრები (ასევე, აუცილებელია არსებობდეს შესაბამისი მმართველობითი და საშუალებები წესები და პროცედურები). რამდენიმე ქვეყანაში მთავრობები სესხზე გარანტიის გაცემისათვის მოსაკრებელს არიცხავენ. ამ პროცედურას ის პრიორიტეტი გააჩნია, რომ მისი საშუალებით იქნება ასეთი გარანტიების აღრიცხვისა და მონიტორინგის მექანიზმები. იგი რაღაც კუთხით სადაზღვევო გადასახადიკა ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში. თუ საგარანტიო მოსაკრებელი ვალდებულების შეუსრულებლობის რისკის პროპორციულია (და თუ რისკი სწორად არის შეფასებული), მაშინ იგი საკმარისი იქნება ხარჯების დასაფარავად.

ბიუჯეტის ეფექტური მართვისათვის ასევე, აუცილებელია გარანტიების ეფექტური მართვა. უპირველეს ყოვლისა, უნდა არსებობდეს ისეთი სისტემა, რომლის საშუალებითაც მოხდება შეთავაზებული გარანტიების შესაძლო ფინანსური შედეგების წინასწარი ანალიზი და ასეთ გარანტიებში არსებული რისკის ელემენტის განსაზღვრა. მეორე, უნდა არსებობდეს ისეთი პროცედურული ნორმები, რომლის საშუალებითაც მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი გარანტიათა უარყოფითი ზემოქმედება სახელმწიფოს ფისკალურ მდგომარეობაზე. მესამე, უნდა არსებობდეს სისტემა, რომლის საშუალებითაც მოხდება გარანტიათა მიმღებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი. და ბოლოს, უნდა არსებობდეს გარანტიათა დეტალური შესწავლისა ანგარიშვალდებულების სისტემები, რათა თავიდან იქნას აცილებული მათი ბოროტად გამოყენება.

ასევე, უნდა დადგინდეს გარანტიათა ზღვრები. ეს უკანასკნელი უნდა დამტკიცდეს პარლამენტის მიერ წლიური ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში. ასეთი ზღვრების არსებობის გარეშე გარანტიების თავისუფლად გაცემა შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს თავად მთავრობის კრედიტუნარიანობაზე. ამას კი, შესაძლოა, შედეგად მოჰყვეს ის, რომ საშუალოვადიან პერიოდში გაიზარდოს სესხის პროცენტი. უფრო მეტიც, გარანტიების გაცემაზე ზღვრების დაწესებამ ხელი უნდა შეუწყოს შემოქმედების უფრო გამაყარებას და სესხის პოტენციურ მიმღებებს შორის კონკურენციას, რის შედეგადაც გარანტიები ფინანსურად უფრო ძლიერ ერთეულებზე გაიცემა. ამგვარად, აუცილებელია რისკის ელემენტის განსაზღვრა და საბიუჯეტო როკუმენტაციაში ასახვა.

ზოგიერთ ქვეყანაში გარანტიის გაცემებას პარლამენტი ამტკიცებს, ზოგან კი მის დამტკიცებაზე მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროა უფლებამოსილი. განსაზღვრულ თანხზე დიდი გარანტიების გაცემისათვის სასურველია არსებობდეს დამტკიცების დამატებითი პროცედურები, მაგალითად, მათი მინისტრთა საბჭოსთვის ან პარლამენტისათვის წარდგენა.

და ბოლოს, გარანტიათა მონიტორინგისათვის საჭიროა მათი პერიოდული გადახედვა, რათა წინასწარ იქნას განსაზღვრული ვალდებულების შეუსრულებლობის შესაძლო შემთხვევები და მათი დაფინანსების გზები. ამ მიმართულებით უპირველესი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი უნდა იყოს გარანტიების შესახებ მონაცემების გამოქვეყნება, რაც თან უნდა ერთვოდეს წლიურ საბიუჯეტო ინფორმაციას და მთავრობის შემავაზებელ ანგარიშებს.

4. სახელმწიფო კრედიტები

სახელმწიფო კრედიტების გაცემა კიდევ ერთი შესაძლო გზაა სახელმწიფო სტრატეგიული მიზნების მისაღწევად. ზოგიერთ შემთხვევაში, სახელმწიფო კრედიტებმა შეიძლება უშუალო ხარჯეის ადგილი დაიკავოს. ამგვარად, აუცილებელია სესხების გაცემის პროცესი გამჭვირვალე იყოს, იგი უნდა დაექვემდებაროს ისეთივე კონტროლს, როგორც უშუალო ხარჯვა და ნათლად აისახოს ბიუჯეტში.

სახელმწიფო კრედიტები ხშირად მიმართულია იმ ერთეულებზე, რომლებსაც არ შესწევთ უნარი კომერციული პირობებით აიღონ სესხები, რისი მიზეზიც შესაძლოა იყოს ის, რომ ასეთი საქმიანობის სუბსიდიებით უნდა დაფინანსდეს, ან იმის გამო, რომ კრედიტის მიმღები ერთეულების კრედიტუნარიანობა სუსტია (ამის ტიპური მაგალითია კრედიტების გაცემა ზორბლის მოყვანაზე ან სახელმწიფო ვაჭრობებზე). სახელმწიფო კრედიტები შეიძლება გამოყენებულ იქნას, როგორც კომერციული კრედიტების გაცემის მარეგულირებელი სისტემატ. გარე სესხები, საიდანაც ფინანსდება სახელმწიფო სექტორის ერთეულები, ხშირად მთავრობაზე გაიცემა, რომელიც შემდგომ ამ სესხებს "გაასესხებს" სესხის მიმღებ ერთეულებზე.

იმ ფაქტმა, რომ სესხები ძირითადად დაბრუნებადია, სახელმწიფო კრედიტების სისტემა შესაძლოა უფრო ეფექტურ ინსტრუმენტად აქციოს იმისათვის, რათა მიღწეულ იქნას სახელმწიფო სტრატეგიული მიზნები. თუმცა, კრედიტების გაცემა შეიძლება ასევე გამოყენებულ იქნას, როგორც ბიუჯეტის შეზღუდვის გვერდის ავლის საშუალება. ხშირად სესხებს უფრო ნაკლებად გულდასმით ამოწმებენ, ვიდრე უშუალოდ გაწეულ ხარჯებს. ასევე, იგი არ ექვემდებარება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცებას.

სახელმწიფო სესხები მოიცავს პროცენტის სუბსიდირებას⁹ და შეიცავს უფრო დიდ რისკებს, ვიდრე კომერციული ბანკების მიერ გაცემული სესხები. ვადაკისრებითი საგარეო სესხები, რომლებიც ემღევათ მთავრობებს, რათა "გაასესხონ" ისინი სახელმწიფო ერთეულებზე, ხშირად მოიცავს იმ პირობას, რომელიც ითვალისწინებს გასესხებას კომერციული პირობებით იმისათვის, რომ სახელმწიფო საწარმოებმა არ მიიღონ სარგებელი კერძო სექტორის საზიანოდ. რეალობაში ეს პირობა ხშირად არ სრულდება. მთავრობამ შეიძლება მიიღოს ზარალი ვალუტის კურსის სხვაობის გამო, ხოლო ვალაუვალობის რისკი კი საკმაოდ მაღალია.

სახელმწიფო კრედიტების საბიუჯეტო დამუშავება უნდა მოიცავდეს შემდეგ ელემენტებს:

- რადგან აუცილებელია გაკეთდეს არჩევანი კრედიტების გაცემასა და ხარჯების გაწვევასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს შორის, ამისათვის ბიუჯეტის მოშხადების პროცესში კრედიტების გაცემის პროგრამები უნდა განიხილოს ხარვეზით პროგრამებთან ერთად.

სესხები გათვალისწინებულ უნდა იქნას ბიუჯეტში, სადაც სრულად იქნება მოცემული ინფორმაცია მათი ვადებისა და პირობების შესახებ. ისინი დასამტკიცებლად საკანონმდებლო ორგანოს უნდა წარუდგეს.

- პროცენტის სუბსიდირება ბიუჯეტში ყოველთვის დანახარჯებად უნდა აისახოს. აქ შესაძლებელია განვიხილოთ ორი მიდგომა: (1) სესხის გაცემისას სუბსიდიების ღირებულებით გათვალისწინება ან (2) სუბსიდიების საპროცენტო სქემის შესაბამისად დაგეგმვა. პირველი მიდგომა უფრო მისაღებია, რადგან სუბსიდიების გათვალისწინება გადაწყვეტილებების მიღების პარალელურად ხდება. იგი უფრო ადვილია აღმინისტრაციული თვალსაზრისითაც.

კრედიტების გაცემა ბიუჯეტში მთლიანი თანხებით უნდა აისახოს.

5. საგადასახადო დანახარჯები

საგადასახადო დანახარჯები ფისკალური პოლიტიკის კიდევ ერთი ინსტრუმენტია. ამიტომ ისინი უნდა დაექვემდებარება იგივე საბიუჯეტო პროცედურებს და დააკმაფოვილოს გამჭვირვალობის ის კრიტერიუმები, რაც სახელმწიფო კრედიტზე ვრცელდება. საგადასახადო დანახარჯი არის “ადრე მიღებული შემოსავლების ხარჯვა, საგადასახადო სისტემის სტრუქტურის უპირატესი მუხლების უზრუნველყოფის გამო” (აშშ, FASAB, 1995). იგი გულისხმობს შედეგს:

გადასახდისგან განთავისუფლება, როცა გადასახდის გადახდელთა სპეციალური ჯგუფის შემოსავლები გამოირიცხება საგადასახადო ბაზიდან.

გამოქეითვები, როცა ზოგიერთი ხარჯი, ან ილი თანხები გამოიქეითება საგადასახადო ბაზიდან.

შეღვათები, რომლებიც გამოიქეითება გადასახდელი გადასახდის (გამოქეითებისგან განსხვავებით, რომლებიც ამცირებს დასაბეგრ შემოსავალს).

გადავადებები, როცა გადასახდების გადახდის ვადა გრძელდება პროცენტის ან ჯარიმის დარიცხვის გარეშე.

გადასახდის შემცირებული განაკვეთები, როცა გადასახდის გადახდელთა გარკვეულ კატეგორიაზე ან განსაზღვრულ საქმიანობებზე ვრცელდება შეღვათი გადასახდის დადგენილი განაკვეთის შემცირების სახით.

საგადასახადო დანახარჯები მიზნად ისახავს სახელმწიფოს სტრატეგიული ამოცანების შესრულებას განსაზღვრული პირებისათვის შეღვათების მინიჭების და ზოგიერთი საქმიანობის ხელშეწყობის გზით. ამასთანავე, ისინი შეიძლება ისახავდეს მიზნად საგადასახადო დაბეჯვის სამართლიანობის მიღწევას და ჩათვლების დარღვევების გამოსწორებას საგადასახადო სისტემის სტრუქტურის სხვა ნაწილებში. მსგავსი მიზნების (მაგალითად, ოჯახებისადმი გაწეული ფინანსური დახმარება) მიღწევა შესაძლებელია უშუალო ხარჯებით პროგრამების ან გადასახდების გაუქმების და მათგან განთავისუფლების გზით.

იმისათვის, რომ განისაზღვროს, წარმოშობს თუ არა განსაზღვრული საგადასახადო ღონისძიება “საგადასახადო დანახარჯებს”, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა შეიქმნას საგადასახადო სისტემის “სტანდარტული” სტრუქტურა, რომლისთვისაც ეს ღონისძიება გამოაკლისად იქნება აღქმული. ამის გაკეთება შედარებით ადვილია, როცა საგადასახადო დანახარჯები შეესაბამება გადასახდისგან განთავისუფლებას სპეციალური მიზნების გამო (მაგალითად, სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობათათვის დაწესებული საშემოსავლო გადასახდის სპეციალური განაკვეთები). თუმცა, საგადასახადო დანახარჯების არსებობა შეიძლება სადავო იყოს მაშინ, როცა მივს სტრუქტურაზე ხდება ზემოქმედება (მაგალითად, გადასახდის გადახდელის ოჯახში შექმნილი მდგომარეობის მიხედვით დაწესებული საშემოსავლო გადასახდის ღირებულებით განაკვეთი). სადავო ის მეთოდოლოგიაც, რომელიც გამოიყენება საგადასახადო დანახარჯების ზემოქმედების შეფასებისათვის, რადგან საგადასახადო დანახარჯებმა შესაძლოა განსხვავებული ზემოქმედება იქონიოს უშუალო ხარჯვის პროცესზე, თუ გათვალისწინებთ გადასახდის გადახდელის ქცევაში მომხდარ ცვლილებებს.¹⁰

საგადასახადო დანახარჯების გაწევის უფლების მინიჭება ხდება საგადასახადო კანონმდებლობის საფუძველზე, რომელიც ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილთან ერთად არის წარმოდგენილი. თუმცა, ისინი არ ექვემდებარება შიდა კონტროლის სისტემას და არ მტკიცდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ისე, როგორც სხვა დანახარჯები. ამგვარად, საგადასახადო დანახარჯები ხშირად უფრო ადვილი და ნაკლებად გამჭვირავლე საშუალებაა სპეციალური ჯგუფებისათვის განსაკუთრებული შეღვათების მინიჭებისათვის. ზოგიერთ შემთხვევაში, იმ ჯგუფის, ან ჯგუფების იდენტიფიცირება, რომლებიც იღებენ სარგებელს საგადასახადო დანახარჯებიდან, უფრო რთულია, ვიდრე მათი, ვინც სარგებელს უშუალო ხარჯვით

პროგრამებიდან იღებს. ყოველივე ამან შესაძლოა მოიტანოს სახელმწიფოს სტრატეგიული მიზნებისაგან განსხვავებული შედეგები. მაგალითად, მაღალშემოსავლიანმა შინა მუშურნობებმა შეიძლება უფრო დიდი შედეგაობები მიიღონ, ვიდრე დაბალშემოსავლიანმა, რადგან საშემოსავლო გადასახადის დიფერენცირებული განაკვეთი მიზნად ისახავდეს მრავალწევრიანი ოჯახების დახმარებას. უფრო მეტიც, საგადასახადო ჩათვლებს (განსაკუთრებით, საქონეზე ან მომსახურებაზე) შეუძლია შექმნას გადასახადების თავის არილუბის საშუალება თავად საგადასახადო სისტემაში.

საგადასახადო დანახარჯები ყოველთვის უნდა შეეადართ ვივალიენტურ ხარვეთი ინიციატივებს. ისინი რაც შეიძლება გამჭვირვალე უნდა იყოს. იდეალურ შემთხვევაში, როგორც ეს სახელმწიფო კრედიტების გაცემის შემთხვევაში ხდება, საგადასახადო დანახარჯების უშუალო ზემოქმედება საერთო მაკროეკონომიკაზე უნდა აისახოს ბიუჯეტის როგორც შემოსავლების, ისე დანახარჯების ნაწილში. ეს მიდგომა შეიძლება გამოყენებულ იქნას იმ საგადასახადო დანახარჯებისათვის, რომელთა გაზომვაც და მონიტორინგიც უფრო ადვილია (მაგალითად, როგორცაა გადასახადის უკან დაბრუნება ან ჩათვლა, რომელიც კონტრაქტის საფუძველზე მინიჭებული). რადგან საგადასახადო დანახარჯების გაზომვა რთულია, ეს მიდგომა ყველა შემთხვევაში არ გამოკავადება.

თუმცა, აუცილებელია, რომ საგადასახადო დანახარჯების ზემოქმედების შეფასება ყოველთვის იქნას ჩართული ბიუჯეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამ მიზნით, საჭიროა რეგულარულად შედგეს საგადასახადო დანახარჯების შესახებ ანგარიში, რათა ბიუჯეტის მომზადების განხილულ იქნას

ჩანართი 1.2. საგადასახადო დანახარჯები საფრანგეთში

საგადასახადო დანახარჯების შესახებ ანგარიში საფრანგეთში ყოველწლიურად 1980 წლის შემდეგ ქვეყნდება. იგი თან ერთვის გზებისა და საშუალებების შესახებ ანგარიშს. ამ ანგარიშში განხილულია ცენტრალური ხელისუფლების ყველა გადასახადი. გადასახადები კლასიფიცირებულია სამი მიმართულებით: (1) გადასახადის ეკონომიკური ბუნების მიხედვით; (2) საგადასახადო დანახარჯების ძირითადი მიზნების მიხედვით (ეკონომიკური განვითარება, დანაზოგები, რეკონსტრუქცია და სექტორებისათვის გაწეული დახმარება, ბინათმშენებლობისა და სოციალური პოლიტიკა) და (3) ბენეფიციარების კატეგორიების მიხედვით (შინა მუშურნობები, საწარმოები, ან ორივე ერთად).

თითოეულ შემთხვევაში განისაზღვრება უშუალო ბენეფიციარი. საგადასახადო დანახარჯების ოფიციალური განსაზღვრება შემდეგია: "სახელწოდება "საგადასახადო დანახარჯები" შეიძლება შეესებოდეს ნებისმიერ კანონმდებლობას ან წესს, რომელსაც შედეგად მოჰყვება სახელმწიფო შემოსავლების დაკარგვა და მისი საშუალებით გადასახადის გადამხდელის ტვირთის შემცირება. გადასახადის დარღვევისაგან განსხვავებით, რასაც "ნორმის", ანუ საფრანგეთის საგადასახადო კანონმდებლობის ძირითადი პრინციპების გამოყენება მოჰყვებოდა შედეგად."

ძირითადი საგადასახადო დანახარჯები საფრანგეთში გულისხმობს:

გადასახადის შემცირებას ე. წ. "საოჯახო შანენების" გამო, იგი ითვალისწინებს იმ პენსიონრების რიცხვს, რომლებიც არ ღებულობენ შემოსავალს.

ვეტერანი პენსიონრების საშემოსავლო გადასახადისაგან განთავისუფლებას, განსაზღვრული დანაზოგების სქემაზე დარიცხულ სარგებელს, განსაზღვრულ სოციალურ შედეგათებს და ა. შ.

მოხუცებულთა და ინვალიდთა დახმარებებს.

ღამატი სტანდარტულ გამოქვითვებს განსაზღვრული საქმიანობის ხარჯებისათვის.

ხარჯების გამოქვითვას ბინების რემონტსა და შეკეთებაზე.

დანამატს განსაზღვრულ დოკუმენტებსა და პროცენტის დარიცხვით მიღებულ შემოსავალზე გადასახადის ერთგვაროვან განაკვეთს ფერმერებისათვის.

სხვადასხვა შედეგს უზღვევს კორპორაციის საშემოსავლო გადასახადზე.

დამატებული დოკუმენტების გადასახადის გადახდის სპეციალურ მექანიზმებს. აღვიღებთ გადასახადისაგან განთავისუფლებას ან შემცირებულ განაკვეთებს ნათესაობრივების მოხმარებაზე განსაზღვრული ტიპის გემებისათვის, რეაქტიული თეთრფრინის საწვავზე, ბინების გათბობაზე და ა. შ.

საგადასახადო დანახარჯების პოლიტიკა და გაეთვალისწინოთ არჩევანი საგადასახადო დანახარჯებსა და უშუალო ხარჯვით პროგრამებს შორის. ევროკავშირის ზოგიერთი წევრი სახელმწიფო (მაგ.: ბელგია, საფრანგეთი და ესპანეთი) ასეთ ანგარიშს წლიურ საბიუჯეტო დოკუმენტაციას ურთავეს (იხ. ჩანართი 1.2). ეს ხელს უწყობს სახელმწიფო პოლიტიკის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ გულდასმით შესწავლას.

ე. საბიუჯეტო დოკუმენტაცია

პარლამენტისათვის წარდგენილი საბიუჯეტო ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს ყველა ელემენტს, რაც აუცილებელია მთავრობის ფისკალური პოლიტიკისა და მისი მომავალი ზემოქმედების შეფასებისათვის. ეს საკითხები ზემოთ იქნა განხილული, უფრო დეტალურად ინფორმაცია მოცემულია 4, 5 და 6 თავებში. საბიუჯეტო დოკუმენტაცია უნდა შეიცავდეს ქვემოთ ჩამოთვლილ შემდეგ ინფორმაციას:

- საშუალოვანი მაკროეკონომიკურ და ფისკალური პროგნოზებს;
- საბიუჯეტო პოლიტიკისა და ფისკალური სტრატეგიული ამოცანების შესახებ ანგარიშს;

სამინისტროს ან უწყების ანგარიშებს, სადაც განმარტებული იქნება, თუ რა სექტორული საქმიანობები უნდა დაფინანსდეს და როგორია ამ საქმიანობათა ამოცანები და მიზნები;
- შემოსავლებისა და დანახარჯების ნუსხებს, სადაც ასახული იქნება მთლიანი მაჩვენებლები (იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ასოცირებული წმინდა მაჩვენებლებითაა გაანგარიშებული). ამ ნუსხებში უნდა შეიქმნას ცენტრალური ხელისუფლების ყველა შემოსავალი და დანახარჯი, მათ შორის სპეციალური ფონდები და ანგარიშები;
- ფორეარდული ვალდებულებების დამტკიცებას (თუ ასეთები არსებობს);

გარე წყაროებიდან მიღებულ დაფინანსებას, გრანტებს ან სესხებს;

მესამე მხარის ვალებზე გაკეპული სახელმწიფო გარანტიებით გამოწვეული გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების შესახებ ანგარიშს და იმ გადახდების ნუსხას, რომლებიც სავარაუდოდ მოხდება გაკეპული გარანტიების გამო საბიუჯეტო წლის განმავლობაში;
- ძირითადი პროგნოზირებადი ფისკალური რისკების ანალიზს;

საგადასახადო დანახარჯების შესახებ ანგარიშს.

შენიშვნები

- 1 თავად სიტყვა "budget" მომდინარეობს უბედესი ფრანგული სიტყვიდან "bouge", რაც პატარა ჩანთას ნიშნავს.
- 2 ცენტრალური ხელისუფლების ქვედა დონეებს ხშირად კოლექტორად "რეგიონალურ მთავრობებად" მოიხსენიებენ. ეს ტერმინი იქნება გამოყენებული ამ წიგნშიც.
- 3 ამ წიგნში გამოყენებულია ტერმინი "სახელმწიფო საწარმოები", რაც გულისხმობს იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც კონტროლდებიან სახელმწიფოს მიერ და ეწყვიან კომერციულ საქმიანობას. აქვე იგულისხმება ის ერთეულებიც, რომლებსაც სახელმწიფო კორპორაციებს და სახელმწიფო კაპიტალურ კორპორაციებს უწოდებენ SNA93-ში და ESA95-ში. ამ ტერმინთა განმარტებისთვის იხილეთ წიგნის ბოლოს მოცემული განმარტებითი ლექსიკონი.
- 4 ცენტრალიზებული ეკონომიკური დაგეგმვის სისტემებში სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობებსა და სახელმწიფო საქმიანობებს შორის ზღვარი გაურკვეველია, რადგან სახელმწიფო საწარმოები ხშირად მონაწილეობენ სოციალური მომსახურებების გაწევანში.
- 5 მაგალითად, 1993/1994 წლებში ავსტრალიაში მუდომოქმედ ასიგნებებზე მოდიდა გენერალური მთავრობის გაანგარიშებული დანახარჯების 80%-ზე მეტი.
- 6 დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების გამოყენების მომხრე და საწინააღმდეგო არგუმენტების და გარემოს დაცვის სფეროში გადასახადებიდან მიღებული თანხების განაწილების საინტერესო განხილვის გაცნობის მიზნით, იხილეთ OECD-ის გარემოს დაცვის სამოქმედო პროგრამა ცენტრალური და ადმინისტრაციული ხარისხის ქვეყნებისათვის (EAP) (2000). ამ ნაშრომის დასკვნის მიხედვით, "ასეთი ფონდები, ძირითადად, ისეთ ქვეყნებში არსებობდა, რომლებიც საბაზრო რეფორმებს წარმატებულად ართმევდნ თავს, გარდამავალი პერიოდს დასასრულს უახლოვდებოდა, ხოლო დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფის საფუძველი კი უკვე აღარ არსებობს".
- 7 იხილეთ მაკენზისა და სტელას ნაშრომი (1996); რობინსონისა და სტელას ნაშრომი (1993).
- 8 ეს ნაწილი ამოღებულია ჰანა პოლასკოვას ნაშრომიდან (1999).
- 9 "წმინდა ხესხების" მისი "გრანტების" ელემენტისაგან გამოყოფის მეთოდები, რომლებიც მიმოხილულია ვოტელეკორითის ნაშრომში (1993).
- ¹⁰ ამერიკის შეერთებული შტატების საბუღალტრო არჩივების გენერალური ოფისისა და კანადის გენერალური აუდიტის ოფისის ერთობლივ ნაშრომში (1986) აღნიშნულია, რომ: "შთავარი საგადასახადო დანახარჯების გაუქმებამ შეიძლება უარყოფითი ზემოქმედება მოახდინოს ეკონომიკის შემოსავლებსა და პროდუქტზე, რადგან მიღებული იქნება იმაზე ნაკლები დამატებითი საგადასახადო შემოსავლები, ვიდრე მოცემული იყო წინასწარ გათვლებში. საგადასახადო დანახარჯებს შეუძლია უფრო დიდი ზემოქმედება მოახდინოს, ვიდრე გრანტების სახით გაწეულმა დახმარებამ, რადგან შერჩევითი ღონისძიებებით იზრდება ის შემოსავლები, რომლებიც რჩება გადასახადის გადახდის შემდეგ, ხოლო გრანტები კი დაიბრუნება ან შეამცირებს გამოქვითად ხარჯებს".

თავი II

სამართლებრივი ბაზა და ინსტიტუციონალური სქემა

ბიუჯეტის ეფექტური მართვა იწყება მთავრობის წევრებს და მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის პასუხისმგებლობებისა და მოვალეობების განაწილებით და პარლამენტსა და ხელისუფლების აღმასრულებელ მთავრობას შორის ძალაუფლების დაბალანსებით. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია არსებობდეს სრულყოფილი სამართლებრივი ბაზა. ამ თავში მიმოხილულია აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პასუხისმგებლობათა განაწილების ძირითადი პრინციპები, საკანონმდებლო ორგანოს როლი, მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის კავშირი და ის ძირითადი დებულებები, რომლებიც გათვალისწინებული უნდა იქნას სამართლებრივ ბაზაში.

ა. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პასუხისმგებლობათა განაწილება

1. ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილება¹

ფინანსთა სამინისტრო პასუხისმგებელია სახელმწიფო სახსრების დაცვასა და მართვაზე. იმისათვის, რომ იფოს მთავრობის ფისკალური მთლიანობის ეფექტური დამცველი, ფინანსთა სამინისტრო საკმარისად უნდა აღიჭურვოს უფლებამოსილებით, გააჩნდეს შესაფერისი სამართლებრივი და ტექნიკური ინსტრუმენტები, ჰყავდეს მაღალკვალიფიციური კადრები, რაც საშუალებას მისცემს შეასრულოს მასზე დაკისრებული ფუნქციები. ფინანსთა სამინისტროებს დიდი ძალაუფლება აქვთ OECD-ის ქვეყნებში. ზოგიერთ განვითარებად და საშუალოშემოსავლიანი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ფინანსთა სამინისტროები წარმოადგენენ დიდი ძალაუფლების მქონე ინსტიტუტებს, რომლებიც ხშირად ბიუჯეტზე იყენებენ თავიანთ უფლებამოსილებას და აქტიურად ერევიან დარგობრივი სამინისტროების ბიუჯეტების მართვაში. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში კი ფინანსთა სამინისტროებს არ გააჩნიათ საკმარისი უფლებამოსილება, უფრო ეფექტურად განასორციელონ საკუთარი პოლიტიკა და აწარმოონ მონიტორინგი.

ფინანსთა სამინისტროებს წამყვანი როლი ეკისრებათ საერთო ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნებაში, საბიუჯეტო კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფასა და საბიუჯეტო დანახარჯებზე კონტროლის განმტკიცების საქმეში. მათ ევალებათ ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და ყველა ფინანსური ტრანზაქციის გულდასმით შესწავლა. თუმცა, ამ ძალაუფლებებს სხვადასხვაგვარი ახსნა აქვს. მაგალითად, ცენტრალური დაგეგმვის სისტემებში ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული ბიუჯეტი მხოლოდ ციფრების მექანიკური შეკაპება იყო, რადგან გადაწყვეტილებები წინასწარ თანხმდებოდა დაგეგმარების უწყებებში, დარგობრივ სამინისტროებსა და სახელმწიფო საწარმოებში. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების უმეტესობაში კი ფინანსთა სამინისტროს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება გააჩნია, რომელიც ფინანსური განაცხადების მიღების თვალსაზრისით, მინისტრთა საბჭოს "ალაყაფის მცველის" როლს ასრულებს. მას აკისრია მთელი საბიუჯეტო პროცესის სწორად წარმართვის მნიშვნელოვანი ფუნქცია.

ფინანსთა სამინისტროს უნდა შესწავდეს უნარი ზედამხედველობა გაუწიოს და აკონტროლოს ბიუჯეტის შესრულების პროცესი. მას უნდა გააჩნდეს უფლებამოსილება დაარეგულიროს საბიუჯეტო აღრიცხვის სტანდარტები, განასორციელოს ფინანსური კონტროლი, შეამოწმოს შიდა აუდიტის ჩატარების პროცედურები, აკონტროლოს პერსონალთან დაკავშირებული და სხვა ადმინისტრაციული საქმიანობები. მას უნდა გააჩნდეს სხვა სამინისტროებიდან და უწყებებიდან, ხელისუფლების სხვა დონეებიდან (განსაკუთრებით

მნიშვნელოვანია ეს ფედერალური მოწყობის ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა ავსტრია და გერმანია) ნებისმიერი იმ ინფორმაციის მიღების უფლება, რასაც საჭიროდ ჩათვლის ანალიზისა და კონტროლისათვის. ჩანართში 2.1. საილუსტრაციოდ მოცემულია გერმანიის ფინანსთა ფედერალური სამინისტროს როლი და პასუხისმგებლობანი, მათ შორის საბიუჯეტო სფეროში.

1 ძირითადი ნაწილი ამოღებულია ოტელის ნაშრომიდან (1997). ამ წიგნში გამოყენებული ტერმინი "ფინანსთა სამინისტრო" შეიძლება ასევე შეეხებოდეს ფინანსთა სამინისტროს ძალაუფლებას და უფლებამოსილებას, რომელიც ერეკდებოდა ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოში და პარლამენტთან მიმართებაში. ასეთი ძალაუფლება მინიჭებულია როგორც ოფიციალური წესებითა და პროცედურებით, ასევე არაოფიციალური კანონებითა და კულტურული ტრადიციებით, რომელიც სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. ზოგიერთი სამართლებრივი სისტემა ითვალისწინებს მთელი ძალაუფლების პერსონალურად ფინანსთა სამინისტროსათვის მინიჭებას, ხოლო სხვა ქვეყნებში თავად სამინისტრო იყენებს გარკვეულ ძალაუფლებას და აზორცილებს უფლებამოსილებას საკუთარი სახელით.

ჩანართი 2.1. გერმანიის ფინანსთა ფედერალური სამინისტროს მოწყობა

გერმანიის ფინანსთა ფედერალური სამინისტრო შეიძლება ჩაითვალოს ხელისუფლების ერთ-ერთ "კლასიკურ" დეპარტამენტად. საბიუჯეტო საკითხების სფეროში ფინანსთა სამინისტრო პასუხისმგებელია ფედერალური ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე და ფედერალური შემოსავლებისა და დანასარგებების, აქტივებისა და ვალდებულებების შესახებ ანგარიშის წარდგენაზე. წლების მანძილზე ფინანსთა სამინისტროს ფუნქციები გასცდა მხოლოდ სახსრების მიწოდების ფუნქციას. საგადასახადო და ფისკალური პოლიტიკა აქტიურად მუშაობდა ეკონომიკური და ფისკალური მიზნების მიღწევასა და ეკონომიკური საქმიანობის დარეგულირებისათვის. ამ თვალსაზრისით, სამინისტროს პასუხისმგებლობა მონეტარული და საკრედიტო პოლიტიკის წარმართვაზე განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო დონეზე.

ფინანსთა სამინისტროს ფედერალურ დონეზე სხვა სამინისტროებთან ურთიერთობაში სპეციალური სტატუსი გააჩნია. მაგალითად, ფინანსთა მინისტრი არ არის ვალდებული მიიღოს უმაღლესი ფედერალური ხელისუფლების მიერ წარდგენილი ზარჯთაღრიცხვა. მინისტრს შეუძლია ცვლილებები შეიტანოს მასში. შესაბამის უწყებებთან კონსულტაციების შემდეგ, ასევე, იგი უფლებამოსილია, არ დაეთანხმოს ფინანსურად მნიშვნელოვან იმ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ფედერალური ხელისუფლების მიერ არის მიღებული, მხოლოდ ფედერალურ კანცლერს, სხვა ფედერალური მინისტრების უმრავლესობასთან ერთად, შეუძლია ფინანსთა მინისტრის ხმის გადაწონვა.

ფინანსთა სამინისტრო ასევე პასუხისმგებელია ფისკალური პოლიტიკის ხელისუფლების სხვა დონეებთან კოორდინირებაზე. მინისტრი თავმჯდომარეობს ფინანსური დაცემის საბჭოს, რომელიც იძლევა რეკომენდაციებს ბიუჯეტთა კოორდინირებაზე; ფედერალური მთავრობის, ოლქებისა და მუნიციპალიტეტების ფინანსურ გეგმებზე. ამის საშუალებით ხდება უზრუნველყოფა იმისა, რომ დაცული იყოს ბიუჯეტისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ფინანსური გეგმების ერთმანეთთან შესაბამისობა და მათი შედგენა საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სტანდარტული სისტემის გამოყენებით მოხდება.

რადგან ფინანსთა სამინისტროს მაკოორდინირებელი როლი აქისრია, მის ფარგლებში არსებული სექტორული დირექტორატი, ხელმძღვანელობს ფინანსურ ურთიერთობებს ოლქებთან და მუნიციპალიტეტებთან. დირექტორატის ეს საქმიანობები უკავშირდება ფედერალური ხელისუფლებასა და ოლქებს შორის ფუნქციებისა და პასუხისმგებლობების განაწილებას,

აგრეთვე ფედერალურ ხელისუფლებას, ოლქებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის საგადასახადო შემოსავლების განაწილებას.

1999 წელს სამინისტრო შედგებოდა 11 დირექტორატისაგან, 30 ქვედირექტორატისაგან და 192 განყოფილებისაგან ან ადმინისტრაციული ერთეულისაგან, სადაც დასაქმებული იყო 2, 300 თანამშრომელი. სამინისტრო პასუხისმგებელი იყო შემდეგ ძირითად სფეროებზე:

ბ	ფისკალური და ეკონომიკური პოლიტიკა
მ	ფედერალური ბიუჯეტი
მმ	საბაჟო სამსახური
ბნ	ქონების გადასახადი და აქციზი
ბ	ფინანსური ურთიერთობა ოლქებთან და მუნიციპალიტეტებთან
ბბ	აქტივთა მენეჯმენტი
ბბბ	ფული და კრედიტები
ბბბბ	პრივატიზაცია და ფასიანი ქაღალდების პოლიტიკა
ბბბ	საერთაშორისო მონეტარული და სავალუტო პოლიტიკა
ბ	ევროპოლიტიკა

ასევე, ფინანსთა სამინისტრო პასუხისმგებელია რამდენიმე სახელმწიფო სამართლის ორგანოსა და დაწესებულების (მაგალითად, როგორცაა ფედერაციის საპენსიო ფონდი და ოლქები), Treuhandanstalt-ის სამართლებრივი რეგულირებისა და რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის ზედამხედველობაზე.

ფინანსთა ფედერალური სამინისტროს დაქვემდებარებული ორგანოებია:

ფედერალური ხელისუფლების ორგანოები

ფედერალური კალების ადმინისტრაცია

ფედერალური სპირტიანი სასმელების მონოპოლიის ადმინისტრაცია

ფედერალური საფინანსო ოფისი (რომელიც აერთიანებს ფედერალურ საგადასახადო ოფისსა და შემოსავლების ადმინისტრირების კომპიუტერულ ცენტრს)

კრიმინალურ დანაშაულებებთან მებრძოლი საბაჟო ადმინისტრაცია

გადამკვეთი ქონებრივი დაეების მოგვარების ფედერალური ოფისი

საბანკო საქმიანობის ზედამხედველობის ფედერალური ოფისი

სადაზღვეო საქმიანობის ზედამხედველობის ფედერალური ოფისი

ფასიანი ქაღალდებით ვაჭრობის ზედამხედველობის ფედერალური ოფისი
რეგიონალური ხელისუფლების ორგანოები

რეგიონალური საფინანსო ოფისები;

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები;

ძირითადი საბაჟო ოფისები მათი ადმინისტრაციული ერთეულების ჩათვლით;

საკამოძიებო საბაჟო ოფისი

- ფედერალური ქონების დაცვისა და სატყეო დეპარტამენტები.

2. მინისტრთა საბჭო და პოლიტიკის კოორდინირება

მინისტრთა საბჭო წარმოადგენს ცენტრალური ბიუროს² მთავარ, გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს. იგი ამტკიცებს ბიუჯეტის ძირითად პარამეტრებს და ფისკალურ გეგმებს ფინანსთა მინისტრის რეკომენდაციის შესაბამისად, ადგენს ხარჯვითი პრიორიტეტებს, წყვეტს ძირითად პოლიტიკურ საკითხებს, აგვარებს დავებს ფინანსთა მინისტრსა და მის კოლეგებს შორის, ამტკიცებს პარლამენტისათვის წარსადგენი ბიუჯეტის პროექტს. უნდა აღინიშნოს, რომ მინისტრთა საბჭოს ძალაუფლება, ძირითადად, მომდინარეობს იქიდან, რომ მას გააჩნია ბიუჯეტის პარლამენტისათვის წარდგენის ექსკლუზიური უფლება. სწორედ ამის საშუალებით ხდება პარლამენტის მიერ მინისტრთა საბჭოს უფლებამოსილების განმტკიცება. რადგან ვერც ერთი მინისტრი ვერ წავა პარლამენტში სახსრების დამოუკიდებლად მოსაძიებლად, ყოველი მათგანი ვალდებულია კოლეგებს წარუდგინოს საკუთარი ხარჯვითი გეგმები. მინისტრთა საბჭოს როლის დინამიკურია ბიუჯეტის შედგენისას შეიძლება განხილულ იქნას, როგორც დამამბლანსებელი ძალა მინისტრთა საბჭოს, როგორც კოლექტიური ორგანოს ინტერესებს და მინისტრთა, როგორც ინდივიდუალური პირების ინტერესებს შორის. მინისტრთა საბჭოს, როგორც კოლექტიური ერთეულის ძირითადი ინტერესია პარლამენტის წინაშე შენარჩუნება და ძალაუფლების სათავეში დარჩენა. თუ როგორ აწარმოებს იგი დაბეჭვას ან ხარჯვით პროცესს – მისი წარმატების ან წარუმატებლობის ძირითადი გამსაზღვრელი ფაქტორებია. ცალკეული მინისტრები მზარს უკუბრუნდებიან თავიანთ სექტორებში ხარჯვის გაზრდას, მაგრამ ეს ეწინააღმდეგება საბჭოს კოლექტიურ ინტერესებს, რაც ითვალისწინებს გადასახადების ზრდისა და სესხების აღების შეზღუდვას პროგრამების საკენ მიმართვას.

მთავრობაში ინფორმაციის მოპოვებას გადაწყვეტი მიიღწევა ენიჭება. ის კი თავისთავად ვერ მოხდება. აუცილებელია არსებობდეს ფორმალური და მკაცრი მექანიზმები, მაგალითად, როგორცაა მუდმივი კონსულტაციები სხვა სამინისტროებთან, მინისტრთა საბჭოს შერეულად გადაწყვეტილებათა პროექტების ცირკულაციის ნათლად ჩამოყალიბებული წესები³, გადაწყვეტილებების დოკუმენტებით უზრუნველყოფის წესები, შესაბამისი ჯილდოები ან ჯარიმები და ა. შ. მაგრამ უნდა არსებობდეს შეზღუდვები, რათა კომუნიკაციები შესაბამისი დონეზე ხორციელდებოდეს და არ მოხდეს ინფორმაციით გადატვირთვა, რაც აყვრებს კომუნიკაციას თითქმის ისევე, როგორც არაადეკვატური ინფორმაციის მიწოდება. კომიტეტები, რომლებიც დაკავებული არიან საკითხების მოგვარებით სხვადასხვა ადმინისტრაციულ დონეებზე, ხელს უწყობენ ინფორმაციის ცირკულაციას, მაგრამ ასეთმა მექანიზმებმა არ უნდა შეამციროს დარგობრივი სამინისტროების პასუხისმგებლობა საკუთარ სფეროებში ინფორმაციის მიწოდებაზე.

პროცედურების ოფიციალური წესების და მაღალი დონის კომუნიკაციის არსებობა მნიშვნელოვანია გაუგებრობების თავიდან ასაცილებლად. მინისტრთა საბჭო უნდა იყოს ის ადგილი, სადაც მიღებული იქნება მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები. სამინისტროთა ინიციატივები უნდა წარუდგეს ცენტრალურ ხელისუფლებას, ხოლო ის ინიციატივები, რომლებიც შემოქმედებას ახდენს სახელმწიფო ფინანსებზე – ფინანსთა მინისტროს. გადაწყვეტილებებს უნდა მიეცეს დოკუმენტების სახე და ოფიციალურად გაეგზავნოს სხვა უწყებებს⁴.

დღი მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსთა სამინისტროსა და პრემიერ-მინისტრს შორის მჭიდრო კოორდინაციას და თანამშრომლობას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას საბიუჯეტო სისტემის ერთიანი დისციპლინა. ზოგიერთ ქვეყანაში პრემიერ-მინისტრზე დაკისრებული როლი, რომელიც საბიუჯეტო პროცესებში აქტიურ მონაწილეობას გულისხმობს, გათვალისწინებულია ბიუჯეტის ორგანული კანონით, მაგრამ უმეტეს შემთხვევებში, ეს ძირითადი ღერძი და სპეციალური ურთიერთობები ღებულობს ხანგრძლივი კონსულტაციების და ძირითად საკითხებზე ორმხრივი შეთანხმებების მიღწევის ფორმას.

ცენტრალურმა ბიურომ კოორდინირება უნდა გაუწიოს პოლიტიკის შემუშავების პროცესს. მას უნდა შესწავლდეს უნარი განსაზღვროს პოლიტიკის პრიორიტეტები, მოამზადოს მინისტრთა საბჭოს შეხვედრები, კოორდინირება გაუწიოს სამინისტროთაშორისო კომიტეტებს, შესაძლოს არბიტრის როლი, უხედილდებულს დარგობრივი სამინისტროების მიერ სტრატეგიული გეგმების მომზადებას. ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს სტრატეგიული დაგეგმვის უნარი. აქვე შეიძლება მონაწილეობდეს მრჩეველთა ჯგუფი, რომელსაც რეგულარულ კონტაქტზე ექნება სამინისტროებთან. ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების ორმაგი სისტემა, რადგან მთავრობა იმართება როგორც პრეზიდენტის, ისე პრემიერ-მინისტრის ოფისის მიერ. ასეთ შემთხვევებში, ამ ორი ოფისის როლებს შორის უნდა არსებობდეს მკაცრი გამოიჯანა.

სამინისტროთაშორისო კომიტეტების არსებობა საჭიროა სტრატეგიული საკითხების მოსაგვარებლად (მაგ.: დასაქმება, გარემოს დაცვა და ა. შ.); იმ პოლიტიკური სფეროების კოორდინირებისათვის, სადაც რამდენიმე სამინისტრო საქმიანობს; სპეციალური პრობლემების მოსაგვარებლად (მაგალითად, რეგიონალური საკითხები). სპეციალური საკითხების შემსწავლელი კომისიის შექმნა შეიძლება მოხერხებული გზა იყოს ამ პრობლემების მოსაგვარებლად, ოღონდ იმ პირობით, რომ მის შექმნამდე ამოქმედდება კანონის სპეციალური ნორმა, რომელიც თვალისწინებს სამთავრობო უწყებების პერიოდულ რევიზიას უდემოკრატიული ორგანიზაციების ლიკვიდაციის მიზნით, რათა ასეთი ერთეულები აღარ არსებობდეს მას შემდეგ, რაც აღარ იარსებებს მათი ფუნქციონირების საჭიროება.

პოლიტიკის ეფექტური კოორდინაციისათვის აუცილებელია სახელმწიფო სამსახურის სხვადასხვა ოფისებს შორის ურთიერთკავშირის არსებობა. საერთოდ, ისეთ მოქნილ სისტემებში, რომლებიც ხელს უწყობენ თანამშრომლებს გადაინაცვლონ სამინისტროდან სამინისტროში და პროფესიონალურ "მიმდინარეობებში", მაგალითად, როგორცაა ეკონომიკა, საინჟინრო საქმე და გენერალური ადმინისტრაცია, პოლიტიკის კოორდინაცია უკეთ მიმდინარეობს, ვიდრე ისეთ სისტემებში, სადაც სახელმწიფო მოსამსახურე კარიერის უმნიშვნელოვანეს ნაწილს ერთი და იგივე სამინისტროში ატარებს. მიუხედავად ამისა, თუ ყოველივე ეს გამოიწვევს პერსონალის დენადობის გაზრდას, შესაძლოა შეფერხდეს ეფექტური კოორდინაცია. ამ პრობლემის წინაშეა გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანა.

3. დარგობრივი სამინისტროები

ბიუჯეტის მენეჯმენტი და კონტროლი, უდავოდ, ვერ იქნება მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროს პასუხისმგებლობის ქვეშ. დარგობრივი სამინისტროები პასუხისმგებელი არიან საკუთარი ბიუჯეტების დაგეგმვაზე, მართავსა და კონტროლზე. ისინი ანგარიშვალდებულნი არიან თავიანთ სექტორებში სახელმწიფოს სტრატეგიის განსაზღვარასა და განხორციელებაზე. ამგვარად, ისინი პასუხისმგებელი უნდა იყვნენ სექტორული სტრატეგიის და სექტორული ბიუჯეტების შემუშავებაზე, მაგრამ ყოველივე ეს უნდა მოხდეს მთავრობის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის, წესებისა და პროცედურების ფარგლებში. უფრო მეტიც, დარგობრივი სამინისტროებს (და არა მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროს) გააჩნიათ ტექნიკური საშუალება და ფლობენ საჭირო ინფორმაციას, იმისათვის, რომ მიმდინარე პროგრამებს შორის გააკეთონ ეფექტური არჩევანი და შეაფასონ ახალი სტრატეგიები და პროგრამები.

დარგობრივი სამინისტროები პასუხისმგებელი უნდა იყვნენ პოლიტიკის განხორციელებაზე საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში. ეს ძირითადი პრინციპი ხშირად ირღვევა ცენტრის მიერ სექტორული პოლიტიკის საკითხებში ინტენსიური ჩარევით, ფინანსთა სამინისტროს მიერ სექტორული ბიუჯეტის საკითხებზე მითითებებით, ან ეკონომიკის სამინისტროს მონაწილეობით, როცა მიმდინარეობს სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამებში ჩასართავი სექტორული პროექტების შერჩევა. ეს შეიძლება მოხდეს თავად დარგობრივი სამინისტროს მიერ პასუხისმგებლობის აცილებით ზემოთ მოყვანილი მიზეზების გამოყენებით.

დარგობრივი სამინისტროს მიერ სექტორული პოლიტიკის კოორდინირების ეფექტურობა შესაძლოა ასევე შეფერხდეს თავად სამინისტროში არსებული შიდა ორგანიზაციული მოწყობით. ასე, მაგალითად, იმ ქვეყნებში, სადაც სამინისტროს ბიუჯეტში შიშვნელოვნად შემცირდა საოპერაციო და კაპიტალური დანახარჯების დაფინანსება, ავტონომიურ ფონდებს, რომლებიც დაფინანსებას მიღებული შემოსავლების განაწილების შედეგად იღებენ, ან აღნიშნულ სექტორში მოღვაწე სახელმწიფო საწარმოებს უფრო მეტი ძალაუფლება აქვთ, ვიდრე მინისტრს.

დარგობრივი სამინისტროები პასუხისმგებელი არიან სახელმწიფო მომსახურების გაწევის საოპერაციო ეფექტურობაზე. ასევე, მათ ვეალებათ ახალი ღონისძიებების შემუშავება მისი გაუმჯობესების მიზნით. შეზღუდული საოპერაციო ბიუჯეტი თითქმის ყველა ქვეყანაში აუცილებელ ნორმად აღიარებული. ამგვარად, დარგობრივი სამინისტროები უშუალოდ არიან პასუხისმგებელი თავიანთ სექტორში სახელმწიფო მომსახურების პროექტივოლური გაუმჯობესებაზე, სახელმწიფოს მიერ შექნილი საქონლისა და მომსახურების ღირებულების შემცირებაზე, იმ სფეროების განსაზღვრაზე, სადაც შესაძლებელია გაკეთდეს დანახარჯები მომსახურების მიწოდების ხარისხის გაუმჯობესების გარეშე.

მთავრობის ორგანიზაციული მოწყობის ოპტიმალური მონახაზი არ არსებობს. საერთო მოთხოვნას წარმოადგენს ის, რომ ორგანიზაციულმა მოწყობამ უნდა უზრუნველყოს სხვადასხვა სექტორებს შორის მჭიდრო კავშირი და კოორდინაცია. ავსტრალიამ წარმატებით განახორციელა ე. წ. "სუპერ სამინისტროთა" ("პორტფელის სამინისტროების") რეფორმა, სადაც სამინისტროები პასუხისმგებელი იყვნენ თავიანთ სექტორებში პრიორიტეტების განსაზღვრაზე. ამ ორგანიზაციულმა მოწყობამ გააადვილა ხარჯვითი პროგრამების შემადგენლობაში ცვლილებების შეტანის პროცესი. დამატებითი პროგრამების საერთო პორტფელის ქვეშ გაერთიანება ხაზს უსვამს სტრატეგიული არჩევანის გაკეთების აუცილებლობას და იძლევა ახალი პრიორიტეტების დაფინანსების შესაძლებლობას დანახარჯების გადამაწილების გზით, თუმცა აქაც უნდა მოხდეს დაწესებული ხარჯვითი ზღვრების დაცვა. მიუხედავად ამისა, 1980-იან წლებში კანადაში მოქმედმა პოლიტიკისა და დანახარჯების მართვის სისტემამ (PEMS), რომელიც გულისხმობდა ფერდობიანი მთავრობის დანახარჯების პროგრამების ათ "სტრატეგიულ კონვერტად" დაჯგუფებას და ოთხი პოლიტიკური კომიტეტის შექმნას, ვერ მოიტანა დამაკმაყოფილებელი შედეგები (სიმსის ნაშრომი, 1996). ზოგიერთ ქვეყანაში "სუპერ სამინისტრო" შესაძლოა იყოს "დაბალი საფეხურის სამინისტროს" უბრალო შეპირისპირება. თუმცა, ყოველივე ეს პოლიტიკის ფორმულირებას უფრო ართულებს, რადგან გადაწყვეტილების მიმღები დამატებითი საფეხური სახელმწიფო მანქანის ნაწილი უნდა გახდეს.

ა. საკანონმდებლო ორგანოს როლი

1. დაბალანსებული ძალაუფლების არსებობის აუცილებლობა

ბიუჯეტის ეფექტური მართვა იწყება პარლამენტსა და ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოს შორის პასუხისმგებლობათა დაბალანსებული გაყოფით. საბიუჯეტო ძალაუფლების მოსაპოვებლად ბრძოლა ჩვეულებრივი ამბავია, მაგრამ ამ ორ ინსტიტუტს შორის არსებული დაბალანსება დემოკრატიის არსებობის შემთხვევაში და ბალანსის შენარჩუნების ერთ-ერთი საშუალებად ითვლება. სრულყოფილი კონსტიტუციისა და ბიუჯეტის ორგანული კანონის არსებობის შემთხვევაში, ერთი ინსტიტუტის ძალაუფლება ხელს უნდა უწყობდეს მეორის განმტკიცებას. არჩულ პარლამენტს ენიჭება "სახელმწიფოს ჯიბის" მართვის ძალაუფლება, ანუ მისი საშუალებით უნდა დამტკიცდეს ყველა დანახარჯი, სესხი და შემოსავალი, რომელიც ამოღებულ უნდა იქნას სახელმწიფო ძალაუფლების მიერ - ეს დემოკრატიის აღიარებული კრიტერიუმია. თუმცა, პარადოქსია ის, რომ პარლამენტის ძალაუფლება განმტკიცებულა აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის და ფინანსთა სამინისტროსთვის მძლავრი უფლებამოსილების მინიჭებით. პარლამენტი უფლებამოსილია ანგარიში მოსთხოვოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მაგრამ, თუ თავად მინისტრთა საბჭო არ ფლობს იმ საჭირო ინსტრუმენტებს, ან არ გააჩნია საკმარისი უფლებამოსილება იმისათვის, რომ მართოს სახელმწიფო თანხები, მაშინ პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლს აზრი ეკარგება. ეს კიდევ ერთი პარადოქსიაა.

2. ბიუჯეტის წარდგენა პარლამენტისათვის

ბიუჯეტის დამტკიცება არ უნდა ხდებოდეს მხოლოდ იმ მიზნით, რომ არ დაირღვეს კონსტიტუცია. საკანონმდებლო ორგანო წარმოადგენს იმ ერთეულს, რომლის წინაშეც განიხილება ფინანსური ანგარიშგაღებულების საკითხები. მისი როლი უნდა მდომარეობდეს იმაში, რომ განიხილოს სამომავლო ქმედებები და არა მქანაქურად დაამტკიცოს უკვე მიღებული გადაწყვეტილებები. ასე, რომ ბიუჯეტი პარლამენტს უნდა წარუდგინოს დროულად, ანუ მომდევნო ფისკალური წლის დაწყებამდე 2 ან 4 თვით ადრე, რათა საბიუჯეტო განხილვები დასრულებული იყოს ფისკალური წლის დაწყებამდე.

ზოგჯერ ხდება ისეც, რომ ბიუჯეტი საკანონმდებლო ორგანოს ფისკალური წლის დაწყების შემდეგ წარუდგება, რისი მიზეზიც გამოწვევის გარემოებებია; მაგ.: მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობაში განხორციელებული ცვლილებები, ეკონომიკური ან ფინანსური კრიზისი, ბუნებრივი კატასტროფები ან მიმდინარე მოლაპარაკებები საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან (IFI). თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში ვადის გადაცილება კანონითაა დაწესებული. მაგალითად ჩინეთში ერთიანი სახალხო კონგრესი არ იკრიბება ბიუჯეტის დასამტკიცებლად იქამდე, ვიდრე არ დაიწყება ახალი ფისკალური წელი.⁵ ამის შემდეგ კონგრესს მიმართავენ თხოვნით, დაამტკიცოს ბიუჯეტის ის ასიგნებები, რომლებიც უკვე ხორციელდება.

რადგან არსებობს ბიუჯეტის დამტკიცების შეყოვნების შესაძლებლობა, ამისათვის ბიუჯეტის ორგანულ კანონში უნდა იყოს შესაბამისი დებულება, რომლის თანახმადაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიენიჭება უფლება მოხილვა გასწორის დანახარჯები ბიუჯეტის დამტკიცებამდე. ეს დებულებები უნდა ეფუძნებოდეს უფრო წინა წლის ბიუჯეტს, ვიდრე იმ ბიუჯეტს, რომელიც ვერ არ არის შესწავლილი.

3. ბიუჯეტის დამტკიცება

ფუნდამენტურ საკითხს წარმოადგენს ის, თუ რა ხარისხით ფლობს პარლამენტი უფლებამოსილებას ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანაზე. საკანონმდებლო ორგანოს წევრებს განსხვავებული მოსაზრებები გააჩნიათ რესურსების განაწილებასთან დაკავშირებით. ასევე, ისინი დიდ ზეწოლას განიცდიან ამომრჩევლებისაგან. ამ განსხვავებულმა მოსაზრებებმა და სხვადასხვა პრეტენზიებმა საბიუჯეტო განხილვისას შეიძლება დანახარჯთა გაზრდის ტენდენცია შექმნას (ფუნდამენტი, რომელსაც “კანონპროექტის მხარდასაჭერად გარიგების დადება” ეწოდება). ამის გამო, ბევრმა ქვეყანამ დაამტკიცა საპროცედურო წესები, რომლის საშუალებითაც დარეგულირდება და შეიზღუდება ბიუჯეტში დაკავშირებული განხილვები. ეს წესები ვრცელდება (1) ბიუჯეტის დამტკიცებასთან დაკავშირებულ ხმის მიცემის პროცედურაზე; (2) საკანონმდებლო ხელისუფლების აუფლებამოსილებაზე ცვლილებები შეიტანოს ბიუჯეტში.

ფისკალური დისციპლინის განსამტკიცებლად, ზოგიერთი ქვეყნის პარლამენტი ბიუჯეტს ორ ფაზად ამტკიცებს. პირველ რიგში ხდება საერთო ხარჯების ზღვრების დამტკიცება, ხოლო ასიგნებანი და სამინისტროთა შორის რესურსთა განაწილება მხოლოდ მეორე ფაზაში შეიძლება. ეს პროცედურა მიზნად ისახავს საერთო დანახარჯების ზღვრის დაცვას და საერთო ფისკალური გეგმური ციფრების შესრულებას. ზოგიერთის აზრით, ამ პროცედურის რეალური ზემოქმედება ბუნდოვანია, რადგან კანონმდებლებს წინასწარ, პირველი ეტაპის დაღობამდე შეუძლიათ ბიუჯეტის მათ მიერ მოწონებულ პროცედურაზე ზემოქმედების განსახილვრა და შემდეგ საერთო დანახარჯთა ზღვრების შესაბამისად დადგან.⁶ თუმცა, საერთო დანახარჯებისა და შემოსავლების ერთად განხილვას ის უპირატესობა აქვს, რომ საშუალებას აძლევს საკანონმდებლო ორგანოს ფართოდ განიხილოს მაკროეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკა. სწორედ ამიტომ, იგი მისაღები უნდა იყოს გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის.

შვედეთი კიდევ უფრო წინ წაიდა და იყენებს ბიუჯეტის დამტკიცების ორეტაპოვან პროცედურას (იხ. ჩანართი 2.2.). პარლამენტის მიერ აპრილში დამტკიცებული გეგმური მაჩვენებლები აწესებს ვადებს, რომელშიც ბიუჯეტი უნდა მიმზადდეს.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმრავლესობაში პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს ბიუჯეტის მომზადების პროცესის განმტკიცებას. ეს საკითხი განხილულია მეხუთე თავში. ასევე, გათვალისწინებული უნდა იქნას ბიუჯეტის ორეტაპოვანი დამტკიცების პროცედურაც და პარლამენტს უნდა ეცნობოს მთავრობის მიერ პირველი ეტაპის დროს მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ.

ჩანართი 2.2. ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესი შვედეთში

შვედეთში 1994 წელს განხორციელებული ერთ-ერთი მთავარი რეფორმა ითვლისწინებდა მთავრობის საბიუჯეტო განაცხადის განხილვისა და დამტკიცების ე. წ. "ზემდგომ უწყებებში გადაწყვეტის" პრაქტიკას. ყოველი წლის აპრილის თვეში ბიუჯეტის წარდგენამდე პარლამენტი ამტკიცებს საერთო სახელმწიფო ხარჯების (და საერთო სახელმწიფო შემოსავლების) დონეს ფისკალური პოლიტიკის კანონპროექტში. მთავრობის საბიუჯეტო განაცხადი უნდა შეესაბამებოდეს ამ დონეს, იმ შემთხვევის გარდა, თუ მთავრობა დამოუკიდებლად არ შესთავაზებს პარლამენტს უფრო მაღალ ზღვრებს. პარლამენტის მიერ წარმოებული საბიუჯეტო განაცხადის განხილვა ორ ფაზად იყოფა. პარლამენტი ამტკიცებს დანახარჯთა ზღვრებს 27 ხარვეზით პროგრამისთვის. მხოლოდ ამის შემდეგ ხდება პარლამენტის მიერ ამ სფეროებისათვის ინდივიდუალური ასიგნებების ზღვრების დამტკიცება.

მთავრობის საბიუჯეტო განაცხადის საპარლამენტო შესწავლას შემდეგი განრიგი აქვს:

15 აპრილი

მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს ფისკალური პოლიტიკის კანონპროექტს.

ივნისის დასაწყისი

პარლამენტი ამტკიცებს ფისკალური პოლიტიკის კანონპროექტს.

20 სექტემბერი

მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს. დანახარჯები დაყოფილია 27 ხარვეზით პროგრამად, რომლებიც თავის მხრივ იყოფა 500 ინდივიდუალურ ასიგნებად.

ნოემბრის ბოლო

პარლამენტი ხმის მიცემით ამტკიცებს 27 ხარვეზით პროგრამის საერთო დანახარჯებს.

დეკემბრის ბოლო

პარლამენტი ხმის მიცემით ამტკიცებს ინდივიდუალურ ასიგნებებს, რომლებიც მოცემულია 27 ხარვეზით პროგრამაში.

1 იანვარი

ფისკალური წლის დასაწყისი.

წყარო: OECD (1998a).

სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავდება საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებანი ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით. ეს განსხვავებები შეიძლება შემდეგნაირად კლასიფიცირდეს¹:

შუუზღუდავი ძალაუფლება წარმოადგენს საკანონმდებლო ხელისუფლების უნარს, აღმასრულებელი ხელისუფლების თანხმობის გარეშე შეცვალოს როგორც ხარჯები, ისე შემოსავლები ნებისმიერი მიმართულებით. ეს მოდელია მიღებულია ზოგიერთ საპრეზიდენტო სისტემებში. მაგალითად, აშშ-ს კონგრესს გააჩნია ფართო უფლებები ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით. ხშირად ხდება

ისე, რომ იგი მთლიანად იწუნებს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტს და, სარგებლობს რა რესურსების არსებობით, ქმნის სრულიად განსხვავებულ ბიუჯეტს. თუმცა, საკანონმდებლო ორგანოსათვის მინიჭებული ეს ფართო უფლებამოსილებები ნაწილობრივ ბალანსდება პრეზიდენტის ვეტოს უფლებით.

შეზღუდული ძალაუფლება არის ისეთი ძალაუფლება, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა დაწესებული ზღვრების ფარგლებში. იგი ხშირად განისაზღვრება როგორც ხარჯების მაქსიმალური ზრდა ან შემოსავლების მაქსიმალური კლება. შეზღუდული ძალაუფლების ხარისხი სხვადასხვა ქვეყნებში განისხვავებულია.⁸ რამდენიმე ქვეყანაში, ვესტმინისტრის ტრადიციებით, პარლამენტი იძულებულია, დაამტკიცოს ბიუჯეტი ცვლილებების შეტანის გარეშე. წინააღმდეგ შემთხვევაში მთავრობა იძულებული იქნება გადადგეს. საფრანგეთში პარლამენტს არ აქვს ისეთი ცვლილებების შეთავაზების უფლება, რაც ზრდის ხარჯებს. საფრანგეთისაგან განსხვავებით, გერმანიაში პარლამენტს ასეთი ცვლილებების შეთავაზების უფლება აქვს, ოღონდ უნდა არსებობდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების თანხმობა.

დაბალანსებული საბიუჯეტო ძალაუფლება წარმოადგენს ხარჯების ან შემოსავლების გაზრდის ან შემცირების უნარს, როცა არსებობს დამაბალანსებელი ღონისძიება, რომელიც შეინარჩუნებს ბიუჯეტის ბალანსს.

აუცილებელია არსებობდეს საკანონმდებლო ორგანოს ძალაუფლების შეზღუდვები ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით იმ ქვეყნებში, სადაც საბიუჯეტო განხილვებს ყოველთვის მიყვავართ ხარჯების ზრდასთან (მსგავსი რამ ასლახან გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანაში მოხდა). უფრო ზოგადად კი, ის პარლამენტი, რომელსაც მრავალი ცვლილება შეაქვს ბიუჯეტში, თავადვე ისმობს საშუალებას, მოგვიანებით გააკრიტიკოს მინისტრთა საბჭო, თუ ეს ცვლილებები ფისკალური დისციპლინის შესუსტებას გამოიწვევს. ცენტრალური და ადგილობრივი ევროპის პარლამენტებმა უნდა შექმნან ისეთი სამართლებრივი სქემა, რომელიც უზრუნველყოფს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის ბალანსს. ამასთანავე, მათ უნდა შეიმუშაონ დანახარჯთა განხილვის მექანიზმი და ეფექტური პროცედურები, ასევე სხვა ღონისძიებები, რისი საშუალებითაც უზრუნველყოფილი იქნება მთავრობის ანგარიშვალდებულება საზოგადოების წინაშე. ამ როლის შესრულებაში პარლამენტს მნიშვნელოვანი დახმარება შეიძლება გაუწიოს უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტმა (იხ. თავი 14).

სამართლებრივი ბაზა უნდა ითვალისწინებდეს იმასაც, რომ ის საკანონმდებლო ქმედებები, რომლებიც ზრდის ხარჯებს, ამოქმედდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს ხარჯები დამტკიცებულია ბიუჯეტით ან სხვა კანონმდებლობით. OECD-ის წევრ რამდენიმე სახელმწიფოში განიხილება აგრეთვე ორი დამატებითი საკანონმდებლო პრაქტიკის შემოღება. ესენია: პერმანენტული ან მუდმივმოქმედი ასიგნება და ძალიან ეფექტური პროგრამული კანონი. აღნიშნავ, რომ მეორე პროცედურა, სადაც ასახულია ზოგიერთი პარლამენტის მცდელობა, გაეფართოვებინა მისი ჩარევა პროგრამათა ყოველდღიურ მართვაში, ქმნის ისეთ პრობლემებს, რომელთა აღმოფხვრასაც ყველა პარლამენტი ცდილობს (ო'ტული, 1997).

4. საპარლამენტო კომიტეტების როლი

ძლიერი საპარლამენტო კომიტეტები ეხმარებიან პარლამენტს გახედეს უფრო კომპეტენტური და ითამაშოს უფრო მნიშვნელოვანი როლი ბიუჯეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. საერთოდ, სხვადასხვა კომიტეტები სახელმწიფო ხარჯების მართვის განსხვავებულ ასპექტებს ეხებიან. მაგალითად, საბიუჯეტო და საფინანსო კომიტეტები შემოსავლებსა და ხარჯებს განიხილავენ და ბევრ ქვეყანაში მნიშვნელოვან მაკოორდინირებელ როლს თამაშობენ წლიური საბიუჯეტო კანონის დამუშავებაში; სახელმწიფო ანგარიშთა კომიტეტი უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ზედამხედველობას. იგი დამაკავშირებელი რგოლია უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტთან; სექტორულ და მუდმივმოქმედ კომიტეტებს ევალებათ სექტორული პოლიტიკის განხორციელება. მათ, ასევე, შეუძლიათ სექტორული ბიუჯეტების განხილვა. ამ კომიტეტების საქმიანობებს შორის კოორდინაცია ეფექტური უნდა იყოს. იმ ქვეყნებში, სადაც საკანონმდებლო ორგანოს მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის თვალსაზრისით, ცვლილებები, ძირითადად, სექტორული კომიტეტების მიერ მზადდება, კოორდინირება კი საბიუჯეტო და საფინანსო კომიტეტების მიერ ხორციელდება.

ბიუჯეტის საკანონმდებლო ორგანოში განხილვისათვის გამოყოფილი დრო (აქვე იგულისხმება საკომიტეტო განხილვებიც) საკმარისი უნდა იყოს ბიუჯეტის გულდასმით შესწავლის უზრუნველსაყოფად. მაგალითად, გერმანიის "ბუნდესტაგში" ბიუჯეტთან დაკავშირებული საპარლამენტო განხილვები შესაძლოა 4 თვემდე გაგრძელდეს.

საკანონმდებლო ორგანოს და მის კომიტეტებს ხელი უნდა მიუწეოდებოდეთ ექსპერტების დასკვნებზე, რათა მოხდეს ბიუჯეტის გულდასმით შესწავლა. ასევე, კომიტეტებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი ინფორმაცია ფინანსთა სამინისტროდან და დარგობრივი სამინისტროებიდან, რაც დაკავშირებულია ზემოხსენებულ პროცედურასთან. გერმანიაში საბიუჯეტო კომიტეტს შშირი ურთიერთობა აქვს სამთავრობო დეპარტამენტებთან, რასაც რეგულარული ბრიფინგების და დანახარჯთა ანგარიშის წარდგენის ფორმა აქვს. ყოველწლიური დაბაჟული საბიუჯეტო დებატების გარდა, სასურველია ადმინისტრაციასა და საპარლამენტო კომიტეტებს შორის არსებობდეს საბიუჯეტო პოლიტიკასთან დაკავშირებული შშირი კონსულტაციები. ყოველივე ამის საშუალებით, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის იქნება უწყვეტური მექანიზმი იმისათვის, რომ ფართოდ იქნას განხილული არსებული პოლიტიკა და განმტკიცდეს საკანონმდებლო ორგანოს უნარი ბიუჯეტისა და მთავრობის ფისკალური პოლიტიკის გულდასმით შესწავლის საქმეში.

5. საბოლოო ანგარიშების დამტკიცება

ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება აღარ ვრცელდება საბოლოო ანგარიშების დამტკიცების და უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის ანგარიშის წარდგენის შემდეგ, რომელიც, ხშირ შემთხვევაში, ამ ანგარიშს ოფიციალურად ამოწმებს. უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის მთავარი დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ იგი პასუხს მხოლოდ პარლამენტის წინაშე აგებს, დამოუკიდებელი მთავრობის ან სხვა პოლიტიკური ფრაქციისაგან და გააჩნია მაღალპროფესიული უნარ-ჩვევები. გარე აუდიტის და უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის როლი განხილულია მეოთხეულ თავში.

6. პასუხისმგებლობათა განაწილება მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის

ამ წიგნში ვურადლება გამახვილებულია ცენტრალური ხელისუფლების ხარჯებზე. მიუხედავად ამისა, აუცილებელია ხელისუფლების ეროვნულ და რეგიონალურ დონეებს შორის არსებული ფისკალური ურთიერთობის რამდენიმე საკვანძო საკითხის განხილვა. რაგორც პირველ თავში აღვნიშნეთ, თითოეულ სამთავრობო ერთეულს (ცენტრალური ხელისუფლება, სახელმწიფო ხელისუფლება თუ მუნიციპალიტეტი) უნდა გააჩნდეს საკუთარი ბიუჯეტი, რომელიც დამტკიცებული იქნება კონსტიტუციამ ან კანონმდებლობაში გათვალისწინებული დებულებების შესაბამისად. თუმცა, ცენტრალური ხელისუფლებისა და რეგიონალური ხელისუფლების ბიუჯეტებს შორის მჭიდრო კავშირი არსებობს. უფრო მეტიც, რეგიონალური მთავრობების ზარავით, საგადასახადო და საკრედიტო პოლიტიკა მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს ახლანდელ ქვეყნის ფისკალურ და ეკონომიკურ საქმიანობაზე. ამ პოლიტიკათა შემუშავება და განხორციელება ეროვნული მთავრობის, განსაკუთრებით კი ფინანსთა სამინისტროს საზრუნავია.

1. "ფისკალური ფედერალიზმი": საკვანძო საკითხები

რეგიონალური მთავრობებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ხარისხი და მათზე დაკისრებული პასუხისმგებლობები, მათი ხარჯების დამტკიცებისა და სესხების ადების უფლებამოსილება, შემოსულების ამოღების ან მათი განაწილების ღონისძიებები უნდა იყოს მორგებული ქვეყანაში შექმნილ მდგომარეობაზე და დამოკიდებული მრავალ სტრატეგიულ და პოლიტიკურ საკითხზე.

ოატეს "დეცენტრალიზაციის თეორემა" (იხ. შაპის ნაშრომი, 1994) ამტკიცებს, რომ: "სახელმწიფო მომსახურება გაწეული უნდა იქნას იმ ორისხილეთი მიერ, რომელიც აკონტროლებს მინიმალურ გეოგრაფიულ ტერიტორიას, სადაც მოხდება მომსახურების მიწოდების საგადასახადო და ხარჯების ინტერნალიზაცია". ამ პრინციპის თანახმად, დაბეგრების, ხარჯვითი და მარკეტულირები უფუქციები უნდა შესრულდეს მთავრობის დაბალი დონეების მიერ, თუ არ არსებობს მიზეზი, რის გამოც მათი შესრულება ხელისუფლების მაღალ ეშვლონებს დაეკავებათ. ამის მსგავსად, ევროკავშირში მიღებულია "შეორეზარისსოვნების" სახელით ცნობილი ზოგადი პრინციპი, მისი საშუალებით განისაზღვრება ის სფეროები, რომელშიც წევრ სახელმწიფოებს მოქმედების დამოუკიდებლობა ენიჭებათ, ანუ იმ ქმედებებზე არ ვრცელდება *acquis communautaire*-ის პრინციპი.

დეცენტრალიზაცია ძალზე რთული საკითხია როგორც ზოგადად, ისე სახელმწიფო ხარჯების მართვასთან კავშირში. მისი არსებობა სასურველია ეფექტურობისა და ადგილობრივი ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით. ეს კრიტერიუმები უნდა დაბალანსდეს სხვა ელემენტებითაც, როგორცაა გარე ფაქტორები, წარმოების მასშტაბის ზრდით გამოწვეული ეკონომია, საერთო ფისკალური ეფექტურობა (მაგალითად, რეგიონში მრავალრიცხოვანი სახელმწიფო მომსახურებების არსებობამ შესაძლოა გამოიწვიოს სხვა რეგიონთან მოსახლეობის იქ გადასახლება იმ შემთხვევაშიც კი, თუ დასაქმების მაჩვენებელი დაბალია); რეგიონთა შორის თანხების სამართლიანად განაწილება; მთავრობის ხელახლა გადანაწილების პასუხისმგებლობა. მთავრობის დონეებს შორის ხარჯების განაწილების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნას რეგიონალური მთავრობების ადმინისტრაციული შესაძლებლობები, ასევე დეცენტრალიზაციის ადმინისტრაციული და შედარებითი ხარჯები. ზოგიერთ ქვეყანაში პოლიტიკურ საკითხებთან ერთად არ უნდა დაივიწყოთ ეთნიკური და ეროვნული პრობლემებიც.

აღნიშნულ საკითხებს განიხილავს ფისკალური ფედერალიზმის შესახებ არსებული ლიტერატურა. იქვე მოცემულია ხარჯების განაწილების ჰიპოთეზური და რეალური მაგალითები.⁹ ლიტერატურაში წარმოდგენილია სხვადასხვაგვარი, ზოგჯერ ურთიერთდაპირისპირებული მოსაზრებები დეცენტრალიზაციის სასურველ ხარისხთან დაკავშირებით. თუმცა, ყველანაირი აღნიშნულია ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაზრდის საჭიროება. მაგამა, მრავალი ექსპერტი ხაზს უსვამს, რომ არსებობს დანახარჯებზე კონტროლის დაკარგვის, კორუფციის გაზრდის და რესურსთა არაეფექტური განაწილების რისკი, რომელიც შეიძლება გამოწვეულ იქნას ნარქარევი ან დროში ზედმეტად გაწევილი დეცენტრალიზაციის გამო, მაშინაც კი, როცა ასეთი დეცენტრალიზაცია გამართლებულია სხვა საფუძვლებით (იხ. პრუდჰომის ნაშრომი, 1994).

დაბევრისა და შემოსავლების ამოღების ღონისძიებები უნდა შეესაბამებოდეს ხარჯების განაწილებას და ითვალისწინებდეს საგადასახადო ადმინისტრირების ეფექტურობის საკითხებს. ასეთი ღონისძიებები შეიძლება მოიცავდეს: (1) განსაზღვრული გადასახადების განაწილებას რეგიონალურ მთავრობებზე; (2) შთანთქმების გაადასახადების განაწილებას თაობაზე; (3) რეგიონალური მთავრობების საგადასახადო შემოსავლების ნაწილთან ან საერთო ფონდით უზრუნველყოფას; (4) ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გაქცეულ უპირობო გრანტებს ან ტრანსფერებს; (5) პირობით გრანტებს ან ტრანსფერებს, რომლებიც ექვემდებარება მომსახურების მიწოდების განსაზღვრულ პირობებს ან სტანდარტებს; (6) მიზნობრივ გრანტებს საეკონომიკური პროექტებისათვის.

2. ზოგადი პრინციპები

მოუხედავად იმისა, თუ რა ხარისხით არსებობს ქვეყანაში უფლებამოსილების დაქვემდებარებულ ერთეულებზე გადაცემის პრაქტიკა, ნათლად განსაზღვრული და ეფექტური უნდა იყოს სქემა, რომელიც არეგულირებს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ურთიერთობებს, ასევე ბიუჯეტის შედგენის ღონისძიებები. სამართლებრივი ბაზის საშუალებით უნდა ხდებოდეს მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის არსებული ურთიერთობების მართვა. თუმცა, უშუალებელია ყველანაირი შემთხვევის გათვალისწინება სისტემატიზირებულ კანონში ან კონტრაქტში. კონფლიქტის დარეგულირების მექანიზმების არსებობას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მთავრობათაშორის ფისკალური ურთიერთობების უპირობოდ წარმართვისთვის. ასეთი მექანიზმების მუშაობა საეკონომიკური ორგანოების საშუალებითაა შესაძლებელი. გერმანიაში მთავრობათშორისი პოლიტიკის კოორდინაციას უზრუნველყოფენ პარლამენტის მეორე პალატა და ოლქების წარმომადგენლები. საეკონომიკური სექტორული საკოორდინაციო საბჭოების არსებობა ბევრი ქვეყნისთვის უცხო არ არის.

მართვის გამჭვირვალობისა და ეფექტურობისათვის აუცილებელია:

- მთავრობის თითოეულ დონეს გააჩნდეს ნათლად ჩამოყალიბებული პასუხისმგებლობები, მოუხედავად იმისა, თუ რა სახის პასუხისმგებლობა ეკისრება მთლიანად მთავრობას. თავიდან უნდა იქნას აცილებული ბიუჯეტის გადახარჯვები. აგრეთვე, გაუგებარია ვრცელი, პასუხისმგებლობათა განაწილების შესახებ არსებული ე. წ. "თანდართული სიების" არსებობაც.
- ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის არსებული ფისკალური და შემოსავლების განაწილების ღონისძიებები მდგრადი და პროგნოზირებადი უნდა იყოს. ასევე,

შესაძლებელია ცვლილებების შეტანაც, მაგრამ თავიდან უნდა იქნას აცილებული ყოველ წელს ხელახალი გარიგებები.

რეგიონალურ მთავრობებს გააჩნდეთ შემოსავლების წინასწარი საიმედო შეფასებები, რომლებიც მათ ბიუჯეტის მოწოდებამდე უნდა მიეწოდებოდეთ. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში რეგიონალურ მთავრობებს უწევთ დაცვა, ვიდრე არ დასრულდება ცენტრალური მთავრობის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, რომ მოამზადონ საკუთარი ბიუჯეტები. პროგნოზირების ნაკლებობა ადგილობრივ დონეზე ასუსტებს ეფექტურობას და აფერხებს ფინანსურ კონტროლს. იმის მინიშნები გარეშე, თუ რა რაოდენობის რესურსები უნდა გადმოერიცხოთ, რეგიონალური მთავრობები ვერ შეძლებენ ხარვეზით ნაწილში ცვლილებების შეტანას, რათა მოხდეს მათი შესაბამისი შეგვეცა. შესაბამისად, შემოსავლების მიღებასთან დაკავშირებული პროგნოზები შედგენის შემდეგ დაუყოვნებლივ უნდა გადაეცემა რეგიონალურ მთავრობებს, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის გამოყოფილი გრანტების წინასწარი ნუსხა უნდა მოამზადდეს საბიუჯეტო პროცესის უფრო ადრეულ ეტაპზე.

არსებობდეს მომსახურების რეგიონალურ დონეზე მიწოდების ეფექტურობის ამაღლების სტიმულები. ზმირად ცენტრალურ ხელისუფლებას ცვლილებები შეაქვს რეგიონალური მთავრობებისათვის გადასარიცხ თანხებში, როცა ხდება სახელმწიფო ხარჯების ეკონომია ან უშეჯობესდება გადასახადების ამოღება. შესაძლოა, ამან უარყოფითი შედეგები მოიტანოს ადგილობრივ დონეზე. რეგიონალურ მთავრობებს უნდა მიეცეთ საშუალება, მიიღონ წილი იმ დანახოვიდან, რომელიც გაზრდილი ეფექტურობის შედეგად მიღებული.

სასურველია მოხდეს შეთანხმება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონალურ მთავრობებს შორის გრძელვადიანი “კონტრაქტების” დადებაზე, სადაც იგულისხმება როგორც ხარჯების განაწილება, ისე შემოსავლის ამოღების ღონისძიებები (გადასახადის განაწილება, გრანტები და ა. შ.). ეს კონტრაქტები შესაძლოა მოიცავდეს რეგიონალური მთავრობების მიერ გაწეული მომსახურების მინიმალურ სტანდარტებს. კონტრაქტებში ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული ურთიერთობები და ითვალისწინებდეს მონიტორინგისა და კონტროლის პროცედურებს.

ეროვნული კანონმდებლობა რეგიონალური მთავრობებისთვის უნდა ითვალისწინებდეს საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შედგენის სტანდარტულ წესებს.

დანახრება კონტროლისა და რესურსების სტრატეგიული განაწილებისათვის საჭიროა:

- ფისკალური გეგმური მაჩვენებლები მოიცავდეს გენერალურ სამთავრობო სექტორს (იხ. 5 თავი).

შემოსავლების განაწილება სრულად შეესაბამებოდეს ხარჯების განაწილებას. საკმარისი რესურსები უნდა იქნას გამოყოფილი რეგიონალური მთავრობებისათვის, რათა მათ შეძლონ დაკისრებული ფუნქციების შესრულება. იმ შემთხვევაში, თუ რეგიონალურ მთავრობებს დაეკისრება ახალი ფუნქციები და პასუხისმგებლობები, ამას თან უნდა მოჰყვეს დამატებითი დაფინანსებაც, ხოლო საპირისპირო შემთხვევაში, თუ მათ შეუმცირებდათ ფუნქციები და პასუხისმგებლობები, შესაბამისად უნდა მოხდეს ტრანსფერების შემცირებაც.

- აკრძალული უნდა იყოს ფისკალური დეფიციტის “ჩაღება” (გენერალური მთავრობის ფისკალური გეგმური მაჩვენებლების განსაზღვრის გზით ეს პრობლემა თავიდან უნდა იქნას აცილებული). საკუთარი ბიუჯეტის დაბალანსებისას ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თავიდან უნდა აცილოს საკუთარი ფინანსური პრობლემების რეგიონალურ მთავრობებზე გადატანა მთავრობათშორისი ტრანსფერების შემცირების და გაზრდილი ხარჯების განაწილების გზით შესაბამისი კომპენსაციის გაცემის გარეშე.
- უნდა არსებობდეს სპეციალური მექანიზმები, რათა გაკონტროლდეს რეგიონალური მთავრობების მიერ აღებული სესხები (იხ. ნაწილი 3 ქვემოთ).
- რეგიონალური მთავრობის ბიუჯეტის დადახრების შემთხვევაში ან დავალიანების დაგროვებისას,

კანონი უნდა ითვალისწინებდეს სანქციებს ან საგანგებო ზომებს. მაგალითად, რეგიონალურ ხელისუფლებას მოეთხოვოს ზარჯების შემცირება, გადასახადების ამოღება, ან ადგილობრივი ბიუჯეტები განსაზღვრული დროით, სიტუაციის დარეგულირებაზე ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილების ქვეშ გადაყვანა.

- გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ანგარიშგებისა და საბუღალტრო აღრიცხვის დახვეწილი სისტემების არსებობას. რეგიონალური მთავრობის საფინანსო ოპერაციები გაერთიანებული უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლების ოპერაციებთან. რეგიონალური მთავრობების ბიუჯეტის შესრულების, შიდა (მმართველობითი) კონტროლისა და შიდა აუდიტის სისტემები ცენტრალური ხელისუფლების სისტემების მსგავსი უნდა იყოს. იდეალურ შემთხვევაში, ისინი უნდა რეგულირდებოდეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ.

სტრატეგიული ანალიზისათვის (ასევე, გენერალური მთავრობის დონეზე ფისკალური გეგმური მარჯვენაღების დასახვისათვის) აუცილებელია მთავრობის სხვადასხვა დონეების ზარჯების კონსოლიდირება. მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების ანგარიშებზე დაყრდნობით, ბევრ ქვეყანაში რთული იქნებოდა იმის გარკვევა, თუ რა იხარჯება ისეთ ძირითად სექტორებზე, როგორცაა განათლება და ჯანდაცვა. ამ მიზნით რეგიონალურ მთავრობებს და ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს დანახარჯთა კლასიფიკაციის საერთო ფუნქციონალური და ეკონომიკური კლასიფიკაცია, რომელიც დაფუძნებული იქნება საერთაშორისო სტანდარტებზე (იხ. 4 თავი).

3. რეგიონალური მთავრობების მიერ აღებული სესხების კონტროლი⁹

როგორც ეს მეხუთე თავშია განხილული, გენერალური მთავრობისათვის უნდა დაწესდეს ისეთი ფისკალური გეგმური მარჯვენაღები, როგორცაა საერთო სიჭარბე ან დეფიციტი და წმინდა სესხების მარჯვენაღები. ცენტრალურ ხელისუფლებას შეუძლია დეფიციტი აკონტროლოს ბიუჯეტის მომზადების პროცესში, ხოლო შემდგომ იმ პროცედურების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლისათვის. რადგან რეგიონალურ მთავრობებს საკუთარი ბიუჯეტები აქვთ, ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს საკვალური ინსტრუმენტები, რათა აკონტროლოს რეგიონალურ ბიუჯეტებში შექმნილი დეფიციტი. დეცენტრალიზაციის ზარისხიდან გამომდინარე, ეს ინსტრუმენტები შედგება გრანტის გაცემის მექანიზმებისაგან, კანონით დადგენილი ფისკალური გეგმური მარჯვენაღებისაგან და სესხების უშუალო კონტროლისაგან. სესხების აღების კონტროლი ყველაზე ეფექტური ინსტრუმენტია, მისი საშუალებით ხდება იმის უზრუნველყოფა, რომ წმინდა სესხები და შესაბამისად, ნაღდი ფულის დეფიციტი ფისკალური გეგმური მარჯვენაღების შესაბამისი იყოს.

ვეროკავშირის მრავალ ქვეყანაში მიღებულია ე. წ. "ოქროს წესი", რომელიც ზღუდავს რეგიონალური მთავრობების მიერ საინვესტიციო მიზნებისათვის აღებულ სესხებს (მაგალითად, გერმანიაში). უფრო მეტიც, "ოქროს წესთან" ერთად ვეროკავშირის წევრმა რამდენიმე ქვეყანამ დააწესა დამატებითი კონტროლი სესხების აღებაზე (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი). ზოგიერთ ქვეყანაში შესაძლებელია მოკლევადიანი სესხების აღება ლიკვიდურობის მიზნებისათვის, მაგრამ გათვალისწინებულია, რომ მათი დაფარვა ფისკალური წლის ბოლომდე უნდა მოხდეს.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში საფინანსო ბაზრების განვითარების დონე და სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემის სისუსტე არ აძლევს საშუალებას ცენტრალურ ხელისუფლებას მხოლოდ საბაზრო დისციპლინას დაეყრდნოს, რათა აკონტროლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სასესხო პოლიტიკა. "ოქროს წესის" არსებობა სასურველია რეგიონალური მთავრობების ბიუჯეტებთან მიმართებაში, მაგრამ შესაძლოა ასევე საჭირო იყოს დამატებითი კონტროლი და/ან იმ წესების არსებობა, რაც უზრუნველყოფს ფისკალურ გეგმურ მარჯვენაღებთან შესაბამისობას.

სესხებზე დაწესებულმა უშუალო კონტროლმა შესაძლოა მიიღოს ისეთი განსხვავებული ფორმები, როგორცაა: წლიური სასესხო ზღვრები; ინდივიდუალურ სასესხო ოპერაციებზე წინასწარი ნებართვის გაცემა; ფინანსთა სამინისტროს და/ან ცენტრალური ბანკის საშუალებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა სესხის ცენტრალიზება. რეგიონალური მთავრობების მიერ სესხის აღების პროცედურების შემუშავებაზე, აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას: პირველი, უფლებამოსილების დაქვემდებარებულ ერთეულებზე გადაცემის და

ბიუროკრატიული პროცედურების შემცირების მიზანია შემუშავდეს სისტემა (სულ მცირე, ადგილობრივი სესხების აღებაზე მინც), დაფუძნებული იმ წესებზე, რომლებიც ვრცელდება უფრო რეგიონალური ორგანიზაციის დონეზე, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების უწყების მიერ ინდივიდუალური ოპერაციების წინასწარ კონტროლზე. მეორე, წესები ისე უნდა იქნას შემუშავებული, რომ თავიდან იქნას აცილებული მათი გვერდის ავლის შექანიზების ჩამოყალიბება, მაგალითად, როგორცაა, დანახარჯთა არასწორი კლასიფიკაცია ან სესხებისათვის სპეციალური ფონდების შექმნა.¹¹ ასევე, შესაძლოა ისინი ეფუძნებოდეს ვალების შემოსულებთან შეფარდების მიმდინარე და დაგეგმილ მაჩვენებლებს. ზოგიერთი ქვეყანა აწესებს კრიტერიუმებს, რომლებიც განსაზღვრავს, თუ რომელ ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს სესხის აღების უფლება.¹² ეს კრიტერიუმები ეფუძნება რეგიონალური მთავრობის პოლიტიკისა და ადმინისტრაციული პროცედურების სივანასაღეს, ასევე, იმ პროექტთა ტიპებს, რომლებიც უნდა დაფინანსდეს აღებული სესხით.

გარე სესხებთან დაკავშირებით უნდა არსებობდეს საგარეო ვალების პოლიტიკის ცენტრალური კოორდინაცია. ასევე, უნდა იქნას გათვალისწინებული მისი შემოქმედება საგადასახდლო ბალანსზე. აუცილებელია უცხოური კაპიტალის ბაზრებთან და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან მოლაპარაკებების კოორდინირება. უფრო მეტიც, უცხოელი კრედიტორები რეგიონალური მთავრობებისათვის სესხის გაცემისას ცოცხლთვის მოთხოვენ ცენტრალური მთავრობის პირდაპირ და არაპირდაპირ გარანტიებს. ასე, რომ რეგიონალური მთავრობების მიერ საზღვარგარეთიდან მიღებული სესხების ოპერაციები უნდა შეესაბამებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილ პირობებს.

დ. სამართლებრივი ბაზა

1. სამართლებრივი ბაზის კომპონენტები

სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზა შედგება რამდენიმე დონისაგან, კერძოდ: კონსტიტუციის, ბიუჯეტის ორგანული კანონისა (ბიუჯეტის მართვის კანონისაგან) და მასთან დაკავშირებული კანონებისაგან (მაგ.: სახელმწიფო აღრიცხვის, სახელმწიფო ვალების მართვის, საზღვის მართვის, ფინანსური კონტროლის, გარე აუდიტის და ადგილობრივი მთავრობების ფინანსების შესახებ), წლიური საბიუჯეტო კანონისაგან და დამატებითი ბიუჯეტებისაგან, ასევე ფინანსური დებულებებისა და ინსტრუქციებისაგან.

კონსტიტუცია არეგულირებს სახელმწიფო ფინანსების მართვის ზოგად პრინციპებს, რაც გულისხმობს: (1) მოთხოვნას, მთელი სახელმწიფო სახსრები გადაირიცხოს განსაზღვრულ ანგარიშებზე და დაინარჯოს მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს დამტკიცების შესაბამისად; (2) ხელისუფლების ეროვნულ და რეგიონალურ დონეზე შორის არსებულ ფინანსურ ურთიერთობებს; (3) ბიუჯეტის შემუშავების დროს ძალაუფლების განაწილებას აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის. იმ შემთხვევაში, თუ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ამ ძირითად პრინციპებს, მაშინ ისინი უნდა რეგულირდებოდეს ბიუჯეტის ორგანული კანონით.

ბიუჯეტის ორგანული კანონი (OBL)¹³ მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ბაზაა ამ თემაზე აღწერილი ყველა ძირითადი როლისა და ურთიერთობის დასარეგულირებლად. მასში მოცემულია ბიუჯეტის მართვისა და აუდიტის სავალდებულო პრინციპები. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, აშშ), ფისკალური მენეჯმენტი, ნაცვლად ბიუჯეტის ერთი ორგანული კანონისა, რეგულირდება რამდენიმე აქტით, რომლებიც სპეციფიკურ სფეროებს შეეხება. დიდ ბრიტანეთს და ზოგიერთ სხვა ქვეყანას გააჩნიათ რამდენიმე ფინანსური დებულება და სახელმწიფო აღრიცხვის წარმოების შესახებ მითითებები, მაგრამ არა აქვთ ბიუჯეტის ორგანული კანონი. ისინი, ძირითადად, დამოკიდებულნი არიან არსებულ ადმინისტრაციულ პრაქტიკაზე და საპარლამენტო პროცედურებზე. მათგან განსხვავებით, ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა საფრანგეთი, გერმანია და იტალია, ძალზე სისტემატიზირებული საკანონმდებლო ბაზა და ბიუჯეტის ორგანული კანონები აქვთ. გარდასაზღვარი ეკონომიკის მქონე ქვეყნები ვერ იქნებიან დამოკიდებულნი ძველ ადმინისტრაციულ და საკანონმდებლო პრაქტიკაზე. ამ ქვეყნებში საჭიროა შემუშავდეს ფისკალური მენეჯმენტის აუცილებელი პრინციპები. ამისათვის მათი ფისკალური მენეჯმენტი ბიუჯეტის ორგანული კანონის მიხედვით უნდა დაიხვეწოს.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის შესაძლოა სასარგებლო იყოს ბიუჯეტის ორგანული კანონის გამოყენება ბიუჯეტის მართვისა და კონტროლის სისუსტეების დასაძლევად. მაგალითად, ცენტრალურ

ხელისუფლებასთან დაკავშირებით მის მიერ უნდა რეგულირდებოდეს შემდეგი საკითხები: (1) ფინანსთა სამინისტროსთვის მინიჭებული საკვალური ძალაუფლება და პრივილეგიები, რომელიც ხშირად არასაკმარისად არის განსაზღვრული; (2) აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებების შესაბამისი როლები; (3) წლიური საბიუჯეტო კანონის განხორციელებასთან დაკავშირებული წესები.

რეგიონალურ მთავრობებთან დაკავშირებით, უკეთესი იქნება დამოუკიდებელი კანონმდებლობის შემოღება, რომელიც დაარეგულირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსურ საკითხებს, რაც დაკავშირებულია ძალაუფლების განაწილებასთან გადასახადებთან და ხარჯებთან მიმართებაში. ბიუჯეტის ორგანული კანონის დებულებებში ყურადღება შეიძლება იყოს გამახვილებული სესხის აღებისა და ანგარიშგების პროცედურების კონტროლზე. ყოფილი საბჭოთა კავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის ორგანული კანონი მოიცავს დეტალურ დებულებებს რეგიონებისა და რაიონების ბიუჯეტების მომზადების და მათი ეროვნულ ბიუჯეტში კონსოლიდაციის თაობაზე. თუმცა, რეალურად ხელისუფლების ეს დონეები უფრო დეკონცენტრირებული ერთეულები არიან, ვიდრე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები.

სხვადასხვა სამართლებრივი ტრადიციებიდან გამომდინარე, ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის ორგანული კანონი ნაკლებდეტალურია. დამატებითი დეტალები განსაზღვრულია დამხმარე კანონებში და ადმინისტრაციულ პოლიტიკაში. სხვა ქვეყნებში კი პირიქით ხდება. საერთოდ, უფრო უკეთესი იქნება, თუ ბიუჯეტის ორგანულ კანონში მხოლოდ ძირითადი დებულებები იქნება მოცემული, ხოლო სხვა წესები კი კანონქვემდებარე აქტებით და ინსტრუქციებით განისაზღვრება, რადგან მათში ცვლილებების შეტანა უფრო ადვილია. ის ძირითადი დებულებები, რომლებიც უნდა შევიდეს საბიუჯეტო კანონმდებლობაში, ქვემოთ არის განხილული, ხოლო ის საკითხები, თუ რას უნდა მოიცავდეს ბიუჯეტის ორგანული კანონი და კანონქვემდებარე აქტები და რა სახის დეტალები უნდა იყოს ასახული ამ კანონში, უნდა განისაზღვროს თითოეული ქვეყნის სპეციფიკური ეროვნული პრაქტიკის გათვალისწინებით.

2. საბიუჯეტო კანონმდებლობის ძირითადი დებულებები⁴

ჩანართში 2.1. შევამბურთ ბიუჯეტის ორგანული კანონის ძირითადი ელემენტები. ბიუჯეტის ორგანული კანონი შეიძლება დაიყოს სამ ზოგად სფეროდ: ზოგადი პრინციპები, ბიუჯეტის ფორმულირებასთან, ბიუჯეტის შესრულებასთან და აუდიტთან დაკავშირებული საკითხები. საბიუჯეტო პრინციპების სწორად გასაგებად, ბიუჯეტის ორგანული კანონი უნდა მოიცავდეს ნაწილს, სადაც განმარტებული იქნება კანონში გამოყენებული ტერმინები და ცნებები.

ა. ფუნდამენტური პრინციპები

ბიუჯეტის ორგანულ კანონში ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული ბიუჯეტის მთლიანობისა და უნივერსალურობის პრინციპები. მთლიანობის პრინციპი მოითხოვს, რომ შემოსავლები და ხარჯები ერთ დოკუმენტში იქნას მოცემული, უნივერსალურობის პრინციპი კი მოითხოვს ყველა შემოსავლისა და ხარჯის იმავე დოკუმენტში ასახვას. ორივე პრინციპი ფუნდამენტურია რესურსების სტრატეგიულ განაწილებასა და ფისკალურ დისციპლინასთან მიმართებაში.

ბიუჯეტის ორგანული კანონის საშუალებები

უნდა შეიქმნას სახელმწიფო ანგარიშები, სადაც მოხდება სახელმწიფო თანხების გადახდა და საიდანაც მოხდება ხარჯების გაწვევა პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ასიგნებების შესაბამისად. ყველა სახელმწიფო შემოსავალი ან საერთო ანგარიშზე უნდა ჩარიცხოს, ან ისეთ ანგარიშზე დაგროვდეს, რომელსაც ერთი უფლებამოსილი უწყება აკონტროლებს (ფინანსთა სამინისტრო/ხაზინა). ზოგიერთი ანგარიშის/სუბანგარიშის მართვა შეიძლება დაევალოს დარგობრივ სამინისტროებს, მაგრამ ეს უნდა მოხდეს მკაცრი პირობების დაცვით, როლებიც გათვალისწინებული იქნება საფინანსო დებულებებში. აქვე, აუცილებელია გაერთიანებული ფინანსური ანგარიშების რეგულარულად შედგენა.

მოხდეს საკვალური და დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების მხოლოდ გამოწვევის შემთხვევებში შექმნა, რაც დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე მოხდება; გათვალისწინებულ

სქემა 2.1. ბიუჯეტის ორგანული კანონის ძირითადი ელემენტები

ზოგადი პრინციპები

ბიუჯეტის მაღალ დონეზე შედგენის პრინციპები -
 ფისკალური დისციპლინა, ეფექტური განაწილება,
 დანახარჯების ეფექტურობა,
 ცნებები და განმარტებები
 ბიუჯეტის მოქმედების სფერო - დეტალურობა
 საბუღალტრო აღრიცხვისა და კლასიფიკაციის საკითხები,
 ასიგნებები და ნაღდი ფულის ხარჯვაზე დაწესებული
 ზღვრები
 საბიუჯეტო ინსტიტუტების როლი და პასუხისმგებლობები
 სხვა სახელმწიფო საფინანსო კანონებთან ურთიერთობა
 ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილება საბიუჯეტო

ბიუჯეტის ფორმულირება

საბიუჯეტო განრიგი
 გრძელვადიანი, სქემა
 გაზაფხულზე ბიუჯეტის
 თავდაპირველი მაქსიმალური
 ზღვრების დადგენა
 საბიუჯეტო ცირკულარი
 • მიმდინარე და კაპიტალური
 დანახარჯების აღრიცხვის საერთო
 პროცედურა
 საბიუჯეტო განაცხადების ანალიზი
 საბიუჯეტო კანონპროექტის
 მომზადება
 პარლამენტისათვის წარდგენა
 საბიუჯეტო დოკუმენტაციის
 შინაარსი
 დამატებითი ბიუჯეტების მართვის
 წესები

ბიუჯეტის შესრულება და აუდიტი

სახაზინო/სალაროს მართვის
 ფუნქცია
 ნაღდი ფულის ხარჯვის წლიური
 ზღვრები
 შიდა კონტროლი და გარე აუდიტი
 შეუსაბამობების აღმოჩენის
 შემთხვევაში დაწესებული ჯარიმები
 და პროცედურები
 ფისკალური ზემოქმედების ანალიზი
 ბიუჯეტის შესრულების შესახებ
 წლის ბოლოს გაკეთებული ანგარიში
 გარე აუდიტის პროცედურები
 სახელმწიფო ვალის მართვა,
 ფისკალური რისკები და
 გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები
 • ფისკალური წესები დამატებითი
 საბიუჯეტო სახსრებისა და

უნდა იქნას ის, რომ ამ ფონდების შემოსავლები და ხარჯები შევა ბიუჯეტში და წარმოდგენილი იქნება სტანდარტული კლასიფიკაციის მიხედვით შესაბამის ფინანსურ ანგარიშებთან ერთად.

ბ. საბიუჯეტო კლასიფიკაცია და საბიუჯეტო დეფიციტის/სიჭარბის განსაზღვრება

ბიუჯეტის ორგანული კანონით უნდა განისაზღვროს, რომ შემოსავლების, ხარჯების და საფინანსო ოპერაციების კლასიფიკაცია, ასევე საბუღალტრო აღრიცხვის ფორმა დადგენილია ფინანსთა სამინისტროს დებულებების შესაბამისად (იხ. აგრეთვე "ლ" პუნქტი). იმისათვის, რომ ბიუჯეტმა თავისი როლი ითამაშოს მაკროეკონომიკურ მართვაში, იგი ნათლად უნდა ხატავდეს ფისკალურ მდგომარეობას და დაფუნქციონირებული იყოს ანალიზურ

განმარტებზე. ამ მიზნისათვის ბიუჯეტის ორგანული კანონი ასევე უნდა მოიცავდეს:

შემოსავლებისა და დანახარჯების იმ ძირითად ელემენტთა განსაზღვრას, რომლებიც უნდა შევიდეს ხარჯთაღრიცხვაში (მაგალითად, საგადასახადო შემოსავლები უნდა გამოიყოს არასაგადასახადო შემოსავლებისაგან, ხოლო ვალის თავის გადახდა უნდა განცალკევდეს პროცენტის გადახდისაგან).

- დეფიციტის/სიჭარბის განსაზღვრებას. ქვეყნში, რომელთაც ვეროკავშირში გაწვევიანების სურვილი აქვთ, სასურველია, დეფიციტი ვეროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად განისაზღვროს (ESA95). მაგრამ ის ფაქტი, რომ მთავრობის მიერ გაკეპული სესხები დეფიციტის განაგარებისას "არააძირიად" მუხლებს მიეკუთვნება, იმას არ ნიშნავს, რომ არ უნდა მოხდეს მათი ასივნება.

იმ დებულებებს, რომლებიც ითვალისწინებს დეფიციტის ზღვრის გარკვევით განსაზღვრას წლიურ საბიუჯეტო კანონში (ან ასივნებათა შესახებ კანონში).

გ. ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილება ბიუჯეტის მართვასთან დაკავშირებით

როგორ ზემოთ იქნა აღნიშნული, ფინანსთა სამინისტრო საკმარისი უფლებამოსილებით უნდა იყოს აღჭურვილი და ჰყავდეს მაღალი დონის კადრები, რათა შესრულოს ნაკისრი ფუნქციები. ამისათვის, საფინანსო კანონმდებლობით გათვალისწინებული უნდა იყოს ფინანსთა მინისტრის შემდეგი სახის პასუხისმგებლობა:

- წლიური ბიუჯეტის მომზადების, ყველა სახელმწიფო ანგარიშის, სახსრების შემოსვლისა და ხარჯვის, ცენტრალური ხელისუფლების აქტივებისა და პასივების ზედამხედველობა. ფინანსთა სამინისტროს. ხელმოწერა უნდა იყოს მთავრობის მიერ აღებულ ყველა სესხსა და გაკეპულ კრედიტზე.
- იმის გაკონტროლება, რომ დანახარჯების გაწევა და კრედიტის გამოყენება მიმდინარეობს წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებულ ზღვრებში.

ყველა ხარჯებით და საფინანსო წინადადების გულდასმით შესწავლა და ამ საკითხებთან დაკავშირებით რეკომენდაციების გაცემა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მათ დამტკიცებამდე.

მინისტრთა საბჭოს თანხმობით ასივნებათა სექცესტრირება იმ შემთხვევაში, თუ ამოღებული შემოსავლების ოდენობა არასაკმარისია დანახარჯების დასაფარავად.

ანგარიშების მოთხოვნა ყველა სახელმწიფო ანგარიშებზე (იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ეს ანგარიშები საბიუჯეტო სქემის მიღმა შექმნილი).

დ. ასივნებაში

ბიუჯეტის ორგანული კანონით და სხვა საფინანსო კანონებით უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო სახსრების განაწილების გზები. კანონებში მოცემული დებულებები უნდა შეეხებოდეს შემდეგ სფეროებს:

აღმასრულებელი ხელისუფლების თავისუფლების ზარისხს საბიუჯეტო მუხლებს შორის სახსრების ხელახლა გადანაწილებასთან დაკავშირებით, ან ასივნებათა მუხლებს შორის ტრანსფერების გაკეთების წესი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების პასუხისმგებლობის სფეროებს შორის ზღვარი განისაზღვრება ბიუჯეტისაგან დამოუკიდებელი ასივნებათა აქტით, ან იმ წესების საშუალებით, რომლებიც განსაზღვრავს აღმასრულებელი ხელისუფლების თავისუფლების ზარისხს "თავებს" შორის სახსრების ხელახლა გადანაწილებასთან დაკავშირებით. ბიუჯეტის ორგანული კანონი შეიძლება უშეხდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების განსაზღვრული ზარისხის თავისუფლებას ასივნებათა მუხლებს ან თავებს შორის ტრანსფერების წარმოებაზე, მაგრამ თავისუფლების ეს ზარისხი შესაბამისად უნდა იქნას განსაზღვრული იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული სტრატეგიული ამოცანების ბიუჯეტის შესრულების პროცესში შეცვლა. თავისუფლების ზარისხი მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული უნდა იყოს ასივნებათა გაერთიანების ზარისხზე.

- ასიგნებები წარმოადგენს ხარჯავს დაწესებულ ზღვრებს, დაწესებულს წლიურ საბიუჯეტო კანონში განსაზღვრული მიზნებისათვის. თუმცა, შეიძლება გათვალისწინებული იქნას ისეთი საკვლევებელი ხარჯების გაწვევა, როგორცაა ვალის მოშსახურება, ან კერძო ფონდების შექმნა, რაც დაკავშირებულია საქონლისა და მოშსახურების რეალიზაციასთან.

ხარჯავს დაწესებული ვადები უნდა ამოიწუროს ფისკალური წლის ბოლოს. იმ ქვეყნებში, სადაც ფისკალური დისციპლინა მაღალ დონეზეა, შესაძლებელია განხილულ იქნას კაპიტალური დანახარჯების, ზოლო ამის შემდგომ, მიმდინარე დანახარჯების მცირე ნაწილის მომდევნო პერიოდში გადატანა. ყოველივე ეს ხელს უწყობს რესურსთა ეფექტურ განაწილებას. მსგავს შემთხვევებში, დანახარჯთა გადატანის წესები საფინანსო ნორმებით უნდა იყოს გათვალისწინებული, რაც დასამტკიცებლად ფინანსთა სამინისტროს უნდა წარუდგინოს (იხ. მეშვიდე თავი).

ბიუჯეტში ჩადებული გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვები შეიძლება მოიცავდეს გადაუდებელ და გაუთვალისწინებელ ხარჯებს და სოციალური დაცვის პროგრამების დაფინანსების გაზრდას. ამ თანხების გამოყენება უნდა მოხდეს შეზღუდული პირობებით, მათი ხარჯვის შესახებ ანგარიში კი პარლამენტს უნდა წარუდგინოს. ამ თანხების ოდენობა უნდა შეადგენდეს საერთო დანახარჯების მცირე პროცენტს. ისინი უნდა დაიხარჯოს (ან მოხდეს თანხების სხვა ასიგნებებზე გადაცემა) ფინანსთა სამინისტროს ნებართვით.

საბიუჯეტო დებულებებს ბიუჯეტის შედგენისა და სახელმწიფოს საიდუმლო საქმიანობების შესწავლის შესახებ.

საბიუჯეტო დებულებებს მთავრობის მიერ ჩვეული საქმიანობის გაგრძელების შესახებ იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტის მიერ ფისკალური წლის დაწყებამდე არ მოხდება წლიური საბიუჯეტო კანონის დამტკიცება (მაგალითად, თვეში წინა წლის ასიგნებათა ერთი მეთორმეტედის ხარჯვა).

- დებულებებს “ფორვარდული ვალდებულებების აღებაზე არსებული ნებართვების” საშუალებით ფორვარდული ვალდებულებების მართვაზე (თუ ასეთი ნებართვები ჩადებულია ბიუჯეტში).

ე. შემოსავლები

მთავრობის სამართლებრივი უფლება შემოსავლების ამოღების თაობაზე (გადასახადები, ჯარიმები, სხვადასხვა მოსაკრებლები და ა. შ.) დამტკიცებული უნდა იყოს კანონით. ზოგიერთ ქვეყანაში ეს უფლებები მთავრობისათვის წლიური საბიუჯეტო კანონითაა მინიჭებული. ბიუჯეტის ორგანული კანონი უნდა შეიცავდეს ისეთ დებულებას, რომლის საშუალებითაც მოხდება იმის უზრუნველყოფა, რომ მთავრობის წინაშე არსებული ასეთი ვალდებულებები არ გაუქმდება ფინანსთა სამინისტროს დელეგირებული უფლებამოსილების გარეშე. ფინანსთა სამინისტრომ პარლამენტს უნდა მოახსენება წარუდგინოს საგადასახადო დანახარჯების თაობაზე, ზოლო ასეთი დანახარჯები კი უნდა შემოწმდეს.

ვ. ბიუჯეტის პარლამენტისათვის წარდგენა და დამტკიცების პროცედურა

ბიუჯეტის ორგანული კანონი და სხვა საფინანსო წესები უნდა განსაზღვრავდეს შემდეგს:

- დრო, როცა აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პარლამენტს უნდა წარუდგინოს ბიუჯეტის პროექტი.
- ვადები, რომელშიც პარლამენტმა უნდა მოახდინოს ბიუჯეტის დამტკიცება.
- ბიუჯეტის ფორმასთან და შინაარსთან დაკავშირებული ძირითადი მოთხოვნები.
- საბიუჯეტო წლისთვის ფისკალური გეგმიური ციფრების (მაგ.: დეფიციტი და დავალიანების კოეფიციენტი) განსაზღვრის მოთხოვნა.
- მთავრობის საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სტრატეგიის და მისი ეკონომიკური პოლიტიკის

ამოცანების ბიუჯეტთან ერთად წარდგენის მოთხოვნა. ასეთ ღონისძიებებში ასახულია მთავრობის სტრატეგიული ვალდებულებები, მაგრამ მათ კანონის სტატუსი არ გააჩნიათ. რადგან ძნელია რეალისტური და მდგრადი გეგმური მარეგულირების წარდგენა, კანონის მიერ საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დეფიციტის ზღვრების დაწესება უმეტეს ქვეყანებში ძნელი შესასრულებელი იქნება (იხ. აღანის ნაშრომი, 1994).

- დებულებები საპარლამენტო განხილვებისა და პარლამენტის ძალაუფლების დარღვევებზე ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით.
- დებულებები, რომელთა საშუალებითაც განისაზღვრება, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც ზრდის ხარჯებს, უნდა მოქმედდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი დანახარჯები გათვალისწინებულია ბიუჯეტით ან დამატებითი აქტებით.
- დებულებები დამატებითი ბიუჯეტების წარდგენის შესახებ. როგორც ეს შეეძლო თავში განხილული, ფისკალური წლის განმავლობაში ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის რისკზე ძალზე შეზღუდული უნდა იყოს. თუ მთავრობა იძულებულია ცვლილებები შეიტანოს ბიუჯეტში განსაკუთრებულ გარემოებათა გამო, შეცვლილი ბიუჯეტი პარლამენტს დასამტკიცებლად უნდა წარედგინოს განსაზღვრულ ვადებში.

ბ. ბიუჯეტის მომზადება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფინანსთა სამინისტროს უნდა გააჩნდეს უფლებამოსილება, კოორდინირება გაუწიოს ბიუჯეტის მომზადების პროცესს. ხარვეზზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადთა ჩამოყალიბება უნდა ეფუძნებოდეს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტებს და ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს, ასევე, ყოველ გაზაფხულზე "საბიუჯეტო ცირკულარის" სახით ფინანსთა სამინისტროს მიერ გაცემულ დეტალურ მითითებებს. ბიუჯეტის ორგანული კანონით დარგობრივ სამინისტროებს უნდა მოეთხოვებოდეთ ფინანსთა სამინისტროს მიერ გაცემულ საბიუჯეტო ცირკულარში მოცემული დირექტივებისა და მითითებების გათვალისწინება. ფინანსთა სამინისტროს უნდა გააჩნდეს უფლებამოსილება, საერთო საბიუჯეტო პრიორიტეტების გათვალისწინებით, შეაფასოს საინვესტიციო პროგრამები. მთავრობის ბიუჯეტთან სახელმწიფო საწარმოებში განხორციელებული ტრანსფერები უნდა ექვემდებარებოდეს საეკონომიკურ წესებს. საფინანსო კანონმდებლობაც უნდა ითვალისწინებდეს ბიუჯეტის პარლამენტისათვის წარდგენის ვადებს (იხ. აგრეთვე "ე" პუნქტი).

თ. ბიუჯეტის შესრულება

ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით ბიუჯეტის ორგანული კანონი უნდა მოიცავდეს შემდეგ დებულებებს (ზოგიერთი მათგანი უფლებას მინიჭებს ფინანსთა მინისტრს ან სამინისტროს, გამოსცეს დეტალური მითითებები სახელმწიფო სახსრების მართვის საკითხებთან დაკავშირებით):

- დებულებას, რომლის შესაბამისად არც ერთ სამინისტროს არ ექნება ხარჯების გაწვევის უფლება, თუ არ იარსებებს ფინანსთა სამინისტროს თანხმობა (მაგ.: ასიგნებათა პროპორციული განაწილება, ბიუჯეტის შესრულების გეგმები, გარანტიები და ა. შ.).
- ბიუჯეტის შესრულების და ნაღდი ფულის ხარვეზზე წლიური ზღვრების დაწესების მოთხოვნა.
- დებულებები, რომლებიც ფინანსთა სამინისტროს ანიჭებს უფლებამოსილებას გასცეს ინსტრუქციები ბიუჯეტის მუხლებს, ასიგნებებს და თავებს შორის ტრანსფერებთან და მათი დამტკიცებისთვის შესაბამისი ძალაუფლების დარგობრივი სამინისტროებისა და ფინანსთა სამინისტროსთვის მინიჭებასთან დაკავშირებით.
- დებულებები, რომელთა შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტროს მინისტრთა საბჭოს გაეღოთ პარლამენტს უნდა მოახსენოს ბიუჯეტში ძირითადი ცვლილებების თაობაზე, ან გააკეთოს განაცხადება იმის შესახებ, რომ საფარაუდოდ მოხდება მოცემულ გეგმიურ პირობებში დეფიციტის საფარაუდო

ზრდის შესახებ.

• დებულებები, რომლებიც ითვალისწინებს დანახარჯებზე, შემოსავლებსა და სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ვალებზე მონიტორინგის შესახებ ანგარიშების ყოველთვიურ გამოცემას, რომლებიც მომზადებული უნდა იყოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი წესების შესაბამისად.

• დებულებები, რომელთა შესაბამისად ფინანსთა მინისტრმა უნდა წარუდგინოს პარლამენტს ნახევარი წლის ანგარიში ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

სეკვესტრირების პროცედურები (იხ. "გ" პუნქტი).

• დებულებები, რომლებიც განსაზღვრავს ზახინის პასუხისმგებლობას ბიუჯეტის შესრულებაზე.

• დებულებები, რომლითაც განისაზღვრება პასუხისმგებლობა შიდა კონტროლის წარმოებაზე, რათა დაეკურთ იქნას შესაბამისობა ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხების ხარჯვასთან, შესყიდვების კანონმდებლობასთან და თავიდან იქნას აცილებული სახსრების ბოროტად გამოყენება და ქონების არასწორი მენეჯმენტი.

• დებულებები შიდა აუდიტთან დაკავშირებით.

ი. სახელმწიფო სესხები და გარანტიების გაცემა

სახელმწიფო სესხებთან და გარანტიების გაცემასთან დაკავშირებით ბიუჯეტის ორგანული კანონი უნდა შეიცავდეს შემდეგ დებულებებს:

• მხოლოდ ფინანსთა მინისტრია უფლებამოსილი სესხების აღებასა და გარანტიების გაცემაზე. სხვა სამინისტროებს არ აქვთ უფლება მიიღონ სესხი მისი მინდობილობის გარეშე.

• სესხები არ უნდა აჭარბებდეს წლიური საბიუჯეტო კანონის მიერ განსაზღვრულ ზღვრებს.

• ფინანსთა სამინისტროს საშუალებით, მთავრობას შეუძლია კერძო ან სახელმწიფო ერთეულების მიერ აღებულ ვალებზე გარანტიების გაცემა განსაზღვრული პირობებით: (1) გარანტიები ან გარანტიის წლიური ზღვრები უნდა დამტკიცდეს პარლამენტის მიერ; (2) ყველა გარანტია უნდა წარუდგეს პარლამენტს და გამოქვეყნდეს მთავრობის ოფიციალურ ბიულეტენში; (3) შესაძლო ვალდებულებები, რომლებიც უნდა დაიფაროს ფინანსური წლის განმავლობაში, მოცემული უნდა იყოს წლიური ბიუჯეტის დამატების სახით, ხოლო გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვი ჩადებული უნდა იყოს ბიუჯეტში, რათა დაფარულ იქნას შესაძლო ზარალი; (4) ფინანსთა სამინისტრო უნდა აწარმოებდეს მთავრობის ყველა გაუთვალისწინებელი ვალდებულების აღრიცხვას.

• მთავრობა პასუხს არ აგებს მისი ავტონომიური ერთეულების ვალებზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა მის მიერ გაცემულია სასესხო გარანტიები ან კანონით გათვალისწინებულია განსაზღვრული თანხების გადახდა.

• უნდა არსებობდეს მკაცრი წესები, რომ გაკონტროლდეს რევიონალური მთავრობების მიერ აღებული სესხები.

კ. ბანკი და ფინანსური აქტივები

ფინანსთა მინისტრი პასუხისმგებელი უნდა იყოს ცენტრალური ზეღისუფლების ყველა საბანკო ანგარიშის გახსნაზე, დახურვაზე, უშუალო მართვას ან მის ზედამხედველობაზე.

ლ. ფინანსური ანგარიშგება და ანგარიშთა აუდიტი

ფინანსთა მინისტრმა უნდა მოამზადოს შესაბამისი ანგარიშები და გარე აუდიტორს (უმაღლეს აუდიტორს

ინსტიტუტს) წარუდგინოს საფინანსო ღოკუმენტაცია. ბოუეტიტის ორგანული კანონი უნდა მოიცავდეს შემდეგ დებულებებს:

ფინანსთა სამინისტროს მოთხოვება გაერთიანებული ანგარიშის მომზადება, სადაც ასახული იქნება ცენტრალური მთავრობის ფინანსური მდგომარეობა, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების თითოეული ფონდის საფინანსო წლის ანგარიში. ანგარიშები უნდა მოიცავდეს: (1) ფინანსური მდგომარეობას წლის დასაწყისში და წლის ბოლოს; (2) შემოსავლებს და დანახარჯებს (ასოვნებთან შედარებით); (3) წლის განმავლობაში აღებულ სესხებს და საერთო სესხების ოდენობას მოცემული პერიოდისთვის; (4) წლის ბოლოსთვის არსებულ გაუთვალისწინებელ ვალდებულებებს; (5) წლის განმავლობაში გაწეულ ვალდებულ ხარჯებს; (6) წინა საფინანსო წელთან შედარებით წარმოების შედეგების მაჩვენებლებს.

- უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან. იგი ასახებს აგებს ყველა სახელმწიფო სესხის, ქონების, ანგარიშებისა და სხვა ფინანსური ღოკუმენტაციის შემოწმებაზე.
- ხაზინა ვალდებულია უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტს გადაუხაზუნოს წლიური საფინანსო ანგარიშები (არაუგვიანეს ფინანსური წლის დასრულებიდან ორი თვის შემდეგ).
- უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი ვალდებულია გასკეს აუდიტის დასკვნა მთავრობის საფინანსო ანგარიშების თაობაზე განსაზღვრულ ვაღებში.
- ფინანსთა მინისტრმა პარლამენტს უნდა წარუდგინოს წლიური საფინანსო ანგარიშები აუდიტის დასკვნასთან ერთად.
- საბუღალტრო აღრიცხვის ფორმა განსაზღვრულია ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი ინსტრუქციებით. უმაღლესმა აუდიტურმა ინსტიტუტმა, ფინანსთა სამინისტროსთან კონსულტაციების შედეგად უნდა შეიმუშავოს მთავრობის საფინანსო ანგარიშების მომზადების საბუღალტრო აღრიცხვის პრაქტიკა.
- ფინანსთა სამინისტრომ უნდა განსაზღვროს მოთხოვნები წლიური საფინანსო ანგარიშების და სამინისტროებისა და მთავრობის საბიუჯეტო უწყებების მმართველობითი ანგარიშების მიმართ.

მ. ანგარიშვალდებულება და სანქციები

ბიუჯეტის ორგანულ კანონში გათვალისწინებული უნდა იყოს ანგარიშვალდებულების მოთხოვნები და სანქციები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოცემული კანონის და წლიური საბიუჯეტო კანონის დებულებებთან შესაბამისობის დაცვას. შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, კანონის ამ ნაწილში ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული დარგობრივი სამინისტროებისა და ფინანსთა სამინისტროს პასუხისმგებლობები.

სახელმწიფო მოხელეებს უნდა მოუთხოვებოდეთ განცხადების გაკეთება საეჭვო კრიმინალური ქმედების შესახებ. ასევე, უნდა დაწესდეს დიფერენციალური აღმინისტრაციული სანქციები საბიუჯეტო კანონმდებლობის დარღვევაზე. სანქციათა სისტემა უნდა შეესაბამებოდეს არასწორი მართვის ხარისხს. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში სანქციათა სისტემა მხოლოდ “კრიმინალურ საქმინაობებს” მოიცავს. ამიტომ მათი გამოყენება რთულია ნაკლებად სერიოზული დანაშაულის შემთხვევებში.

ნ. ხელისუფლების რევიონალური დონე

დეტალური დებულებები რევიონალური მთავრობის სხვადასხვა დონეებზე საბიუჯეტო პროცესისა და ფინანსური მართვის პროცედურების შესახებ, ასევე ცენტრალურ და რევიონალურ დონეებს შორის არსებული ზმირად რთული ფისკალური ურთიერთობები უნდა განსაზღვროს დამოუკიდებელი კანონმდებლობით. თუმცა, ბიუჯეტის ორგანული კანონი უნდა მოიცავდეს დებულებებს:

- ფინანსური მენეჯმენტის, კონტროლისა და გარე აუდიტის ძირითად პრინციპებზე, ასევე შემოსავლების

განაწილებაზე.

- სესხების აღებასთან დაკავშირებულ შეზღუდვებზე.
- ბიუჯეტის საბუღალტრო აღრიცხვის მეთოდოლოგიებზე და ისეთ კლასიფიკაციებზე, რომ ისინი ურთიერთდაკავშირებული და საერთო იყოს ხელისუფლების ყველა დონისათვის.

ო. სამთავრობო ერთეულების განსაზღვრება

საბიუჯეტო კანონმდებლობა უნდა განსაზღვრავდეს განსხვავებას იმ ორგანოებს შორის, რომლებიც ასრულებენ ცენტრალური ხელისუფლების (ცენტრალური ხელისუფლების უწყებების) ფუნქციებს და იმ ერთეულებს შორის, რომლებსაც საკუთარი უფლებები გააჩნიათ (სახელმწიფო სექტორის ერთეულები). იგი უნდა განსაზღვრავდეს საბიუჯეტო დაწესებულებების, უწყებების და საწარმოების სხვადასხვა კლასებს, ასეთი უწყებების შექმნისა და გაუქმების უფლებამოსილებას და ფინანსური მმართველობისა და თითოეული კლასის ერთეულთა კონტროლის წესებს.

პ. ევროკავშირის ბიუჯეტთან დაკავშირებული საკითხები

აუცილებელია, კანდიდატ ქვეყნებში არსებობდეს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც შეეხება ევროკავშირის ბიუჯეტში შემაგალი და მისგან გამომაგალი ფინანსური ნაკადების მართვასა და კონტროლს, ეროვნული ფონდის ფუნქციონირებას და ურთიერთგაგების მემორანდუმის შესაბამისად აღნიშნულ ქვეყნებსა და ევროკომისიას შორის პასუხისმგებლობების განაწილებას. საკანონმდებლო ბაზა უნდა ითვალისწინებდეს, რომ ეროვნული ფონდის ყველა დანახარჯი ჩართული იყოს ბიუჯეტში და სტანდარტული კლასიფიკაციის მიხედვით ექვემდებარებოდეს იგივე შემოწმებას, რასაც სხვა დანარჩენი დანახარჯები. ევროკავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოში ევროკავშირის საბიუჯეტო ნაკადები სრულად არის გაერთიანებული ეროვნულ ბიუჯეტში.

ინდექსი

1 ძირითადი ნაწილი ამოღებულია ოტელის ნაშრომიდან (1997). ამ წიგნში გამოყენებული ტერმინი “ფინანსთა სამინისტრო” შეიძლება ასევე შეეხებოდეს ფინანსთა სამინისტროს ძალაუფლებას და უფლებამოსილებას, რომელიც ვრცელდება ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოში და პარლამენტთან მიმართებაში. ასეთი ძალაუფლება მინიჭებულია როგორც ოფიციალური წესებითა და პროცედურებით, ასევე არაოფიციალური კანონებითა და კულტურული ტრადიციებით, რომელიც სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. ზოგიერთი სამართლებრივი სისტემა ითვალისწინებს მთელი ძალაუფლების პერსონალურად ფინანსთა სამინისტროსათვის მინიჭებას, ხოლო სხვა ქვეყნებში თავად სამინისტრო იყენებს გარკვეულ ძალაუფლებას და ახორციელებს უფლებამოსილებას საკუთარი სახელით.

2 სხვადასხვა ქვეყნებში “ცენტრალური ბიურო” მოიცავს პრეზიდენტის ოფისს და მინისტრთა საბჭოს, ან პრემიერ-მინისტრის ოფისს.

3 ამ წიგნში ტერმინი “მინისტრთა საბჭო” გულისხმობს ხელმძღვანელ მინისტრთა ჯგუფს, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს. მინისტრთა საბჭო რეგულარულად იკრიბება სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრულად. მისი ცვეთვალენტური ტერმინებია “კაბინეტი”, “მინისტრთა კაბინეტი” და “მთავრობა”.

4 მაგალითად, საფრანგეთში ამ ფუნქციას ასრულებს მთავრობის გენერალური სამდივნო, ხოლო დიდ ბრიტანეთში - კაბინეტის ოფისი.

5 აშშ-ის, კენედისა და კლერინგის ნაშრომი (1995).

6 იხ. ალენინასა და პეროტის ნაშრომი (1996) მოცემული განხილვა.

7 ამოღებულია კრაეჩიკისა და ვენერის 1998 წლის ნაშრომიდან.

8 იხ. ვონ ჰაგენისა და პარდენის ნაშრომი (1996); ვონ ჰაგენის ნაშრომი (1992); მილესი-ფერეტის ნაშრომი (1996).

9 მაგალითისათვის იხილეთ შაპისა (1994) და ტერ-შინასიანის (1997) ნაშრომები.

10 იხ. ტერ-შინასიანის ნაშრომი (1997).

11 ჩინეთში ადგილობრივი თვითმმართველობებს არ აქვთ უფლება დაფარონ დეფიციტი, ან აიღონ სესხები ჩინეთის სახალხო ბანკის ადგილობრივი ფილიალებიდან. თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იღებენ არაპირდაპირ სესხებს ფინანსური კომპანიების შექმნის გზით, რომლებიც გასცემენ სესხებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯების დასაფინანსებლად. იხ. ტერ-შინასიანის ნაშრომი (1997).

12 მაგალითად, კორეა. იხ. ტერ-შინასიანის ნაშრომი (1997).

13 ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, საფრანგეთში) ბიუჯეტის ორგანულ კანონს სპეციალური კონსტიტუციონალური სტატუსი აქვს, ხოლო სხვა ქვეყნებში მისი სტატუსი არ განსხვავდება დანარჩენი კანონების სტატუსისაგან.

14 იხ. ალანის ნაშრომი (1994).

თავი III

ევროპული ბიუჯეტი და ევროკავშირში გაერთიანების ზემოქმედება

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის ევროკავშირში გაწვევრიანებას საბიუჯეტო პოლიტიკის განხორციელების და სახელმწიფო ფინანსების მართვის სფეროში მრავალი შედეგი მოსყვება. ამ ცვლილებებისათვის ეროვნული ადმინისტრაციები მზად უნდა იყვნენ. ამ თავში მოცემულია დღევანდლი გადასახედიდან დანახული მომავალი გაწვევრიანების შესაძლო ძირითადი შედეგები, რაც დაკავშირებული იქნება სახელმწიფო ფინანსებთან. უნდა გაითვალისწინოთ ისიც, რომ იმ პერიოდშივე, როცა მოხდება წვევრების შემომატება, ქვემოთ ჩამოთვლილი პროცედურები შესაძლოა შეიცვალოს.

ევროპული ბიუჯეტი

I. ბიუჯეტის სტრუქტურა, წესები და პროცედურები

ა. ფონი

ევროკავშირის საბიუჯეტო სისტემის განვითარება შედეგა ხანგრძლივი, რთული და ზოგჯერ ხმაურიანი პროცესებისა. შედეგად, შემუშავებულია ისეთი წესები და პროცედურები, რომლებიც მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვა ორგანიზაციების (როგორც ეროვნული, ისე მრავალეროვნული) საბიუჯეტო სისტემებისაგან.

სისტემა სათავეს იღებს 1951 წლიდან, როცა შეიქმნა ნახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანება (ECSC) იმ ქვეს სახელმწიფოს მიერ, რომლებმაც წამოიწყეს ევროპული ინტეგრაციის პროცესი: გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ბელგია, ნიდერლანდები და ლუქსემბურგი. 1970 წლამდე ეს სისტემა (იგი მოქმედებდა რომის ხელშეკრულების შესაბამისად, რომელმაც 1958 წელს საერთო ბაზარი შექმნა) ფინანსდებოდა წვერი ქვეყნებიდან ამოღებული ფულადი შენატანებით, რომლებიც გამოიანგარიშებოდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საპროცენტო განაკვეთის გამოყენებით. მაგალითად, საფრანგეთს, გერმანიასა და იტალიას, თითოეულს ცალკე-ცალკე უნდა დაეფინანსებინა ბიუჯეტის 28%. სწორედ ასეთი გზით ფინანსდება მრავალეროვნულ ორგანიზაციათა უმრავლესობა: ორგანიზაციათა ხელშეკრულებითა და კონვენციებით გათვალისწინებულია შენატანთა განსაზღვრული სკალა, რომლის მიხედვითაც გამოითვლება ყოველი ქვეყნის მიერ ორგანიზაციაში გადასარიცხი წლიური შენატანი.

1970 წელს, როცა ე. წ. "საკუთარი რესურსების მართვის გადაწყვეტილება" იქნა მიღებული, ევროკავშირის საბიუჯეტო სისტემამ რადიკალურად შეიცვალა, რადგან ამ გადაწყვეტილებით მოხდა ევროკავშირის საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოფა. იგი აღარ იყო დაქვემდებარებული წვერი ქვეყნების მიერ გადაარიცხულ შენატანებზე. საბაჟო მოსაკრებლებისა და სასოფლო-სამეურნეო გადასახადების უშუალო განაწილების გარდა, ევროკავშირის ბიუჯეტი ივსებოდა აგრეთვე დამატებული ღირებულების გადასახადიდან ამოღებული შემოსავლების ნაწილით, რომელიც გამოყოფილი იყო ევროკავშირის პოლიტიკის განხორციელების დასაფინანსებლად.

მიუხედავად იმისა, რომ გადაწყვეტი ნაბიჯი იყო კავშირის საბიუჯეტო ავტონომიისაკენ, საკუთარი რესურსების მართვის შესახებ გადაწყვეტილებით ვერ მოხდა საბიუჯეტო კრიზისის თავიდან აცილება, რაც 70-იანი წლებიდან 80-იანი წლების ბოლომდე გაგრძელდა. ეს კრიზისი სამი ფაქტორის ურთ-

იერთვებოდა გამოიწვია. პირველი, დანახარები სწრაფად გაიზარდა, რაც გამოწვეული იყო სასოფლო-სამეურნეო სექტორის სწრაფი ზრდით და ევროკავშირის ახალი სტრატეგიების შემუშავებით. ამავდროულად, ტრადიციული საკუთარი რესურსები მცირდებოდა, ხოლო დღე-ღამე ამოღებული შემოსავალი იზღუდებოდა ეკონომიკური საქმიანობის დაბალი დონით. ამასთანავე, ზოგიერთი წვერი სახელმწიფო, უპირველეს ყოვლისა დიდი ბრიტანეთი, არ ეთანხმებოდა იმ წესს, რომლის მიხედვითაც ზღებოდა საბიუჯეტო ტვირთის წვერ სახელმწიფოებს შორის განაწილება. და ბოლოს, ევროკავშირის უნდა დაეშარებინა შიდა ინსტიტუციონალური ბალანსი, განსაკუთრებით საბიუჯეტო პროცესში პარლამენტის, საბჭოს და კომისიის როლთან დაკავშირებით.

ეს რთული პერიოდი ევროკავშირის საბიუჯეტო სისტემის ისტორიაში 1988 წელს დასრულდა გრძელვადიანი საფინანსო სექტორის დამტკიცებით (რაც ინტერინსტიტუციონალური შეთანხმების' ნაწილია) და საკუთარი რესურსების მართვის სისტემის რეფორმირებით. ამ ცვლილებების საშუალებით, მომდევნო ათწლეულში მოხდა კავშირის საბიუჯეტო მდგომარეობის ნორმალიზება და ხარვეჯავე უფრო მაკტირი კონტროლის განხორციელება.

1999 წელს შეთანხმებულ იქნა ახალი საშუალოვადიანი ფინანსური სექტორი (ევროკომისიის ტერმინოლოგიით "ფინანსური პერსპექტივა") 2000-2006 წლების პერიოდისთვის, სადაც გათვალისწინებულია ბიუჯეტის მომავალი გაფართოების შესაძლო ზემოქმედება. ეს ნაჩვენებია 3.1. ცხრილში. ცვლილებები შევიდა საკუთარი რესურსების მართვის სისტემაშიც, ძირითადად, იმ მიზნით, რომ შემცირებულიყო წვერი სახელმწიფოების საბიუჯეტო მდგომარეობაში შექმნილი დისბალანსი. ასევე, დაიწყო ფინანსური მართვის სისტემის რეფორმირება, რაც მიზნად ისახავს ევროკავშირის პროგრამების ეფექტურობის ზრდას და ფინანსური კონტროლისა და თაღლითობის საწინააღმდეგო ახალი პროცედურების შემოღებას (იხ. ქვემოთ).

ბ. პრინციპები

ევროპული საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი წესები მომდინარეობს კონტინენტური (კერძოდ, საფრანგეთის) საბიუჯეტო სისტემებისაგან. ევროკავშირის ბიუჯეტში თანხები ევროში აღირიცხება. აქ მუშაობს შემდეგი პრინციპები:

- ერთობა ზოგიერთი საქმიანობისა და ფინანსური ინსტრუმენტების ბიუჯეტში გათვალისწინება, დაფინანსება და აღმინისტრირება საციალური წესებით ზღება;

ევროპის რეგიონალური განვითარების ფონდი (ERDF);

ნახშირისა და ფოლადის ევროპული გავრთიანების საოპერაციო ბიუჯეტი;

ავტონომური ევროპული დაწესებულებებისა და უწყებების დამოუკიდებელი ბიუჯეტები;

სესხის აღების/კრედიტების გაკების ოპერაციები;

საოპერაციო დანახარები, რაც დაკავშირებულია ერთობლოვ საგარეო ან უსაფრთხოების პოლიტიკასთან, ისეთი სფეროებში თანამშრომლობასთან (თუ ევროკავშირის მიერ ერთხმად იქნება მიღებული გადაწყვეტილება), როგორცაა სამართალი და სამინაო საქმეები, ასევე, საციალური წესები განსაზღვრული ღონისძიებების დასაფინანსებლად.

წლიურობა ბიუჯეტის შედგენის კლასიკური პრინციპის შესაბამისად, ევროკავშირის შემოსავლებისა და ხარჯების ბიუჯეტები მტკიცდება ერთწლიანი პერიოდისათვის (1 იანვარი – 31 დეკემბერი). ამ წესის სიმკაცრე შემცირდა რამდენიმე საციალური დებულებით:

ევროკავშირის ბიუჯეტში ასიგნებები "დიფერენცირებულია" ორ კატეგორიად: პირველი, ეს არის კალდებულებით ასიგნებები, რომლებიც გულისხმობს მიმდინარე საფინანსო წლის განმავლობაში ნაკისრი სამართლებრივი ვალდებულებების მთლიან ღირებულებას, რომლებიც დაკავშირებულია იმ ქმედებებთან, რაც უნდა განხორციელდეს ერთ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში. მეორე, ეს არის ანგარიშსწორებითი ასიგნებები.

ცხრილი 3.1. 2000-2006 წლების ფინანსური მდგომარეობის კონსოლიდირებული მონაცემები

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
მთლიანი უფრო (2000 წლის ფასებით)	41,738	43,656	44,778	44,646	43,615	42,768	42,493
1. სოფლის მეურნეობა	37,352	39,250	40,361	40,219	39,178	38,321	38,036
სოფლის მეურნეობის დანახარები	4,386	4,406	4,417	4,427	4,437	4,447	4,457
(სოფლის მეურნეობის გამოთარგმნის გარდა)	32,678	32,076	31,474	30,882	30,180	30,180	29,746
2. სტრუქტურული ინვესტიციები	30,019	29,417	28,815	28,223	27,622	27,622	27,193
სტრუქტურული ფონდები	2,659	2,659	2,659	2,659	2,658	2,658	2,653
სარეგულაციო ფონდები	6,031	6,143	6,255	6,366	6,478	6,590	6,712
3. შიდა პოლიტიკა (1)	4,627	4,627	4,627	4,627	4,627	4,627	4,627
4. გარე უზენაესი	4,638	4,678	4,780	4,882	4,983	5,085	5,187
5. აღმშენებლობა (2)	9,06	9,06	9,06	9,06	9,06	9,06	9,06
6. რეზერვები	500	500	500	500	500	500	500
ფულადი რეზერვები	203	203	203	203	203	203	203
გადაუღებელი დანახარების რეზერვი	203	203	203	203	203	203	203
სასესიო გარანტიის რეზერვი	3,174	3,174	3,174	3,174	3,174	3,174	3,174
7. გარეინვესტიციები	529	529	529	529	529	529	529
სოფლის მეურნეობა	1058	1058	1058	1058	1058	1058	1058
განწარმანებისთვის სპორტი ინტერ-გენტრი	1587	1587	1587	1587	1587	1587	1587
Phare (კანდიდატი ქვეყნები)	9,379.2	9,527.1	9,576.5	9,501.4	9,350.4	9,288.1	9,240.6
ვალდებულებებისთვის გამოყოფილი ასიგნებები, ზედა ზღვარი	9,132.2	9,286.0	9,603.7	9,671.4	9,368.4	9,189.8	9,134.7
გადასახდებისთვის გამოყოფილი ასიგნებები, ზედა ზღვარი	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,01%	0,98%
ზედა ზღვარი, როგორც შპს %							
გაწვევებისთვის არსებული							
(გადასახდებისთვის გამოყოფილი) ასიგნებები							
სხვა დანახარები							
გადასახდებისთვის გამოყოფილი	9,131.2	9,286.0	100,258	103,556	102,749	103,564	105,848
ასიგნებები, სპორტი ზედა ზღვარი	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,16%	1,14%	1,13%
სპორტი ზედა ზღვარი, გადასახდები (შპს-ს %)	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,11%	0,13%	0,14%
მარჯა	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
სპორტი რეზერვების ზედა ზღვარი (შპს-ს %)							

(1) უზენაესი ინვესტიციები და უზენაესი შპს-ის მიხედვით 1999/64 Euratom (OJ L 26, 12.1999, გვ. 1 და გვ. 34) გადასახდების მარჯაო უზენაესი ინვესტიციების განსაზღვრული დანახარების წლი 2000-2002 წლების პერიოდში შეადგენს 1, 510 მილიონ ევროს მიმდინარე ფასით.

(2) კენჭისყრა გაწვეული დანახარები, რომლებიც უფრო ადვილად გამოიყოფილი უნდა იქნებოდა უზენაესი ინვესტიციების მხედვით, ასე 1999 წლის ფასებით, მკითხველს 1, 100 მილიონ ევროს შეადგენს 2000-2006 წლების პერიოდისთვის.

ეს გულისხმობს იმ დანახარების დაფარვას, რაც წარმოიშვა მიმდინარე წლის ან გასული წლების განმავლობაში აღებული ვალდებულებების შესრულებით. შესაბამისად, იმ ოპერაციის ანაზღაურება, რომლისთვისაც ერთი წლის განმავლობაში მოხდა ვალდებულებების აღება, შესაძლოა მომდევნო წლებშიც გაგრძელდეს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს სასარგებლოა მენეჯმენტის თვალსაზრისით, ვალდებულებებსა და გადახდებს შორის განსხვავებამ შესაძლოა შექმნას საბიუჯეტო კონტროლის პრობლემები.

რაც შეეხება ასიგნებებს, ნაშთების გადატანასა და დამატებით პერიოდებს, ევროკავშირის ბიუჯეტი ეროვნული ბიუჯეტების მიმართ იყენებს მსგავს ღონისძიებებს, რათა თავიდან იქნას აცილებული აღმინისტრაციული კანონზომიერების დარღვევა. განსაზღვრულ პირობებში მოცემული წლის საბიუჯეტო ასიგნება ნაწილი შესაძლოა გადატანილი იქნას მომდევნო წლის ბიუჯეტში. ამასთანავე, არ ხდება საფინანსო წლის 31 დეკემბერს დახურვა. ასიგნებათა ტიპის მიხედვით, პრაქტიკაში ეს ვადა ორიდან ოთხ კვირამდე გრძელდება.

და ბოლოს, ცველაზე მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ 1988 წლიდან გამოიყენება გრძელვადიანი დაგეგმვის პრაქტიკა, რომლის სქემის მიხედვითაც, როგორც ბიუჯეტის საერთო ზღვრები, ისე მისი განაწილება დანახარებათა ძირითადი კატეგორიების მიხედვით 5 წლიანი პერიოდისათვის არის განსაზღვრული.

უნივერსალურობა. ამ წესის შესაბამისად, საბიუჯეტო შემოსავალი არ უნდა განაწილდეს დანახარებათა განსაზღვრულ კატეგორიებზე ან მუხლებზე. თუმცა, ეს წესი ვრცელდება მხოლოდ გენერალურ ბიუჯეტზე, რადგან ზოგიერთი საქმიანობა და ფინანსური ინსტრუმენტი, რომლებზეც ასევე არ ვრცელდება ზემოაღნიშნული ერთობა წესი, საკუთარი რესურსებიდან ფინანსდება. არსებობს რამდენიმე უმნიშვნელო გამონაკლისიც, მათ შორის ე. წ. "ნეგატიურ" დანახარებათა (მაგალითად, გაუქმებული გარანტიები და ანაზღაურებული გადასახდლები) მექანიზმები.

განსაკუთრებულობა. თითოეული ასიგნების განაწილება უნდა ემსახურებოდეს განსაზღვრულ დანიშნულებას და მიზანს. თიერიულად, ბიუჯეტი შეიძლება მოიცავდეს მხოლოდ იმ პროგრამებთან დაკავშირებულ ასიგნებებს, რომლებიც წინასწარ იქნა განსაზღვრული ევროკავშირის გადაწყვეტილების შესაბამისად, სადაც მოცემულია შესაბამისი ამოცანები და პირობები. საბიუჯეტო ნომენკლატურა შესაძლებელს ხდის ასიგნებათა სხვადასხვა ინსტიტუტებზე განაწილებას (პარლამენტი, საბჭო, კომისია და ა. შ.), ამის შემდეგ შესაძლებელია კომისიის ბიუჯეტის ფარგლებში, მათი სხვადასხვა პროგრამებზე განაწილება. განსაზღვრული პირობებში საცენტრალური პროცედურის გამოყენებით, შესაძლებელია ასიგნებათა ერთი მუხლიდან მეორეზე გადატანა. ასევე, ბიუჯეტი მოიცავს რამდენიმე "სარეზერვო" თავს, რათა დაიფაროს გაუთვალისწინებელი ხარჯები.

- *ბალანსი.* საბიუჯეტო ბალანსის პრინციპი ყოველთვის ფუნდამენტური იყო. მიუხედავად არსებული ზეწოლისა, წვერი სახელმწიფოები ყოველთვის უარს ამბობდნენ გაეცათ ნებათაღვა სესხის აღებაზე. ევროკავშირის საფინანსო სისტემა ნათლად ასახავს ამ პრინციპის დამტკიცებას, რაც გულისხმობს ზღვრული რეგულირების რესურსის (აღრე ეს იყო დღე, ზოლო ამჟამად მთლიანი ეროვნული პროდუქტიდან მიღებული შემოსავალი ან ე. წ. "შეოთხე რესურსი") არსებობის უზრუნველყოფას, რომლის თანხაც დაფინანსების მოთხოვნის ტლია.

მაკრად დაბალანსებული ბიუჯეტის პრინციპს გამოანაკლისი არა აქვს. ევროკავშირის შეუძლია სესხის აღება მხოლოდ იმისათვის, რომ გაასესხოს შესაბამისი თანხები. სესხება-გასესხების ეს ინსტრუმენტები შეეხება: ნახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების საქმიანობებს, მესამე მსოფლიოს ქვეყნებში ბირთვულ უსაფრთხოებას, წვერი სახელმწიფოების საგადასახდელო ბალანსის საშუალოვადიან მხარდაჭერას და მესამე მსოფლიოს ქვეყნების საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ დახმარებას. ევროკავშირი ასევე გასცემს გარანტიებს ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) მიერ საკუთარი რესურსებიდან გაცემული კრედიტის ნაწილზე. ევროკავშირის მიერ გაცემული, ან ამ უკანასკნელის გარანტიით უზრუნველყოფილი სესხის მიღების მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, კრედიტორისათვის გადასაიციხე თანხები ფინანსდება გენერალური ბიუჯეტიდან. 1994 წელს შეიქმნა მსოფლიოს მესამე ქვეყნებისათვის გაცემული სესხების საგარანტიო ფონდი. ეს უკანასკნელი იცხება გენერალური ბიუჯეტიდან და მისი ფუნქციაა სარეზერვო მარაგის შექმნა, რათა გენერალური ბიუჯეტი დაცულ იქნას დაუბრუნებელი სესხების შემოქმედებისგან. თუ ფონდში არსებული რეზერვები არასაკმარისია შეუსრულებელი ვალდებულებების დასაფინანსებლად, ნაშთი იფარება გენერალური ბიუჯეტიდან.

ვეროკაჰშირის ბიუჯეტში ყველა თანხა გამოსახულია ევროში.

გ. შემოსავლები

ვეროკაჰშირის ბიუჯეტი მოიცავს შემოსავლების 4 ძირითად კატეგორიას, რაც ნაჩვენებია 3.2. ცხრილში:

საბაჟო მოსაკრებლები. ვეროკაჰშირის გარე საზღვრებზე მესამე მსოფლიოს ქვეყნებიდან შემოსულ იმპორტზე დაწესებული მოსაკრებლები, რომლებიც ამოიღება თითოეული წვერი სახელმწიფოს შესაბამისი საბაჟო სამსახურების მიერ. თუმცა, მათ მიერ ამოღებული თანხები პირდაპირ ვეროკაჰშირის ბიუჯეტში ირიცხება ამოღებაზე დაწესებული გადასახადების 10%-ის გამოქვითვის გამოკლებით.

სასოფლო-სამეურნეო გადასახადები საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის მიერ დაწესებული იმ განსაზღვრული პროდუქციის ვეროკაჰშირის ტერიტორიაზე შემოტანაზე, რომლის მსოფლიო საბაჟო ფასი ევროპულ ფასებზე დაბალია. გადასახადია დაწესებული აგრეთვე შაქრის წარმოებაზეც.

პირველი ორი რესურსთა კატეგორია წარმოადგენს “ტრადიციულად” წოდებულ საკუთარ რესურსებს, რომლებიც ვეროკაჰშირის შექმნის დღიდან არსებობს (ეს ნებისმიერი საბაჟო კაჰშირის ბუნებრივი თვისებაა). ამ მოსაკრებლებისა და გადასახადების ბაზა და განაკვეთები განსაზღვრულია ვეროკაჰშირის

ცხრილი 3.2. მეროკაჰშირის საბიუჯეტო შემოსავლები, 1999 და 2000 წლებში (მილიონი ევრო)

შემოსავლის ტიპი	1999 წლის ბიუჯეტი	2000 წლის წინასწარი პროექტი	1999 წლის ბიუჯეტი	2000 წლის პროექტი
სასოფლო-სამეურნეო მოსაკრებლები და შაქრის წარმოებაზე დაწესებული გადასახადები	1,921.0	2,038.4	2,2%	2,3%
საბაჟო მოსაკრებლები	11,893.9	11,070.0	13,9%	12,4%
დღგ	30,374.2	32,554.6	35,5%	36,4%
მეოთხე რესურსი	39,260.0	43,049.8	45,9%	48,2%
სხვადასხვა და წინა წლების სიჭარბე	2,108.6	674.1	2,5%	0,8%
სულ	85,557.7	89,387.0	100,0%	100,0%

წყარო: ევროკომისია
 მიერ დადგენილი წესებით. ეს გადასახადები უშუალოდ საკონლისა და მომსახურების იმპორტიორების მიერ გადაიხდება. მოუხდავად იმისა, რომ ისინი ამოღებულია წვერი სახელმწიფოების მიერ, სამართლებრივად დარიცხვის მომენტიდან ვეროკაჰშირის ქონებას წარმოადგენს.

მოუხდავად სახელისა, “სხვა საკუთარ რესურსებს” სხვადასხვა მახასიათებლები აქვს:

- დღგ-ს რესურსი შედგება წვერი სახელმწიფოების მიერ დღგ-ს “ერთიანი განაკვეთის” დღგ-ს განაგრძობულ ბაზაზე გამოკლების ტოლი თანხის გადახდისაგან. დღგ-ს განაგრძობული ბაზა ტოლია დღგ-ს დასაბეგრი ბაზისა, რომელიც ჰარმონიზებულია ეროვნული გამოწვევის გავრცელების წესებით. ერთიანი განაკვეთი ტოლია ე. წ. “მაქსიმალურ განაკვეთს” მინუს მაკორექტირებელი კოეფიციენტი, რაც წარმოადგენს დიდი ბრიტანეთის მიერ წარმოებულ შეცორებულ გადასახდებს. მაქსიმალური განაკვეთი 2001 წლამდე იქნება 1%, 2002-2003 წლებში – 0.75%, ხოლო 2004 წლიდან – 0.50%. დიდი ბრიტანეთის მაკორექტირებელი კოეფიციენტი ჩვეულებისამებრ 0.15%-ია. იგი გულისხმობს ერთიან განაკვეთს, რაც დაახლოებით შეადგენს 0.85%, 0.60% და 0.35% სამ პერიოდში.

“მთლიანი ეროვნული პროდუქტის რესურსი”, რომელიც შეიქმნა 1988 წელს, რათა დაეხმარებინა “დღ-ს” რესურსის შემცირებას, უზრუნველყოფს ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების ბალანსს. განსაზღვრების შესაბამისად, რესურსების ეს მეთხე კატეგორია უდრის დანახარჯების ნაშთს, რომელიც დანარჩენი სამი რესურსით არ დიფარა. შესაბამისად, მისი ღონე ცვლადია და დამოკიდებულია დაგეგმილ დანახარჯებსა და საგარეულო შემოსავლებს შორის სხვაობაზე.

და ბოლოს, ევროკავშირის საკუთარი რესურსები ექვემდებარება საერთო ზღვრებს, რომლებიც შეიცვალა. 1999 წლიდან ზღვრები ზღუდავს წვერი ქვეყნების საერთო შენატანებს ევროკავშირში მთლიანი ეროვნული პროდუქტის 1.27%-ით. თითოეული წვერი სახელმწიფოს მიერ გადახდილი თანხა პირდაპირპროპორციულია ევროკავშირის მთლიანი ეროვნული პროდუქტის ჯამში მისი წილისა. მაგრამ, 1984 წელს პარტნიორობთან წარმოებული ხანგრძლივი მოლაპარაკებების შედეგად დიდმა ბრიტანეთმა მოიპოვა თავისი შენატანის შემცირების უფლება. რთული გაანგარიშებები გვიჩვენებს, რომ ეს ქვეყანა მნიშვნელოვნად ნაკლებ თანხას გადაიხდის, ვიდრე ეს საერთო წესების გამოყენებით მოხდებოდა.

ევროკავშირის ყოველი გაფართოებისას, ახალი წვერი სახელმწიფოები სარგებელს იღებდნენ გარდამავალი ღონისძიებებიდან, რაც აცირებდა მათ შენატანს ევროკავშირის ბიუჯეტში. ამ ღონისძიებებს ის საფუძველი აქვს, რომ რადგან საკუთარი რესურსების გადასახადის მთლიანი თანხა გაწვევრიანებისთანავე უნდა იქნას გადახდილი, ევროკავშირის დანახარჯი ახალი წვერების სასარგებლოდ “ჩვეულ” ნორმას მხოლოდ რამდენიმე წლის შემდეგ მიღწევს. პროცედურა, რომელიც გამოყენებულ იქნა გაფართოების ყველა შემთხვევაში, გარდა ბოლოსი, ითვალისწინებდა ახალი წვერების შენატანების კლებად შემცირებას გარდამავალი წლების განმავლობაში, რაც გათვალისწინებული იყო გაწვევრიანების შესაბამისი ხელშეკრულებებით. თუმცა, ბოლო დროს გაწვევრიანებულ სახელმწიფოებს – ავსტრიას, ფინეთსა და შვედეთს ევროკავშირის ბიუჯეტიდან გამოეყო წინასწარ განსაზღვრული კლებადი ანაზღაურების მოზრდილი ნაწილი (საბიუჯეტო კომპენსაციები).

დ. დანახარჯი

ევროკავშირის საბიუჯეტო დანახარჯების ძირითად კატეგორიებად (ან “ქვემუხლებად”) დაყოფა 2000 წლისთვის ნაჩვენებია 3.3. ცხრილში: ევროკავშირის დანახარჯთა 2 ძირითადი კატეგორიაა სოფლის მეურნეობა და ე. წ. “სტრუქტურული ფონდები”. მიუხედავად მნიშვნელოვანი შემცირებისა რამდენიმე წლის განმავლობაში, სასოფლო-სამეურნეო დანახარჯები კვლავაც უტოლოდება კავშირის ბიუჯეტის დაახლოებით 42%-ს. თავდაპირველად, საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკა წარმატებით უწყობდა ხელს სასოფლო-სამეურნეო წარმოების განვითარებას, საექსპორტო ბაზრის ზრდას, სასოფლო-სამეურნეო მიწის ეფექტურ გამოყენებას და ბევრი ფერმერის ეკონომიკურ დამოუკიდებლობას. მიუხედავად ამისა, ხელოვნურად მაღალი ფასების შენარჩუნებამ საბიუჯეტო დანახარჯების მკვეთრი ზრდა გამოიწვია. 15 წლიანი რეფორმების შემდეგ, რასაც გარეშე კონკურენტების ზეწოლაც ემატებოდა, მდგომარეობა მხოლოდ ბოლო წლებში გაუმჯობესდა. თუ არ მოხდება წესების ძირეული შეცვლა, ეს პრობლემა კვლავაც იდგება ევროკავშირის წინაშე მისი ყოველი გაფართოების დროს.

ცხრილი 3.3. 2000 წლის მერობაში ბიუჯეტი: მუხლების მისეღვით დანახარჯთა განაწილება (მილიონ ერო)
(ვალდებულებებისათვის გამოყოფილი ასიგნებანი)

მუხლი	თანხა	%
1. ეროპული სასოფლო-სამეურნეო მართვის სისტემისა და საგარანტიო ფონდის საგარანტიო ნაწილი	41,493.9	44,5%
2. სტრუქტურული ოპერაციები, სტრუქტურული დანახარჯები და საინტეგრაციო დანახარჯები, ფინანსური მექანიზმები, სხვა სასოფლო-სამეურნეო და რეგიონალური ოპერაციები, ტრანსპორტი და თევზჭერა.	32,811.5	35,2%
3. გადამზადება, ახალგაზრდობის პრობლემები, კულტურა, აუდიო-ვიზუალური მედია, ინფორმაცია, სოციალური საკითხები და დასაქმება	841.6	0,9%
4. ენერგეტიკა, ეროპის ბირთვული უსაფრთხოება და გარემოს დაცვა	211.2	0,2%
5. მომხმარებელთა დაცვა, შიდა ბაზარი, მრეწველობა, ტრანსეეოპული ქსელები და თავისუფლების არეალი, უსაფრთხოება და სამართლიანობა	1,210.7	1,3%
6. კვლევითი და ტექნოლოგიური განვითარება	3,630.0	3,9%
7. გარე შემოქმედება	8,127.8	8,7%
8. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა	47.0	0,1%
9. კომპენსაცია, გარანტიები, რეზერვები	203.0	0,2%
10. ადმინისტრაციული დანახარჯები (ყველა ინსტიტუტის)	4,703.7	5,0%
სულ	93,280.4	100,0%

წყარო: ეროკომისია

ტერმინი "სტრუქტურული ფონდები" (ან უფრო ზუსტად "სტრუქტურული ოპერაციები", რადგან საინტეგრაციო ფონდი არ მიეკუთვნება სტრუქტურულ ფონდს) გამოიყენება ეროგაერთიანების ბიუჯეტიდან სხვადასხვა სუბსიდიების გამოყოფისათვის იმ ნაკლებად განვითარებული რეგიონათვის, სადაც სამრეწველო საქმიანობა და სამუშაო ადგილების შექმნა დაკნინებულია. არსებობს სტრუქტურული ოპერაციათა 5 კატეგორია:

- ეროპის რეგიონალური განვითარების ფონდი (ERDF) (2000 წელს 12 მილიარდი ერო იქნა გამოყოფილი), ძირითადად, ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის წარმოებული ინვესტიციების დასაფინანსებლად გამოიყენება.
- ეროპის სოციალური ფონდი (ESF) (6.8 მილიარდი ერო) გამოიყენება გარდამავალ ქვეყნებში პროფესიული გადამზადებისა და კადრების გადამწილებისათვის.
- ეროპული სასოფლო-სამეურნეო მართვის სისტემისა და საგარანტიო ფონდის (EAGGF) მიერ გამოყოფილი თანხა (3.5 მილიარდი ერო) გამოიყენება სასოფლო-სამეურნეო ინფრასტრუქტურის

დასაფინანსებლად.

FIGF უზრუნველყოფს კაპიტალდაბანდებს თვეზჭერის განვითარებაში.

საინტერაციო ფონდი (2.6 მილიარდი ევრო) აფინანსებს სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის წარმოებულ კაპიტალდაბანდებს ევროკავშირის ოთხ ყველაზე ნაკლებად განვითარებულ ქვეყანაში.

სტრუქტურული საფონდო პროგრამები და მათი დაფინანსება ემსახურება რამდენიმე ძირითად “ამოცანას”:

ამოცანა 1: ევროკავშირის ყველაზე ნაკლებად განვითარებული რეგიონები (რომელთა შშმ ერთ სულ მოსახლეზე კავშირის საშუალო მაჩვენებელზე 75%-ით დაბალია).

ამოცანა 2: სფეროები, სადაც სტრუქტურული პრობლემები ეკონომიკურ განვითარებასთანა დაკავშირებული (მაგ.: მრეწველობის დაკნინებული სფეროები და ცხოვერების დონის დაქვეითება სოფლებში).

ამოცანა 3: კადრების გადამზადება და დასაქმება.

პირველი ამოცანის და “საზოგადოების საინიციატივო პროგრამების” გარდა არსებობს პროგრამები, გათვლილი იმ რეგიონებზე, რომლებიც დამოკიდებულნი არიან თვეზსაჭერების საქმიანობაზე და შექმნილია კავშირის საერთო პრობლემების მოსაგვარებლად.

1999 წელს სტრუქტურული ოპერაციები ითვლიდა ევროკავშირის დანახარჯთა 40%-ს. ეს დანახარჯთა ერთ-ერთი სწრაფად ზრდადი კატეგორიაა.

სხვა დანახარჯები გაწეულია გაერთიანების ისეთი სტრატეგიული მიზნებისათვის, როგორცაა კვლევები, კულტურა და განათლება. კანდიდატი ქვეყნებისათვის გაწვევიანებამდე გაწეულ დახმარებაზე 2000 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული დანახარჯები 3.2 მილიარდ ევროს უტოლდება, რაც მთლიანი ბიუჯეტის დაახლოებით 3.4%-ია.

და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს გაერთიანების ადმინისტრაციული გასაველები, რაც მთლიანი დანახარჯების დაახლოებით 5%-ს შეადგენს და მოიცავს გაერთიანების ყველა ინსტიტუტის პერსონალის ზარჯებს (ძირითადად, კომისიის ზარჯებს, რაც მთლიანი დანახარჯების 52%-ს შეადგენს).

ე. პარლამენტის, საბჭოსა და კომისიის როლები

ძირითადი პრინციპები და მოთხოვნები, ასევე საბიუჯეტო პროცედურების ძირითადი მახასიათებლები მოცემულია ხელშეკრულებაში. ამ პროცედურათა შესრულების უფრო დაწვრილებითი წესები განსაზღვრულია ფინანსურ ინსტრუქციებში და საკუთარი რესურსების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებში. უფრო მეტიც, სამ საბიუჯეტო ინსტიტუტს (პარლამენტს, საბჭოსა და კომისიას) შორის დადებულია რამდენიმე ხელშეკრულება იმ მიზნით, რომ გაუმჯობესდეს ინტერინსტიტუციონალური თანამშრომლობა და დარეველირებულ იქნას პოტენციური კონფლიქტები.

- კომისია. საბიუჯეტო პროცესებში ძირითადად მონაწილეობენ:

კომისიის 20 წევრი;

ბიუჯეტის გენერალური დირექტორატი, ყოფილი DG XIX, რომელსაც 335 თანამშრომელი ჰყავს.

მაშინ, როცა ბიუჯეტის გენერალური დირექტორატი საბიუჯეტო პროცესების კოორდინირებაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს, თითოეული ზარჯევაზე პასუხისმგებელი დირექტორატი (ისეთ სტრატეგიულ სფეროებზე პასუხისმგებელი, როგორცაა სოფლის მეურნეობა, სტრუქტურული ფონდები, კვლევები და ა. შ.) პასუხისმგებელია საკუთარი დანახარჯების პროგნოზირებასა და დაგეგმვაზე.

კომისიის მიერ გადაწყვეტილებები მიიღება კომისიის ოცი წევრის ერთად შეკრების დროს, სადაც თითოეულ წევრს ერთი ხმა აქვს. საერთოდ, გადაწყვეტილებები კონსენსუსით მიიღება, ხმის მიცემის ფორმალური პროცედურის გამოყენების გარეშე.

საბჭო. იგი დაკომპლექტებულია წვერი სახელმწიფოების წარმომადგენლებით სამინისტროთა დონეზე. საბჭო იკრიბება წლიური საბიუჯეტო ციკლის მიმდინარეობის თითოეულ ეტაპზე, როგორც წესი, საბიუჯეტო საბჭო შედგება მინისტრებისაგან ან სახელმწიფო მდივნებისაგან, რომლებიც პასუხს აგებენ თავთავიანთ ეროვნულ ბიუჯეტებზე. მოუხდავად ამისა, ზოგჯერ შესაძლოა საჭირო გახდეს საბიუჯეტო საკითხების ეკონომიკური და ფინანსური საბჭოს (თავად ფინანსთა მინისტრებით დაკომპლექტებული), ან გამონაკლის შემთხვევებში, ევროსაბჭოს (სახელმწიფოთა მეთაურები) მიერ მოგვარება. მაგალითად, ისეთი მნიშვნელოვანი პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტა, როგორცაა წვერი სახელმწიფოების შენატების განსაზღვრის წესი ან "ფინანსური პერსპექტივა" ჩვეულებისამებრ, მაღალ დონეზე ხდება.

საბჭო, რომელსაც დახმარებას სამდივნო უწყევს, გულდასმით სწავლობს კომისიის წინადადებებს. გადაწყვეტილებები მიიღება ზემოთ განსაზღვრული უმრავლესობით, რაც უნდა შეესაბამებოდეს ხელშეკრულებით დადგენილ საერთო წესებს.

საბჭო საკუთარი გადაწყვეტილებების მომზადებას ავალებს მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტს (მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტი, დაკომპლექტებულია ევროკავშირის წვერი სახელმწიფოების ელჩებით), ის კი, თავის მხრივ, ძირითადი გადაწყვეტილებების მიღებას "საბიუჯეტო კომიტეტს" აკისრებს, რაც თითოეული წვერი სახელმწიფოს უმაღლესი საბიუჯეტო მოხელეებისაგან შედგება. ეს კომიტეტები იგივე საპროცედურო წესებს ასრულებენ, რასაც მინისტრთა საბჭო.

პარლამენტი. საბჭოსთან ერთად, პარლამენტი შეადგენს "საბიუჯეტო ხელისუფლების" მეორე შტოს.

როგორც სტრასბურგში, ისე ბრიუსელში პარლამენტის შემადგენლობაში შედის საბიუჯეტო კომიტეტი, რომელიც საუფლებელს უყრის მომხსენებლების მიერ მომზადებულ საბიუჯეტო დისკუსიებს. მაშინ, როცა საბჭო იღებს გადაწყვეტილებებს ე. წ. "სავალდებულო" დანახარჯების შესახებ, პარლამენტი ამტკიცებს "არასავალდებულო" დანახარჯებს (ამ ტერმინთა განმარტების გასაცნობად და იმ პროცედურათა დეტალების შესახებ ინფორმაციის მიხედვად, რომლის შესაბამისადაც ხდება ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება, იხილეთ ქვემოთ მოცემული "ე" პუნქტი).

თანმიმდევრული ინტერინსტიტუციონალური შეთანხმებების საშუალებით იყო მცდელობა იმ პროცედურებისა და შეთანხმებების შემოღებისა, რომელსაც შეეძლო საბიუჯეტო ხელისუფლების ორ შტოს შორის სავალდებულო და არასავალდებულო დანახარჯების დამტკიცებასთან დაკავშირებული კონფლიქტის რისკის შექცობა. კერძოდ, ყველაზე ბოლო ინტერინსტიტუციონალური ხელშეკრულება, რომელიც 1999 წლის 6 მაისს დაიდო, განამტკიცებს შეთანხმების მიღწევის აუცილებლობას სავალდებულო დანახარჯების ზღვრების განსაზღვრისას, ხოლო ის პროცედურა, რომელიც 1993 წელს იქნა შემოღებული, ყველა საბიუჯეტო დანახარჯზე უნდა გავრცელდეს.

ე. საბიუჯეტო ციკლი

საბიუჯეტო პროცედურა მოცემულია ევროგაერთიანების ხელშეკრულების 272-ე მუხლში. იგი ითვალისწინებს იმ ეტაპების მიმდევრობას და ვადებს, რომლებიც უნდა შესრულდეს საბიუჯეტო ხელისუფლების ორი შტოს – საბჭოსა და პარლამენტის – მიერ. საბიუჯეტო პროცედურა, როგორც ეს ხელშეკრულებაშია განსაზღვრული, მოიცავს იმ წლის 1 სექტემბრიდან 31 დეკემბრამდე პერიოდს, რომელიც წინ უსწრებს განსაზღვრულ საბიუჯეტო წელიწადს.

თუმცა, 1997 წელს დამტკიცებული განრიგი, ძირითადად, პრეგმატულ მიდგომაზე დაფუძნებული პროცედურის სხვადასხვა ეტაპებია:

- კომისიის მიერ ბიუჯეტის პირველი პროექტის დამტკიცება და საბიუჯეტო ხელისუფლებისათვის გადაცემა არა უგვიანეს 15 ივნისისა.

შიდა პოლიტიკური დებატების შემდეგ, იმისათვის, რომ მომდევნო წლისათვის განისაზღვროს ძირითადი პოლიტიკური და საბიუჯეტო პრიორიტეტები, კომისია აშხადებს "საბიუჯეტო ანგარიშს", სადაც შეერბილია ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ყველა განყოფილების საბიუჯეტო განაცხადები და დარეგულირებულია მასთან დაკავშირებული პრეტენზიები. აქ ასევე, გათვალისწინებულია პარლამენტს, საბჭოსა და კომისიის შორის წარმოებული მოლაპარაკებების შედეგები, რაც საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრას შეეხება. ამასთანავე, კომისია ღებულობს სხვა დაწესებულებების ბიუჯეტებსაც და აერთიანებს მათ ბიუჯეტის პირველად პროექტში, რომელიც წარმოადგენს მომდევნო საბიუჯეტო წლის შემოსულებისა და ხარჯების საერთო პროგნოზს. ეს პირველადი პროექტი კომისიის მიერ, ჩვეულებისამებრ, მაისის დასაწყისში მტკიცდება და საბიუჯეტო ხელისუფლებას ევროკავშირის ყველა ენაზე თარგმნილი ვეზენება არაუგვიანეს 15 ივნისისა.

ბიუჯეტის პირველადი პროექტი შეიძლება შეიცვალოს კომისიის მიერ ცვლილებების შესახებ წერილის საშუალებით, სადაც გაერთიანებული იქნება ყველა ის ინფორმაცია, რომელიც არ იყო ხელმისაწვდომი ბიუჯეტის პირველადი პროექტის დამტკიცებისას.

საბიუჯეტო პროცედურის დარჩენილი ნაწილი, ძირითადად, სავალდებულო და არასავალდებულო დანახარჯების განსხვავებას შეეხება, რადგან მისი საშუალებით განისაზღვრება პარლამენტსა და საბჭოს შორის საბიუჯეტო ძალაუფლების განაწილება.

ხელშეკრულებაში მოცემული დანახარჯთა ორი კატეგორიის ბუნდოვანი განმარტება უფრო დაიხვეწა 1982 წელს მიღებული სამი ინსტიტუტის ერთობლივი დეკლარაციით. ამ დეკლარაციაში აღნიშნულია, რომ "სავალდებულო დანახარჯები ის დანახარჯებია, რომლებიც საბიუჯეტო ხელისუფლების მიერ გათვალისწინებულ უნდა იქნას ბიუჯეტში, რათა ევროკავშირის საშუალება ჰქონდეს, შეასრულოს ვალდებულებები დამტკიცებული ხელშეკრულებითა და აქტებით გათვალისწინებულია (როგორც სამინაო, ისე საგარეო)". ყველა დანარჩენი დანახარჯი კლასიფიცირებულია როგორც არასავალდებულო. თუმცა, დანახარჯების კლასიფიცირების პრობლემა პარლამენტსა და საბჭოს შორის არსებული კონფლიქტების მიზეზი ხდება.

საბჭოს მიერ ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება.

საბჭო აწარმოებს ბიუჯეტის პირველადი პროექტის პირველ წაკითხვას და, საპარლამენტო დელეგაციასთან შეთანხმების შემდეგ, 31 ივლისამდე ამტკიცებს ბიუჯეტის პროექტს, რომელიც ვეზენება პარლამენტს სექტემბრის პირველ ნახევარში. ამ პროცესის პარალელურად მიმდინარეობს საეკონომიკური "შეთანხმების პროცედურის" შესრულება, რაც გულისხმობს სავალდებულო დანახარჯების ბიუჯეტში გათვალისწინებას და რასაც მოჰყვება ინსტიტუტებს შორის სამხხრევი მოლაპარაკებების წარმოება ივნისის ბოლოს.

- პარლამენტის მიერ პროექტის პირველი წაკითხვა.

იმისათვის, რომ ინსტიტუტებმა შეძლონ იმ პროგრამების განსაზღვრა, რომლებზეც საჭიროა შეთანხმების მოწვევა საბიუჯეტო ასიგნებებთან დაკავშირებით, იმართება ახალი სამხხრევი შეხვედრა იქამდე, ვიდრე მოხდება პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის პროექტის პირველი წაკითხვა ოქტომბერში. შეხვედრაზე ინსტიტუტები ასევე განიხილავენ მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულებას შესაძლო დამატებებსა და შესწორებების შეტანის თვალსაზრისით.

პარლამენტის მიერ პირველი წაკითხვა ხდება საბჭოს პროექტის საფუძველზე. არასავალდებულო დანახარჯებში ცვლილებების შეტანისათვის საჭიროა წვერების ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა. ასევე, საჭიროა ხმათა უმრავლესობა სავალდებულო დანახარჯებში შეთავაზებული ცვლილებების დასამტკიცებლად.

საჭიროების შემთხვევაში, კომისიამ შეიძლება ოქტომბრის ბოლომდე საბიუჯეტო ხელისუფლების ორ ნიშნის წარუდგინოს წერილობითი ცვლილებები. ამ ცვლილებების მიზანია ბიუჯეტის პირველად პროექტში იმ ცვლილების შესწორება, რომლებიც სასოფლო-სამეურნეო დანახარჯებს შეეხება. შესწორებები მოხდება უახლესი ინფორმაციის საფუძველზე, რაც დაკავშირებულია თევზის მრეწველობის კონტრაქტებთან, რომლებიც

ძალაში შევა აღნიშნული საფინანსო წლის 1 იანვრიდან (აქ, ასევე, იგულისხმება იმ ასიგნებების განაწილება, რომლებიც საერთაშორისო თევზის მრეწველობასთან დაკავშირებულ კონტრაქტებში საოპერაციო მუხლებშია ჩადებული, ან სარეზერვო მუხლებს მიეკუთვნება).

საბჭოს მიერ პროექტის მეორე წაკითხვა.

ბიუჯეტის პირველი წაკითხვის შემდეგ ინსტიტუტები განაცხადებენ შეთანხმების მიღწევის პროცესს საბიუჯეტო ხელისუფლების თითოეულ შტოში. ყოველივე ამის მიზანია საკვლევებელი და არასაკვლევებელი დანახარჯების შესახებ შეთანხმების მიღწევა და ცვლილებების განხილვა. ამ მიზნისათვის, ბიუჯეტის პროექტის პირველი წაკითხვის შემდეგ, ევროპარლამენტის მიერ იმართება კიდევ ერთი სამხზობრივი შეხვედრა. ამ შეხვედრის შედეგები განიხილება შეთანხმების მიღწევისათვის გამართულ მეორე შეხვედრაზე, რომელიც საბჭოს მიერ პროექტის მეორე წაკითხვის წინა დღეს იგეგმება და ჩვეულებისამებრ, ნოემბრის მესამე კვირას იწყება. ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებები განიხილება პარლამენტის მიერ შეტანილი ცვლილებების (არასაკვლევებელი დანახარჯები) ან შეთავაზებული ცვლილებების (საკვლევებელი დანახარჯები) ჭრილობაში. საერთოდ, საბჭოს მიერ პროექტის მეორე წაკითხვის დროს მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც საკვლევებელი დანახარჯებს შეეხება, განსაზღვრავს საბოლოო თანხებს ბიუჯეტში. თუ მილიანი ბიუჯეტი არ იქნება პარლამენტის მიერ დაწუნებული, საბჭოს "გადამწყვეტი სიტყვა" აქვს დანახარჯთა ამ კატეგორიაზე. ცვლილებების შეტანის შემდეგ, ბიუჯეტის პროექტი უბრუნდება პარლამენტს დაახლოებით 22 ნოემბრისათვის.

- პარლამენტის მიერ პროექტის მეორე წაკითხვა და ბიუჯეტის დამტკიცება.

რადგან საბჭოს გადაწყვეტი სიტყვა აქვს საკვლევებელი დანახარჯებთან დაკავშირებით, პარლამენტი დეკემბრის სესიების ნაწილს არასაკვლევებელი დანახარჯების განხილვას უძღვნის, რომლის დროსაც მას შეუძლია საბჭოს წინადადებების მიღება ან უარყოფა.

წვერთა უპრავლესობის ხმების სამი მესუთედის საშუალებით, პარლამენტი ამტკიცებს ბიუჯეტს. პარლამენტის ხელმძღვანელი ბიუჯეტს დამტკიცებულად აცხადებს, რის შემდეგაც შესაძლებელია მისი შესრულება. გამონაკლისი, ან გაუთვალისწინებელი მდგომარეობის შემთხვევაში, წლის განმავლობაში კომისიამ შესაძლოა წამოაყენოს ცვლილებების შეტანის წინადადება. ყოველივე ეს ხორციელდება წინასწარი დამატებითი ბიუჯეტის ან ცვლილებების პროექტის წარდგენის გზით. წინასწარი დამატებითი ბიუჯეტის ან ცვლილებების პროექტის წარდგენის საპროცედურო წესები მსგავსია გენერალური ბიუჯეტის წარდგენის წესებისა.

მ. ეროვნული ინსტიტუტები და ევროკავშირის ბიუჯეტი

ევროკავშირში გაერთიანებისას წვერმა სახელმწიფოებმა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ეტაპი უნდა გაიარონ იმისათვის, რომ მათი ეროვნული საბიუჯეტო კანონმდებლობა და პროცედურები ევროკავშირის საბიუჯეტო სისტემაში გაერთიანდეს.

საკუთარი რესურსები არ ქმნის რაიმე განსაკუთრებულ პრობლემას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ეს შემოსავლები ეროვნული ხელისუფლების მიერ ამოიღება და პირდაპირ კომისიის ანგარიშზე ირიცხება. ამისთვის არ არის საჭირო სპეციალური საბუღალტრო აღრიცხვა ან საბიუჯეტო პროცედურები.

ამისგან განსხვავებით, მაშინ, როცა დღე-სა და მილიანი ეროვნული პროდუქტის გამოთვლის წესები ძალზე ზუსტია, წვერი სახელმწიფოების მიერ გამოყენებული ადმინისტრაციული პროცედურები, რაც დაკავშირებულია ბიუჯეტში შენატანების გადარიცხვასთან, განსხვავებულია. ზოგიერთი ქვეყანა შენატანებს განიხილავს ბიუჯეტგარეშე ნაღდი ფულის ტრანსფერებად, ხოლო სხვები – საბიუჯეტო დანახარჯებად, რომლებიც ჩართულია მათ ეროვნულ ბიუჯეტებში. სხვა წვერმა სახელმწიფოებმა შუალედურ გამოსავალს მაიგნეს.

ზოგიერთ ხარჯვით პროგრამებს (მაგ. სტრუქტურულ ფონდებს) ევროპული ბიუჯეტი აფინანსებს ეროვნულ ბიუჯეტებთან ერთობლივად. ამისთან დაკავშირებით ისმის ფუნდამენტური კითხვა: შეიძლება თუ არა ევროკავშირის დანახარჯებმა შეცვალოს დამატებითი ეროვნული დანახარჯები? სფეროების მიხედვით წვერი სახელმწიფოები გვთავაზობენ მიუღ რიც პრაგმატულ გადაწყვეტილებებს. რადგან რთულია ერთი საერთო წესის შემუშავება, სახელმძღვანელოდ შეიძლება გამოყენებულ იქნას ქვემოთ მოცემული წესები:

სასოფლო-სამეურნეო დანახარჯებთან დაკავშირებით, დღემდე არსებული საერთო წესის თანახმად, საკმაოდ გაზრდილია ეროვნული დანახარჯების შეცვლა კავშირის დანახარჯებით. რომის ხელშეკრულებიდან დაწყებული (1957) სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკა კავშირის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სფეროდ ითვლება, მისთვის დიდი ბიუჯეტი გამოყოფილი, სხვა ეროვნული დანახარჯებისათვის რესურსები აღარ რჩება. კონკრეტული წესების მქონე მინიმალური საშუალებით, კავშირი არცერთი რამდენიმე პროგრამას, რაც ფერმერებისათვის ეროვნული ბიუჯეტიდან დანახარჯების გაწევას გულისხმობს. მიუხედავად ამისა, მინც შესაძლებელია, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანახარჯების გარკვეული ნაწილი კვლავაც დაფინანსდეს ეროვნული ბიუჯეტიდან იმ შეწოდების გათვალისწინებით, რასაც ევროკავშირის გაფართოება მოახდენს საერთო ბიუჯეტზე.

სტრუქტურული ფონდების შემთხვევაში ეს ძირითადი პრინციპი შენარჩუნებულია: კავშირის ბიუჯეტი გამოიყენება ეროვნული ასიგნებების დამატებად, რათა გაიზარდოს მათი ეკონომიკური და ფინანსური ზემოქმედება. ამის გამო, ევროკავშირი ცდილობს იმის უზრუნველყოფას, რომ ERDF-ის, ESF-ისა და EAGGF-ის ასიგნებები დაემატოს ეროვნულ დაფინანსებას და ყოველივე ამან არ შეასუსტოს წვერი სახელმწიფოების ძალისხმევა. ამის შედეგად, ევროპის სტრუქტურული ფონდებისათვის ასიგნებების დაგეგმვისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს დამატებითობის ცნებას (ეს საკითხი რთულდება სხვადასხვა დონეების ჩარევის გამო, რადგან დანახარჯები მოიცავს რეგონალურ მთავრობებს, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში კერძო სექტორს და ეროვნულ ბიუჯეტს).

რაც შეეხება ისეთი სფეროებისთვის გამოყოფილ ასიგნებებს, როგორცაა კვლევა და განათლება, ერთმანეთს აკავსებს ეროვნული საბიუჯეტო ასიგნებები, რომლებიც კვლავ მაღალია და ევროპული ასიგნებები, რომლებიც შედარებით შეზღუდულია, მიუხედავად იმისა, რომ ნაკლებად მნიშვნელოვანია ასიგნებათა სხვადასხვა დონეების კოორდინირების პრობლემა, ისინი მინც უნდა დარეგულირდეს შესაბამისი საინფორმაციო სისტემისა და მონიტორინგის შესაფერისი პროცედურების საშუალებით.

მჭიდრო ადმინისტრაციული კავშირების შექმნა ბიუჯეტის ორ დონეს შორის - ეროვნულსა და ევროკავშირის ბიუჯეტებს შორის სასიცოცხლო მნიშვნელობისა ეროვნული საბიუჯეტო ხელისუფლებისათვის. სადინისტროები თვლიან, რომ წვერი სახელმწიფოებისათვის მნიშვნელოვანია ევროპული ასიგნებების მოპოვება, რადგან ისინი ევროკავშირის ბიუჯეტში ხელავენ საკუთარი პოლიტიკის დაფინანსების პოტენციურ წყაროს და ზოგიერთ შემთხვევაში ცდილობენ, ევროკავშირის ბიუჯეტიდან მიიღონ ისეთი პროგრამების დაფინანსება, რომელზეც ვერ მიიღეს თანხები საკუთარი ფინანსთა სადინისტროებიდან.

ასეთი ძალისხმევა შეთავსებადი უნდა იყოს თითოეული წვერი სახელმწიფოს საერთო ინტერესებთან. კერძოდ, უნდა სრულდებოდეს წვერი სახელმწიფოს გენერალური საბიუჯეტო პოლიტიკა, დაკული იყოს ეროვნული პოლიტიკის პრიორიტეტები და წვერი სახელმწიფოს მდგომარეობის შესაბამისობა ევროკავშირიდან მიღებულ დაფინანსებასთან მიმართებაში.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ ყოველი წვერი სახელმწიფოს ფინანსთა სადინისტრო, განსაკუთრებით კი მისი საბიუჯეტო დეპარტამენტი, ზედამხედველობას უწევდეს ეროვნული პოზიციების კოორდინირებას საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით და მკაცრად აკონტროლოს დარგობრივი სადინისტროების მიერ ევროკავშირის დონეზე გაკეთებული საბიუჯეტო განაცხადები. ბრიუსელში არსებული თითოეული ეროვნული "ხელმოწერილი წარმომადგენლობის" შემადგენლობაში უნდა შედიოდეს ერთი ან მეტი საბიუჯეტო საკვანძო (ნომერი), დედა ფინანსთა სადინისტროს ხესხების განყოფილების საკვანძოებში (არინა), ხოლო ევროპულ ბიუჯეტთან დაკავშირებული ნებისმიერი წინადადება დასაბუთებულია ფინანსთა სადინისტროს უნდა გაეგზავნოს. თითოეული წვერი სახელმწიფოში ეს წინადადებები შეთანხმებული უნდა იყოს სხვა სადინისტროებთანაც და სახელმწიფო ბიუროსთანაც.

ამასთან დაკავშირებით, ევროპული საბიუჯეტო პროცედურების დაცვა მოითხოვს წვერი სახელმწიფოების მხრიდან გათვითცნობიერებულობის მაღალ დონეს, რადგან მათ ბიუჯეტის პროექტის შესწავლის თითოეული ეტაპზე საკუთარი პოზიცია უნდა დაიკავონ მისი თითოეული მუხლისა და შეთავაზებული ცვლილებების შესახებ. ამიტომ, კავშირები ბრიუსელსა და თითოეულ ეროვნულ ბიუჯეტს შორის მჭიდრო უნდა იყოს (და გამოყენებულ იქნას შესაბამის ტექნიკური საშუალებები), რათა ნათლად ფინანსთა სადინისტროს და გასაგებად ჩამოყალიბდეს ეროვნული პოზიციები, რაც დროულად უნდა მოხდეს საბიუჯეტო კომიტეტებში, შემდეგ -

მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტში და ბოლოს საბიუჯეტო საბჭოში წარმოებული განხილვების დროს.

თ. სისტემის მომავალი

ვეროკავშირის საბიუჯეტო სისტემას რეფორმირება ესაჭიროება. ძირითადი ელემენტები ორმოცი წლის წინათ იქნა შემუშავებული. ეს მაშინ ხდებოდა, როცა ექვს წევრიანი კავშირი სწრაფად იზრდებოდა და სახელმწიფოებში განვითარების ერთგვარი ეკონომიკური ღონე იყო. მას შემდეგ, რაც კავშირი 15 ქვეყანაზე გაიზარდა, დაეგმილია აგრეთვე 25 ან 30 ახალი სახელმწიფოს შემომატება (რომლებიც განვითარების შედარებით დაბალ დონეზე იმყოფებიან), რაც უახლოეს 10 წელიწადში მოხდება. ამ გაფართოებისათვის საჭირო იქნება კავშირის პოლიტიკის გადახედვა ისეთ სფეროებში, როგორცაა სოფლის მეურნეობა და სტრუქტურული ფონდები. ამასთანავე, შესაძლოა საჭირო გახდეს საბიუჯეტო სისტემის ადაპტირებაც, რომ მასში აისახოს სამი საბიუჯეტო ინსტიტუტის როლებისა და პასუხისმგებლობების ცვლილება, ხმის მიცემის პროცედურების რეფორმირება, ფინანსური მართვისა და თაღლითობის საწინააღმდეგო პროცედურების განმტკიცება. რადგან ამჟამინდელი სისტემის მრავალი ელემენტი უცვლელი დარჩება, ყურადღება უნდა გამახვილდეს ინფორმაციის განახლების საჭიროებაზე, რათა მუდმივი მონიტორინგი იყოს დაწესებული ვეროკავშირში მიმდინარე ცვლილებებზე.

2. ვეროკავშირის სახსრების გამოყენება

ა. ადმინისტრირება

1. კომისიის ორგანიზება

კავშირის სახსრების ადმინისტრირებაში ჩართულები არიან კომისიის და თითოეული წევრი სახელმწიფოს დეპარტამენტები.

სამართლებრივად, კომისია პასუხისმგებელი კავშირის ბიუჯეტის შესრულებაზე. თუმცა, პრაქტიკაში ამ ფორმალურ ძალაუფლებას განსაზღვრული შეზღუდვები აქვს:

კომისიას ასიგნება გამოყენებაში მრავალრიცხოვანი კომიტეტები ეხმარება. არსებობს დაახლოებით 250 ტექნიკური კომიტეტი, რომლებიც მოიცავს სხვადასხვა სფეროებს და აერთიანებს წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებს (ზოგიერთ შემთხვევაში სოციალურ და პროფესიონალურ ჯგუფებსაც). ეს კომიტეტები კავშირის ახალი პოლიტიკის განხორციელების განსხვავებულ ეტაპებზე შეიქმნა. მათ უფლებამოსილების და პოლიტიკური ზეგავლენის სხვადასხვა ხარისხი გააჩნიათ. თუორიულად მათი უფლებამოსილება მხოლოდ კონსულტაციების გაცემაში შემოიფარგლება, მაგრამ ზოგიერთ შემთხვევაში, მათ მიერ წარმოებული განხილვები დიდ ზემოქმედებას ახდენენ კომისიის ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე. კომისიას, პარლამენტსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის წარმოებული გაართულებული განხილვები ამ კომიტეტებისათვის ცხოვრებისეულ რეალობად იქცა. მათი როლები გარკვეულწილად უფრო ნათელი გახდა 1988 წელს მიღებული ე. წ. "საერთო აქტით".

კომისია დიდადა დამოკიდებული წევრ სახელმწიფოებზე, რომ მართოს გაერთიანების ასიგნებები (როგორც შემოსავლებთან, ისე ხარჯებთან მიმართებაში) და აწარმოოს ფინანსური კონტროლი და აუდიტი. რადგან არ გააჩნია საქმარის ადმინისტრაციული უნარ-ჩვევები და რესურსები, რომლებიც საჭიროა სახსრების ეფექტური მართვისათვის, კომისია ამ დავალებას წევრი სახელმწიფოების ადმინისტრაციებს გადასცემს.

კავშირის ბიუჯეტის შესრულება იმ წესის შესაბამისად ხორციელდება (რომელიც მრავალი კონტინენტური ევროპული ქვეყნისათვის ტრადიციულია), რომელიც ითვალისწინებს, რომ კავშირის დანახარჯები უნდა გულისხმობდეს ოთხ განსხვავებული ფაზას:

ჯალდებულს წარმოადგენს სამართლებრივ აქტს, რომლითაც კომისია იღებს ფინანსურ ვალდებულებას მესამე მხარის წინაშე; იგი შეიძლება იყოს სახელმწიფო სექტორის ერთეული ან კერძო საწარმო.

- დამტკიცება (შემოწმება). უფლებამოსილ თანამშრომელს შეუძლია შეამოწმოს კრედიტორის გადახდაზე უფლებამოსილება, მოთხოვნის რეალურობა და მისი ზუსტი თანხა. ეს მას შემდეგ ხდება, რაც კონტრაქტორი მხარე შეასრულებს ვალდებულებას და დააკმაყოფილებს ე. წ. "მომსახურება გაწეულია" წესს.

ნებადართა უფლებამოსილი თანამშრომლის საბუღალტრო ოფისის თანამშრომლისათვის გაცემული ბრძანებაა, რომ ამ უკანასკნელმა მოახდინოს გადახდა მას შემდეგ, რაც მოხდება მისი შემოწმება და დამტკიცება.

ეს სამი ფაზა უფლებამოსილი თანამშრომლის პასუხისმგებლობით ხორციელდება.

გადახდა წარმოადგენს დანახარჯთა გაწევის მეოთხე და ფინალურ ფაზას. გადახდები ხორციელდება საბუღალტრო ოფისის თანამშრომლის მიერ.

ამ პროცესის ორი მნიშვნელოვანი მონაწილეები არიან უფლებამოსილი თანამშრომელი და საბუღალტრო ოფისის თანამშრომელი.

უფლებამოსილ თანამშრომელს შეუძლია დანახარჯების გაწევა და შემოსავლების ამოღება. სწორედ ის იღებს გადაწყვეტილებას იმის შესახებ, თუ რა სახის დანახარჯები იქნას გაწეული და როგორ იქნას შემოსავლები ამოღებული, გასცემს საგადასახადო დავალებებს და ამოღების ორდერებს. უფლებამოსილი თანამშრომლები არიან კომისიის წევრები, ბიუჯეტზე პასუხისმგებელი გენერალური დირექტორი, სხვა გენერალური დირექტორები და კომისიის რამდენიმე აღმასრულებელი პირი, რომლებიც დანიშნულები არიან თითოეულ გენერალურ დირექტორატში.

საბუღალტრო ოფისის თანამშრომელი პასუხისმგებელია შემოსავლების ამოღებაზე და გადახდების წარმოებაზე. კომისიის საბუღალტრო ოფისის თანამშრომელი, რომელსაც რამდენიმე ასისტენტი ჰყავს, წარმოადგენს ბიუჯეტის გენერალური დირექტორატის ერთ-ერთ აღმასრულებელ პირს.

2. შემოსავლებისა და დანახარჯების მართვა

1) შემოსავალი. ამ საკითხებში კომისიის როლი შეზღუდულია, რადგან იგი უბრალოდ ამოწმებს და აკონტროლებს თითოეული წევრი სახელმწიფოს მიერ გადასარიცხი შემოსავლების ოდენობას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ევროკავშირისთვის საკუთარი რესურსები მობილიზებულია წევრი სახელმწიფოების შესაბამისი ადმინისტრაციების მიერ, რადგან კომისიას არ ჰყავს საკუთარი საბაჟო ან საგადასახადო სამმართველოები.

შემოსავლების მართვა მოიცავს სამ ადმინისტრაციულ დონეს:

თავდაპირველად ხდება შემოსავლების შეფასება. საკუთარი რესურსები განისაზღვრება ეროვნული საბაჟო სამსახურების მიერ ამოღებული თანხების საფუძველზე. დღგ-სა და მთლიანი ეროვნული პროდუქტის რესურსები განისაზღვრება ევროპულ კანონმდებლობაში მოცემული კალკულაციის მეთოდების გამოყენებით. ეს პროცედურები სტატისტიკური გათვლების ტოლფასისა და ეფუძნება მაკროეკონომიკურ მონაცემებს.

- მოთხოვნის შეფასების შემდეგ, თანხა ჩაიწერება ეროვნული ზაზნების კომისიის მიერ გახსნილ ანგარიშზე, ან წევრი სახელმწიფოს მიერ მითითებული სხვა ორგანოს ანგარიშზე.
- ეროვნულ ზაზნაში თანხის ჩაწერის შემდეგ, რესურსები გადადის კომისიის განკარგულებაში, რათა ისინი საჭიროებისამებრ იქნას გამოყენებული.

საკუთარი რესურსების მართვის ეს პროცედურა კონტროლდება "საკუთარი რესურსების მართვის საკონსულტაციო კომიტეტის" მიერ, რომელიც შედგება წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებისა და ხელმძღვანელი კომისიისაგან. კომიტეტი აგვირებს ტექნიკურ პრობლემებს, რაც გულისხმობს საკუთარი

რესურსების შეფასებასა და გადაცემას. ამის საშუალებით ხდება პრეტენციული კონფლიქტების თავიდან აცილება, რომლებიც წინააღმდეგ შემთხვევაში უკიდურესად დაიძაბებოდა.

II) დანახარჯი. სხვადასხვა ქვეყანაში და დანახარჯთა სხვადასხვა კატეგორიებისათვის არსებობს განსხვავებული ადმინისტრაციული ღონისძიებები.

სასოფლო-სამეურნეო ფონდები (ევროპული სასოფლო-სამეურნეო მართვის სისტემა და საგარანტიო ფონდი (EAGGF)), რომლებზეც კავშირის დანახარჯთა თითქმის ნახევარი მოდის, საკუთალურ პროცედურას ასრულებენ. კავშირის ინსტრუქციებით თითოეულ სახელმწიფოს მოეთხოვება ერთი ან მეტი თანხების გამცემი უწყების შექმნა იმისათვის, რომ მოხდეს თანხების გადარიცხვა, რომლებიც შემდგომ საბოლოო ბენეფიციარებზე განაწილდება. თანხების გამცემი უწყების სტატუსი ენიჭებათ იმ უწყებებსა და ორგანიზაციებს, რომლებსაც გააჩნიათ მართვის, საშუალებო აღრიცხვისა და ფინანსური კონტროლის უნარი. აუცილებელი კრიტერიუმები ნათლადა ასახული 1995 წლის ევროკავშირის ინსტრუქციაში. ამასთანავე, წევრ სახელმწიფოებს უნდა ჰყავდეთ “დამამოწმებელი” უწყება (სახელმწიფო ან კერძო), რომელიც ჩაატარებს თანხების თითოეული გამცემი ორგანოს წლიური ანგარიშების აუდიტს.

ტექნიკური თვალსაზრისით, კომისიის მიერ კავშირის დაფინანსებას იმ თანხების კომპენსაციის ფორმა აქვს, რომლებიც თავდაპირველად წევრი სახელმწიფოების მიერ უნდა იქნას გადახდილი. ახალი წევრები მზად უნდა იყვნენ იმისათვის, რომ საჭირო იქნება საწყისი კაპიტალი, რომლის საშუალებითაც მოხდება სისტემის ამუშავება. კომისიის მიერ კომპენსაცია ხდება მხოლოდ “ანგარიშის გასწორების” პროცედურის შესრულების შემდეგ, ყოველ წელს, დამამოწმებისა და კონტროლის შემდეგ, კომისია განიხილავს თანხების გამცემი თითოეული უწყების წლიურ ანგარიშებს და ახდენს მხოლოდ იმ თანხების ანაზღაურებას, რომლებიც შეესაბამება ეროვნული ადმინისტრაციების მიერ საკუთარი სახელის გაწეულ დანახარჯებს. ის სასოფლო-სამეურნეო დანახარჯები, რომლებიც არ შეესაბამება კავშირის ინსტრუქციებს, არ კომპენსირდება.

ეროვნულმა ადმინისტრაციებმა, კერძოდ კი ფინანსთა სამინისტროებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ თანხების გამცემი უწყებები დაემორჩილონ კავშირის ინსტრუქციებს, რადგან ნებისმიერმა დარღვევამ შესაძლოა გამოიწვიოს სეროზული ჯარიმები. უფრო მეტი სიფრთხილისთვის, ზოგიერთმა ქვეყანამ გადაწყვიტა, ამ “ჯარიმების” თანხა დაეკისრებინა იმ სამინისტროების ბიუჯეტებისათვის, რომლებმაც დაარღვიეს წესები.

სტრუქტურული ფონდების მიერ პროგრამებზე გაწეული დანახარჯების დასაფინანსებლად თანხების გამოყოფა უნდა მოხდეს გრძელვადიან საფუძველზე, რისთვისაც საჭიროა თანდაფინანსება როგორც წევრი სახელმწიფოების ეროვნული, ისე რეგიონალური ბიუჯეტებიდან. გადახდების მართვასა და კონტროლთან დაკავშირებით, წევრმა სახელმწიფოებმა ეროვნულ და რეგიონალურ დონეზე უნდა განახორციელონ ისეთი ღონისძიებები, რომლებიც ეხება პრიორიტეტების განსაზღვრას, აუცილებელი გეგმების მომზადებას და პროექტების ტექნიკური ანალიზის ჩატარებას. ეროვნული ადმინისტრაციები პროცესებში უნდა ჩაერთონ საწყისი ეტაპებიდანვე. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ აუცილებელია სრულყოფილი კოორდინირების გაწევა იმ ეტაპზე, როცა ხდება პროექტების შერჩევა. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია იმის უზრუნველყოფა, რომ ყველა მონაწილე მხარემ შეძლოს ფინანსური შენატანის დროულად შეტანა. ზოგიერთ წევრ ქვეყანაში ამგვარი კოორდინირება სრულდება როგორც სამინისტროთაშორისი ვჯგუფების, ისე საკუთალური ადმინისტრაციული ერთეულების მიერ, რომლებსაც სამინისტროების სტატუსი გააჩნიათ.

III) კონტროლი. კავშირის ფონდების (როგორც შემოსავლების, ისე ხარჯების) მართვის კონტროლი მოიცავს სამი კატეგორიის შემსრულებლებსა და პროცედურებს:

ფინანსური კონტროლის გენერალური დირექტორატი (ყოფილი აუდიტის გენერალური დირექტორატი), რომელიც ასრულებს ბიუჯეტის საერთო შიდა კონტროლის ფუნქციას, რაც კომისიის პასუხისმგებლობით ხორციელდება. ეს გენერალური დირექტორატი კიდევ ერთი დამატებითი უნუქციაა, რადგან ის ასევე, პასუხისმგებელია საბიუჯეტო დანახარჯების განსაზღვრული ტიპების გაწევაზე.

გენერალური დირექტორატის ფინანსური კონტროლის განყოფილების გენერალური დირექტორი კომისიის ფინანსისტ-კონტროლიორია. იგი აწარმოებს ყველა დანახარჯისა და შემოსავლის წინასწარ კონტროლს,

რაც ხორციელდება უფლებამოსილი თანამშრომლების მიერ შემოტანილი განაცხადების შესწავლით. ეს საშუალებას აძლევს ფინანსისტ-კონტროლიორს, შეამოწმოს ასიგნებები, ოპერაციათა კანონიერება და ის, თუ რამდენად სწორად ხორციელდება ფინანსური მართვის პროცედურები. დავის შემთხვევაში, უფლებამოსილ თანამშრომელს შეუძლია ფინანსისტ-კონტროლიორის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ანულირება, რომლის შესახებაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს აუდიტორთა სასამართლოს. ამასთანავე, ფინანსისტ-კონტროლიორისაგან იღებენ კონსულტაციებს კომისიის მიერ გამოყენებული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემების შესახებ. მას, ასევე, ევალება მოხსენება მმართველობასთან დაკავშირებული იმ პრობლემების არსებობის შესახებ, რაც მისთვის გახდება ცნობილი. აუცილებლობის შემთხვევაში ფინანსისტ-კონტროლიორს შეუძლია ინსპექტირების ჩატარება ადგილზე.

და ბოლოს, გენერალური დირექტორატის ფინანსური კონტროლის განყოფილება ატარებს კომისიის გენერალური დირექტორატის შიდა კონტროლის სისტემების რეგულარულ შემოწმებას.

აუდიტორთა ევროსასამართლო (ECA), რომელიც ლუქსემბურგში მდებარეობს, ასრულებს ევროპული ინსტიტუტების ბიუჯეტების გარე აუდიტის ფუნქციას. სასამართლოს არ გააჩნია იურიდიული ძალაუფლება და შესაბამისად, კავშირის სახსრების ბოროტად გამოყენების შემთხვევაში, არ შეუძლია სანქციების ან ფინანსური ჯარიმების დაკისრება.

აუდიტორთა ევროსასამართლო ატარებს ყველა საბიუჯეტო და საფინანსო ოპერაციების (როგორც შემოსავლების, ისე ხარჯების) დასრულების შემდგომ აუდიტს. მას გააჩნია ფართო ძალაუფლება, შეამოწმოს დოკუმენტაცია და ადგილზე განახორციელოს მათი შესწავლა. აუდიტორთა ევროსასამართლოს ანალიზი და რეკომენდაციები შეეკმებულება ყოველწლიურ ანგარიშში, რომელიც კავშირის ყველა ინსტიტუტს 15 ივლისამდე ურთავდება. იგი ქვეყნდება 15 ნოემბრამდე, აქვე, ასახულია წვერი სახელმწიფოებისა და კომისიის გამოხმარებებიც. ყოველ წელს იწვევენ აუდიტორთა ევროსასამართლოს, რათა მან დაადასტუროს კომისიის ანგარიშების საიმედოობა პარლამენტისათვის წარსადგინი ე. წ. "დამტკიცების ანგარიშის" სახით.

სასამართლო ორი ძირითადი ტიპის ფუნქციას ასრულებს:

იგი ადასტურებს, რომ მმართველობითი ოპერაციები სწორად იქნა განხორციელებული როგორც ოფიციალური საბიუჯეტო, ისე საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურების თვალსაზრისით.

აფასებს კავშირის ფინანსური მართვის სისტემების ხარისხს ეკონომიის, ქმედითუნარიანობისა და ეფექტურობის თვალსაზრისით.

როგორც წესი, სასამართლო ყურადღებას უფრო გადაწყვეტილების მიღების, შიდა აუდიტური სისტემების ანალიზსა და შეფასებაზე ამახვილებს, ვიდრე თავად ოპერაციებზე. მას მჭიდრო კავშირები აქვს ყველა წვერი სახელმწიფოს უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტთან.

- წვერი სახელმწიფოების აუდიტის დეპარტამენტებისა და ინსტიტუტების დახმარება საჭიროა სხვადასხვა აუდიტორული ოპერაციებისა და პროცედურების ჩატარებაში, სადაც გამოიყენება ის თანხები, რომლებსაც წვერი სახელმწიფოები კომისიის რწმუნების საფუძველზე მართავენ. ეს საქმიანობები კავშირის ბიუჯეტის 80%-ს მოიცავს.

ასეთი აუდიტის ჩატარების დროს წვერი სახელმწიფოების მონაწილეობა განსხვავდება დანახარჯების კატეგორიების მიხედვით.

სასოფლო-სამეურნეო დანახარჯები წვერი სახელმწიფოებში კომისიის მიერ დამტკიცებული უწყებების მიერ იმართება. კომისია უზრუნველყოფს ამ უწყებების რეგულარულ შემოწმებას და იმის დადგენას, რომ მათ აქვთ აუდიტის დეპარტამენტები და ეფექტურად ახორციელებენ შემოწმების პროცედურებს. ასეთი კონტროლის ეფექტურობა ერთ-ერთი უმთავრესი კრიტერიუმია, რომლითაც კომისია ზემოაღნიშნული "ანგარიშის გასწორების" პროცედურების შესრულებისას ხელმძღვანელობს.

სტრუქტურულ ფონდებთან დაკავშირებით, რომლებიც კომისიონად, წვერი სახელმწიფოებიდან რეგონალური ხელისუფლებისაგან იღებენ თანადაფინანსებას, თითოეულ წვერ სახელმწიფოს ადგილი აქვს რამდენიმე ვალდებულება, რაც განსაზღვრავს საკონტროლო რეჟიმის ბუნებას:

- მის მიერ უნდა შეიქმნას შესაბამისი უწყებები (ხშირ შემთხვევაში, ამ ფუნქციას ის სამინისტროები ასრულებენ, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ფონდების ან პროგრამების მართვაზე). ისინი შეამოწმებენ გადახდის მოთხოვნის კანონიერებას.

კომისიის წინაშე წარდგენილ უნდა იქნას მის მიერ გამოყენებული მმართველობითი და კონტროლის სისტემების აღწერა.

კომისიის წინაშე წარდგენილ უნდა იქნას ყველა აუდიტური დასკვნა და საკონტროლო დოკუმენტაცია, რაც სახსრების მართვას შეეხება.

კომისიის დირექტორატმა შესაძლოა ადგილზე ჩაატაროს აუდიტი ან თავის ადგილობრივ კოლეგებს სთხოვოს ამის განხორციელება.

კომისიის ფარგლებში, ფინანსური კონტროლის განყოფილების გენერალურ დირექტორატს ეკისრება ფინანსურ კონტროლთან დაკავშირებული სამუშაოების კოორდინირების პასუხისმგებლობა. ამასთან დაკავშირებით, ფინანსური კონტროლის განყოფილებამ რამდენიმე წვერ სახელმწიფოსთან ხელი მოაწერა ხელშეკრულებებს, რომლებიც მეთოდების პარმონიზაციას, პროგრამების კოორდინაციას და მონაცემთა გაცვლას შეეხება. მაკოორდინირებელი შეხვედრები წელიწადში ორჯერ იმართება.

მსგავსი პროცედურები იქნა შემუშავებული საერთო რესურსების კონტროლთან დაკავშირებითაც.

ბოლო წლებში, კავშირსა და კომისიაში იზრდება საზრუნავი თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის პრობლემებთან დაკავშირებით სოფლის მეურნეობის სფეროში და კავშირის სხვა პროგრამებში. ევროკომისიის მიერ თაღლითობის წინააღმდეგ მებრძოლი სპეციალური კომისიის საქმიანობის კოორდინირების (UCLAF) ერთეული 1987 წელს შეიქმნა. გარკვეული ძალისხმევა დასჭირდა კომისიასა და წვერ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის განმტკიცებას. 1999 წლის აპრილში კომისიაში მოხსნა ფინანსური სკანდალების და თავად კომისიის გადადგომის შემდეგ, UCLAF შეიცვალა ევროპის თაღლითობის წინააღმდეგ მებრძოლი ფონდით (OLAF), რომელსაც გაზრდილი ძალაუფლება და რესურსები აქვს. განმტკიცდა კომისიის ფინანსური მართვის ღონისძიებებიც.

ბ. ეროვნული საბიუჯეტო პოლიტიკა ევროკავშირის ფარგლებში

კავშირის ბიუჯეტში მონაწილეობის მექანიზმები ქვეყნის სახელმწიფო ფინანსებისთვის ევროკავშირის წევრობის ყველაზე თვალსაჩინო შედეგია. მაგრამ აგრეთვე, არსებობს სხვა, უფრო მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც შეეხება ევროპული ინტეგრაციის შედეგებს და მოიცავს წვერი სახელმწიფოების ეკონომიკურ და ფინანსურ პოლიტიკას. აქვე, ასახულია მასტრიხტის ხელშეკრულებისა და ერთიანი ვალუტის შემოღების შემოქმედებაც.

ეს ფინანსური სათავეს იღებს ჯერ კიდევ ერთიანი ვალუტის მქონე ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის (EMU) შექმნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე; მაგალითად, საერთო ბაზრის შექმნა (1958 წელი), რაც ერთიანი ბაზრის შექმნით განმტკიცდა (1993 წელი) და მნიშვნელოვანი ცვლილებები გამოიწვია წვერი სახელმწიფოების ბიუჯეტის სამშობლო ნაწილში.

მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო შედეგები ჰქონდა 1970-იან წლებში დაწყებულ პროცესებს, რაც დღეს-პარმონიზებული სისტემის შემოღებით დაიწყო და 1980-იან წლებში ერთიანი საექიზო გადასახდის შემოღების მცდელობით გაგრძელდა. ქვეყნებმა, სადაც არამარტადარ დაბეგრავზე ბიუჯეტის საშუალოზე მეტი წილი მოდიოდა, განაკვეთების შემცირებით დაკარგეს შემოსავლები, ხოლო იმ ქვეყნებს, სადაც არამარტადარ დაბეგრავ შედარებით შეზღუდული იყო, განაკვეთების გაზრდა მოუწიათ, რამაც შესაბამისად გაზარდა საბიუჯეტო შემოსავლები. საგადასახდო სტრუქტურების და განაკვეთების დაახლოებას ადგილი ჰქონდა აგრეთვე დანაზოგების დაბეგრავსთან, განსაკუთრებით კი კორპორაციის სამშობლო გადა-

სასადათ დაკავშირებით, რაც შედეგა ნაწილობრივ ღია კაპიტალის ბაზრების შემოქმედების და ერთობლივ ბაზარს, ევროკავშირის ბაზარს და მსოფლიო ბაზრებს შორის არსებული კონკურენციისა.

ევროპული საგადასახადო განაკვეთებისა და საგადასახადო სტრუქტურების დაახლოების ტენდენცია განსაკუთრებით საინტერესოა ეკონომისტებისა და საგადასახადო ექსპერტებისათვის. ეს საბიუჯეტო ხელისუფლების პრობლემაა, რადგან შემოსავლების საერთო ღირებულება და საბიუჯეტო ბალანსი შემოქმედებას განიცდის. ევროკავშირის წევრობა არ ზღუდავს წვერი სახელმწიფოების თავისუფლებას, ჰქონდეთ განსხვავებული გადასახადების განაკვეთები და სტრუქტურა.

დაახლოების ტენდენციები მტკიცდება საერთო ვალუტის შესახებ არსებული დებულებებით. ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის საბიუჯეტო შედეგები უფრო მაკრო და ფორმალურია, ვიდრე ერთობლივი ბაზრის შედეგები. ეს შედეგები არის როგორც უშუალო (დებულებები, რომლებიც სათავეს მასსტრიხტის ხელშეკრულებიდან იღებს), ისე არაპირდაპირი (მინიშნება, თუ როგორ უნდა იმართოს ეროვნული ბიუჯეტები).

1. მასსტრიხტის ხელშეკრულება და სტაბილურობის პაქტი

ევროპულმა პოლიტიკოსებმა ივარაუდეს, რომ ერთობლივ ბაზარს ერთიანი ვალუტა დასჭირდებოდა, რაც ნათლად გამოჩნდა მასსტრიხტის ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ 1992-1993 წლებში არსებული სავალუტო კრიზისში.

ერთობლივი ვალუტის შემოღება შესაძლებელია მხოლოდ ყველა მონაწილე ქვეყნის მაკროეკონომიკური პირობების დაბალანსების შემდეგ. მასსტრიხტის ხელშეკრულებაში მოცემულია 5 კრიტერიუმი, რომელთაგანაც ორი პირდაპირ უკავშირდება სახელმწიფო ფინანსებს:

სახელმწიფო ვალდ: საერთო სახელმწიფო ვალი არ შეიძლება აჭარბებდეს მთლიანი შიდა პროდუქტის 60%-ს.

საბიუჯეტო დეფიციტ: მოცემულ წელიწადში საბიუჯეტო დეფიციტი არ უნდა აჭარბებდეს მთლიანი შიდა პროდუქტის 3%-ს.

ამასთანავე, ე. წ. "არავითარი დახმარების" პრინციპის შესაბამისად, არც წევრ სახელმწიფოებს და არც ევროკავშირს არ აქვთ უფლება საკუთარ თავზე აღიონ იმ ქვეყნის ვალდებულებები, რომელსაც ფინანსური პრობლემები გააჩნია. ამ კრიტერიუმების გამოყენება ღვეალიზებულია დამხმარე კანონმდებლობით.

ა. კრიტერიუმები: განვარიშების მეთოდები და მათი ინტერპრეტაცია

ბევრი კითხვა იმის საში და სამოცი პროცენტის ეკონომიკური საფუძვლის შესახებ. ნათელია, რომ დადგენილ კატეგორიებზე შემოქმედებას ახდენს ეკონომიკური განვითარება, განსაკუთრებით კი საპროცენტო განაკვეთის, ეკონომიკური ზრდის ტენდენციების და ინფლაციის მაჩვენებლის ცვლილებები. ტენჯიკურ დონეზე შემდეგი ძირითადი საკითხები არსებობს:

- სამ და სამოცი პროცენტის მაჩვენებლები კონსოლიდირებულია ყველა ეროვნული და რეგიონალური ხელისუფლების ბიუჯეტებსა და საგადასახადო სოციალური დაცვის სქემებში. აქ არ არის ნაგულისხმევი ის სახელმწიფო საწარმოები, რომლებიც კომპერტიულ საქმიანობას ეწევიან. კონსოლიდაცია საჭიროებს ისეთი შიდასამთავრობო ოპერაციების გამორიცხვას, რაც მოიცავს ვალდებ/მოთხოვნებს და შემოსავლებს/დანახარჯებს იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული ორმაგი დათვლა. აქ ნაგულისხმევაა ის, რომ უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო სექტორის ერთეულებს შორის არსებული ყველაზე მნიშვნელოვანი შიდა ოპერაციები (უპჯოგესი იქნება, თუ ეს მოხდება მათი განხორციელებისთანავე).
- ციფრები ეფუძნება სახელმწიფო ვალის ზოგად მონაცემებს, რაც მოიცავს ფინანსურ ვალდებულებებს და გამორიცხვას ყველა აქტებს გარდა ნაღდი ფულისა და მისი ექვივალენტებისა. აქ არ იგულისხმება ფირმების, უცხო ქვეყნებისა და საერთაშორისო უწყებების მიმართ არსებული

ფინანსური მოთხოვნები. ლოგიკურად, აქ არც ძირითადი საშუალებები უნდა იქნას გათვალისწინებული.

- და ბოლოს, მხედველობაში არ მიიღება წმინდა ფინანსური ოპერაციები: კერძოდ, აქტივების რეალიზაციიდან მიღებული ამონაგები არაერთი ზეგაულებას ასწავს ბიუჯეტის დეფიციტზე, მიუხედავად იმისა, რომ მისი საშუალებით შესაძლებელია ვალების შემცირება. აქტივთა ჩანაცვლების შემთხვევების (როცა პრივატიზაციიდან მიღებული შემოსულება ნაწილობაში პირდაპირ სახელმწიფო ინვესტიციებზე) კატეგორიებისათვის მიერთება უფრო რთულია. საერთოდ, ისინი ემატებიან ბიუჯეტის ხარჯების ნაწილს შემოსულების ნაწილში შესაბამისი დამატების გარეშე.

მასტრიხტის კრიტერიუმების გათვალისწინებით, სხვა სპეციალური ოპერაციები გულდასმით შესწავლას საჭიროებს. მაგალითად, შეიძლება თუ არა, რომ სახელმწიფო ხაზარბოვან საქონლო საგარანტიო ფონდში წარმოებული გადაარსება ჩაითვალოს შემოსულის მუხლად მაშინ, როცა ინაფორმულად, მთავრობა კისრულობს მომავალ ვალდებულებას პენსიაზე გამსვლელ თანაშრომლებთან დაკავშირებით? შეიძლება თუ არა, რომ აღუნიშნაველი ლიკვიდური აქტივების ზრდით მიღებული მოგება ჩაითვალოს საბიუჯეტო შემოსავლად?

წვერი სახელმწიფოების სტატისტიკური ექსპერტები, რომლებიც ევროკავშირის სტატისტიკურ დეპარტამენტში (EUROSTAT) იკრიბებიან, ხშირად განიხილავენ ასეთ რთულ საკითხებს. მათ შემუშავებული აქვთ ე. წ. "პრეცედენტული სამართალი", რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას მოცემულ სიტუაციაში. შეცდომების თავიდან ასაცილებლად, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის ზოგიერთ წვერ სახელმწიფოს ადმინისტრაციას შემუშავებული აქვს წესი, რომლის თანახმადაც ხარჯებთან ან შემოსულებთან დაკავშირებული ნებისმიერი ოპერაცია, რომლებიც გაუგებარადაა ახსნილი ევროპული სტანდარტებში (ESA95), თავდაპირველად უნდა შემოწმდეს ადგილობრივი კომპეტენტური ექსპერტების მიერ. უფრო რთულ შემთხვევებში, ადგილობრივი ექსპერტებს შეუძლიათ მიიღონ EUROSTAT-ის კონსულტაცია.

აგრეთვე, კითხვები ისმის იმასთან დაკავშირებით, თუ რატომ ხდება, რომ ზოგიერთ მასტრიხტის კრიტერიუმები ზედმეტად მექანიკურად აღიქმება. თუმცა, რეალურად ეს კრიტერიუმები პოლიტიკური კონტექსტის გათვალისწინებით უნდა განიხილოს. საგარეოდ, მომავალში ქვეყნის ეკონომიკურ და მონეტარულ კავშირში გაწვევრიანება გადაწყდება წლების განმავლობაში ფისკალური აქტივობის ზრდის მიხედვით.

დ. სანქციები

შეფასების კრიტერიუმის დაკმაყოფილების მიზნით, წვერ სახელმწიფოებში გრძელვადიან პერიოდში შენარჩუნებული უნდა იყოს მდგრადი ფისკალური მდგომარეობა. მაშინ, როცა ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის მესამე ფაზაში მონაწილეობის მიზნის ეკონომიკური და პოლიტიკური სარგებლობა (1999 წლის 1 იანვარს ვალუტის კურსის საბოლოოდ დაწესება) მნიშვნელოვანი სტიმული იყო წვერი სახელმწიფოებისათვის, გაეტარებინათ შეზღუდული ფისკალური პოლიტიკა, მაინც არსებობდა იმის საშიშროება, რომ ამ კრიტიკული ზღვრის გადალახვით შემდეგ შემცირდებოდა ძალისხმევა და კვლავაც სუსტი საბიუჯეტო პოლიტიკა გატარდებოდა, რაც თავის მხრივ, საერთოდაც შეუქმნიდა საერთო ვალუტის სტაბილურობას. სწორედ ამიტომ, საჭირო იყო ისეთი მექანიზმის მოძებნა, რომლის საშუალებითაც მოხდებოდა მდგრადი საბიუჯეტო პოლიტიკის შენარჩუნება. სწორედ ეს წარმოადგენდა სტაბილურობის პაქტის უნიშვნელოვანეს იდეას (მასში ყურადღება, ძირითადად, გამახვილებულია უფრო დეფიციტზე, ვიდრე ვალებზე).

ძირითადი დებულებები შემდეგია:

- წვერ სახელმწიფოს ბიუჯეტში დიდი გარღვევისა ან საჭეოს რეკომენდაციების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ქვეყანას მოეთხოვება ევროკავშირის ანგარიშებზე შეეთანოს თანხა – მისი მთლიანი ეროვნული პროდუქტის 0.2%, პლუს ნებადართული 3%-ის ზეითი არსებული დეფიციტის ერთი მეთათვი. საერთო ჯამში, დეპოზიტმა არ უნდა გადაჭარბოს მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.5%-ს.
- თუ სიტუაცია ორ წელიწადში არ გამოსწორდება, დეპოზიტი გარდაიქმნება მუდმივ ჯარიმად, რომლის თანხაც გადანაწილებდა ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის სხვა ქვეყნებში.

- და ბოლოს, ამ მექანიზმის გამოყენება, რომელსაც ძირითადად ავტომატური ხასიათი აქვს, ითვალისწინებს ეკონომიკურ მდგომარეობასაც. ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაცემის შემთხვევაში, ამ ღონისძიების სიმკაცრე შემდეგნაირად მცირდება: თუ მთლიანი ეროვნული პროდუქტი 0.75%-ით კლებულობს, ამ შემთხვევაში სანქციების გამოყენებას ავტომატური ხასიათი აღარ აქვს. ისინი დამოკიდებული იქნებიან საბჭოს გადაწყვეტილებაზე, რომელიც შეაფასებს მდგომარეობას და განსაზღვრავს, გამართლებულია თუ არა სანქციების გამოყენება. თუ ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაცემა მთლიან შიდა პროდუქტს შეამცირებს 2%-მდე ან უფრო მეტით, ყველა ფინანსური ჯარიმა გაუქმდება.

სტაბილურობის პაქტის განხილვებისას ყურადღება გამახვილდა შემდეგ ფაქტზე: ბიუჯეტის 3%-იანი კრიტერიუმი არ წარმოადგენდა საშუალო ღონეს, რომელიც უნდა შესრულებულიყო წლების განმავლობაში, არამედ ის იყო ზედა ზღვარი, რომლის გადაჭარბებაც არ უნდა მომხდარიყო. ეკონომიკური საქმიანობის ციკლური ბუნებისა და სტრუქტურულ და ციკლურ დეფიციტებს შორის განსხვავების გათვალისწინებით, წესში ნაგულისხმევია, რომ პრაქტიკაში ბიუჯეტის დაბალანსების მიღწევა ეკონომიკური ციკლის განმავლობაში უნდა მოხდეს.

ზემოთ აღწერილი მექანიზმი ახლა უკვე კავშირის კანონმდებლობაშია გათვალისწინებული. თუმცა, ყურადღება უფრო გამაფრთხილებელ ზომებზეა გამახვილებული, ვიდრე მის სადამსჯელო ხასიათზე. სწორედ ამიტომ, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა გამაფრთხილებელი ზომების შემუშავებას.

გ. გამაფრთხილებელი ზომები

ამ მიდგომასთან დაკავშირებით, ევროკავშირმა შეიმუშავა მონიტორინგის პროცედურა, რომელიც მიზნად ისახავს ეკონომიკური აქტივობის დაქვეითების და შესაბამისად, ზემოთ აღწერილი ჯარიმების თავიდან აცილებას. ეს პროცედურა ჩამოყალიბდა ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირების ჩარჩოებში. მისი საშუალებით წევრი სახელმწიფოები წარადგენენ სტაბილურობის/გაერთიანების პროგრამებს, რომლებშიც ყოველწლიურად შედის ცვლილებები.

ასეთ პროგრამებში მოცემულია შემდეგი სახის ინფორმაცია (იხ. მეხუთე თავი, სადაც განხილულია ამ პროგრამებსა და სახელმწიფოს საშუალოვადიან ფისკალურ სექტის შორის ურთიერთობა):

საბიუჯეტო ბალანსის შენარჩუნების საშუალოვადიანი ამოცანები და დავალანების კოეფიციენტის შესაძლო ტრეკტორია.

- მსგავსი ნაერთი მაჩვენებლების სამწლიანი პერიოდის პროგნოზი.
- შესაძლო მაკროეკონომიკური შედეგები.
- საბიუჯეტო მონაცემების მგრძობიარობის ანალიზი მაკროეკონომიკური შედეგების ცვლილებებთან მიმართებაში.
- საბიუჯეტო და სხვა ეკონომიკური სტრატეგიული ღონისძიებების აღწერა, რომლებიც საჭიროა დაგეგმილი საბიუჯეტო ბალანსის მისაღწევად.

ევროკავშირის ინსტრუქციების თანახმად, საბჭოს მოეთხოვება ამ ინფორმაციის შემოწმება და კომენტარების გაკეთება. საბჭოს ანგარიშები უნდა იქნას გამოქვეყნებული. ეს დებულებები პირველად 1999 წელს შევიდა ძალაში.

დ. კანდიდატი ქვეყნების ფისკალური ინსპექტირება: ევროკავშირში გაერთიანებამდე არსებული ეკონომიკური პროგრამები (PEPs)

კომისიის წინადადებით, კანდიდატ ქვეყნებში უნდა განხორციელდეს ახალი, ყოველწლიური ფისკალური ინსპექტირების პროცედურა, რაც დაფუძნებული იქნება "ევროკავშირში გაერთიანებამდე არსებულ ეკონომიკურ

პროგრამებზე" (PEPs). ამ პროცედურით შეიცვლება ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტების ერთობლივი შეფასება. ეს მიზნად ისახავს ანგარიშების, მონიტორინგისა და სახელმწიფო ფინანსების კონტროლის, განსაკუთრებით კი ფისკალური მდგომარეობის კონტროლის პროცედურების ევროკავშირის პროცედურებთან შესაბამისობაში მოყვანას, ხოლო ევროკავშირში გაწვევრიანების შემდეგ, წვერი სახელმწიფოების მიერ შემუშავებული გაერთიანებისა და სტაბილურობის პროგრამების შესრულებას, როგორც ეს "ა" და "გ" ნაწილებშია აღწერილი. ამგვარად, კომისია ახალ პროცედურას განიხილავს იმ შექანიზმად, რომელიც კანდიდატ ქვეყნებს დაეხმარება ეკონომიკურ და მინეტარულ კავშირში (EMU) გაწვევრიანებისათვის მზადებაში, მოკვანიებით კი – ერთიანი ვალუტის შემოღებაში.

ახალი პროცედურა იქნება არაოფიციალური და რამდენიმე ეტაპისაგან დაკომპლექტებული: კანდიდატი ქვეყნები შეატყობინებენ კომისიას საკუთარი ფისკალური ლეფიციტისა და დავალიანების ღონის შესახებ, რაც ESA-ის მეთოდოლოგიის¹ შესაბამისად მოხდება; ქვეყნები მოამზადებენ ევროკავშირში გაერთიანებამდე საჭირო ეკონომიკურ პროგრამებს; კომისია და EUROSTAT ჩამოაყალიბებენ თავიანთ მოსაზრებებს (ა) ლეფიციტისა და დავალიანების შესახებ; (ბ) PEP-ის კომპენზაციების კრიტერიუმებთან დაკავშირებით (აქვე იგულისხმება მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და ფისკალური მდგომარეობა); PEP-ის შესახებ მოსაზრებების გაზიარების მიზნით გაიმართება შეხვედრები კანდიდატ ქვეყნებს, წვერ სახელმწიფოებსა და კომისიის სამსახურებს შორის; და ბოლოს, ფინანსური საკითხების მარვეულირებული კომისიის წვერ ქვეყანათა ფინანსთა მინისტრებს წარუდგენს ოფიციალურ შეფასებას. კომისიის რეკომენდაციით ფისკალური ინსპექტირების პროცედურა დაიწყება 2000 წლის ივლისში და დასრულდება 2002 წლის მარტში.

კომისიის წინადადებით, კანდიდატი ქვეყნების მიერ მომზადებული ეკონომიკური პროგრამები უნდა შეიცავდეს შემდეგ ძირითად კომპონენტებს:

- ბოლოდროინდელი ეკონომიკური განვითარების მიმოხილვას.
- ურთიერთდაკავშირებულ მაკროეკონომიკურ სექმას, სადაც განსაზღვრული იქნება მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი მიზნები და ამოცანები.
- მთავრობის დამოკიდებულების შესახებ განცხადებას ფისკალური რევეულირებისა და ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის ანალიზის, საშუალოდანი ფისკალური სექმის, ვალების მენეჯმენტთან დაკავშირებული საკითხების, ლეფიციტის დაფინანსების და ფისკალური რისკების მიმართ.
- სტრუქტურული რეფორმის ამოცანებს, რაც დაკავშირებულია კერძო (სამქწარმო) და საფინანსო სექტორებთან, შრომის ბაზართან, ადმინისტრაციულ რეფორმასთან, სოფლის მეურნეობასთან და ა. შ.

2. სახელმწიფო ფინანსების მართვის შესაძლო შედეგები

ევროკავშირის წვერობა, განსაკუთრებით კი ზედამხველელობის მექანიზმებსა და საბიუჯეტო დისციპლინის პროცედურებში მონაწილეობა (რაც ერთიან ვალუტასთანაა დაკავშირებული), განამტკიცებს წვერი სახელმწიფოების საბიუჯეტო ადმინისტრაციების სურვილს, მოდერნიზება გაუკეთონ სახელმწიფო ფინანსების მართვას. ქვემოთ განხილული რამდენიმე საკითხი, რომლებიც სათავეს იღებს უშუალოდ ზემოთ აღწერილი მექანიზმებიდან, სპეციალურ ყურადღებას მოითხოვს საბიუჯეტო ხელისუფლების მხრიდან. ხაზი უნდა გაესვას იმ ფაქტს, რომ ევროკომისია წვერ სახელმწიფოებს სრულ თავისუფლებას აძლევს სახელმწიფო ფინანსების მართვაში. ეს, უდავოდ, ის სფეროა, სადაც "მეორეხარისხიანების" კრიტერიუმები მუშაობს (ლარსონისა და ალენის ნაშრომი, 1998; SIGMA, 1997b).

ა. ვალების მენეჯმენტში

ერთიანი ვალუტის პირდაპირი საბიუჯეტო შედეგი ლეფიციტის დაფინანსების ცელილებებში გამოიხატება, რისი საშუალებითაც ზდება, რადგან მასტრიხტის ხელშეკრულების ერთ-ერთი ფუნდამენტური წესი ეროვნული ცენტრალური ბანკიდან პირდაპირი ფულადი დაფინანსების აკრძალვა და ეროვნული ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობის მოთხოვნაა.

ამ, ერთი შეხვედრით, მარტივ ბრინცივს მრავალი კონკრეტული შედეგი აქვს და წარმოშობს რამდენიმე

კითხვას სახაზინო სისტემასთან და გადახდის მომსახურებასთან დაკავშირებით:

I) სახაზინო სისტემა

ქვეყანაში ერთიან ვალუტის შემოღებისას შეიზღუდა გამოყოფილი კრედიტის თანხის გადაჭარბება ან ეროვნული ცენტრალური ბანკიდან სახელმწიფო ხაზინისათვის გამოყოფილი კრედიტები.

- შესაძლოა საჭირო გახდეს დაფინანსების სხვა მეთოდების შემუშავება, რათა დაკმაყოფილდეს მოკლევადიანი მოთხოვნები.
- ცენტრალური ბანკიდან დაფინანსების მიღების გაადვილებამ ეროვნულ ხაზინას სურვილი დაუკარგა, შემუშავებინა პროგნოზირების უწყვეტური პროცედურები და ინსტრუმენტები. ნაღდი ფულის მიმოქცევის პროგნოზირების უფრო გართულებული და სანდო სისტემა შემუშავებულ უნდა იქნას იმ დეპარტამენტებთან მჭიდრო თანამშრომლობით, რომლებსაც შემოსაუღებისა და ხარჯების კონტროლი ევალებათ. ამისათვის საჭიროა სრულყოფილი საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემების არსებობა.

II) გადახდის მომსახურება

- ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა ხელს არ შეუშლის ხაზინას, გაართულოს საბანკო მომსახურების გამოყენება, მათ შორის მისი გადახდის მომსახურებით სარგებლობა, რომელიც ქსელის გეოგრაფიული არეალის გამო, საშუალებას აძლევს ხაზინას უზრუნველყოს საკუთარი შიდა ლიკვიდურობა საერთო ანგარიშის დახმარებით.
- ცენტრალური ბანკი ის ეკონომიკური ერთეულია, რომელიც მართავს სახელმწიფო რესურსებსა და ბალანსს. სახელმწიფო წილის მფლობელია დამოუკიდებლად ან სხვა სამთავრობო ხელისუფლებასთან ერთად. ბანკს შეუძლია გააკონტროლოს, თუ როგორ იმართება მისი აქტივები და ვალდებულებები, ასევე, შედეგად მიღებული მოგება ან ზარალი.

ბ. საერთო სახელმწიფო ფინანსების მკაცრი კონტროლი

სახელმწიფო ფინანსების ცენტრალიზების ხარისხი დამოკიდებულია ქვეყნის კულტურულ ტრადიციებსა და ადმინისტრაციულ სისტემებზე. ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტთან ერთად არსებობს რეგიონალური ბიუჯეტებიც (უმრავლეს შემთხვევაში ეს რეგიონების, მუნიციპალიტეტების, ოლქების და ა. შ. ბიუჯეტებია). ზოგიერთ ქვეყანაში სოციალური უზრუნველყოფის ბიუჯეტები დამოუკიდებელია. ამ ერთეულებზე ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის ან ზემოქმედების ხარისხი სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. ეს საკითხები ამ ექვემდებარება კავშირის ინსტრუქციებს.

მიუხედავად ამისა, მასტრიხტის ხელშეკრულების მოთხოვნები არაპირდაპირ აიძულებს ცენტრალურ ხელისუფლებებს გააძეკონ კონტროლი ამ ავტონომიური ერთეულების ბიუჯეტებზე, რადგან სამ და სამოც პროცენტის კრიტერიუმები ვრცელდება საერთო ბიუჯეტებზე და არა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების ან რეგიონალური ხელისუფლების ბიუჯეტებზე. წვერი სახელმწიფოების მთავრობები პასუხისმგებელი არიან ყველა სახელმწიფო ერთეულის საერთო ფინანსურ მდგომარეობაზე, რომლებიც მასტრიხტის კრიტერიუმების განსაზღვრებაში მიახრება, მიუხედავად ამ ერთეულებს შორის არსებული სამართლებრივი თუ ინსტიტუციონალური ურთიერთობისა.

ამ "განმტკიცებულ ერთობას" რამდენიმე შედეგი აქვს:

- ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თავდაპირველად უნდა გამოიმუშაოს უნარი მკაცრად აკონტროლოს სხვა სამთავრობო ორგანოებისა და ერთეულების საბიუჯეტო მდგომარეობა. ამისათვის უნდა შემუშავდეს შესაფერისი სტატისტიკური ან საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა, სადაც შეეკრებოდა იქნება სხვადასხვა სისტემების მუშაობიდან მიღებული გამოცდილება. გაერთიანების დროს თავიდან უნდა იქნას აცილებული მონაცემების (ურთიერთმოთხოვნების და ვალების) ორმაგად აღრიცხვა.

- ავტონომოური ორგანოების დეფიციტისა და ვალების მარეწვლი უნდა კონტროლდებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. პრაქტიკაში შესაძლებლი რამდინიმე ტიპის გამოსავლის კომბინირება:

კონტროლი, რომელიც ხორციელდება იმ მიზნით, რათა თავიდან იქნას აცილებული შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის დისბალანსი; ამ მიდგომაშ შესაძლოა მიგვიყვანოს იმის შემოწმებაშდე, თუ როგორ ხდება ხარჯებისა და შემოსავლების განაწილება სხვადასხვა ორგანოებს შორის.

სესხის აღების შეზღუდვა, რომელიც შეიძლება საერთოდ აიკრძალოს, განსაზღვრულ ოდენობაშდე შეიზღუდოს ან განსაზღვრული მიზნებისათვის იქნას შემონახული.

ცენტრალური ხელისუფლებიდან ფინანსური მხარდაჭერის გარანტია; მიუხედავად ამის ტენიკური შესაძლებლობისა, ასეთი გადაწყვეტილება უტოლდება ავტონომოურ ბიუჯეტში არსებული დისბალანსის ცენტრალურ ხელისუფლებაშ გადაცემას. ამიტომ ამის გააკოება ხარისკოა, თუ მისი გამოყენების კონტროლის სხვა მექანიზმებიც არ იქნება აშუშავებული (იხ. ზემოთ).

- იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო ფინანსების საერთო მდგომარეობა აღარ იქნება მასტრიხტის კრიტერიუმების შესაბამისი, კავშირის დონეზე შემოშვებულ უნდა იქნას ისეთი ღონისძიებები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება მდგომარეობის გამოსწორება. ერთი შესაძლო მიდგომა, შემოშვებული გერმანიის მიერ, შეეხება იმ წესების განსაზღვრას (მსგავსად იმისა, როგორც ეს სტაბილურობის პაქტშია მოცემული), რომელთა შესაბამისადც მოხდება ხელისუფლების ცენტრალურ და რეგიონალურ ღონეებს შორის ჯარიმების განაწილება.

დასკნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საბიუჯეტო დისციპლინის წესები ცენტრალურ ხელისუფლებასა და დეცენტრალიზებულ ერთეულებს შორის ისეთივე მკაცრი უნდა იყოს, როგორც მასტრიხტის ხელშეკრულებით განსაზღვრული წესები.

გ. საბიუჯეტო პოლიტიკის შედეგებისათვის მეტი ყურადღების აღთბობა

დასავლური დემოკრატიის უმეტეს ქვეყნებში პოლიტიკოსებისა და საზოგადოების ძირითადი ინტერესი საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით კონცენტრირებულია ბიუჯეტის მოშზადებისა და დამტკიცების პროცესზე. საფინანსო წლის ფაქტური საბიუჯეტო შედეგი, რომელიც არ იქნება ცნობილი იქამდე, ვიდრე გარკვეული დრო არ გავა, როგორც წესი ნაკლებ ყურადღებას იზიდავს. ასეთ სიტუაციაში, საბიუჯეტო აღმინისტრაციების მუშაობა, ძირითადად, მიმართულია ბიუჯეტის მოშზადებაზე, რის გამოც შესრულებაზე კონტროლი საშუალატრო აღრიცხვის ექსპერტებსა და ხაზინის თანამშრომლებს ევალებათ.

ამისგან განსხვავებით, საბიუჯეტო დისციპლინის წესები, რომლებიც შემოშვებულია ეკონომიკური და მინეტარული კავშირის მიერ, საბიუჯეტო აღმინისტრაციებს ეხმარება, ძალისხმევის მნიშვნელოვანის ნაწილის კონცენტრირება მოახდინონ ბიუჯეტის შესრულებაზე, რადგან მასტრიხტის კრიტერიუმები შეეხება ფაქტურ საბიუჯეტო ბალანსსა და დავალიანების კოეფიციენტს და არა უბრალოდ პროგნოზებს.

მიდგომის ამ ცვლილებას რამდინიმე მნიშვნელოვანი პრაქტიკული შედეგი აქვს:

- მუდმივი ყურადღება უნდა დაეთმოს საშუალატრო ანგარიშების ხარისხს. ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ინფორმაცია, როგორც შემოსავლებთან, ისე ხარჯებთან მიმართებაში უნდა იყოს სანდო და ასახავდეს მონაცემებს როგორც ცენტრალური, ისე რეგიონალური ხელისუფლების ბიუჯეტების შესახებ. ამასთანავე, ასეთი მონაცემები წლიური ანგარიშების დახურვის შემდეგ მალევე უნდა იყოს ხელმისაწვდომი, რათა ქვეყანაშ შეძლოს კავშირის საკონტროლო პროცედურის შესრულება.
- საბიუჯეტო შედეგების მიღებაზე ზრუნვა არ უნდა ისაზღვრებოდეს ფინანსური წლის დასრულების შემდგომი მოვლენებით. ბიუჯეტის შესრულების ამოცანა უმნიშვნელოვანესი უნდა იყოს წლის განმავლობაში. შუალედური ანგარიშება (რომელიც უფრო ნაკლებდეტალური იქნება, ვიდრე

წლიური ანგარიში) უნდა უზრუნველყოფდეს საკმარისი ინფორმაციის მიწოდებას, რისი საშუალებითაც ხელისუფლებას შეეძლება დროული განგაშის ატეხვა ბიუჯეტის შემოსავლების ან ხარჯების ნაწილში ნებისმიერი დარღვევის რისკის არსებობის შემთხვევაში.

- შესაბამისად, წლის განმავლობაში უნდა მუშაობდეს დანახარჯებისა და შემოსავლების რეგულირების ინსტრუმენტი, რომლის საშუალებითაც მკაცრი კონტროლის ქვეშ იქნება პროგნოზირებული დეფიციტი და ეკონომიკური ხედვის ან ახალი სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღების შედეგად გამოწვეული ცვლილებების შედეგად მომხდარი მოულოდნელი პრობლემები ადვილად იქნება გადალახული.

დ. გრძელვადიანი საბიუჯეტო პროგნოზები

მკაცრად განსაზღვრული წლიური სქემის ჩარჩოების დარღვევის საჭიროება ნათლად გამოჩნდა მასტრიხტის ხელშეკრულების პირობების ამოქმედების და განსაკუთრებით, სტაბილურობის პაქტის შექმნის შემდეგ. უფრო მეტი ყურადღების ეკონომიკური საქმიანობის ციკლური ხასიათისთვის დაიმოძა, პოლიტიკოსების მიერ ქვეყნის საბიუჯეტო ფუნქციონირების ეფექტურობის უფრო ტენდენციების, ვიდრე უკანასკნელი მოვლენების საფუძველზე განსაზღვრა, სახელმწიფო სტრატეგიების უწყვეტობის უზრუნველყოფის აუცილებლობა (რასაც სახელმწიფო მმართველები უფრო და უფრო ხშირად აღიარებენ) – ყველა ეს ფაქტორი მოწმობს იმას, რომ ბიუჯეტის შედგენისას საჭიროა მოხდეს გრძელვადიანი დაგეგმვა. როგორც ზემოთ იქნა განმარტებული, ასეთი მიდგომა გაერთიანებულ იქნა ზედამხედველობით პროცედურებში, რაც სტაბილურობის პაქტის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია.

ჯერ ძალზე ნაადრევია (ამ ზედამხედველობითი პროცედურის გამოყენება 1999 წლიდან იცვებოდა) დასკვნების გაკეთება იმის შესახებ, შესრულდა თუ არა ეს მოთხოვნები. რამდენიმე წვერი სახელმწიფო უკვე ახორციელებს ბიუჯეტის გრძელვადიან დაგეგმვას. ზოგიერთ ქვეყანაში ამას უფრო დეტალური სახე აქვს, ზოგი ეს საჯაროდ შესასრულებელია და უფრო ფართოდ გამოიყენება, ვიდრე სხვა ქვეყნებში. იმ ქვეყნებში, რომლებიც კვლავაც ბიუჯეტის წლიურ დაგეგმვას ერთგულობენ, ეს წესები გარკვეულ ცვლილებებს გამოიწვევს:

- საშუალოვადიანი ეკონომიკური პროგნოზირების ინსტრუმენტების შემუშავება. ამასთან დაკავშირებით, უნდა დავიხვეწოთ ფართოდ გამოყენებული მარტივი მეთოდები. კერძოდ, აუცილებელია არსებობდეს შესაძლო ცვლილებების წინასწარ განსაზღვრის მექანიზმები; ამით განინსაზღვრება, თუ რამდენად კარგად არათმეც თავს მთავრობა ეკონომიკური პოლიტიკის კორექტირებას.
- საგადასახადო შემოსავლების მიღების მექანიზმების კონტროლი (მათ შორის ინფორმირებულობა, თუ რამდენადაა დამოკიდებული საგადასახადო შემოსავლები ხარჯების, შემოსავლებისა და სხვა ცვლილებებზე).
- სახელმწიფო ხარჯების უფრო რთული პროგნოზირება. რადგან სტაბილურობის პაქტის წესები არ მოითხოვს დეტალურობას, გრძელვადიანი პროგნოზები მხოლოდ დანახარჯთა ზოგად კატეგორიებს უნდა მოიცავდეს, სადაც განსხვავებული იქნება საჯაროდ და დისკრეტული ხარჯები, ოპერაციები, კაპიტალდაზღვრვები, სოციალური ტრანსფერები და ა. შ.
- ამ ტექნიკური ასპექტების გარდა, ბიუჯეტის გრძელვადიანი დაგეგმვა იწვევს უფრო ადმინისტრაციული, ვიდრე პოლიტიკური ხასიათის პრობლემებს: მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროსა და ხარჯვაზე პასუხისმგებელ სამინისტროებს შორის პასუხისმგებლობების განაწილება და ინფორმაციის გაცვლა; პროგნოზების სამართლებრივი და პოლიტიკური ზემოქმედება; წლიური ბიუჯეტის მზადებასთან შეთანხმებულობა და ა. შ.

ე. ფულის დაზოგვაზე ყურადღების გამახვილება

ფინანსურ მდგარდობაზე ყურადღების გამახვილება დომინირებს მასტრიხტის ხელშეკრულებაში. ამავდროულად, როგორც ზემოთ აღინიშნა, კორპორაციის საშემოსავლო (და სხვა გადასახადების) განაკვეთების დაახლოება, რაც საერთო ბაზარში არსებულმა კონკურენციამ გამოიწვია, ზღუდავს წვერი ქვეყნების უნარს ამოიღონ დამატებითი შემოსავლები. ამის შედეგად, საბიუჯეტო დანახარჯების შექმნის საჭიროება ბიუჯეტის

შედგენის შიშენლოვანი ამოცანაა. ამის გამო, ის პროცედურები, რომლებიც შემუშავებულ იქნა ფართო საბიუჯეტო რესურსების გარემოსათვის (რაც კავშირის არსებობის პირველი ოცდაათი წლისათვის იყო დამახასიათებელი) უნდა გადაიხედოს და მოერგოს საბიუჯეტო დისციპლინის მოთხოვნებს. ეს კი გულისხმობს:

- დანაზარჯთა ზრდის ბუნებრივი დინამიკის შესახებ ინფორმირებულობა, რაც კომბინირებული იქნება საგადასახადი შემოსავლების სარწმუნო პროგნოზებთან, გააადვილებს მანეჯერების საშუალების შეფასებას საბიუჯეტო ციკლის საწყის ეტაპზე.
- დაქვემდებარებული უწყებების მიერ ზემდგომ უწყებებში დადგენილი ზღვრების დაცვით, ბიუჯეტის შედგენისას (რაც ეკონომიკური ზრდის დამახასიათებელი ნიშანია) გამოყენებულ უნდა იქნას ზემდგომი უწყებების მიერ მაქსიმალური ზღვრების დადგენის პროცედურებიც. საბიუჯეტო უწყებებსა და ხარვეზაზე პასუხისმგებელ ერთეულებს შორის მოლაპარაკებები უნდა ისაზღვრებოდეს გვერდითი მარვერებლების ან დაწესებული ზღვრების განხილვით.
- წლიური ბიუჯეტის შედგენისა და ნებისმიერი რეგულარული სახელმწიფო პოლიტიკის განხილვის პროცედურას შორის კოორდინაცია გულდასმით უნდა განხორციელდეს. ზშირად საბიუჯეტო პროცესი დანაზოგების შექმნას ემსახურება. ეს მძლავრი მექანიზმია, მაგრამ მოუხდავად ამისა, ნაკლოვანებებიც გააჩნია: მას სწრაფი, მაგრამ ფორმალური ხასიათი აქვს, მაგრამ ზოგჯერ დანაზოგების შექმნის მექანიზმების განხილვისთვის ხელის შეშლა შეუძლია. მეორეს მხრივ, პერიოდული მიმოხილვის პროცედურები, რაც წლიური საბიუჯეტო სქემის ფარგლებს გარეთ ხორციელდება, იძლევა განსახორციელებელი რეფორმების უფრო გულდასმითი განხილვის საშუალებას. თუმცა, იგი ყოველთვის ვერ ასრულებს ეფექტური ბერკეტის როლს.

კ. სახელმწიფო დანაზარჯების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის გაუმჯობესება

საბიუჯეტო დისციპლინის პროცედურები, რომლებიც საჭიროა მასტრიხტის კრიტერიუმების გამოყენების უზრუნველსაყოფად (რაც ასევე, გულისხმობს დანაზოგების ძიებასაც), გარკვეულ საფრთხეს ქმნის. აქ იგულისხმება მთელი ყურადღების ფინანსურ საქმიანობაზე გადატანა და იმის იგნორირება, თუ როგორ ნაწილდება რესურსები და რა ზარისხით ხორციელდება მენეჯმენტი. სახელმწიფო რესურსების შეზღუდვამ უნდა გააძლიეროს ძალისხმევა, რომ გაუმჯობესდეს რესურსების (მათ შორის, ეროკავშირის ბიუჯეტიდან მიღებული სახსრების) განაწილებისა და მართვის წესი და შეიქმნას საბიუჯეტო ინფორმაციის შეროვებისა და მართვის უფრო ეფექტური სისტემები.

ამ საკითხების გადაწყვეტის გზები, ასევე ამ თავის სხვა ნაწილებში განხილული საკითხები გაცრკობილი იქნება წიგნის მომდევნო თავებში.

შენიშვნები

¹ ეს შეთანხმება დაიღო ევროკავშირის სამ საბიუჯეტო "ინსტიტუტს" შორის: პარლამენტი, საბჭო და კომისია.

² იხ. ევროკავშირის კომისია (1999).

³ იმისათვის, რომ კანდიდატ ქვეყნებს ამ ინფორმაციის მომზადებაში დახმარება გაუწიონ, ეკონომიკურ და ფისკალურ საკმეთა დეპარტემენტის გენერალურმა დირექტორატმა და EUROSTAT-მა მოამზადეს რამდენიმე სასარგებლო ტექნიკური დოკუმენტი. იხ. ეკონომიკურ და ფინანსური დეპარტემენტის გენერალური დირექტორატის მიერ 2000 წლის მარტში მომზადებული "სახელმწიფო დეფიციტისა და დაეალიანების დონის შესახებ ანგარიშის წარდგენის სქემა" და EUROSTAT-ის მიერ 2000 წლის იანვარში გამოქვეყნებული "ESA 95 - სახელმწიფო დეფიციტისა და ვალდების სახელმძღვანელო"-ს პირველი გამოცემა. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს EUROSTAT-ის "პრეცედენტულ სამართალს", რომლის საშუალებითაც ხდება ESA 95-თან დაკავშირებული რთული ტექნიკური საკითხების განმარტება.

შეჯამება - ნაწილი I

ბ. საპქანძო საპითხზი

1. საბიუჯეტო და სახელმწიფო ხარჯების მართვის ამოცანები

ეროვნული ბიუჯეტი წარმოადგენს პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს, რომლის საშუალებითაც წინა პლანზე უნდა წამოიწიოს ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური პრიორიტეტები იმ მწირი რესურსების ფარგლებში, რომელიც მთავრობას გააჩნია სახელმწიფო ხარჯების დასაფინანსებლად. სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემა ისახავს სამ ძირითად ამოცანას, ესენია: ფისკალური დისციპლინა, რესურსების ეფექტური განაწილება და საოპერაციო ეფექტიანობა. ასევე, უზრუნველყოფს ამოცანას წარმოადგენს გამჭვირვალობა. სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების წარმატებული რეფორმა, მსგავსად სახელმწიფო მართვის სხვა სფეროებში განხორციელებული რეფორმებისა, საჭიროებს ეფექტურ კომუნიკაციას, თანამშრომლობას და საქმიანობის კოორდინირებას. უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსთა სამინისტროში, საბიუჯეტო და საფინანსო დეპარტამენტებში, სამთავრობო უწყებებში რეფორმის განხორციელებაზე ვალდებულებების აღებას და აუცილებელი ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობის არსებობას, რადგან რეფორმა წარმოადგენს ამ უწყებებზე მოახდენს უშუალო ზემოქმედებას.

2. ბიუჯეტის ზღვრები

ა. ბიუჯეტი და პარლამენტის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილება

“გენერალური მთავრობა” შედგება ცენტრალური ხელისუფლებისა და რეგიონალური მთავრობებისაგან (სახელმწიფო მთავრობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისაგან). სახელმწიფო სექტორი მოიცავს გენერალურ მთავრობას და ყველა მის მიერ კონტროლირებად ერთეულს (მაგალითად, სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფი საწარმოები). სამთავრობო და სახელმწიფო სექტორის თითოეულ ერთეულს უნდა გააჩნდეს საკუთარი ბიუჯეტი. მაგრამ, პასუხისმგებლობის უზრუნველსაყოფად და ეფექტური კონტროლის განხორციელების მიზნით, ფინანსურ ანგარიშებში შეჯამებული უნდა იყოს გენერალური მთავრობის ფინანსური ოპერაციები და სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი ყველა სახელმწიფო ერთეულის ფინანსური საქმიანობა (რამდენადაც ეს შესაძლებელია).

განსაზღვრული მიზნისათვის თანხების ხარჯვის უფლებამოსილების მინიჭება ხორციელდება პარლამენტის მიერ “ასიგნებათა” საშუალებით. ქვეყანათა უმრავლესობას საკასო მეთოდით წარმოებული საბიუჯეტო სისტემა აქვს, სადაც ასიგნებებით დგინდება ზღვარი ნაღდი ფულით წარმოებულ გადახდებზე. საკასო მეთოდით წარმოებული საბიუჯეტო სისტემა მისადაგება დანახარჯთა, მაკროეკონომიკური კონტროლისა და ბიუჯეტის ადმინისტრირების მოთხოვნებს.

ასიგნებათა მნიშვნელოვანი ნაწილის დამტკიცება ყოველწლიურად ხდება. ზოგიერთი ქვეყანა საეკონომიკური ანონსმენტის შესაბამისად (რომელსაც “მუდმივმოქმედი” ასიგნებანი ეწოდება) ამტკიცებს სოციალური დაცვის რამდენიმე პროგრამას. მიუხედავად ამისა, ამჟამად უპარატესობა ენიჭება სოციალური დაცვის პროგრამებსა და პერსონალის დანახარჯებზე წლიური ზღვრების დადგენას, რადგან ეს ავალდებულებს მთავრობას, განსაზღვროს სტრუქტურული ღონისძიებები, რომლებიც შესაბამისობაში იქნება წლიურ ასიგნებებთან. გარდაამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ყველა ხარჯი უნდა დაფინანსდეს წლიური ბიუჯეტის ამოქმედებისთანავე, ხოლო ასიგნებებმა ზოგადად უნდა განსაზღვროს ნაღდი ფულის ხარჯვის წლიური

ზღვრები. ყოველწლიურ ასიგნებათა გარდა, ბიუჯეტში შესაძლოა, ასევე, ჩადებული იყოს ფორვარდული ვალდებულებების დამტკიცებაზე უფლებამოსილება, რაც სასარგებლოა კაპიტალდამანდებათა პროექტებისა და სხვა გრძელვადიანი დანახარჯების მონიტორინგისა და კონტროლისათვის.

ბ. ბიუჯეტის დეტალურობა

ბიუჯეტი დეტალური უნდა იყოს დანახარჯთა კონტროლისა და რესურსების ეფექტური განაწილების მიზნით. ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს მთავრობის ყველა შემოსავალსა და ხარჯს, მიუხედავად იმისა, თუ რა ღონისძიებებით ხორციელდება განსაზღვრული პროგრამების მართვა და რა სამართლებრივი დებულებები არსებობს ხარჯთა დასამტკიცებლად. კერძოდ, ხარჯთა ნაწილში ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს:

ყოველგვარ უფლებამოსილებას დანახარჯების გაწვევაზე;

სესხებითა და გრანტებით დაფინანსებული ხარჯების აღრიცხვას;

- საბიუჯეტო დამატებითი საბიუჯეტო სახსრებით წარმოებულ ოპერაციებს და დამატებით საბიუჯეტო ანგარიშებს;

ფისკალურ ტრანსფერებს რეგიონალური მთავრობებისათვის ზოგადი და სპეციალური მიზნებისათვის;

ბიუჯეტსა და სახელმწიფო საწარმოებს შორის არსებულ ყველა ინვესტიციას, ტრანსფერსა და სხვა ოპერაციებს;

- ფინანსურ და არაფინანსურ აქტივებსა და ვალდებულებებთან დაკავშირებულ ოპერაციებს.

საოპერაციო ეფექტიანობა ბიუჯეტის მართვის წესების დადგენისას საჭიროებს ზოგიერთ ხარჯთა პროგრამების სპეციფიკური ხასიათის გათვალისწინებას. ამგვარად, მაშინ (და მხოლოდ იმ შემთხვევაში), როცა არსებობს მჭიდრო კავშირი შემოსავლებსა და შედეგებებს შორის, რომლებიც დაკავშირებულია განსაზღვრულ პროგრამასთან ან საქმიანობასთან (მაგალითად, გარემოს დაბინძურებაზე კონტროლი ან გზის მშენებლობა), თანხის განაწილების ღონისძიებები და სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებელი შესაძლოა, განხილულ იქნას, როგორც მოცემული პროგრამის განხორციელების გაუმჯობესების საშუალება. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი პროგრამის მართვისათვის არსებულმა სპეციალურმა ღონისძიებებმა არ უნდა შეაფერხოს ხარჯთა კონტროლი და რესურსების განაწილების ეფექტურობა. იმის მიუხედავად, თუ რა მეთოდით ხორციელდება ხარჯების მართვა, უნდა ამოქმედდეს ქვემოთ ჩამოთვლილი შემდეგი მინიმალური წესები:

- სახსრები, სპეციალური ანგარიშები, გარე წყაროებით დაფინანსებული დანახარჯები და ა. შ. ისევე დაწვრილებით უნდა იქნეს შესწავლილი, როგორც სხვა დანახარჯები;
- მსგავსად სხვა პროგრამებისა, სახსრებს, სპეციალურ ანგარიშებს, ავტონომიურ უწყებებს და ა. შ. უნდა გააჩნდეს დანახარჯთა კლასიფიკაციის ერთი და იგივე სისტემა;
- ოპერაციები სისტემატურად უნდა აღირიცხოს და წარმოდგენილ იქნას ბიუჯეტში საერთო მაკენებლებით (მაშინაც კი, როცა პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ასიგნებანი გამოკლებულია).

იგივე პრინციპები უნდა იქნას გამოყენებული რეგიონალური მთავრობების ბიუჯეტების შემთხვევაშიც.

გ. ნაღდი ფულით გაწეული დანახარჯები

პოლიტიკით განსაზღვრულ ყველა ვალდებულებას და მიღებულ გადაწყვეტილებას, რასაც უშუალო ფისკალური ზემოქმედება აქვს (ან მომავალში იქონიებს), ან წარმოშობს ფისკალურ რისკებს, გულდასმით უნდა იქნას შესწავლილი იმ ინფორმაციასთან ერთად, რაც პირდაპირ ხარჯვას შეეხება. საბიუჯეტო დოკუმენტაცია შესაძლებლობის ფარგლებში უნდა მოიცავდეს დამატებით ინფორმაციას გაუთვალისწინებელ ვალდებულებებზე, სამთავრობო სესხებსა და გარანტიებზე, ფისკალურ რისკებსა და კვალიფიკაციულ დანახარჯებზე, ასევე სავადასახადო დანახარჯებზე.

დავლიანებათა გაკონტროლების მიზნით, წლიური ბიუჯეტი მოცემული ფისკალური წლისათვის უნდა მოიცავდეს დებულებებს, რომლებიც: 1. დაადგენ სესხებისა და სახელმწიფო ვალის მაქსიმალურ ღირსს; 2. წარმოადგენს გარანტიებს სახელმწიფო ვალზე.

3. ფისკალურ მენეჯმენტზე მასუბისმებლობა და უფლებამოსილება

ბიუჯეტის ეფექტური მართვისათვის აუცილებელია მასუბისმებლობებისა და მოვალეობების კარგი განაწილება ცენტრალურ მთავრობასა და მთავრობის ცალკეულ დონეებს შორის. ასევე, მნიშვნელოვანია ძალაუფლების კარგად გააზრებული განაწილება ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ უწყებებს შორის. ამისათვის საჭიროა შესაბამისი სამართლებრივი სტემის შემუშავება.

ფინანსთა სამინისტრო, იმისათვის, რომ იყოს მთავრობის ფისკალური მთლიანობის ეფექტური დამცველი, საჭიროა უნდა აღიჭურვოს უფლებამოსილებით და გააჩნდეს შესაფერისი სამართლებრივი და ტექნიკური ინსტრუმენტები, ჰყავდეს მაღალკვალიფიციური კადრები, რაც საშუალებას მისცემს, შეასრულოს მასზე დაკისრებული ფუნქციები. მინისტრთა საბჭო წარმოადგენს ცენტრალურ ბიუჯეტში არსებულ გადაწყვეტილებების მიმდებარე მთავარ ორგანოს. საბიუჯეტო სისტემის დისციპლინა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია ფინანსთა სამინისტროსა და პრემიერ-მინისტრს შორის მჭიდრო კოორდინაციასა და კავშირზე. დაზოგბრუნების სამინისტროები ვალდებული არიან თავიანთ სექტორებში განსაზღვრონ და განახორციელონ სახელისუფლებო პოლიტიკა მთავრობის მიერ დადგენილი საბიუჯეტო შეზღუდვების და პოლიტიკის ფარგლებში.

საკანონმდებლო ორგანოს უნდა გააჩნდეს შესაბამისი საშუალებები, რათა შეაფასოს სახელისუფლებო პოლიტიკა, გულდასმით შეისწავლოს ბიუჯეტი და აკონტროლოს მისი განხორციელების ეფექტურობა. მთავრობამ პარლამენტს უნდა წარუდგინოს საბიუჯეტო დოკუმენტაციის აუცილებელი მინიმუმი, სადაც განსაზღვრული იქნება ფისკალური პოლიტიკის ამოცანები, მაკროეკონომიკური სტემა, შეთავაზებული საბიუჯეტო ღირსებები და შესაძლო ფისკალური რისკები. უნდა შექმნას სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტები, სადაც განიხილავენ საბიუჯეტო და ფისკალურ პოლიტიკას და შეისწავლიან საბოლოო ანგარიშსა და გარე აუდიტის დასკვნებს.

თუმცა, იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას ფისკალური დისციპლინის დაცვა და შეზღუდოს ზეწოლა ხარჯების გაზრდაზე საპარლამენტო დებატებისას, აუცილებელია დარეგულირდეს საკანონმდებლო ორგანოს ძალაუფლების საკითხი ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით (მაგალითად, დანახარჯთა გაზრდის მოთხოვნის დაბალანსება სხვა ხარჯების შემცირების გზით).

მოუხდებოდეს ქვეყანაში არსებული დეცენტრალიზაციის, სტემა, რომლითაც იმართება ცენტრალურ მთავრობასა და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს შორის არსებული ფისკალურ ურთიერთობები ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ბიუჯეტის დაგეგმვის ღირსებები, უფლებამოსილება გადასახადებსა და მათ განაწილებაზე, ხარჯთა დაფინანსება, გამჭვირვალე უნდა იყოს. იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას ფისკალური დისციპლინის დაცვა, უნდა დაწესდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ხესხების აღების მარეგულირებელი კონტროლის მექანიზმები.

4. სამართლებრივი სტემა და ბიუჯეტის ორგანული კანონი

სახელმწიფო ბიუჯეტის სამართლებრივი სტემა შედგება რამდენიმე საფეხურისაგან, კერძოდ: კონსტიტუცია, ბიუჯეტის ორგანული კანონი, სხვა საკანონმდებლო აქტები (როგორცაა: კანონები ბუღალტრულ აღრიცხვაზე, ხაზინაზე, სახელმწიფო ვალის მართვასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაფინანსებაზე და ა. შ.), ფინანსური დებულებები და ინსტრუქციები. ბიუჯეტის ორგანული კანონი წარმოადგენს სამართლებრივ ბაზას ფისკალურ მენეჯმენტში არსებული ყველა ძირითადი როლისა და ურთიერთობებისათვის და შეიცავს ბიუჯეტის მართვის და აუდიტის ძირითად პრინციპებს.

სამართლებრივი სტემა, სხვა საკითხებთან ერთად, უნდა მოიცავდეს შემდეგ პრინციპებსა და წესებს:

- ბიუჯეტის მთლიანობისა და უნივერსალურობის პრინციპებს. მთლიანობის პრინციპი მოითხოვს შემოსავლებისა და ხარჯების ერთ დოკუმენტში წარდგენას, ხოლო უნივერსალურობის პრინციპით

კი საჭიროა ყველა შემოსავლისა და ხარჯის იმავე დოკუმენტში ასახვა.

- საბიუჯეტო დოკუმენტისა და სიჭარბის ანალიტიკურ განსაზღვრებას, რაც გამოიყენება სესხებისა და საბანკო ანგარიშის ნაშთების გამოყენებას ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილიდან და თავისი გადახდას ხარჯების ნაწილიდან.
- პრინციპებს, რომლებიც მართავს ძალაუფლების გადანაწილებას მთავრობის აღმასრულებელ და საკანონმდებლო სტრუქტურებს შორის. აქ, აგრეთვე, იგულისხმება როგორც პარლამენტის უფლებამოსილების ზღვრების დაწესება ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანაზე, ასევე სპეციფიკური მოთხოვნები საბიუჯეტო დოკუმენტაციის წარდგენასთან დაკავშირებით.
- წესებს ბიუჯეტის პროექტის საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენისა და წლიური ბიუჯეტის კანონის (ან ასიგნებათა შესახებ კანონის) ამოქმედების შესახებ. საჭიროების შემთხვევაში, წარმოდგენილი უნდა იყოს წლის განმავლობაში განსახორციელებელი დამატებითი ხარჯების გაწევაზე უფლებამოსილების წარდგენისა და დამტკიცების პროცედურები.
- წესებს დროებითი დაფინანსების შესახებ, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მთავრობის ნორმალური რეჟიმით მუშაობა იმ შემთხვევებში, როცა პარლამენტი ვერ შეძლებს ბიუჯეტის დროზე დამტკიცებას ფისკალური წლის დასაწყისში (მაგალითად, როგორცაა წინა წლის ასიგნებების 1/12-ის ხარჯვა).
- წლის განმავლობაში ფინანსური ინფორმაციის და საბოლოო ანგარიშის პარლამენტისათვის წარდგენის განროგ.
- ფინანსთა სამინისტროსათვის ფინანსური მენეჯმენტის უფლებამოსილების მინიჭებას, რაც გულისხმობს: 1. პასუხისმგებლობას ბიუჯეტის მოზადების პროცესის ზედამხედველობაზე; 2. პასუხისმგებლობას დოკუმენტის ზღვრების ფარგლებში დანახარჯების კონტროლირების უზრუნველყოფაზე; 3. უფლებამოსილებას მთავრობის ყველა საბანკო ანგარიშზე; 4. უფლებამოსილებას სახელმწიფო სესხების გარანტირებაზე.
- ნორმებს, რომლებიც ზღუდავს განსაკუთრებული შემთხვევებისათვის დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების შექმნას, რაც დაწესებულია ცალკეული საკანონმდებლო აქტებით.
- ნორმებს, რომლის შესაბამისადაც შეიქმნება სახელმწიფო ანგარიშები, სადაც გადახდილი იქნება სახელმწიფო თანხები და აქედანვე იქნება გაწეული ხარჯები პარლამენტის ნებართვის საფუძველზე.
- წესებს სახელმწიფო ანგარიშების შემოწმების შესახებ.
- სამართლებრივ ბაზას მენეჯმენტის კონტროლისა და შიდა აუდიტისათვის.
- ნორმებს სანქციების დაწესების შესახებ საბიუჯეტო კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში და სახელმწიფო მოხელეებზე ჯარიმის დაკისრებაზე, თუ გამოვლენილი იქნება მათი საეჭვო დანაშაულებრივი ქმედება.
- წესებს რეგიონალური მთავრობების მიერ სესხების კონტროლის შესახებ, სადაც გათვალისწინებული იქნება, რომ რეგიონალური მთავრობები უფლებამოსილნი არიან, აიღონ სესხი ცენტრალური მთავრობისაგან, ან ის, რომ სესხების აღებაზე საჭიროა ფინანსთა სამინისტროდან თანხმობის მიღება.

საკანონმდებლო სქემა, აგრეთვე, უნდა წარმოადგენდეს სამართლებრივ ბაზას ვეროკავშირის ბიუჯეტში შემავალი და მისგან გამოძვარილი ფინანსური ნაკადების (ასევე, ეროვნული ფონდის, რომელიც შექმნილია ვეროკავშირში გაწვევრიანებაზე სახსრების მართვისათვის) მენეჯმენტისა და კონტროლისათვის.

5. მზადება ევროკავშირის წევრობისათვის

ევროკავშირში გაერთიანების მიზანი, განსაკუთრებით კი მონაწილეობის მიღება კონტროლის მექანიზმების შემუშავებასა და საბიუჯეტო დისციპლინის პროცედურების შექმნაში, რაც დაკავშირებულია ერთიან ვალუტასთან, კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ქვეყნებმა უნდა გააძლიერონ თავიანთი სახელმწიფო ფინანსების მართვა.

კომისიის წინადადებით, კანდიდატ ქვეყნებში 2000-2002 წლების პერიოდში უნდა განხორციელდეს ახალი, არაოფიციალური ფისკალური ინსტრუქციების პროცედურა, რაც დაფუძნებული იქნება ამ ქვეყნების მიერ "ევროკავშირში გაერთიანებამდე ეკონომიკური პროგრამების განხორციელებასთან". ეს პროგრამები უნდა განახლდეს ყოველწლიურად. PEP პროცედურა, რაც ცვლის ერთობლივი შეფასების არსებულ სისტემას, განიხილება იმ მექანიზმად, რომელიც კანდიდატ ქვეყნებს დაეხმარება ეკონომიკურ და მონეტარულ კავშირში (EMU) გაწვევრიანებისათვის მზადებაში, ხოლო მოვიანებით კი – ერთიანი ვალუტის შემოღებაში.

გაწვევრიანებისათვის მზადებისას, სახელმწიფო ფინანსების მართვის სფეროში, კანდიდატმა ქვეყნებმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გაამახვილონ შემდეგ საკითხებზე:

- იმის გამო, რომ მასტრიხტის ხელშეკრულება კრძალავს ეროვნული ცენტრალური ბანკიდან პირდაპირი ფულადი დაფინანსების მიღებას და მოითხოვს ეროვნული ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობას, მთავრობამ უშუალო პასუხისმგებლობა უნდა აიღოს ვალუტის მენეჯმენტსა და ხაზინის (სალაროს მენეჯმენტი) ფუნქციებზე. ეს ფუნქციები ჩვეულებრივ ფინანსთა სამინისტროების მიერ სრულდება.
- სტაბილურობის პაქტში მოცემული სახელმწიფო ფინანსების ზოგადი განმარტების თანახმად, წევრმა ქვეყნებმა უნდა განხორციელონ მკაცრი კონტროლი ხარჯვაზე და სესხების აღებაზე, არა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების, არამედ სოციალური უზრუნველყოფის ფონდების, სხვა დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების, ბიუჯეტარეშე დანახარჯების და რევიონალური მთავრობების დონეზე. ბევრ ქვეყანაში ყოველივე ამის განსხორციელებლად საჭიროა ეროვნული და რეგიონალური ბიუჯეტების ზღვრების ხელახალი განსაზღვრა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მათი დეტალურობა.
- წევრ სახელმწიფოებს მოეთხოვება წლიური სტაბილურობის/გაერთიანების პროგრამების საბჭოსათვის წარდგენა (რაც კანდიდატი ქვეყნებისათვის შეთავაზებული PEP-ის გაერცობაა). საჭირო ინფორმაცია ეფუძნება ეროვნული ანგარიშების ESA95-ის სტანდარტებს და ევროკავშირის დებულებებში მოცემულ სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკას. ქვეყნებს, აგრეთვე, მოეთხოვებათ შეადგინონ საკუთარი ეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზები საშუალოვადიანი პერიოდისთვის.
- გაწვევრიანებამდე ქვეყნებისათვის გამოყოფილ სახსრებზე ხელმისაწვდომობისათვის, კანდიდატ ქვეყნებს მოეთხოვებათ წინადადებების მოსამზადებლად მრავალწლიანი სქემის შემუშავება; აგრეთვე, საინფორმაციო სისტემების და მონიტორინგის, კონტროლის, ხარჯების შესახებ ანგარიშების პროცედურების განმტკიცება ევროკავშირის შესაბამისი ინსტრუქციების შესაბამისად. ასევე, ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ ხარვეზთი პროგრამების და ევროკავშირის წყაროებთან დაფინანსებული პროექტების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის გაზომვის ტექნიკა.

ბ. რეფორმის მიმართულმაგნა

პრიორიტეტული ქმედებები უნდა მოიცავდეს სრულყოფილი საბიუჯეტო სისტემისათვის საფუძვლის ჩაყრას და პოლიტიკის ფორმულირებას ევროკავშირის საეკონომიკური მოთხოვნების გათვალისწინებით. მათ შორის:

- ბიუჯეტის დეტალურობა.
- შეფასების, დამატებითი ინფორმაციის წარმოდგენისა და მიმოხილვის პროცედურები. ეს არ უნდა

გულისხმობდეს მხოლოდ საბიუჯეტო დანახარჯების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, არამედ უნდა მოიცავდეს ყველა იმ სტრატეგიულ გადაწყვეტილებას, რასაც უშუალო ან მომავალი ფისკალური ზემოქმედება ექნება. მაგალითად, გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები, სესხების გაცემა, სავადასახლო დანახარჯები და კვაზიფისკალური დანახარჯები.

- ბიუჯეტის საკანონმდებლო ორგანოსათვის დროული წარდგენა, რათა მოხდეს მისი გულდასმით შესწავლა და საბიუჯეტო განხილვების ფისკალური წლის დაწყებამდე დამთავრება. მთლიანი შემოსავლები, ხარჯები და ფისკალური გეგმიური მაჩვენებლები ერთად უნდა იყვეს განხილული.
- უნდა არსებობდეს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა, კერძოდ, ბიუჯეტის ორგანული კანონი, რომელიც დაარეგულირებს საბიუჯეტო პროცესებსა და პროცედურებს, მოახდენს პასუხისმგებლობათა განაწილებას ფისკალური მენეჯმენტის მიზნებისათვის.

ეს ქმედებები უნდა განხორციელდეს იმ პრიორიტეტულ ქმედებებთან ერთად, რომლებიც მიზნად ისახავს ბიუჯეტის მოშადების, შესრულებისა და საბუღალტრო პროცედურების გაუმჯობესებას (იხ. იმ, იმ და იმ ნაწილები). ყოველივე ეს საბიუჯეტო სისტემის შემდგომი გაუმჯობესების წინაპირობაა.

იმ ფუნდამენტურ ქმედებებთან მიმართებაში, რაც წლიური ბიუჯეტის მოშადებას უკავშირდება, უნდა შემუშავდეს ის მექანიზმები, რაც გააადვილებს სახელმწიფოს საშუალოვადიანი და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების, მისი სესხებისა და გარანტიების, კვაზიფისკალური ოპერაციებისა და ფისკალური რისკები შეფასებას. ეს გულისხმობს საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტების, გრძელვადიანი ვალდებულებების, სახელმწიფო სტრატეგიების ზემოქმედების საშუალოვადიან პერიოდში პროგნოზირების პროცედურების გაუმჯობესებას.

მას შემდეგ, რაც ნათლად იქნება განსაზღვრული ბიუჯეტის შედგენისას პასუხისმგებლობათა განაწილების საკითხი და განმტკიცდება ფინანსთა სამინისტროს როლი, შემდგომი გაუმჯობესება მიზნად უნდა ისახავდეს დარგობრივი სამინისტროების პასუხისმგებლობის გაზრდას ბიუჯეტის მართვასთან დაკავშირებით და საკანონმდებლო ხელისუფლების ბიუჯეტის გულდასმით შესწავლის უნარის დახვეწას. მართვის მოქნილი ღონისძიებები შესაძლოა განხილულ იქნას ზოგიერთი ხარვეზითი პროგრამისათვის განსაზღვრულ სფეროებში (მაგალითად, მართვის იმ უწყებებისთვის გადაბარება, რომლებიც მომსახურებას სახელმწიფოს უწყვენ). ამ ღონისძიებებმა ბიუჯეტი ნაკლებად დეტალური არ უნდა გახადოს და ხელი არ უნდა შეუშალოს საკანონმდებლო ანგარიშვალდებულებასა და საერთო დანახარჯების კონტროლს.

იმ საკითხების განხილვა, რომლებიც დაკავშირებულია ხარჯების მართვის პასუხისმგებლობების განაწილებასთან ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის, უფრო გამჭვირვალე უნდა იყოს და მოხდეს მას შემდეგ, რაც შემუშავებული იქნება მთავრობათშორისი ფისკალური ურთიერთობების მარეგულირებელი ძირითადი პრინციპები.

ნაწილი II

რესურსების განაწილება

თაპი 4

საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, ბიუჯეტის წარდგენა და პროგრამების დაგეგმვა

ამ თავში განხილულია დანახარჯთა კლასიფიკაციის და მათი ბიუჯეტში წარდგენის ის ძირითადი მოთხოვნები, რაც მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს ბიუჯეტისა და პოლიტიკის ფორმულირებისათვის. ამ ძირითადი მოთხოვნების გარდა, თავში მიმოხილულია ბიუჯეტის შედგენის სხვადასხვა "პროგრამული" მიდგომები. აქვე განხილულია, თუ რამდენად შეესაბამება გარდამავალი ქვეყნების კონტექსტს OECD-ის წვერ ზოგიერთ ქვეყანაში ბოლო დროს წამოწეული ე. წ. "ახალი სახელმწიფო მართვის" რეფორმები (რაც მთავრობის საერთო ორგანიზაციულ მოდელს ეკვივს ქვეშ აყენებს).

ა. დანახარჯთა კლასიფიკაცია

1. კლასიფიკაციის სისტემის მნიშვნელობა

დანახარჯთა კლასიფიკაცია მნიშვნელოვანია პოლიტიკის ფორმულირებისა და სექტორებს შორის რესურსების განაწილების შეფასებისთვის, საკანონმდებლო ნებართვებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, სტრატეგიის განხილვისა და ფუნქციონირების ეფექტურობის ანალიზისთვის, ასევე ბიუჯეტის ყოველდღიური აღმინისტრირებისთვის. დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემა წარმოადგენს ნორმატიულ სქემას როგორც სტრატეგიის შემუშავებისთვის, ისე ანგარიშვალდებულებისთვის.

ბიუჯეტის შედგენის მიდგომები ხშირად განსაზღვრავს დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემის ორგანიზებას. ამგვარად, ბიუჯეტის შედგენისას ყურადღება მახვილდება რესურსების გამოყენებაზე და, შესაბამისად, დანახარჯისა და აღმინისტრაციული ერთეულების კლასიფიკაციაზე. სტრატეგიის ფორმულირება და რესურსების ეფექტურ განაწილებაზე ზრუნვა დანახარჯების ფუნქციისა და პროგრამების მიხედვით კლასიფიკაციის საფუძველია. ზარკეითი პროგრამების საქმიანობის ან პროდუქტის მიხედვით კლასიფიკაცია მისაღებია იმ შემთხვევაში, თუ ყურადღება გამახვილებულია საოპერაციო საქმიანობაზე. საერთო ფისკალური კონტროლი მოითხოვს, რომ ეკონომიკური კლასიფიკაცია ეფუძნებოდეს გარკვეულ ცნებებს (მაგალითად, სესხის აღების შემოსავლებისაგან გამყოფა), როგორც ეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის¹ მიერ დაწესებული სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის (GFS) სტანდარტებშია მოცემული.

სხვადასხვა მიზნებისათვის შესაძლოა საჭირო გახდეს დანახარჯების სხვადასხვაგვარად კლასიფიცირება, მაგ.: ისეთი ანგარიშების მოზადება, რომლებიც შეესაბამება ანგარიშის მომხმარებელთა (სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიმღებების, საზოგადოების, ბიუჯეტის მმართველების) მოთხოვნებს; ბიუჯეტის აღმინისტრირება და საბიუჯეტო საბუღალტრო აღრიცხვა; ბიუჯეტის პარლამენტისათვის წარდგენა. დანახარჯების შესახებ ანგარიშები წარდგენილ უნდა იყოს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, რაც განსაზღვრულია სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში მოცემული კლასიფიკაციების წესების მხოლოდ ანგარიშების მიზნებისათვისაა გათვალისწინებული. იგი საბიუჯეტო ან საბუღალტრო კლასიფიკაციისთვის არ არის განსაზღვრული. უფრო მეტიც, სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში ყურადღება გამახვილებულია ეკონომიკურ და ფუნქციონალურ ანგარიშებაზე მაშინ, როცა საბიუჯეტო კლასიფიკაცია უნდა იყოს სტრატეგიის ფორმულირების, ბიუჯეტის აღმინისტრირებისა და საბუღალტრო აღრიცხვის² ინსტრუმენტი.

სტრატეგიის ფორმულირების, ანგარიშებისა და ბიუჯეტის მართვის განსხვავებული საჭიროებების მიხედვით, სახელმწიფო ხარჯები შემდეგი კატეგორიების მიხედვით კლასიფიცირდება:

ფუნქცია - ისტორიული და სტრატეგიული ანალიზისთვის;

- ორგანიზაცია - ანგარიშვალდებულებისა და ბიუჯეტის ადმინისტრირებისათვის;

ფონდი - ბიუჯეტის ადმინისტრირებისათვის;

- ეკონომიკური კატეგორიები - სტატისტიკური ანგარიშებისა და საერთო ფისკალური კონტროლისათვის;

მუხლობრივი (აღრიცხვის ობიექტა მიხედვით) აღრიცხვა - შესაბამისობის კონტროლისა და შიდა მმართველობისათვის;

პროგრამა - სტრატეგიის ფორმულირებისა და ფუნქციონირების ეფექტურობაზე ანგარიშვალდებულების განსაზღვრისათვის.

2. მთავრობის ფუნქციონირების გაეროსეული კლასიფიკაცია (COFOG)

“ფუნქციონალური” კლასიფიკაცია მთავრობის საქმიანობებს მიზნების (მაგ.: განათლება, სოციალური დაცვა, ბინათმშენებლობა და ა. შ.) მიხედვით აღრიცხავს. იგი სახელმწიფო აღრიცხვის სტრუქტურისაგან დამოუკიდებელია. ფუნქციონალური კლასიფიკაცია მნიშვნელოვანია სექტორებს შორის რესურსების განაწილების გასაანალიზებლად. სტატისტიკური ფუნქციონალური კლასიფიკაცია საჭიროა იმისათვის, რომ მიხედვით ისტორიული მიმოხილვების შედგენა, სახელმწიფო დანახარჯების ანალიზი და სხვადასხვა ფისკალური წლის მონაცემების შედარება.

გაეროს მიერ დადგენილი “მთავრობის ფუნქციონალური კლასიფიკაცია” (COFOG) მოცემულია GFS-ის სახელმძღვანელოში. COFOG-ის ძირითადი ამოცანაა ჩამოყალიბდეს ისეთი სარეგისტრაციო კლასიფიკაცია, რომელიც გამოსადგინებ იქნება საერთაშორისო შედარებისათვის. COFOG აგრეთვე გამოიყენება ეროვნული ანგარიშების მოსამზადებლად 1993 წელს დადგენილი ეროვნული ანგარიშების სისტემის (SNA) მეთოდოლოგიის მიხედვით, რომელიც განსაზღვრავს იმ სახელმწიფო ხარჯებს, საიდანაც სარგებელს იღებენ ინდივიდუალური შინა მურნეობები. იმისათვის, რომ გამოანგარიშებულ იქნას შინა მურნეობების საბოლოო ფაქტური დანახარჯები, ისინი აკლდება სახელმწიფოს საბოლოო დანახარჯებს და ემატება შინა მურნეობების საბოლოო ფაქტურ დანახარჯებს.

COFOG შესაძლოა გამოყენებულ იქნას სახელმწიფო დანახარჯების, ასევე ძირითადი კაპიტალის ცვეთის¹ და სტრატეგიული მიზნებისათვის (მაგალითად, სახელმწიფო საწარმოებისათვის სესხების გაცემა) წარმოებული ფინანსური ოპერაციების მიმართ. COFOG-ის მეთოდოლოგიაში ცვლილებები შევიდა 1999 წელს, რათა მასში ასახულიყო ისეთი საკითხები, როგორცაა გარემოს დაცვითი აღრიცხვა და SNA93-ის მეთოდოლოგია, ასევე ESA95. დეტალურობის მიხედვით, COFOG-ს სამი სახის კლასიფიკაცია გააჩნია: კატეგორია (1-დან 10-მდე), ჯგუფი და კლასი. ეს კატეგორიები და ჯგუფები წარმოდგენილია ჩანართში 4.1, რაც ეფუძნება გაეროს მიერ 2000 წელს შემუშავებულ “დანახარჯთა კლასიფიკაციის მიზნების მიხედვით”.

იმ ქვეყნებისათვის, რომლებსაც ჯერ არ შემუშავებიათ საკუთარი ფუნქციონალური კლასიფიკაცია, COFOG-ის ინდივიდუალური კლასიფიკაციის ნაცვლად მიღება გარკვეულწილად პრიორიტეტულია. ასეთი პრაქტიკა უკვე შემუშავებულია და დოკუმენტური სახე აქვს მიცემული GFS-ის სახელმძღვანელოში. იგი აადვილებს საერთაშორისო შედარების წარმოებას. შესაძლოა, ბევრმა ქვეყანამ გადაწყვიტოს COFOG-ის სისტემის დამტკიცება, რათა მას საკუთარი ფაქტური პროგრამული სტრუქტურა მორგოს და მოავაროს განსაზღვრული სტრატეგიული საკითხები. ეს დადასტურებულია GFS-ში.² ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა შექმნას ისეთი ცხრილები, სადაც ასახული იქნება განსაზღვრულ ქვეყანაში გამოყენებულ COFOG-სა და ფუნქციონალურ (პროგრამულ) კლასიფიკაციას შორის, ან ქვეყნის ორგანიზაციულ კლასიფიკაციასა და

**განართი 4.1. მთავრობის ფუნქციონირების კლასიფიკაცია (COFOG):
კატეგორიებისა და ჯგუფების მიხედვით განაწილება**

01.	საბიუჯეტო სახელმწიფო მომსახურებები	წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები	სხვა
01.1	ადამიანური რესურსები და საკანონმდებლო ორგანოები; ფინანსური და ფისკალური საქმეები, საგარეო საქმეები	05.6	
01.2	უცხოური ეკონომიკური დახმარება	06.	ბინათმშენებლობა და სასოფლისკომარეო მომსახურებები
01.3	საერთო მომსახურებები	06.1	ბინათმშენებლობის განვითარება
01.4	ძირითადი კვლევები	06.2	საფოტოგრაფიული მომსახურებების განვითარება
01.5	საერთო სახელმწიფო მომსახურებების დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები	06.3	წყლითი მომარაგება
01.6	სხვა საერთო სახელმწიფო მომსახურება	06.4	ქუჩების განათება
01.7	სახელმწიფო ვალუბთან დაკავშირებული ოპერაციები	06.5	ბინათმშენებლობისა და საფოტოგრაფიული მომსახურებების დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები
01.8	ზოგადი სასაოთისი ტრანსპორტი; ხელისუბლების სხვადასხვა ღონეებს შორის	06.6	სხვა
02.	თავდაცვა	07.	ჯანდაცვა
02.1	სამხედრო თავდაცვა	07.1	სამედიცინო პროდუქცია, ხელსაწყოები და მოწყობილობები
02.2	სამოქალაქო თავდაცვა	07.2	ამბულატორული მომსახურება
02.3	უცხოური სამხედრო დახმარება	07.3	საავადმყოფოთა მომსახურება
02.4	თავდაცვასთან დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები	07.4	სახელმწიფო ჯანდაცვის სამსახური
02.5	სხვა	07.5	ჯანდაცვასთან დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები
03.	სახელმწიფო მსახურები და უსაფრთხოება	07.6	სხვა
03.1	სახელმწიფო სამსახურები	08.	დასვენება, კულტურა და რელიგია
03.2	ზანძვარსაწინააღმდეგო სამსახურები	08.1	რეკრეაციული და სპორტული სამსახურები
03.3	სასამართლოები	08.2	კულტურული მომსახურება
03.4	ციხეები	08.3	გადაცემისა და ბეჭდვითი მომსახურება
03.5	სახელმწიფო წყობასთან და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები	08.4	რელიგიური და სხვა საზოგადოებრივი სამსახურები
03.6	სხვა	08.5	დაცემისთან, კულტურასთან და რელიგიასთან დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები
04.	ეკონომიკური საქმიანობები	08.6	სხვა
04.1	ზოგადი ეკონომიკური, კომერციული და შრომითი საქმიანობები	09.	განათლება
04.2	სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, თევზჭერა და ნადირობა	09.1	ბავა-ბავებში და დარწმუნებით განათლება
04.3	საოთხი და ენერჯეტიკა	09.2	საშუალო განათლება
04.4	სამთავრო-მომსახურებელი ინდუსტრია; წარმოება და მშენებლობა	09.3	საშუალო ტექნიკური განათლება
04.5	ტრანსპორტი	09.4	უმაღლესი განათლება
04.6	კომუნიკაციები	09.5	განათლება, რომლის დონის მიხედვით განსაზღვრავს შეუძლებელს
04.7	სხვა მრეწველობები	09.6	განათლების დამხმარე სამსახურები
04.8	ეკონომიკურ საქმიანობებთან დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები	09.7	განათლებლისთან დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები
04.9	სხვა	09.8	სხვა
05.	გარემოს დაცვა	10.	სოციალური დაცვა
05.1	ნარჩენების მართვა	10.1	ავადმყოფობა და ინვალიდობა
05.2	ნაძირბარე წყლების მართვა	10.2	მშენებლობა
05.3	გარემოს დამინბურების შემცირება	10.3	განსაზღვრულ ასაკის მიღწეული პირები
05.4	ბიომრავალფეროვნებისა და ლანდშაფტების დაცვა	10.4	ოჯახი და ბავშვები
05.5	გარემოს დაცვასთან დაკავშირებით	10.5	უზრუნველობა
		10.6	ბავშვით უზრუნველყოფა
		10.7	სოციალურად დაცული ფენები
		10.8	სოციალური დაცვასთან დაკავშირებით წარმოებული კლავით და საპროექტო სამუშაოები
		10.9	სხვა

COFOG-ს შორის განსხვავება.

სახელმწიფო ანგარიშები უნდა მომზადდეს დანახარჯების ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით. არ არის საჭირო მათი ზედმეტი დეტალურობა, მაგრამ ისინი, სულ მცირე – სახელმწიფო ხარჯებს მაინც უნდა ასახავდეს COFOG-ის რეკომენდაციის შესაბამისად ათი კატეგორიის და იმ ჯგუფების მიხედვით, რომლებიც ცველაზე მნიშვნელოვანია სახელმწიფო სტრატეგიულ ამოცანებთან მიმართებაში (მაგალითად, "განათლების" ჯგუფის სხვადასხვა კატეგორიების განსხვავება).

3. GFS-ის ეკონომიკური კლასიფიკაცია

დანახარჯთა ეკონომიკური კლასიფიკაცია საჭიროა ბიუჯეტის ანალიზისა და მაკროეკონომიკური პოლიტიკის მდგომარეობის განსაზღვრის მიზნით. მაგალითად, სახელმწიფო ხარჯებში ხელფასების წილი და სახელმწიფო საწარმოებში ტანსფერების ღირებულება ფისკალური პოლიტიკის ზემოქმედების მნიშვნელოვანი საზომებია. ფისკალური და ეკონომიკური ანალიზის მიზნებისათვის მნიშვნელოვანია განვასხვაოთ ა) პროცენტის გადახდა (რომელიც ხარჯებითი ოპერაციაა) სესხების დაბრუნებისგან (რაც დაფინანსების ოპერაციაა) და ბ) მიმდინარე დანახარჯები⁵ კაპიტალური დანახარჯებისგან. ეკონომიკური კლასიფიკაციის მინიმალური მოთხოვნა GFS-ის სახელმწიფო ხარჯების ეკონომიკურ კლასიფიკაციასთან შესაბამისობის დაცვაა.

GFS-ის 1986 წლისეული ვერსია საკასო მეთოდითა შედგენილი, ხოლო ეროვნული ანგარიშების სტანდარტები (SNA 93 და ESA 95) კი დარიცხვის მეთოდით. GFS 2000 შედგენილია დარიცხვის მეთოდით და იმის გათვალისწინებით, რომ იყოს ფისკალური ანგარიშებისა და ეროვნული ანგარიშების სტატისტიკური შედარების შესაძლებლობა. ძირითადი კაპიტალის ცვეთის გამოკლებით, სახელმწიფო ოპერაციების ეკონომიკურ კლასიფიკაციაში მოცემული მუხლები (როგორც ეს GFS 2000-შია ნაჩვენები) თანაბრად ვრცელდება როგორც საკასო, ისე დარიცხვის მეთოდებზე (იხ. ქვემოთ მოცემული 4.1. ცხრილი).

რამდენიმე შემთხვევაში სტანდარტული GFS ცხრილები მოიცავს წმინდა მუხლებს. ისინი შესაძლოა საკამარისი იყოს მაკროეკონომიკური ანალიზის მიზნებისათვის, მაგრამ არა ბიუჯეტის ფორმულირებისა და მართვისთვის. სამთავრობო ანგარიშებში აუცილებელია აისახოს ფულადი სახსრების საერთო მოძრაობა. ამგვარად, სტრატეგიის ფორმულირების თვალსაზრისით, ფინანსური აქტივების შექმნა ახალი სტრატეგიული მიზნებისათვის (მაგალითად, სახელმწიფო საწარმოზე გაცემული სესხი) გამოყოფილ უნდა იქნას იმ სესხების დაფარვისგან, რაც წინა სტრატეგიული გადაწყვეტილებების შედეგია.

დანახარჯების და/ან ხარჯების ეკონომიკური ხასიათის და ფუნქციის დაპირისპირებითი კლასიფიკაცია ბიუჯეტის ანალიზის ძალზე სასარგებლო ინსტრუმენტია. ასეთი ანალიზის შედეგად მიღებული მონაცემები გამოავლენს იმ საშუალებებს, რომლითაც მთავრობა ასრულებს მის მიერ ნაკისრ ფუნქციებს. ამგვარი კლასიფიკაციის მაგალითი მოცემულია ცხრილში 4.1..

4. მუხლობრივი (ან აღრიცხვის ობიექტთა) კლასიფიკაცია

ბიუჯეტის მართვის მიზნებისათვის, ტრადიციულად ბიუჯეტები შედგენილია მუხლობრივი (აღრიცხვის ობიექტთა) კლასიფიკაციით. ეს უკანასკნელი შესყიდვებს ბიუჯეტის კონტროლისა და მონიტორინგისათვის გამოყენებული ისეთი კატეგორიების მიხედვით აჯგუფებს, როგორცაა, მაგალითად, პერსონალის სხვადასხვა ტიპის დანახარჯები, მივლინების და ბეჭდვის ხარჯები, საკუთრების იჯარა და ა. შ. საქონლისა და მომსახურების შემთხვევაში, მუხლობრივი კლასიფიკაცია გამოიყენება დანახარჯთა კლასიფიკაციისათვის.

მუხლობრივი კლასიფიკაცია ეკონომიკური კლასიფიკაციის ცვეთალებზეა, მაგრამ რამდენიმე ქვეკანაში საჭიროა მისი შეცვლა და GFS-ის ეკონომიკურ კლასიფიკაციაზე მორგება. საქონლისა და მომსახურების შემთხვევაში ამის განხორციელება შესაძლებელია მუხლობრივი კლასიფიკაციის რეორგანიზების გზით,

მხრილი 4.1. სარეგისტრაციო/დანახარჯების ფუნქციონალური და ეკონომიკური ქვასიფიკაცია

ფუნქციონალური კლასიფიკაცია	ეკონომიკური კლასიფიკაცია	თანამშრომელთა კომპენსაცია	საქონლისა და მომსახურების გამოწვევა	ძირითადი კაპიტალის ცვლილება (1)	ზარეული	სხვა ქონებრივი ზარეუბი	უესაღებო	გრანტები	სოციალური შედეგები	კაპიტალის გადაცემა და სხვა ზარეუბი	ძირითადი საშუალებების შექმნა	ფინანსური აქტივების სტრატეგიული მიზნებისათვის წინადა შექმნა
თაღდაცვა												
სახელმწიფო წესრიგი და უსაფრთხოება												
ეკონომიკური საქმეები												
გარემოს დაცვა												
ბინამშენებლობა და სოფლისურების მომსახურების												
ჯანდაცვა												
დახვეწება, კულტურა და რელიგია												
განათლება												
სოციალური დაცვა												

(1) მხოლოდ დარიცხვის მთლიანი

რომლის საშუალებითაც დარიცხვის ობიექტები GFS-ის ეკონომიკური კატეგორიების ქვეკატეგორიები გახდება. ტრანზფერებისა და სხვა მუხლებისათვის შესაძლოა საჭირო გახდეს ობიექტების ერთგვარიანი კატეგორიების მიხედვით დაყოფა, რაც GFS-ის კლასიფიკაციის შესაბამისი იქნება. კაპიტალური დანახარჯები მკაცრად უნდა იქნას განსაზღვრული SNA93-ისა და ESA95-ის სტანდარტების მიხედვით.

მუხლობრივი კლასიფიკაცია ხშირად ასოცირდება ბიუჯეტის ფორმულირების ისეთ მიდგომასთან, რომელიც უყარდება, ძირითადად, დანახარჯებსა და ასივნიებათა მართვის მკაცრ წესებზე ამახვილებდა. თუმცა, წინასწარ ეფექტურ შიდა მმართველობით სისტემაში საჭიროა ზორციელდებოდეს დანახარჯთა მკაცრი მონიტორინგი. არ არის საჭირო, ფინანსთა სამინისტრომ შემოწმოს რესურსების განაწილება ისეთ დანახარჯებზე, როგორცაა კვლევისა და სხვა მასალების შექმნა, მაგრამ ზარევაზე პასუხისმგებელი ერთეულების ხელმძღვანელებს კი ამის გაკეთება ევალებათ. სასურველია, განხორციელდეს ისეთი დანახარჯების მუხლთა ზუსტი მონიტორინგი, რომლებზეც არსებობს დაჯილდების წარმოშობის რისკი (მაგალითად, როგორცაა გაზის მოხმარება, ელექტრო ენერჯითა და სხვა სახელმწიფო კომუნალური მომსახურებით სარგებლობა). ამისათვის კი აუცილებელია დანახარჯთა კლასიფიკაციის შესაფერის დონეზე წარბოება. ზოგიერთ შემთხვევაში, შესაძლოა საჭირო გახდეს ზოგიერთი მუხლის დახვეწა ან დაცვა. მაგრამ, ამისათვის აუცილებელი არ არის დანახარჯთა ძალზე დეტალური კლასიფიკაცია.

5. ადმინისტრაციული კლასიფიკაცია

დანახარჯთა ადმინისტრაციული კლასიფიკაცია (სახელმწიფო ორგანიზაციების მიხედვით) საჭიროა სახელმწიფო დანახარჯების ძირითად ჯგუფებზე პასუხისმგებლობათა განსაზღვრისა და ბიუჯეტის ყოველდღიური ადმინისტრირებისათვის. თითოეული სამინისტროს, დეპარტამენტისა და უწყებისათვის დანახარჯები

უნდა დაეყოს დამოუკიდებელ ნაწილებად. ადმინისტრაციული კლასიფიკაცია ორგანიზებულ უნდა იყოს ბიუჯეტის მართვაზე პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების სხვადასხვა დონეების შესაბამისად (მაგ.: დარგობრივ სამინისტროებში არსებული ადმინისტრაციული ერთეულები, რომლებიც თანამშრომლობენ ფინანსთა სამინისტროსთან ბიუჯეტის მომზადებისას, ან ერთეულები, რომლებიც საფინანსო ანგარიშებს პარალელურად წარუდგენენ). იგი, ასევე, მორგებული უნდა იყოს საბიუჯეტო ადმინისტრაციის ორგანიზაციულ მოწყობას (მაგალითად, დარგობრივ სამინისტროში არსებული იერარქიული დონეები, რომლებსაც უშუალო ურთიერთობა აქვთ ხაზინასთან გადახდების შემოწმებისას).

ზოგიერთ ქვეყანაში დანახარჯების შესახებ არსებული სტატისტიკური ინფორმაცია წარმოდგენილია ორგანიზაციების მიერ, მაგრამ ამას ყოველთვის არ აქვს სრულყოფილი და თანმიმდევრული ხასიათი. მაგალითად, პერსონალის დანახარჯები შესაძლოა წარმოდგენილი იყოს სამინისტროს დონეზე, მაშინ, როცა მიმდინარე დანახარჯები მოწოდებულია სახელმწიფო ერთეულების დაბალი დონეების (მაგალითად, დეპარტამენტების ან დაქვემდებარებული უწყებების) მიერ. ეს შესაძლოა მოსახერხებელი იყოს ადმინისტრაციისა და კონტროლისათვის, მაგრამ ამავედროულად, რთულდება სხვადასხვა სამინისტროებისა და უწყებების საოპერატიული ხარჯების შეფასება.

პროექტი წარმოადგენს ერთ, არაგაყოფად საქმიანობას, რომელსაც ფიქსირებული ვადები და ცალკე ბიუჯეტი აქვს. ზოგიერთი პროექტი იმართება სპეციალური ორგანიზაციული დონისძიებების საშუალებით (მაგალითად, მათ გააჩნიათ პრაქტიკული ანგარიშები). ასეთ შემთხვევებში, პროექტი შეიძლება განხილული იქნას, როგორც ხარვეზზე პასუხისმგებელი იმ ერთეულის ქვეანაყოფი, რომელიც პასუხისმგებელია მის მართვაზე და, შესაბამისად, ჩათვალოს ადმინისტრაციული კლასიფიკაციის ყველაზე დაბალ დონედ. პროექტები შესაძლოა, ასევე, განხილულ იქნას პროგრამისა და საქმიანობის კლასიფიკაციის დონედ.

6. პროგრამული კლასიფიკაცია

პროგრამა წარმოადგენს საქმიანობათა ნაკრებს, რომლებიც აკმაყოფილებს განსაზღვრულ ამოცანებს (მაგალითად, ზორების წარმოების განვითარება). COFOG-ისგან განსხვავებით, პროგრამების მიხედვით კლასიფიკაცია ითვალისწინებს მთავრობის სტრატეგიულ ამოცანებს და იმას, თუ როგორ მოხდება ამ სტრატეგიების განხორციელება.

საერთოდ, პროგრამა რამდენიმე საქმიანობისგან და/ან პროექტისგან შედგება. საბიუჯეტო სისტემაში პროგრამის ცნება შესაძლოა გამოყენებულ იქნას სპეციალური საქმიანობებისათვის, ან როგორც დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემის ელემენტი. როცა პროგრამა ბიუჯეტის კლასიფიკაციის სისტემის კატეგორია და ყველა დანახარჯი პროგრამადაა კლასიფიცირებული, მათ შეიძლება ჰქონდეთ, ან არ ჰქონდეთ განსაზღვრული განრიგი.

პროგრამას გააჩნია ნათლად განსაზღვრული ბიუჯეტი. იგი განსხვავდება სტრატეგიისგან, რომელიც იმ საქმიანობათა განსხვავებული ტიპის ვჯეუფებს მოიცავს, რომლებსაც სხვადასხვა პირდაპირი ბენეფიციარი ჰყავთ. სტრატეგიები მიმართულია საერთო მიზნებისა და ამოცანებისაკენ. ის, ჩვეულებისამებრ, არ ირღვევა საბიუჯეტო ვადებით და განრიგით. ხშირად იგი შედგება ფაქტიური ან დადგენილი ხარჯებით პროგრამებისგან, საგადასახადო დონისძიებებისა და ინსტრუქციებისგან. დანახარჯთა კლასიფიკაციის თვალსაზრისით, საქმიანობა წარმოადგენს პროგრამის დაყოფას ერთგვაროვან კატეგორიებად (მაგალითად, ექცინაციის საქმიანობის დაყოფაზე თაიდან აცილების პროგრამებში გაერთიანება, რაც რამდენიმე საქმიანობას აერთიანებს).

“ზოგადი ფუნქციის” ან “სტრატეგიული სფეროს”, “პროგრამის” და “საქმიანობის” იერარქია სახელმწიფო სტრუქტურის (“სამინისტრო”, “დირექტორატი” და “განყოფილებები”) მსგავსია. თეორიულად, ფუნქციონალურ და პროგრამულ სტრუქტურასა და მთავრობის ორგანიზაციულ სტრუქტურას შორის არ არსებობს სისტემატური კავშირი, მაგრამ როგორც ანგარიშვალდებულებისათვის, ისე მმართველობითი მიზნებისათვის, მნიშვნელოვანია პროგრამის სტრუქტურის ორგანიზაციული პასუხისმგებლობის მიხედვით შექმნა. ქვემოთ მოცემულ სქემაში 4.1. ასახულია პროგრამულ/საქმიანობათა კატეგორიებისა და სხვა კლასიფიკაციების შორის კავშირი. ამ სქემაში მოცემული ორგანიზაციის მიერ განხორციელებული საქმიანობები უზრუნველყოფს აუცილებელ კავშირს პროგრამის სტრუქტურასა და ორგანიზაციულ სტრუქტურას შორის.

დანახარჯების პროგრამების მიხედვით, კლასიფიკაცია ორ მიზანს ემსახურება: (1) ამოცანებისა და სტრატეგიების განსაზღვრა და ნათლად ჩამოყალიბება და (2) საოპერატიო საქმიანობის ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების საშუალებით ზედამხედველობა, რაც შეიძლება დაკავშირებული იყოს განსაზღვრული პროგრამის დანახარჯებთან, პროდუქტთან და შედეგებთან. პროგრამების მიხედვით კლასიფიკაციამ შესაძლოა გააუმჯობესოს გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. თუმცა, პროგრამული კლასიფიკაცია მაინც არ არის სრულყოფილი და მისი საშუალებით არ უნდა მოხდეს ყურადღების უფრო მნიშვნელოვანი საკითხებიდან (მაგალითად, ძირითადი სტრატეგიული საკითხების შესაფერისი ანალიზი) გადატანა.

7. სხვა კლასიფიკაციები

სხვა კლასიფიკაციები შესაძლოა საჭირო გახდეს, მაგალითად, ევროკავშირში გაწევრიანებამდე გამოყოფილი ფულადი სახსრების მართვისათვის. დანახარჯები კლასიფიცირებული უნდა იყოს დაფინანსების წყაროს მიხედვით, ხოლო მსგავსი ფონდები გამოყენებულ უნდა იქნას გარე სესხებისა და გრანტების აღსარიცხავად. აგრეთვე, უნდა განისაზღვროს დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები ამ საზღვრის საექსპლუატაციო ანგარიშში. ბიუჯეტის მართვისათვის შესაძლოა საჭირო გახდეს სხვა საექსპლუატაციო კლასიფიკაციის შემოღებაც. მაგალითად, პარლამენტი ხშირად მიმართავს თხოვნით მთავრობას, წარმოადგინოს ინფორმაცია რეგიონთა დანახარჯების შესახებ. ბიუჯეტის მართვის საინფორმაციო სისტემა საკმარისად მოქნილი უნდა იყოს, რათა გააერთიანოს კლასიფიკაციის ის მოთხოვნები, რაც მისი შექმნისას არ არსებობდა.

8. განხორციელების საკითხები

ა. დანახარჯთა კლასიფიკაცია და ბიუჯეტის მართვა

ბიუჯეტის მართვის თვალსაზრისით, ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხები, რომლებიც დანახარჯთა კლასიფიკაციას უკავშირდება, შემდეგია:

- ასიგნებათა აღრიცხვისათვის (“საბიუჯეტო საბუღალტრო აღივსება”), საბუღალტრო გატარებებისათვის, კოდიფიკაციის ოპერაციებისათვის და ა. შ. აუცილებელია დანახარჯთა ისეთი კლასიფიკაციის განსაზღვრა, რაც სულ მცირე, გულისხმობს შესაბამის ადმინისტრაციულ კატეგორიებს (მაგალითად, ზარეკავზე პასუხისმგებელ ერთეულებს) და შესაძლოა ზარეკავზე პასუხისმგებელი ერთეულების დამატებითი ქვედანაყოფსაც საქმიანობის, დაფინანსებისა და ეკონომიკური (აღრიცხვის ობიექტთა) კლასიფიკაციის მიხედვით.
- ბიუჯეტის საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარსადგენად საჭიროა “ასიგნებათა” განსაზღვრა, ანუ იმის დადგენა, თუ რა არის საყალიბებელი აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის (სამინისტროს ბიუჯეტი, სამინისტროს ფარგლებში არსებული პროგრამა, ინდივიდუალური ობიექტები და ა. შ.).
- ბიუჯეტის მართვისათვის აუცილებელია განისაზღვროს, თუ რომელ დონეზე ხდება საბიუჯეტო მუხლებს შორის ტრანსფერების, კონტროლის და ა. შ. წესების დადგენა (ანუ მუხლების, ეკონომიკური კატეგორიების, პროგრამების და ა. შ. დონეზე). ზოგჯერ ობიექტთა კოდების “რაციონალიზაციამ” გამოიწვია წინასწარი კონტროლის გაზრდა, რადგან შემოღებულ იქნა დამატებითი მუხლები. საბიუჯეტო კლასიფიკაციაში მომზადარი ცვლილება უნდა მოიცავდეს ასიგნებათა მართვის წესების მიმოხილვას და შეთავაზებული ცვლილების ზეგავლენას ბიუჯეტის ადმინისტრირებაზე.

ბ. ადმინისტრაციული და ინსტიტუციონალური საკითხები

დანახარჯთა კლასიფიკაციისათვის, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა სისტემის რეფორმირების ხელის შემშლელი ტექნიკური და ინსტიტუციონალური დამბრკოლებების განსაზღვრა. ყურადღება უნდა დაეთმოს საბუღალტრო წიგნების ორგანიზებასა და საინფორმაციო სისტემებს. მაგალითად, როცა პროცენტის გადახდა გაერთიანებულია ვალის დაფარავასთან, აუცილებელია მათი განცალკევება, მაგრამ უფრო მნიშვნელოვანია იმის შემოწმება, თუ როგორ აწარმოებს ვალების მენეჯმენტის ოფისი საბუღალტრო წიგნებს. ამასთანავე, ცუდად მოწყობილია საინფორმაციო სისტემა შესაძლოა შეაფერხოს დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემის რეფორმირება. ამგვარად, ამ რეფორმის განხორციელებამდე აუცილებელია შესწავლილ იქნას გამოყ-

ენებელი პროგრამული უზრუნველყოფა. ეს უკანასკნელი არა მარტო არსებულ კლასიფიკაციის სიტემას უნდა შეესაბამებოდეს, არამედ ხელს არ უშლიდეს სისტემის შემდგომ განვითარებას.

დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემების რეფორმირება ვერ აღმოუხერხის ანგარიშგების ნაკლოვანებებს, რაც არაადამაქყოფილებელი ინსტიტუციონალური წყობის შედეგია. მაგალითად, ძლიერმა დამატებითმა საბიუჯეტო ფონდმა შესაძლოა წინააღმდეგობა გაუწიოს კლასიფიკაციის უფრო "გამჭვირვალე" სისტემის შემოღებას. ასეთ შემთხვევებში ინსტიტუციონალური საკითხები შესაბამისად უნდა იქნას მოგვარებული. ასევე, არ უნდა მოველოდეთ იმას, რომ ბიუჯეტის კლასიფიკაციის რეფორმა შეცვლის ადმინისტრაციულ რეფორმას.

გ. ანგარიშგება და კოდეფიკაცია

დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემის რეფორმირების დროს საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში ცვლილებების შეტანისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს საჭირო ოპერაციების სწორად განსაზღვრავაზე. ხშირად, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სისტემის რეფორმის გატარებისას არსებობს იერარქიულ ნომენკლატურაში ან ყოველდღიური ადმინისტრირების დროს გამოყენებულ კოდებში ანგარიშგებისათვის საჭირო ყველა კატეგორიის (ფუნქციები, პროგრამები და ა.შ.) კოდის ჩართვის მცდელობა. ამის შედეგად, კოდეფიკაციის სისტემამ, რომელიც ოპერაციათა სარეგისტრაციოდ გამოიყენება, როული სამართავი ხდება, განსაკუთრებით კი მაშინ, როცა ბიუჯეტის შესრულება სრულად კომპიუტერიზებული არ არის. ამან რამდენიმე ქვეყანაში დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემის რეფორმირების შეუერხება და დაყოვნება გამოიწვია.

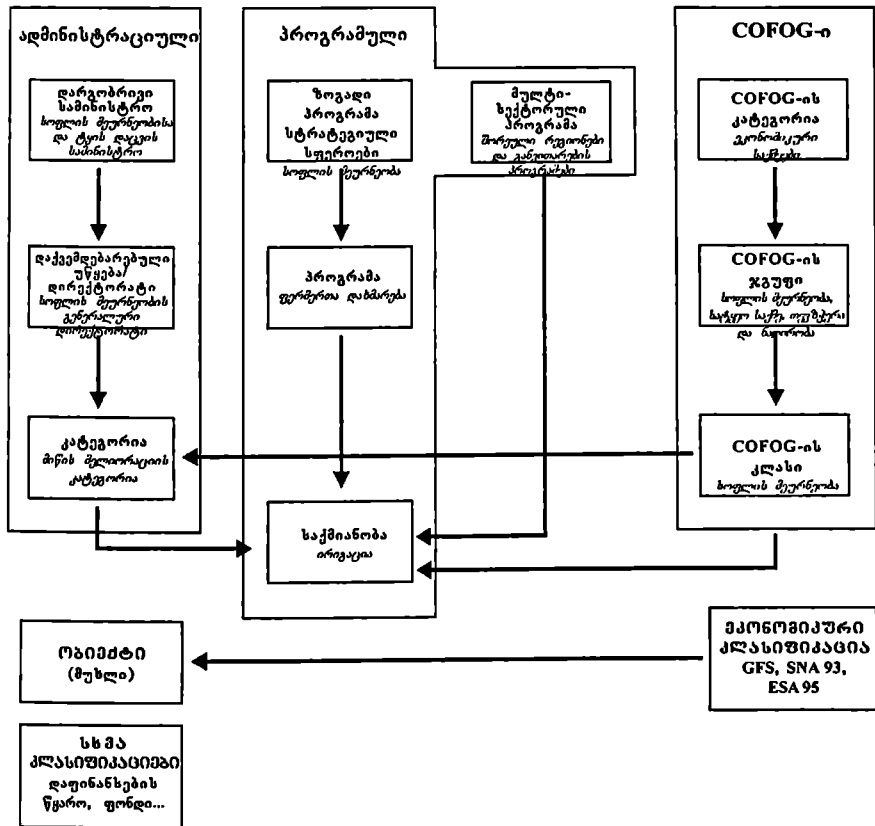
შესაძლებელია ასეთი როული სტრუქტურების თავიდან აცილება. მაგალითად, ქვეყნებს, რომელთაც დეტალური ადმინისტრაციული კლასიფიკაცია გააჩნიათ, არ სჭირდებათ ანგარიშგათა ფორმატისა და კოდეფიკაციის სისტემების ფორმატის შეცვლა იმისათვის, რომ ანგარიშგება COFOG-ის მიხედვით მოხდეს. SNA93-სა და GFS-შიც იგივე მოსაზრებებს გამოთქმულია.⁶ მაგალითად, თუ გადახდების შესახებ ანგარიში შედგენილია "კატეგორიების/პროექტების" მიხედვით კლასიფიკაციის შესაბამისად და "კატეგორიები/პროექტები" COFOG-ის სისტემის მიხედვითაა კატეგორიებად დაყოფილი, შესაძლებელია გადახდების COFOG-ის სისტემის მიხედვით წარმოდგენა, რაც ანგარიშისა და იმ ცხრილის დაკავშირებით მოხდება, რაშიც ორგანიზაციები COFOG-ის კატეგორიების მიხედვითაა კლასიფიცირებული. ამის გაკეთება ადვილად შესაძლებელი პერსონალური კომპიუტერისა და შესაბამისი პროგრამის დახმარებით. განსაკუთრებულ შემთხვევებში, სადაც ხარჯავზე პასუხისმგებელ ერთ ერთულს რამდენიმე ფუნქცია ენიჭება, აუცილებელია, COFOG-ის შესაბამისად, საქმიანობათა შესაფერისი ორგანიზაციის მიხედვით კლასიფიცირება, მაგრამ ამისათვის არ არის საჭირო კლასიფიკაციის სტრუქტურის მნიშვნელოვანი ცვლილებები. ადმინისტრაციულ კოდებში შეტანილი მცირეოდენი დამატება საკმარისია იმისათვის, რომ განისაზღვროს შესაბამისი საქმიანობა. იგივე მიდგომა შეიძლება გამოყენებულ იქნას პროგრამული კლასიფიკაციის შემთხვევაშიც.

სქემაში 4.1. ასახულია დანახარჯთა კლასიფიკაციის სხვადასხვა ქვესისტემები და მათ შორის კავშირი. კატეგორიის (ან ზოგიერთ შემთხვევაში საქმიანობის), მუხლების და დეფინანსების წყაროს (ან ფონდის) კომბინირებით დანახარჯთა კლასიფიკაციის ქვესისტემას "საერთო მნიშვნელს" ანიჭებს. ბიუჯეტის ყოველდღიურ ადმინისტრირებაში გამოყენებული კოდეფიკაციის სისტემა უნდა განსაზღვრავდეს სა საერთო მნიშვნელს, მაგრამ არ არის საჭირო აღწერდეს დანახარჯთა მუხლის დანარჩენ ატრიბუტებს.

კლასიფიკაციის სისტემის საერთო კატეგორიაში (მაგალითად, ადმინისტრაციულ კატეგორიაში) საჭიროა არსებობდეს დეციმალური ან იერარქიული კოდეფიკაცია (მაგ.: დარგობრივი სამინისტროს, გენერალური დირექტორატის, კატეგორიის იერარქიის საჩვენებლად). რამდენიმე ქვეყანაში ეს იერარქიული მიდგომა მიღებულია ყოველდღიურ მართვამდე გამოყენებულ საბიუჯეტო ნომენკლატურაში. ნომენკლატურა ორგანიზებულია შემდგომარა: დარგობრივი ადმინისტრაციული-დირექტორატი-ხარჯავზე პასუხისმგებელი ერთეული-მუხლი/ობიექტი-საბიუჯეტო კოდი (მათ შორის ადმინისტრაციული და მუხლების/ობიექტების კოდეფიკაცია).

ასეთი იერარქიის დაწესება მნიშვნელოვანია ბიუჯეტში გასაღების წარდგენის ან ახდენისათვის მართვის წესების განსაზღვრისათვის. იერარქიული ან დეციმალური კოდეფიკაცია სასარგებლოა ფინანსური მართვის ისეთ გარემოშიც, სადაც პროცედურები ხელთ სრულდება (კომპიუტერიზებული სისტემებისაგან განსხვავებით), მაგრამ აუცილებელია ის რაც შეიძლება მარტივად ზორციელდებოდეს. კომპიუტერიზებულ გარემოში და საბიუჯეტო ოპერაციების "შეღარებით მონაცემთა ბაზაში" აღრიცხვისას, იერარქიული კოდეფიკაციის სისტემა ნაკლებად სასარგებლოა. შედარებით საბიუჯეტო მონაცემთა ბაზა შედგება

სქემა 4.1. დანახარჯთა კლასიფიკაციის შორის არსებული კავშირის ილუსტრაცია



განსაზღვრული წესით დაკავშირებული ცხრილებისაგან. თითოეული ცხრილი უნდა შეესაბამებოდეს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სისტემის მხოლოდ ერთ კატეგორიას, ხოლო კოდები განისაზღვროს ცხრილებისა და კატეგორიების მიხედვით (ორგანიზაცია, ფუნქცია, მუსლი/ობიექტი და ა. შ.). ანგარიშებისა და ავტომატიზირებული კონტროლის განხორციელებისათვის შესაძლებელია მოხდეს ამ ელემენტარული კატეგორიებისა და კოდების მრავალგვარი კომბინირება.

ბ. ბიუჯეტში დანახარჯების წარდგენა

1. ძირითადი მოთხოვნები

საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენილი ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს ყველა იმ ელემენტს, რაც საჭიროა საბიუჯეტო და ფისკალური პოლიტიკის მუშავებისთვის. ასევე უნდა წარდგენილი უნდა იყოს იმგვარად, რომ პარლამენტმა შეძლოს მათი შესაბამის დონეზე შესწავლა. ინფორმაცია შემოსავლების, ხარჯებზე, სახელმწიფო სესხებზე და სხვა ფისკალურ მონაცემებზე ერთად უნდა იყოს წარდგენილი.

ასიგნებათა სასურველი რიცხვი დამოკიდებულია სხვადასხვა ელემენტზე, მაგალითად, როგორცაა ამ ასიგნებათა შორის ტრანსფერების მართვის წესები, მთავრობის ორგანიზაციული სტრუქტურა, ბიუჯეტის შედგენის დროს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის ძალაუფლების განაწილება. ასიგნებათა დიდი ოდენობა ამკაცრებს ბიუჯეტის შესრულებას, მაგრამ ისინი საკმარისად დეტალური უნდა იყოს, რომ განსაზღვრავდეს მთავრობის ძირითად სტრატეგიულ ვალდებულებებს, ხოლო პარლამენტს მათი განხილვის საშუალებას აძლევდეს.

ზოგიერთ არაევროპულ ქვეყანაში ასიგნებათა რიცხვი ლიმიტირებულია დაახლოებით ოცამდე ან უფრო ნაკლებ ციფრამდე. დეტალური წლოური დანახარჯების გეგმა მზადდება ორგანიზაციის, პროგრამის, ეკონომიკური კატეგორიის მიხედვით, მაგრამ იგი, ძირითადად, წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების საზღვარებისათვის შექმნილ შიდა მმართველობით ღოკუმენტს. ასეთ შემთხვევებში, პარლამენტის ძალაუფლება ბიუჯეტის შედგენის მიმართ ძალზე შეზღუდულია და სრულყოფილი მართვის ძირითადი კრიტერიუმები არ სრულდება.

საბიუჯეტო ასიგნებანი შესაძლოა მოიცავდეს საინფორმაციო მუხლებს, ზოგიერთი ქვეყნის ბიუჯეტში ასეთი მუხლები ათასობით მოიძებნება, ზოგან კი ეს რიცხვი უფრო შეზღუდულია. დიდი რაოდენობის მუხლები ართულებს ბიუჯეტის ანალიზს და საჭიროებს შეჯამებების გაკეთებას, რათა მასალა ადვილად წაითხვადი გახდეს.

ძალზე მნიშვნელოვანია ბიუჯეტში ნათლად განისაზღვროს, თუ მთავრობის რომელი ორგანიზაცია პასუხისმგებელი დანახარჯთა თითოეული ძირითადი მუხლის ან პროგრამის მართვაზე. გასაულები წარმოდგენილი უნდა იყოს დარგობრივი სამინისტროს და მისი ძირითადი განყოფილებების მიერ, როგორც ეს 4.2. ჩანართშია მიტყული.

თუ კლასიფიცირება პროგრამების მიხედვით ხდება, მაშინ პროგრამები უნდა გაერთიანდეს გასაულების წარდგენაში, იმის მიხედვით, თუ რომელი ორგანიზაცია მის მართვაზე პასუხისმგებელი, ან დამოუკიდებლად უნდა იქნას წარდგენილი. ეს უკანასკნელი მიდგომა უფრო მოქნილია პროგრამის სტრუქტურის ორგანიზებისათვის და მისი ურთიერთობისათვის ადმინისტრაციულ სტრუქტურასთან. მაგალითად, როცა დარგობრივი სამინისტროში ზოგი პროგრამა გენერალურ დირექტორატს ეკუთვნის, ხოლო დანარჩენები კი დეპარტამენტებს ან განყოფილებებს, რთულია ასეთი ინფორმაციის საერთო პრეზენტაციაში ჩვენება. შედარებითი მონაცემთა ბაზის მართვის სისტემები საშუალებას იძლევა მოხდეს გასაულების სხვადასხვა ტიპების ბიუჯეტში წარდგენა, რასაც შესაძლოა აქონდეს დეტალური ან შეჯამებული სახე.

ჩანართი 4.2. პასუხისმგებლობათა მიხედვით კლასიფიცირებაში: საბიუჯეტო გასაულები

დარგობრივი სამინისტრო (ან უწყება)

დირექტორატი (ან სხვა ძირითადი ადმინისტრაციული ქვეანაყოფი)

პროგრამა და პროექტი

მიმდინარე დანახარჯები

ადგილობრივი რესურსები (საერთო ფონდი)

მუხლი

სხვა ფონდები (თუ ასეთი არსებობს)

მუხლი

გარე რესურსები

მუხლი

კაპიტალური დანახარჯები (ადგილობრივი/გარე რესურსები)

ადგილობრივი რესურსები (საერთო ფონდი)

მუხლი

სხვა ფონდები (თუ ასეთი არსებობს)

მუხლი

გარე რესურსები

მუხლი

წარდგენილი გასაღები შედარებული უნდა იყოს გასული წლის გასაღებთან.

3. თანდართული ბიუჯეტები

ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტი წარდგენილია რამდენიმე დამოუკიდებელი ნაწილის ან დოკუმენტის ე. წ. "თანდართული ბიუჯეტების" სახით, მაგალითად, როგორცაა "მიმდინარე ბიუჯეტი", "განვითარების ბიუჯეტი", "ადმინისტრაციული აღჭურვის ბიუჯეტი" და "სოციალური დაცვის ბიუჯეტი". თანდართული ბიუჯეტები შესაძლოა საჭირო იყოს სამართლებრივი და ადმინისტრაციული მოწყობის გამო. ზოგიერთ ქვეყანაში ისინი აუცილებელია განსაზღვრული უწყებებისათვის (უნივერსიტეტები, სასამართლოები და ა. შ.) ავტონომიის მინიჭებისათვის. თუმცა, ბიუჯეტის ასეთი დანაწევრებული წარდგენის პრობლემების შეზღუდვისათვის, სასურველია, მოხდეს თითოეული დარგობრივი სამინისტროს მთლიანი ბიუჯეტის სრულად ჩვენება (მათ შორის, შესაბამისი თანდართული ბიუჯეტების შენიშვნების მუხლებისაც). თანდართულ ბიუჯეტთა დანახარჯების კლასიფიკაცია ზემოთ განხილული პრინციპების მიხედვით უნდა მოხდეს.

4. ბიუჯეტის წარდგენის სხვა ფორმები

ა. ფუნქციისა და პროგრამის მიხედვით წარდგენა

ბიუჯეტის ფუნქციის მიხედვით წარდგენაში ნაჩვენებია უნდა იყოს დანახარჯთა განვითარება ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში. უფრო გამართლებულია შედარების ფუნქციების მიხედვით გაკეთება, ვიდრე ორგანიზაციების ან პროგრამების მიხედვით, რადგან ადმინისტრაციული და პროგრამული სტრუქტურები უფრო ნაკლებად სტაბილურია, ვიდრე ფუნქციური სტრუქტურა. ასეთ პრეზენტაციაში, ასევე, მოცემული უნდა იყოს ფაქტების დეტალური აღწერა, მათ შორის მიხედვისა და მოსალოდნელი შედეგების ასსნაც, რაც წარმოადგენილი იქნება ძირითადი სექტორული სტრატეგიული ამოცანებისა და ფუნქციების მიხედვით (ასევე, პროგრამებისა და საქმიანობის მიხედვით, თუ დეტალური კლასიფიკაცია ზორცილებდა). როგორც ზემოთ აღინიშნა, პროგრამები ორგანიზაციის მიერ გაკეთებულ პრეზენტაციაში უნდა გაერთიანდეს, ან დამოკიდებლად იქნას წარმოადგენილი.

გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვა შეიძლება დაერთოს ბიუჯეტს, თუ შესაბამისი წესით იქნება მომზადებული.

ბ. კაპიტალური დანახარჯების წარდგენა

ზოგიერთი ქვეყანა კაპიტალურ და მიმდინარე დანახარჯებს დამოუკიდებელ დოკუმენტებში ან ბიუჯეტის ორ სხვადასხვა ნაწილში წარმოადგენს, ნაკლებად გაერთიანებული სტრუქტურის შექმნისა. ყოველივე ეს ართულებს დარგობრივი სამინისტროების ბიუჯეტების ანალიზს, ამიტომ ამის გაკეთება რეკომენდირებული არ არის. თუმცა, ანალიზისა და ეფექტური სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღებისათვის⁷ აუცილებელია არსებობდეს შეკვთილი გამოჯვანა მიმდინარე და კაპიტალურ დანახარჯებს შორის. ბიუჯეტის შემადგენელი კაპიტალური დანახარჯების (ბიუჯეტის დანართში ან შეჯამებებში) და ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროექტების მომავალი ხარჯების ცალკე ჩვენება აადვილებს ბიუჯეტის ანალიზს. ასეთი ინფორმაციის მომზადების შემთხვევაში, ბიუჯეტში, ასევე, წარმოადგენილი უნდა იყოს ფორვარდულ ვალდებულებებზე გაკეთებული ნებათაშეიშვები და უკეთესია, თუ წარმოადგენილი იქნება მომავალი გადახდების საგარეულო განრიგაც. იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამები ბიუჯეტისგან დამოუკიდებლად მოხდის, სასურველია, სახელმწიფო ბიუჯეტისა და საინვესტიციო პროგრამის შედარება საბიუჯეტო პროგრამებში მოხდეს (მაგალითად, საბიუჯეტო დანართებში ან შენიშვნების მუხლებში).

გ. მიღებული დახმარებებით დაფინანსებული პროექტები

მიღებული დახმარებებით დაფინანსებულ პროექტებში მოცემულია როგორც კაპიტალური, ისე მიმდინარე დანახარჯები. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანაში ძალზე რთულია ბიუჯეტში გარე წყაროებით დაფინანსებული პროექტების განსაზღვრა, რადგან მათი კაპიტალური და მიმდინარე დანახარჯები შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროს ბიუჯეტის დამოუკიდებელ ნაწილებშია წარმოადგენილი. ეს შესაბამისაა ზემოთ მოცემულ რეკომენდაციებს იმის შესახებ, რომ დანახარჯთა კლასიფიკაცია ეკონომიკური

კატეგორიის შესაბამისად მოხდეს. მიუხედავად ამისა, სრულყოფილი მართვისა და გამჭვირვალობის მიზნებისათვის აუცილებელია მიღებული დახმარებებით დაფინანსებული პროექტების ბიუჯეტში ნათლად განსაზღვრა, განსაკუთრებით კი მაშინ, როცა ისინი დიდი მოცულობისაა. ამგვარად, სასურველი იქნება, თუ ის ქვეყნები, რომლებიც სარგებელს დახმარებით იღებენ, საბიუჯეტო დანართებში წარმოადგენენ გარეშე სახსრებს დაფინანსებული პროექტების ჩამონათვალს, ასევე ადგილობრივ დაფინანსებებსაც. ასეთ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ხსენებისა და გრანტების ჩამონათვალი წარმოდგენილი უნდა იყოს საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში. მიღებული დახმარებებით დაფინანსებული პროექტების ასეთი სახით წარდგენა არ ნიშნავს იმას, რომ ისინი აღარ უნდა იქნას წარდგენილი დარგობრივი სამინისტროების ბიუჯეტებში.

გ. პროგრამული მიდგომები

1. საქმიანობის და პროგრამის ფინანსური დაგეგმარება: წარსული გამოცდილება

ცენტრალიზებული ეკონომიკური დაგეგმვის შქონე ქვეყნებში (მაგალითად, ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში) ბიუჯეტის წარდგენა ტრადიციულად პროგრამის საშუალებით ხდებოდა. ეს ცენტრალიზებული დაგეგმვის მიდგომის და დადგენილი ნორმების საფუძველზე საბიუჯეტო ასიგნებათა მოშვადების შესაბამისად ხორციელდებოდა. ეს ტრადიცია ასეთი ქვეყნების უმრავლესობაში კვლავაც გრძელდება. სხვა ქვეყნებში კი "ტრადიციული" ბიუჯეტად "მუხლობრივი ბიუჯეტი" ითვლება, რომელიც ორგანიზაციული და ეკონომიკური კატეგორიის (მუხლო/ობიექტი) მიხედვითაა წარმოდგენილი, რაოდენ მუხლობრივი ბიუჯეტი კონტრულური ხასიათისა და მოიცავს შესაბამისი კლასიფიკაციის სისტემას, იგი აკმაყოფილებს დანახარჯთა ინტეროლის მოთხოვნებს როგორც ყველაზე დაბალ ორგანიზაციულ, ისე საერთო დონეზე. მისი საშუალებით ხდება ბიუჯეტის მართვასთან დაკავშირებულ პასუხისმგებლობათა ნათლად განსაზღვრა. მუხლობრივი ბიუჯეტის დადებითი მხარე სიმარტივე და არაორაზროვნებაა, რაც ხელს უწყობს რესურსების გამოყენების კონტროლს. მუხლობრივი ბიუჯეტები ასოცირდებოდა (და რამდენიმე ქვეყანაში კვლავაც ასოცირდება) ბიუჯეტის "დანახარჯებზე ორიენტირებით" მოშვადებასთან და მკაცრ და დეტალურ, წინასწარ კონტროლთან. თუმცა, ამასთან დაკავშირებით სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული მიდგომებია. რამდენიმე ქვეყანაში კონტროლის სისტემის ძირითადი მიზანი პერსონალის დანახარჯებსა და სხვა მუხლებს შორის ტრანსფერების გაკეთების თავიდან აცილებაა, ხოლო დეტალური მუხლები კი შეიძლება ჩართული იყოს ბიუჯეტში მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდების მიზნით.

მიუხედავად ამისა, მუხლობრივი ბიუჯეტის ძირითადი კრიტიკა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი არ ეხება სახელმწიფო სტრატეგიის ძირითადი პიუქტებს; მათ კავშირებს ბიუჯეტთან; დანახარჯთა ყველაზე ეფექტური კომბინაციის ძიებას, რათა მოხდეს სახელმწიფო მომსახურების გაწევა. ამ საკითხების მოგვარების მიზნით, ბოლო 50 წლის განმავლობაში მრავალი ინდუსტრიული და განვითარებადი ქვეყანა ცდილობდა, ცხოვრებაში გაეტარებინა საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარების ან პროგრამის ფინანსური დაგეგმარების სისტემა. ასეთი საბიუჯეტო სისტემები შექმნილია იმისათვის, რომ შეეასდეს სამთავრობო საქმიანობათა ეფექტურობა და ქმედუნარიანობა. საქმიანობის ან პროგრამის ბიუჯეტის ფარგლებში ხდება დანახარჯების პროგრამისა და საქმიანობის მიხედვით კლასიფიცირება, თითოეული პროგრამის საოპერაციო მიზნების განსაზღვრა, თითოეული პროგრამისა და საქმიანობისათვის ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების დადგენა. საქმიანობის და პროგრამის ბიუჯეტები მიზნად ისახავს მუხლობრივი ბიუჯეტის შეცვლას და რესურსთა განაწილების ძირითად ინსტრუმენტად გახდომას.

საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარების ფართომასშტაბიანი განხორციელება პირველად დაიწყო ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1949 წელს, რაც პუერტოს კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად მოხდა. აქცენტზე გაკეთდა მთლიანი ხარჯების განსაზღვრაზე, საშუალოა მოცულობის შეფასებასა და ერთეულის ხარჯების შეზღუდვაზე. ყურადღება გამახვილებული იყო შესასრულებელ საშუალება და არა თავად ამოცანების მიზანშეწონილობაზე/საჭიროებაზე. საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარება მიზნად ისახავდა უფრო საოპერაციო ეფექტურობის, ვიდრე ეფექტური განაწილების გაზრდას. 1951 წლიდან აშშ-ს ბიუჯეტი მოიცავდა ბიუჯეტით გათვალისწინებულ პროგრამებისა და საქმიანობების ჩამონათვალს და მათ აღწერას. ზოგიერთ მათგანში წარმოდგენილი იყო შესასრულებელ საშუალოა მოცულობა და ინფორმაცია ხარჯების შესახებ, რაც დარიცხვის მეთოდით იყო გაანგარიშებული. მიუხედავად დიდი მოცულობის ინფორმაციის მიწოდებისა და მრავალრიცხოვანი ანალიზისა, ექსპერიმენტი წარუმატებელი აღმოჩნდა. ტექნიკურ სირთულეებთან ერთად, ისეთ სფეროში, როგორცაა ხარჯების განსაზღვრა, არსებობდა ის პრობლემა, რომ ბიუჯეტში შესაბამის დონეზე ვერ ხდებოდა სტრატეგიების პროგრამებთან დაკავშირება.

ბიუჯეტის დაგეგმვის ისეთი მეთოდის მაძიებლები, რომ გათვალისწინებული ყოფილიყო დანახარჯთა ეფექტურობა, პროგრამის ფინანსურ დაგეგმარებაზე მივიღებ (საბიუჯეტო რეფორმებისას მიძღვნილ ლტერატურაში პროგრამის ფინანსური დაგეგმარება განხილულია, როგორც საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარების ფორმა და განსაკუთრებულ მიდგომას). საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვის სისტემის შემუშავება (PPBS) აშშ-ის მთავრობაში 1965 წელს განხორციელდა. PPBS წარმოადგენდა პროგრამების შორის რესურსების განაწილების ინსტრუმენტს. PPBS-ის პროცესი, ძირითადად, სამი ფაზისაგან შედგებოდა. დაგეგმარების ფაზაში გამოყენებული იყო სისტემების ანალიზი, რათა განსაზღვრულიყო პროგრამის ამოცანები და მიღებულიყო მასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები. პროგრამების დაგეგმვის ეტაპზე სხვადასხვა არსებული საშუალებების განხილვა და მათი დაგეგმარების ფაზისას განსაზღვრულ გადაწყვეტილებებთან შედარება. სხვადასხვა საქმიანობები ეჯვრებოდა გრძელვადიან პროგრამებს, რის შედეგადაც ხდებოდა მათი შეფასება და შედარება. დანახარჯების ეფექტურობისა და დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი გამოიყენება სხვადასხვა პროგრამებისა და საქმიანობების შესადარებლად, რაც იძლევა მათ შორის უკეთესი გამოყენების საშუალებას დასახული ამოცანის მიმართ. ბიუჯეტის შედგენის ფაზაში ეს პროგრამები წლიურ ბიუჯეტში გადინაცვლებულა.

ექვსი წლის ძალისხმევით და იმდენამცურებული შედეგების გამო, საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვის სისტემის შემუშავებაზე უარი თქვა. როგორც ჩანს, მთავრობის ამოცანებისა და საქმიანობების სრულყოფილი და რაციონალური ორგანიზება ილუზორულია. PPBS-ის ფუნდამენტური პრობლემა იყო ის, რომ იგი იგნორირებას უკეთებდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის პოლიტიკურ ასპექტებს. PPBS-ის საშუალებით იყო აღმინისტრაციული დაყოფის დაძლევის მცდელობა, რაც პროგრამების ორგანიზაციული დაყოფისაგან განთავისუფლებას გამოიხატებოდა. ასეთმა ტენდენციებმა მიდგომამ დაარღვია კავშირი პროგრამის სტრუქტურასა და აღმინისტრაციულ სტრუქტურას შორის. უფრო მეტიც, ამ სფეროში გაზვიადებული იყო ეკონომიკური ანალიზის როლი. PPBS-ის საშუალებით მკვეთრად გაიზარდა საშუაოს მოცულობა, რადგან მოხულებებს ევალდებოდათ როგორც ჩვეულებრივი წლიური, ისე პროგრამის ბიუჯეტის მოშვადება. PPBS-ის განხორციელებისათვის საჭირო იყო მაღალკვალიფიციური აღმინისტრატორების არსებობა, რომლებსაც უნდა ჩაეტარებინათ სხვადასხვა სახის ანალიზი და კვლევა. სახლმწიფო კი მათ ნაკლებობას განიცდიდა. სისტემის განხორციელება თავიდანვე წარუმატებელი იყო.

1970-იანი წლების ბოლოს აშშ-ში ახალი ექსპერიმენტის - უნაკლო ფინანსური დაგეგმარების (ZBB) განხორციელების მცდელობა იყო. გასაკლებ ინტერპრეტაციით, უნაკლო ფინანსური დაგეგმარება შედგება ყოველწლიურად გველა პროგრამის შეფასებისაგან და საშუაო ვარიანტებზე ბიუჯეტის მოშვადებისაგან. თუმცა პრაქტიკაში უნაკლო ფინანსური დაგეგმარება შორს ვერ წაივდა. უწყებებს ეთხოვათ პროგრამების კლასიფიცირება წინასწარ განსაზღვრული დაფინანსების ფარგლებში. სისტემის უმთავრესი ნიშნები შედგებოდა: (1) თითოეული უწყების ამოცანათა ფორმულირებისაგან; (2) უწყების ამოცანათა განხორციელების ალტერნატიული მიდგომების განსაზღვრისაგან; (3) ალტერნატიული დაფინანსების ღირებულების განსაზღვრისაგან "მინიმალური" ღირის ჩათვლით, რომელიც მიმდინარე დაფინანსებაზე ქვედა ღირსა; (4) "გადაწყვეტილებათა პაკეტების" (მათ შორის საბიუჯეტო და საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის) მოშვადებისაგან; (5) გადაწყვეტილებათა პაკეტების ურთიერთდაპირისპირებით კლასიფიცირებისაგან. ზოგიერთმა უწყებამ მიმდინარე დაფინანსების ქვემოთ არ დაადგინა მინიმალური ღირებულება, ხოლო ბევრმა ეს ღირებულება მიმდინარე დაფინანსების პირობით პროცენტულ მაჩვენებლად დაადგინა, რაც 75-90%-ის ფარგლებში მერყეობდა (GAO, 1997a). მიუხედავად ამისა, უნაკლო ფინანსური დაგეგმარება ძალზე დიდ ღირსს მოითხოვდა და მისი გამოყენება ხანმოკლე ამოწმდა. ZBB-ის მიდგომა სასარგებლოა პერიოდული დანახარჯების მიმოხილვისთვის (ასეთი სახით ის გამოყენებული იყო დიდ ბრიტანეთსა და სხვა ქვეყნებში), მაგრამ პრაქტიკაში შეუძლებელია ZBB-ის წლიური ბიუჯეტის მოშვადებისთვის გამოყენება.

აშშ-ის გარდა, პროგრამის ფინანსური დაგეგმარების განხორციელების მცდელობა სხვა ქვეყნებშიც იყო¹⁰, მაგრამ ურთავლეს შემთხვევაში ეს ექსპერიმენტები იღვანეს ვერ ვაგრძელებდნენ. ვერც ერთი მათგანი ვერ გამოდგა წარმატებული იმისათვის, რომ გამძაფრიყო ცენტრალური რესურსების განაწილების ეფექტური ინსტრუმენტები. მაგალითად, ლათინურ ამერიკაში შექმნილ სიტუაციათან დაკავშირებით პეტრიე აღნიშნავს (1998): "თეორიულად, რეგიონის რამდენიმე ქვეყანა იყენებს პროგრამის ფინანსურ დაგეგმარებას და ზოგიერთ შემთხვევაში, ეს მოიცავს რაოდენობრივ მიზნებსაც. მაგრამ ისინი არავითარ როლს არ თამაშობენ საბიუჯეტო განხილვებში და არც პროგრამის სახსრების სარეკავზე მონიტორინგისათვის გამოიყენება".

ამ იმედგამცრეული შედეგების მიუხედავად, წარსულში პროგრამის ფინანსურ დაგეგმარებასთან დაკავშირებით განხორციელებულ ექსპერიმენტებს უშედეგოდ არ ჩაუვლიათ. მაგალითად, PPBS-იმ წვლილი შეიტანა მთავრობის ფარგლებში ეკონომიკური ანალიზის განვითარებაში და დანახარჯთა ფუნქციონალური კლასიფიკაციის შემუშავებაში, რაც სტრატეგიული პრიორიტეტების განსაზღვრისა და შეფასების ინსტრუმენტს წარმოადგენს. ის ანალიტიკური მეთოდები, რაც PPBS-ის დადო საფუძველად, დღესაც გამოიყენება, მაგრამ ამას უფრო კერძო ხასიათი აქვს, ვიდრე სექტორების შორის რესურსთა განაწილების განზოგადებული ინსტრუმენტის სახე. ლაკასის (1996) თანახმად: "ბიუჯეტის დეტალურობის აუცილებლობა, სტრატეგიის ფორმულირებისა და შეფასების დროს შედეგებისა და საშუალებების კავშირის განსაზღვრა, პროგრამების ზემოქმედებასა და მდგრადობაზე ფიქრი, ახალი სტრატეგიული ინიციატივების პროგნოზირებისა და შედარებითი შეფასების მოთხოვნა - ყოველივე ეს PPBS-ისთან ერთად არ შექმნილა, მაგრამ მათი ძირითადი სახით ჩამოყალიბება ამ დროს ახლდა, რაც დღესაც ფართოდ გამოიყენება".

2. ბიუჯეტის პროგრამების დაგეგმვის ბოლოდროინდელი მიდგომები OECD-ის ქვეყნებში

OECD-ის წვერი ზოგიერთი ქვეყანა ამჟამად დაკავებულია პროგრამების დაგეგმვის ისეთი მიდგომის შემუშავებით, რომელიც გულისხმობს: თითოეული უწყებისა და პროგრამის ამოცანების ნათლად ჩამოყალიბებას; სტრატეგიული და საქმიანობის გეგმების მომზადებას და პროგრამების შეფასებას. ამ მიდგომათა დამახასიათებელი ნიშნები სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია.

ეს რეფორმები აეკარებს ყველა იმ პრობლემას, რასაც საქმიანობის და პროგრამის ფინანსურ დაგეგმარებასთან დაკავშირებული ექსპერიმენტების განხორციელების შემდეგ იმედგამცრეული შედეგები მოჰქონდა. ისეთი ინსტრუმენტები, როგორებიცაა ფუნქციონირების ეფექტურობის შეფასება და დანახარჯთა განსაზღვრა, ხელახლა იპყრობს ყურადღებას. საინფორმაციო ტექნოლოგიების სისტემების განვითარების შედეგად, ასეთი პროცედურები დღესდღეობით უფრო ადვილი განსხორციელებულია, ვიდრე ეს 1950-იან წლებში იყო, თუმცა ისევ არსებობს გარკვეული სირთულეები. PPBS-ის გამოყენებისგან განსხვავებით, ბოლოდროინდელი მეთოდების გამოყენებისას არ არის ჩვეული ადმინისტრაციული ღონისძიებების პროგრამის ფინანსური დაგეგმარებით შეცვლის მცდელობა. პირიქით, ყურადღება გამახვილებულია ზარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყების მთავარ როლზე. რამდენიმე ქვეყანაში ცენტრის (მაგალითად, ფინანსთა სამინისტრო) და ზარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყების შორის "რესურსების განაწილების თაობაზე არსებულ შეთანხმებაში" შეიძლება წარმოდგენილი იყოს დანახარჯების გარკვეული ოდენობა, რაც საქმიანობასთან დაკავშირებული ხელშეკრულებებისათვის იქნება გამოყოფილი (მაგ.: სახსრები შეიძლება გამოყოფილი იქნას კაპიტალდანანდებისათვის იმ პირობით, რომ შედეგად მიღებული იქნება გარკვეული სახის დანახარჯები). მაგრამ, უმეტეს შემთხვევაში, საქმიანობასა და პროგრამებს შორის რესურსების განაწილებას შორის პირდაპირი კავშირი არ არსებობს.

3. საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვისაღმშ შეხაძლო მიდგომები გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში

ა. რესურსების სექტორებისშორისი განაწილება

აუცილებელია მთავრობისუელი ამოცანების ნათლად ჩამოყალიბება და ისეთი სექტორული ბიუჯეტების მომზადება, რაც შეესაბამება სახელმწიფოს სტრატეგიულ ამოცანებს. ამისათვის საჭიროა არსებობდეს სტრატეგიის კოორდინაციისა და საბიუჯეტო პროცესის შეზღუდვის მექანიზმები, რადგან ფისკალური მანკვნებლების ეფექტური კონტროლის გარეშე ამოცანების განსაზღვრა და სექტორული პროგრამების მომზადება, ხშირად, განზოგადებული და ცუდად განსაზღვრული ამოცანების ფორმულირებით მთავრდება. გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყანათა უმეტესობაში, აუცილებელია ფინანსთა სამინისტროს ძალაუფლების გაზრდა, რათა მან კოორდინაცია გაუწიოს ბიუჯეტის მომზადების პროცესს. პროგრამული მიდგომის განვითარებისათვის ასევე აუცილებელი პირობაა საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე ყველა ერთეულის როლის ნათლად განსაზღვრა (თუმცა, მხოლოდ ეს არ არის საკმარისი).

პროგრამული მიდგომის შემუშავება შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა გზებით, მაგალითად, სექტორების სტრატეგიული და საქმიანობის გეგმების მომზადებით, სტრატეგიისა და სექტორების მიმოხილვით. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთმა ქვეყანამ ახლანან წამოიწყო პროგრამების ბიუჯეტების მომზადება. დანახარჯების პროგრამებში წარმოდგენამ შეიძლება ხელი შეუწყოს სახელმწიფო ხარჯების

ამოცანებისა და პროდუქტის თვალსაზრისით განხილვას იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესი დაეხმარება ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს სწორად მოახდინონ საკუთარ პროგრამებს შორის პრიორიტეტული პროგრამების შერჩევა.

საერთოდ, პროგრამების აღწერა პროგრამული პროფილის ფორმების საშუალებით ხორციელდება. ეს ფორმები მოიცავს ფაქტების აღწერას, წარსული და მოსალოდნელი საქმიანობის ინდიკატორებს და ხარჯების პროგნოზს. ჩანართში 4.3. ნაჩვენებია პროგრამული პროფილის ფორმის ნიმუში.

მაშინ, როცა პროგრამული მიდგომის შემუშავების ძირითადი მიზანია ბიუჯეტის ანალიზის განსტკიცება და რესურსების სექტორებს შორის განაწილების ხელშეწყობა, პროგრამა შეიძლება შედარებით უფრო ფართო იყოს არეალის თვალსაზრისით და შეესაბამებოდეს დარგობრივი სამინისტროს ამოცანებს და ფუნქციას, ან მოიცავდეს სტრატეგიულ სფეროს (მაგალითად, დაწყებით განათლებას). ასეთ შემთხვევებში "პროგრამა" განისაზღვრება, როგორც საბიუჯეტო მუხლების დაჯგუფება იმ პირობით, რომ ფუნქციონალური და ადმინისტრაციული კლასიფიკაცია სწორად მოხდება. ეს შეიძლება შეესაბამებოდეს COFOG-ის კატეგორიების დაჯგუფებას. თუმცა, COFOG-ის სისტემას შეიძლება ადაპტირება დასჭირდეს იმისათვის, რომ მოგვარდეს ქვეყნისათვის დამახასიათებელი სუვეციფიკური პრობლემები. ალტერნატივის სახით, პროგრამა შეიძლება განისაზღვროს, როგორც დარგობრივ სამინისტროში არსებული დირექტორატი ან ადმინისტრაციულ განყოფილებათა ჯგუფი, რომელიც მსგავს ფუნქციას ასრულებს.

ჩანართი 4.3. პროგრამის პროფილის მაგალითი

ხარჯვაზე პასუხისმგებელი სამინისტროს განაცხადის შესახებ არსებული დამატებითი ინფორმაცია

სამინისტროს ზოგადი სტრატეგიული მიზნები და ამოცანები.

სამინისტროს სტრატეგიული პრიორიტეტები (დაკავშირებული შესაბამისი კანონმდებლობასთან).

პროგრამული პროფილი

პროგრამის სახელი

პროგრამის ამოცანები

პროგრამაში ჩართული პროექტები და საქმიანობები

ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორები (დანახარჯები, პროდუქტი და შედეგები):

- წინა წლების ფუნქციონირების ეფექტურობის მიმოხილვა და მიმდინარე წლის გეგმიური მაჩვენებლები.

- მომავალი წლის გეგმიური მაჩვენებლები.

- 2 ან 3 წლის პერიოდისთვის მომზადებული გეგმიური მაჩვენებლები (იმ შემთხვევაში, თუ მზადდება გრძელვადიანი პროგრამები).

- ხარჯთაღრიცხვა (დაფინანსების წყაროს მითითებით):

- წინა წლის ფაქტიური მონაცემები.

- მიმდინარე წლის ბიუჯეტი.

- შხადების სტადიაში მყოფ ბიუჯეტზე განაცხადები.
- ხარჯთაღიწვევები მომდევნო 2 ან 3 წლისათვის (იმ შემთხვევაში, თუ შხადდება გრძელვადიანი პროგრამები).

გაუთვალისწინებელი ხარჯები და რისკები: მთავარი შედეგები და გარეშე ფაქტორები, რაც შემოქმედებას ახდენს პროგრამის წარმატებაზე.

“პროგრამების” განსაზღვრისადმი ასეთი მიდგომები ემპირიულია, მაშინ, როცა საბიუჯეტო პროგრამების სისტემური დაგეგმვის ლოგიკა სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების პროგრამის განსაზღვრაზე განმარტებას გულისხმობს. მიუხედავად ამისა, ემპირიული მიდგომა უფრო ეფექტურია დანახარჯების თვალსაზრისით. რთული და, გარკვეულწილად, ილუზორული იქნებოდა ორგანიზაციის ამოცანების განსაზღვრა დამოუკიდებლად მისი სტრუქტურისა და წინასწარ განსაზღვრული ფუნქციისგან.

ინდიკატორები და ფაქტების აღწერა პროგრამებთან ერთად უნდა იყოს წარმოდგენილი. თუმცა, მოცემულ დონეზე ინდიკატორები უფრო ემსახურება მთავარი სტრატეგიული საკითხების ილუსტრირებას და გადაწყვეტილების მიმღებებთან უკუკავშირს, ვიდრე ოპერაციული საქმიანობის მონიტორინგს. რამდენიმე ქვეანამ, მაგალითად, ღიბდა ბრიტანეთმა, ზოგიერთ სფეროში შექმნა როგორც მაღალი დონის, ისე განსაზღვრული ინდიკატორების სისტემა, რაც მიზნად ისახავს საბიუჯეტო რესურსების მხოლოდ პროგრამული ფუნქციონირების ეფექტურობის საფუძველზე განაწილება. დაბალი მაჩვენებლები პრიორიტეტულ სექტორებში საჭიროებს რესურსების გაზრდას და არა შემცირებას. ზოგჯერ, საბიუჯეტო პროგრამები და საქმიანობები შეიცავს ფაქტების და ინდიკატორების აღწერის ასობით გვერდს. ასეთი ბიუჯეტების ანალიზი რთულია და შესაბამისად, მათ საკმარისი დრო ვერ ეთმობათ. ბიუჯეტის პროგრამების სახით პრეზენტაციაში ყურადღება, თავდაპირველად, სტრატეგიულ სფეროებზე (ან ძირითად პროგრამებზე/ფუნქციებზე) და მთავრობის სტრატეგიულ ამოცანებზე უნდა გამახვილდეს.

პროგრამის ბიუჯეტის შედგენასთან დაკავშირებით, წარსულში განხორციელებული ექსპერიმენტებით მიღებული იმედაცრუების გამო, თავიდან უნდა იქნას აცილებული დანახარჯთა ხელახალი კლასიფიკაცია და გაადვილდეს პროგრამული კლასიფიკაცია. პროგრამული მიდგომის შემუშავებისას, საჭიროა მოხდეს მთავრობის ამოცანათა აღწერა და არა დანახარჯთა დეტალური და რთული ხელახალი კლასიფიკაციის წარმოება. დანახარჯთა პროგრამების მიხედვით წარმოდგენამ შესაძლოა გააადვილოს ბიუჯეტის ანალიზი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პროგრამები ნათლად და გასაგებად იქნება ჩამოყალიბებული.

ბ. დანახარჯთა დაგეგმვა უწყებებში

უწყებრივ დონეზე პროგრამები უნდა განისაზღვროს შიდა მართვისათვის ყველაზე მოსახერხებელი ფორმით. პროგრამის სტრუქტურა დეტალური უნდა იყოს, ხოლო თავად პროგრამა კი საქმიანობებად დაიყოს. საქმიანობა შეესაბამება პროდუქტის შეზღუდულ რაოდენობას. საქმიანობის მიერ წესდება ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორები, ხოლო მონიტორინგის პროცედურების საშუალებით კი შენარჩუნებლია კავშირი პროდუქტის მენეჯერებთან, რაც სასარგებლოა საქმიანობებს შორის რესურსთა განაწილებისათვის. მაგალითად, ის ფაქტი, რომ შიღისის წინააღმდეგ ბრძოლის პროგრამამ არადაამკაყოფილებელი შედეგები მოიტანა, სტიმული უნდა იყოს ჯანდაცვის სამინისტროსთვის, რათა ხელახლა განსაზღვროს პროგრამით გათვალისწინებული საქმიანობები. საოპერაციო გადაწყვეტილებათა მიმღებებთან კავშირის შენარჩუნების გარდა, საქმიანობის მონიტორინგი შესაძლოა გამოყენებულ იქნას შედეგებზე ორიენტირებულ მმართველობით სისტემებზეც (მაგალითად, იქ, სადაც მწვერვლთა ანაზღაურების ნაწილი საქმიანობასთან არის დაკავშირებული). თუმცა, როგორც ეს მეთხთმებზე თავში იქნება განხილული, ამ სფეროში ისფეროზილვა საჭირო.

სტანდარტული ფუნქციონალური კლასიფიკაცია, როგორცაა COFOG, ყოველთვის არ აკმაყოფილებს დეტალური პროგრამების განხორციელების მონიტორინგის სისტემას. დარგობრივი სამინისტროები პასუხს

აგებენ საკუთარ სექტორებში საოპერაციო საქმიანობის განხორციელებაზე და მონიტორინგის შესაბამის ინსტრუმენტების განსაზღვრავს. ამის შესავსად, დანახარჯთა პროგრამების და საქმიანობის მიხედვით კლასიფიკაცია უნდა მოხდეს დარგობრივი სამინისტროებისა და უწყებების მიერ ფინანსთა სამინისტროს მიერ დაწესებული მეთოდოლოგიური სქემის შესაბამისად.

არ არის საჭირო პროგრამების დეტალური ბიუჯეტის შედგენა იმისათვის, რომ მოხდეს ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების სისტემის ცხოვრებაში გატარება. მაგალითად, თუ ჯანდაცვის ცენტრის საქმიანობის ძირითადი პროდუქტი სამედიცინო ეზობები და ვაკცინაციებია, ამ ორგანიზაციის ფუნქციონირების ეფექტურობის შეფასება არ საჭიროებს ასეთი საქმიანობების პროგრამული ბიუჯეტების მომზადებას. ინდიკატორები შეიძლება უშუალოდ ჯანდაცვის ცენტრის ბიუჯეტს ეფუძნებოდეს. უფრო მეტიც, საოპერაციო მმართველობის განმარტოების პროგრამები და საქმიანობები შეიძლება შეიქმნას ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ, ოღონდ ეს მხოლოდ შიდა მმართველობითი მიზნებისათვის უნდა მოხდეს. მაგალითად, ინგლისურ ენაში სტუდენტთა კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნის მისაღწევად, განათლების სამინისტრომ შესაძლოა შიდა მმართველობითი მიზნებისათვის შექმნას “ინგლისური ენის შესწავლელი პროგრამა” და აკონტროლოს ისეთი საქმიანობები, როგორცაა წიგნების შექმნა, მასწავლებელთა გადამზადება და ახალი პროგრამების შემუშავება. თუმცა, ამისათვის აუცილებელი არ არის ბიუჯეტის ისეთ კატეგორიულად დაყოფა, როგორცაა “ინგლისური ენის შესწავლის პროგრამის ბიუჯეტი”, “მათემატიკის შესწავლის პროგრამის ბიუჯეტი” და ა. შ.

გ. ანგარიშვალდებულება და მმართველობითი საკითხები

დანახარჯთა პროგრამული კლასიფიკაცია არ უნდა იქნას განხილული ადმინისტრაციული კლასიფიკაციის შემცველად, რადგან იგი სახელმწიფოს ეფექტური მართვისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის საფუძველია. გარდამავალი გეგმების მქონე ქვეყნებში უარი თქვას ბიუჯეტის შედგენის ადრინდელ მეთოდებზე, რაც პროგრამებსა და ნორმებს ეფუძნებოდა. თუმცა, უმეტესი მათგანი კვლავაც ვერ ახერხებს დანახარჯთა ეფექტური და გამჭვირვალე ბიუჯეტის შექმნას, სადაც ასიგნებები ასოცირებული იქნება უფრო იმ ერთეულთან, რომელიც მოახდენს სახსრების ფაქტიურ ხარჯვას, ვიდრე საქმიანობათა საბჭოთა “სეგმირებისთან” ან პროგრამებთან. გარდამავალი გეგმების მქონე ქვეყნები არ იქნებიან მართლანი, თუ ბიუჯეტის პროგრამული კლასიფიკაციის შემუშავებას ამ ძველი პრაქტიკის აღდგენის მიზნად ჩაითვლება. მაგალითად, ამ წიგნში რეკომენდირებულია, რომ ფინანსთა სამინისტრომ საბიუჯეტო პროცესის დასაწყისში მინისტრთა საბჭოს თანხმებით დაადგინოს დანახარჯთა საწყისი ზღვრები და დარგობრივი სამინისტროებს გადაუწყვიტოს ინფორმაცია მათ შესახებ. უმეტეს შემთხვევაში, ასეთი ზღვრები დაფუძნებული იქნება უფრო ორგანიზაციული ერთეულის (ანუ დარგობრივი სამინისტროს ან ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ძირითადი უწყების), ვიდრე პროგრამის ბიუჯეტზე, მაშინაც კი, როცა სამინისტროს ბიუჯეტი ეფუძნება პროგრამულ კლასიფიკაციას.

პროგრამის ბიუჯეტის შედგენამ შეიძლება დაყოფიოს ბიუჯეტის მომზადების პროცესი, განსაკუთრებით მაშინ, თუ პროგრამის სტრუქტურა ძალზე განსხვავებულია ადმინისტრაციული სტრუქტურისაგან. პროგრამების მონახაზის გაკეთება და განსაზღვრა იმისა, თუ რომელი ორგანიზაცია იქნება პასუხისმგებელი განხორციელებაზე, შესაძლებელია გაკეთდეს კომპიუტერის დახმარებით, მაგრამ საბიუჯეტო მოლაპარაკებების წარმოებას დრო სჭირდება. პროგრამების მიხედვით კლასიფიკირებული დანახარჯთა ადვილად უნდა ედრებოდეს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით აღრიცხულ დანახარჯებს, რაც ბიუჯეტის ადმინისტრირების მიზნებისთვისაა გაკეთებული. თუ ბიუჯეტი იმართება ან კონტროლდება პროგრამის მიერ, პროგრამის სტრუქტურა უნდა შეესაბამებოდეს ანგარიშთა მომზადების ღონისძიებებს. როცა ბიუჯეტის მომზადების პროცესი დროში უშუალოდია, დარგობრივ სამინისტროებს შეიძლება საბიუჯეტო წინადადების მათი საქმიანობის რიცხვის პირობით გაზრდაზე იმ მიზნით, რომ გაამართლონ საბიუჯეტო განაცხადთა ზრდა. ფინანსთა სამინისტრო, რასაკვირველია, სიფრთხილთ უნდა ეცილებოდეს ასეთ ტაქტიკურ სვლებს.

სასურველია დანახარჯთა ისეთი სამინისტროთაშორისი პროგრამების შექმნა, რაც რამდენიმე სტრატეგიულ სფეროზე და სამინისტროზე იქონიებს ზემოქმედებას (მაგ.: ბირთვული ენერჯის პროგრამამ საზოგადოებას შეიძლება გარემოს დაცვითი ხარჯები დააკისროს; რეგიონალური განვითარების პროგრამები ხშირად წინა პლანზე წამოსწევენ ისეთ სტრატეგიულ საკითხებს, რომლებიც რამდენიმე სამინისტროს მოიცავს). თუმცა, ამან ხელი არ უნდა შეუშალოს პროგრამის სხვადასხვა ნაწილების იმ სამინისტროს ან უწყების პროგრამის ბიუჯეტში წარდგენას, რომელიც პასუხს აგებს მის მათემატიკურ ბიუჯეტზე დართული

ცხრილი, სადაც ასახული იქნება, თუ რომელი საქმიანობები ხორციელდება სამინისტროთაშორისი პროგრამებით, საკმარისი უნდა იყოს გადაწყვეტილების მიღების და მონიტორინგისათვის და პროგრამის განხორციელებაზე კონტროლისათვის.

დ. დასკვნითი შენიშვნები

თეორიულად პროგრამის და საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარება მიზნად ისახავს სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესისა და საოპერაციო საქმიანობის გაუმჯობესებას. ნაკლებდანაზარჯიანი მიდგომა შეიძლება გულისხმობდეს:

რესურსთა განაწილებისა და სექტორული პოლიტიკისათვის: ზოგადი პროგრამებისა და ფუნქციების აღწერას, მათ შორის ფაქტების ქრონიკასა და ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორებს. ძირითადი პროგრამების ასეთი აღწერა შეიძლება მოიცავდეს დარგობრივი სამინისტროების საბიუჯეტო განაცხადებს, რომლებიც ბიუჯეტთან ერთად იმ მიზნითაა წარდგენილი, რომ გააადვილდეს პარლამენტის მიერ მათი გულდასმით შესწავლის პროცედურები.

პროგრამის მართვისათვის: სექტორის სპეციფიკურ დამახასიათებელ ნიშნებზე მორგებული ინსტრუმენტების განხორციელებას და იმ ძირითად სტრატეგიულ საკითხებს, რაზეც ის არის პასუხისმგებელი. განსაზღვრული საქმიანობების დაგეგმვისა და მონიტორინგისათვის შიდა, გრძელვადიანი პროგრამების ბიუჯეტების მომზადება სასურველია იმ სექტორებში, რომლებიც უშუალოდ არიან ჩართულნი სახელმწიფო მომსახურების გაწევაში. თუმცა, ასეთი საქმიანობებისათვის არ არის საჭირო მოხდეს ყველა დანახარჯის ხელახალი კლასიფიკაცია.

- პროგრამის შეფასების ისეთი მეთოდის შემუშავებას, როგორცაა პროცესის შედეგების მიხედვით კონტროლირების მექანიზმი. (იხ. თავი 15).

ფინანსთა სამინისტრომ ხელი უნდა შეუწყოს უწყებებს, რათა მათ შეიმუშაონ შიდა პროგრამული მიდგომები, რაც წლიური ბიუჯეტის ცირკულარში დარგობრივი სამინისტროებისთვის ბიუჯეტების წარდგენის მოთხოვნების ჩამოყალიბებას გულისხმობს. თუმცა, იმის იმედი, რომ ასეთი ტენოკრატული პროცედურები წვლილს შეიტანს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ცენტრალური რესურსების განაწილების შესახებ, ფუჭია. იქ, სადაც საბიუჯეტო სისტემები და პროცესები საქმიანობაზე ორიენტირებული, ეს ხდება იმ მიზეზით, რომ ინსტიტუციონალური სქემა ხელს უწყობს საქმიანობის განვითარებას და არა იმბოტომ, რომ გამოყენებულია განსაზღვრული ტექნიკა და ინსტრუმენტები” (მსოფლიო ბანკი, 1998). უფრო მეტიც, როგორც ეს *OECD*-ის (1997e) ნაშრომშია აღნიშნული: “დანახარჯები კვლავაც მნიშვნელოვანია, როგორც საბიუჯეტო სახელმძღვანელო პრინციპები, ხოლო კავშირი საქმიანობასა და ბიუჯეტს შორის არაპირდაპირია და ხშირად შეეჯახების სახე აქვს. საბიუჯეტო შეწოდების გამო, ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების გამოყენება უფრო წინასწარი შეფასებისას [ფაზისას] ხდება”.

დ. შენეჯერიალიზმი

1. რას ნიშნავს “შენეჯერიალიზმი”?

ბიუჯეტის შედგენის საქმიანობაზე ორიენტირებული მიდგომის შემუშავებისას *OECD*-ის წევრი ზოგიერთი სახელმწიფო განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს უწყების როლსა და ბაზრის ტიპის მექანიზმების განვითარებას. ასეთი მიდგომები ევკვემ აყენებს საზოგადოდ მიღებულ სახელმწიფო მართვის მოდელს. სახელმწიფო მართვა ტრადიციულად იერარქიულ მოდელს ეფუძნებოდა, სადაც ზემდგომი უწყებების მიერ გაეცემა ბრძანებათა და ინსტრუქციათა შესრულება ქვემოთ უწყებების მიერ ხდებოდა. არსებობდა სამუშაო ადგილებით უზრუნველყოფა და ძლიერი შიდა დისციპლინა, რაც წინასწარ განსაზღვრული წესებისა და ინსტრუქციების შესაბამისად ხდებოდა.

სახელმწიფო მართვის გაძლიერებაზე ზრუნვამ, სახელმწიფო სექტორისათვის გამოყოფილი შეზღუდული რესურსების პირობებში, ისეთი სისტემური მიდგომების ძიება გამოიწვია, რომლებიც გააუმჯობესებდა საოპერაციო ეფექტურობას. ამ მიმართულებით შეიძლება განხილულ იქნას ორი ზოგადი სახის მიდგომა.

პირველი მიდგომა მიმართულია მენეჯერებისათვის მოქმედების თავისუფლების (და შესაბამისად, ანგარიშვალდებულების) გაზრდაზე. ამ შედეგის მისაღებად შეთავაზებული მრავალრიცხოვანი მართვის ინსტრუმენტები გულისხმობს დაგეგმვას და შეფასებას, მოვალეობების დაქვემდებარებულ უწყებებზე გადაცემას, რესურსების გამოყენების ელასტიურობას, საქმიანობის შეფასებას, კორპორაციულ დაგეგმვას და დადგენილი კატეგორიების მიხედვით რველბარული შეფასებების გაკეთებას. ეს მიდგომა ეფუძნება მმართველობით სისტემებსა და ორგანიზაციულ სტრუქტურებს.

მეორე, უფრო რადიკალური მიდგომა ხშირად "მენეჯერიალიზმის" სახელითაა მოხსენიებული, რაც საბაზრო პრინციპების სახელმწიფო უწყებებში გამოყენებას ან სიმულაციას გულისხმობს. იგი სახელმწიფო მართვის ახალი მოდელის (NPM)¹¹ ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია. სამთავრობო სტრუქტურებში მენეჯერიალიზმის შემოღების ზოგადი მიზანი სახელმწიფოს კერძო სექტორის ანალოგიით მართვაა. იგი აერთიანებს ფორმის შესახებ არსებული თეორიის უახლეს ელემენტებს, რაც იკვლევს მარწმუნებელსა და მის მიერ განსაზღვრული ქმედების შესასრულებად დაქირავებულ რწმუნებულ შორის არსებულ ურთიერთობებს. რწმუნებულისა და მარწმუნებლის ფუნქციები მკვეთრად არის გამოიჯნული. რწმუნებულსა და მარწმუნებელს შორის არსებულ ურთიერთობას აქვს პირდაპირი და არაპირდაპირი კონტრაქტების ფორმა, რისი საშუალებითაც ხდება იმის უზრუნველყოფა, რომ რწმუნებულის მიერ განხორციელებული ქმედებები სასურველი მიმართულებით განხორციელდეს და თავიდან იქნას აცილებული მარწმუნებლის მიზნების ბურჯრატორული ძალის გამოყენებით დამახინჯება.

NPM-ის მოდელის მნიშვნელოვანი დამახასიათებელი ნიშანია რწმუნებულის როლის განსაზღვრა. ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა დიდი ბრიტანეთი და ახალი ზელანდია, დამოუკიდებელ ერთეულთა და უწყებთა დიდი ნაწილი საოპერაციო საქმიანობათა შესრულების მიზნით შეიქმნა. საოპერაციო ფუნქციებს შორის ზღვრების გადღებასა და დავალებების დამოუკიდებელი ერთეულისათვის მიცემაში იგულისხმება ის, რომ თანამშრომელთა და მენეჯერთა პასუხისმგებლობები ნათლად იქნება განსაზღვრული, მოხდება ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომების შემუშავება და რომ თანამშრომლები და მენეჯერები უშუალოდ იქნებიან პასუხისმგებელი განხორციელებულ საქმიანობაზე. უფრო მეტიც, ფინანსურ შესაბამისობაზე ტრადიციულ ანგარიშვალდებულება ასევე მოიცავს საქმიანობის ეფექტურობასა და რესურსების ეკონომიაზე, ზოგიერთ შემთხვევებში, შედეგებზე ანგარიშვალდებულებას. უწყებებს საკუთარი ანგარიშები აქვთ (რაც კაზიფისკალურ საფუძველზე ხდება). მათ, ასევე, გააჩნიათ ფინანსური გეგმები და აღგენწ წლიურ საფინანსო ანგარიშებს, სადაც ასახულია მათი ფინანსური საქმიანობა, აქტიურობა და ვალდებულებები. საბუღალტრო აღრიცხვის წარმოება დარეიხების მეთოდით და საბიუჯეტო სისტემების განვითარება პროდუქტისა და შედეგებზე გაზრდილი ყურადღების კიდევ ერთი ასპექტია.

"პროდუქტის დაგეგმა", რაც ახალ ზელანდიაში იქნა შემუშავებული, ყველაზე უფრო დეტალურად იყენებს NPM-ის პრინციპებსა და დოქტრინებს. მინისტრები განხილული არიან, როგორც "მარწმუნებლები", ხოლო აღმასრულებელი უწყებების "მთავარი აღმასრულებელი პირები" კი "რწმუნებულებად". მინისტრებსა და აღმასრულებლებს შორის კონტრაქტები ეფუძნება პროდუქტს და არა შედეგებს, რადგან ამ უკანასკნელზე მრავალი ფაქტორი ახდენს ზემოქმედებას, რაც რწმუნებულების კონტროლის მიღმა რჩება. "მაგალითად, პოლიციის კომისარი პოლიციის ხელმძღვანელთან დებს კონტრაქტს წესრიგის დაცვის, პატრულირების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, საგზაო უსაფრთხოების და ა. შ. მომსახურების შესახებ. მაგრამ, კონტრაქტი არ ითვალისწინებს დანაშაულთა რიცხვის შემცირებას. დანაშაულის რიცხვზე ზემოქმედებას მრავალი ფაქტორი ახდენს, რაც პოლიციის კომისარის კონტროლის მიღმა რჩება" (მეილისი და დილიის ნაშრომი, 1998). პროდუქტისათვის განკუთვნილი საბიუჯეტო ასიგნებას აღირეიხებება დარიცხვის მეთოდით და განისაზღვრება პროდუქტის ქლასის მიხედვით¹². პროდუქტის შექმნაზე განწეული ზარეები განწეული დანახარეების ოდენობის საფუძველზე განისაზღვრება. ასე, რომ სინამდვილეში საბიუჯეტო პროცესები ეერ კიდევ არ არის სრულად პროდუქტზე ორიენტირებული¹³.

2. მენეჯერიალიზმის მოდელის მნიშვნელობა გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის¹⁴

საჭიროა თუ არა, რომ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა დაიხილონ მენეჯერიალიზმის მიდგომის დამტკიცების საკითხი? ამისათვის აუცილებელია მეცნიერული მეთოდები, რათა შეფასდეს NPM-ის ექსპერიმენტთა ზემოქმედება სახელმწიფო მოსამსახურეთა ქცევაზე და მათ კომპეტენტურობასა და ეფექ-

ტურიაზე. ამ დროისათვის არასაკმარისი ინფორმაცია მოძიებული. ძალზე ცოტა დრო გავიდა იმის შესასწავლად, წარმატებული იყო თუ არა ეს ექსპერიმენტი. ეს ფაქტი ვაფრთხილება უნდა იყოს გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის, რათა ეს მოდელი სერიოზული აწონ-დაწონვის გარეშე არ განახორციელონ. შაკს (1998) მოჰყავს რამდენიმე მლაკარი არგუმენტი იმ საფრთხესთან დაკავშირებით, რაც ეხება ახალი ზელანდიის მოდელის დანერგვას ისეთ ქვეყნებში, რომელთაც ჯერ არ გააჩნიათ სრულყოფილი საბიუჯეტო სისტემები და არ არსებობს სხვა აუცილებელი წინაპირობები.

კონტრაქტების უმეტესობა, რომლებიც მთავრობების მიერ იქნა დადებული ახალი ზელანდიის მოდელის შესაბამისად, არ წარმოადგენს რეალურ კონტრაქტებს კომერციული თვალსაზრისით, ანუ ისინი არ იმართება დამოუკიდებელ მონაწილეებს შორის კომერციული ოპერაციების წარმოების წესებით და მომსახურების "შემქმნის" არ აქვს უფლება გაწვევით კონტრაქტი და მოითხოვს კომპენსაცია სასამართლოს მეშვეობით იმ შემთხვევაში, თუ "გამოედევლი" ვერ მიახერხებს მომსახურების გაწევას. ის კონტრაქტები, სადაც მომსახურების "მფედველი" მინისტრია, ხოლო "გამოედევლი" კი სამინისტროს ან უწყების მოხელე, პრაქტიკულად არარეალურია ამ თვალსაზრისით. ნებისმიერ შემთხვევაში, ყველა საქმიანობის შესახებ კონტრაქტის დადება არ არის ადვილი. კონტრაქტით შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ ის საქმიანობები, რომლებიც ადვილად დათვალადი და პროგნოზირებადია, პოლიტიკურად ნაკლებად მგრძობიარება და სიფრთხილეს არ საჭიროებს.

ის მოსაზრება, რომ შესაძლებელია შექმნა-მიწოდების სრულყოფილი ხელშეკრულებების შექმნა, სადაც განსაზღვრული იქნება ნათელი და არაორაზროვანი სტიმულები და საქმიანობის სტანდარტები მთავრობების უმრავლესობისათვის, ძალზე ფრთხილად უნდა იქნას შესწავლილი. დასავლურ ქვეყნებში, ასეთი კონტრაქტების ფართო გამოყენებამ შეიძლება შეასუსტოს სახელმწიფო მომსახურების, პირადი ასუსტებისგან იმისა და პროფესიონალიზმის, ინფორმაციის მიწოდებისა და გამოხმაურების მექანიზმების ტრადიციული ღირებულებები. არაფორმალური ელემენტი ძირითადი საპოზი მასალა სახელმწიფო მართვის მანქანის ბორძლებებისათვის, სადაც ფორმალური პროცედურები და წესები განაგებს ყველა მნიშვნელოვან სამთავრობო საქმიანობას. არაფორმალური კომუნიკაციისა და ინფორმაციის გაცვლის შემცირებამ შესაძლოა ორივე მხარე დაზარალოს. ეს კარგად გაცნობიერა ახალი ზელანდიის შრომის დეპარტამენტმა, რომელიც რამდენიმე წლის განმავლობაში წინააღმდეგობა სტრატეგიისა და მომსახურების გაწვევის განცალკევებას.

გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში კონტრაქტების ასეთმა გამოყენებამ შეიძლება უფრო გაართულოს სახელმწიფო მართვის ისეთი თანამედროვე სისტემის შექმნა, რომელიც ვააერთიანებს იმ ძირითად მასწავლებლებსა და ვითიერ სტანდარტებს, რაც ტრადიციულ ღირებულებებს წარმოადგენდა დასავლური დემოკრატიისათვის. სადაც სახელმწიფოს მართვის წესები არასრულყოფილია, არაფორმალური მომენტები ძალზე ძვირი დაჯდება. დრო და რესურსები დაიხარჯება სისტემის დახვეწაზე, ხოლო პროგრამათა შედეგები კი ყურადღების მიღმა დარჩება. ფინანსურად და პოლიტიკურად გაუწონასწორებელ სიტუაციაში, კონტრაქტორზე გაქცეული თანხები დაკავშირებული იქნება ზემოქმედების იმ ხარისხთან, რისი მოხელეც რწმუნებულს კონტრაქტორ მარწმუნებელზე შეუძლია, ასევე მარწმუნებლის უცოდინრობის დონესთან იმის შესახებ, თუ რა ღირს მომსახურება.

პროცესისათვის საჭირო სტანდარტები - კადრების კონკურსის საფუძველზე შერჩევა და დაწინაურება, ეთნიკური და გენდერული თანასწორობა, სამართლიანობა და გამჭვირვალობა, მარეგულირებელი ძალაუფლების მიერ მინიჭებული კონტროლის უფლებების მოუკერძოებელი გამოყენება, სახელმწიფო მონოპოლიის შეზღუდვად და მართებულად განხორციელება - მნიშვნელოვანი ნაწილია იმისა, თუ რა უნდა იქნას მთავრობის მიერ უზრუნველყოფილი. თუმცა, მუხლობრივი სისტემების გამარტივებამ როგორც ფინანსური, ისე მომსახურების თვალსაზრისით, შესაძლოა ხელი შეუწყოს მთავრობის საქმიანობათა ბოროტად გამოყენებას და კორუფციას, რაც დაზარალებს საზოგადოებას.

კონტრაქტების შესახებ მოლაპარაკებების წარმოებას და მათ განხორციელებას სერიოზული საოპერაციო დანახარჯები მოჰყვება. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია გარკვეული შეზღუდვების დაწესება. კონტრაქტების მართვისათვის საჭიროა საქმიანობათა წინასწარი განსაზღვრა და შედეგების სამართლიანად შეფასება. რთული და პოტენციური რისკის შემცველი კონტრაქტების მართვის მოდელის ისეთ ქვეყნებში გამოყენება, სადაც თანამშრომლობასა და კონსულტაციებზე აგებული სისტემების ნაცვლად ტრადიციულად უფრო მარტანებლური სახის სისტემები მუშაობდა.

სახელმწიფო მომსახურების დამოუკიდებელი უწყებების შექმნამ შესაძლოა გააუმჯობესოს საოპერაციო ეფექტურობა (მათი არსებობა სასურველია გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის გარკვეული ფუნქციების შესრულების თვალსაზრისით). მიუხედავად ამისა, აუცილებელია სიფრთხილის გამოჩენა. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში "დამოუკიდებელი ერთეული" ადვილად შეიძლება ჩამოქვეითდეს "დამატებითი საბიუჯეტო ფონდად", რასაც ამ წიგნში განხილული შედეგები მოქავებს. ასევე საკითხავია ისიც, საჭიროა თუ არა ორგანიზაციული რეფორმა, რათა ნათლად განისაზღვროს უფლებამოსილებანი. უფრო მეტიც, ბევრ ქვეყანაში სტრატეგიული კონსულტაციების მომსახურების გაწვევისგან გამოყოფა იმ ცენტრალური განყოფილებებისათვის გაზრდილი რესურსების გაცემის გარეშე, რომლებიც პასუხს აგებენ სტრატეგიული კონსულტაციების გაწვევაზე, იწვევს სექტორული პოლიტიკის დანაწევრებას და შესაბამისად, რადგან საბოლოო ჯამში ეს სტრატეგიები მომსახურების გაწვევაზე პასუხისმგებელი ერთეულების მიერ ყალიბდება. ბიუჯეტის მოშადებისას ფინანსთა სამინისტროს უშუალო შეხება აქვს მომსახურების გამწვევ ერთეულთან, მაშინ, როცა დარგობრივი სამინისტროები ამ პროცესებში წარუბრად არიან ჩართულნი. მაგალითად, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში სატრანსპორტო სექტორის ბიუჯეტი ხშირად ფინანსთა სამინისტროსა და შესაბამის უწყებებს შორის თანხმდება, რადგან სექტორულ დონეზე კოორდინაცია სუსტია.

ანგარიშვალდებულება მოითხოვს საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშების შესაფერისი სისტემების შექმნას. თუმცა, ხაზი უნდა გაესვას იმ ფაქტს, რომ სტრატეგიის ფორმულირებისა და განხორციელების მიზნებისათვის დარგობრივი სამინისტროა ის ორგანო, რომელიც ძირითად საქმიანობებს წარმოადგენს. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში არ უნდა ჩათვალოს, რომ ფინანსური ანგარიშვება ბიუჯეტის ეფექტურ შესრულებას შეიძლება ჩანაცვლოს და არ უნდა მოახდინონ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობათა დეზინტეგრირება, როგორც ეს იმ შემთხვევაში მოხდებოდა, თუ დაქვემდებარებული უწყებები გარდაიქმნებოდნენ იმ ერთეულებად, რომლებიც პარალელურად და საზოგადოებას წარუდგენდნენ ანგარიშს. როგორც პრემიანდი აღნიშნავს (1998), უწყებებისა და ანგარიშვებელი ერთეულების საქმიანობებისათვის ყურადღების დათმობით დეზინტეგრირება შესაძლოა თავიდან იქნას აცილებული.

რეალობაში *NPM*-ის მოდელის შექმნასთან დაკავშირებული ენთუზიაზმი, რაც სტრატეგიისა და მიწოდების, მყიდველისა და მოწოდებლის განცალკევებას და მათ შორის კონტრაქტების დადებას ითვალისწინებდა, გამოცდილების მიღების შემდეგ განეღწა. ეს გამოცდილება იმასაც გულისხმობს, რომ მთავრობას ელექტრონატი შედეგებზე პასუხისმგებლობისაგან არ განათავისუფლებს მშროლოდ იმ მიზეზით, რომ კონტრაქტი დამოუკიდებელ ერთეულებს შორისაა დადებული. მთავრობებმა შესაძლოა ვეღარ განახორციელონ უშუალო კონტროლი შედეგებზე, მაგრამ საზოგადოების წინაშე ისინი მაინც აგებენ პასუხს პოლიტიკური დაპირებების შეუსრულებლობის და ფისკალური კონტროლის დაკარგვისათვის. დიდი ბრიტანეთის მთავრობამ ცოტა ხნის წინ შეისწავლა, თუ რა ხარისხით მოხდა მთავრობის საქმიანობათა საშუალო კონტრაქტების საშუალებით განხორციელება.

ახალ ზელანდიაში განხორციელებული რეფორმების მსგავსი¹ ჩატარება ისეთ ქვეყნებში, სადაც ანალოგიური სამართლებრივი და კულტურული გარემო არ არის, რთული იქნება. ზოგიერთ კონტინენტურ ეკონომულ ქვეყანას სერიოზული პრობლემები შეექმნა *NPM*-ის პრინციპების საკუთარ ქვეყანაზე მორგების მცდელობისას. ეს ნაწილობრივ იმ მიზეზით მოხდა, რომ ასეთი რეფორმები წინ იშვიათად მიდიოდა. საერთოდ, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნები ფრთხილად უნდა იყვნენ *NPM*-ის მოდელის გადმოტანისას, რადგან ამის გაკეთებამდე აუცილებელია, არსებობდეს რეფორმის განხორციელებისათვის საჭირო განსაზღვრული წინაპირობები, მაგალითად, ცენტრალური საღარიოს მმართველი მენეჯმენტი და კონტროლის მექანიზმები.

ინტროდუქცი

¹ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის სტატისტიკის დეპარტამენტი მუშაობს 1986 წლის გამოცემის (სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის სახელმძღვანელო) განახლებაზე. ახალ სახელმძღვანელოში აღწერილი იქნება გაერთიანებული სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის (GFS) სისტემა, რომელიც რამდენადაც შესაძლებელია, პარმონიზებულია ეროვნული ანგარიშების სისტემასთან (1993). ამ წიგნში განხილულია სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის 2000 წლის იანვრის პროექტი, რომელიც შემოკლებულად მოიხსენიება როგორც "GFS 2000". მისი განახლებული ვარიანტი გამოქვეყნდება 2000 წლის ბოლოს ან 2001 წელს. დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual>.

² საბიუჯეტო და საბუღალტრო კლასიფიკაციების მოთხოვნებს შორის განსხვავებათა დეტალური ახსნა და სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის ანგარიშების კლასიფიკაცია იხილეთ ალანის ნაშრომში (1998).

³ ტერმინები "ცვეთა", რომელიც გამოიყენება ფირმების ბუღალტერიაში და SNA-ის ცნება "ძირითადი კაპიტალის ცვეთა" ორივე შეეხება სააღრიცხვო პერიოდში ძირითადი საშუალებების დანახარჯთა განაწილებას. თუმცა, ძირითადი კაპიტალის ცვეთის ღირებულება, რომელიც ეროვნულ ანგარიშებშია მოცემული, შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს ფირმების ბუღალტერიაში ან საგადასახადო მიზნებისათვის აღრიცხული ცვეთისაგან, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, სადაც ინფლაციაა. SNA-ის მეთოდოლოგიის თანახმად, ძირითადი კაპიტალის ცვეთის განაგარიშება ხდება იმ ფასების გამოყენებით, რომლებიც წარმოების მომენტში არსებობდა და არა იმ დროს, როცა აქტივები იქნა შექმნილი.

⁴ GFS-ის განხილვისას საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (1986) აღნიშნავს: "სრული თავისუფლება არსებობს იმ გადაწყვეტილებათა მისაღებად, თუ რომელი ფუნქციის გამოყოფა უნდა მოხდეს და როგორ დაეჯგუფდეს ისინი. მიღებული გადაწყვეტილებები არასოდესაა საბოლოო და საჭიროა მათი პერიოდული გადახედვა იმის განსაზღვრის მიზნით, საჭიროა თუ არა სახელმწიფო მოთხოვნისა და მთავრობის პრიორიტეტების ასახვა შეცვლილ კლასიფიკაციაში. მაგალითად, 1980-იანი წლების დასაწყისში პრობლემა, რომელიც ენერგორესურსების მარაგის შექმნასა და კონსერვაციას შეეხებოდა, ძირითადი მოტივაცია იყო იმისათვის, რომ საწვავისა და ენერგორესურსებისათვის ძირითადი კატეგორია შეექმნათ. მეორეს მხრივ, კლასიფიკაცია ჯერაც არ მოიცავს იმ კატეგორიას, რომელიც გარემოს დაცვას უკავშირდება, რადგან ამჟამად შეუძლებელია ასეთი ჯგუფის განსაზღვრა".

⁵ ტერმინის "მიმდინარე დანახარჯები" გარდა, რომელიც წიგნის განმარტებით ლექსიკონშია მოცემული (ანუ ყველა დანახარჯი, გარდა კაპიტალდაბანდებათა პროექტებზე და კაპიტალის გადაცემაზე გაწეული ხარჯებისა), აქვე გამოყენებულია კიდევ ორი მასთან დაკავშირებული ცნება. "პერიოდული ხარჯები" წარმოადგენს მომავალ ხარჯებს (კაპიტალურს ან მიმდინარეს), რომლებიც გაწეულია კაპიტალდაბანდებათა პროექტების მიერ; "საოპერაციო დანახარჯები" ან "საექსპლუატაციო ხარჯები" წარმოადგენს ადმინისტრაციულ დანახარჯებს, რომლებიც გაწეულია სამინისტროებისა და უწყებების მიერ მათი საქმიანობის მართვისას, ანუ ეს არის სახელფასო და არასახელფასო თანამშრომლებზე გაწეული ხარჯები, ავეჯი და მოწყობილობები, გათბობა და განათება, ოფისის იჯარა, ტექნიკური მომსახურება და მიმდინარე რემონტი.

⁶ "გასაყვების უმეტესობისათვის [გარდა ტრანსფერებისა და კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვისა] შეუძლებელი იქნება ოპერაციების კლასიფიკაციის ერთეულზე გამოყენება. ამის მაგივრად საჭიროა COFOG-ის კოდები მიენიჭოს უწყებებს, პროგრამულ ერთეულებს, ბიუროებსა და სახელმწიფო დეპარტამენტების ფარგლებში არსებულ მსგავს ერთეულებს" (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 1986 წელი, გვ. 143). მსგავსი რეკომენდაციაა მოცემული გაიროს მიერ გამოცემული სახელმძღვანელოს მეორე თავშიც (2000

წელი).

⁷ იმ ქვეყნებში, სადაც ბიუჯეტის წარდგენისას არ არსებობს კაპიტალურ და მიმდინარე დანახარჯებს შორის მკვეთრი გამოვლენა, მსჯელობენ დამოუკიდებელი “კაპიტალის მოძრაობის ანგარიშის” შექმნაზე. ამშ-ის მაგალითისთვის იხ. GAO (1993), ხოლო კანადის მაგალითისთვის კი ოლდის ნაშრომი (1985).

⁸ აქ იგულისხმება ის კანდიდატი ქვეყნები, რომლებიც ევროკავშირიდან იღებენ დახმარებებს სოფლის მეურნეობისათვის, რეგიონალური განვითარებისათვის და ა. შ.

⁹ გაეროს “საქმიანობისა და პროგრამის ფინანსური დაგეგმარების” სახელმძღვანელოში (1965) მოცემულია საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარების განსაზღვრება, რომელიც აერთიანებს პროგრამის ფორმულირებას, ასევე პროგრამის ამოცანების შესრულებისას ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრას.

¹⁰ იხ. პრემიანდის ნაშრომში მოცემული 23-ე ცხრილი “თანამედროვე საბიუჯეტო ტექნიკის გამოყენება: ვარიაციები თემაზე” (1983).

¹¹ NPM-ის მოდელის აღწერა და მისი განხილვა მკითხველს შეუძლია იხილოს ქრისტოფერ პუდის (1991), საეიისა (1995) და ბორინსის (1995) ნაშრომებში.

¹² ახალი ზელანდიის ბიუჯეტი ანსხვავებს ასივნებათა შემდეგ კატეგორიებს: “(1) პროდუქტის კლასებს, მაგ.: სტრატეგიული რჩევები, კონტრაქტების მართვა, პოლიციის დახმარებით წესრიგის დაცვა, დაცვითი მომსახურება და ა. შ.; (2) შეღავათებს, მაგ.: უმუშევრობა, საყოფაცხოვრებო პრობლემები, სტიპენდიები; (3) სასესხო ხარჯები, მაგ.: პროცენტის ხარჯი, სადაზღვევო სენატანები, სესხები, სხვა ფინანსური ხარჯები; (4) სხვა ხარჯები (მაგ.: რესტრუქტურისაციის ხარჯები, სასამართლოს ხარჯები, ძირითადი საშუალებების გაყიდვით მიღებული ზარალი, სხვა ქვეყნებისათვის გაწეული დახმარება); (5) ძირითადი შენატანები, დეპარტამენტში წარმოებული კაპიტალდაბანდების ან SOE-ის მიერ მწარმოებლურობისა და ეფექტურობის ზრდა; (6) შეტენა და განვითარება, მაგ.: სახელმწიფო გზატკეცილები, ეროვნული პარკები, პარლამენტის შენობები; (7) ვალდების გასტუმრება, მაგ.: უცხოური ვალუტის დაფალიანების დაფარვა”. შეღავათებისა და დეპარტამენტებში არსებული ძირითადი შენატანების ასივნება საკასო მეთოდით ხდება (ახალი ზელანდიის ხაზინა, 1996).

¹³ “ბიუჯეტის მომზადებისა და განხილვისას უფრო მეტი ყურადღება მუხლებს ეთმობა, ვიდრე ეს საზოგადოდ არის მიჩნეული. განსაზღვრული პროდუქტი, მაგალითად სტრატეგიული რჩევები, ბიუჯეტში დანახარჯების სახით აღირიცხება, ხოლო დეპარტამენტების ხელმძღვანელები კი აღნიშნავენ, რომ მათი ბიუჯეტები ამ თვალსაზრისით მოწმდება ხაზინის სპეციალისტების მიერ. დანახარჯებიდან პროდუქტის ფასებზე გადასვლისათვის აუცილებელია გაუფჯოებლეს დანახარჯთა აღრცხვა, განაწილება და ანალიზი” (შეი, 1996).

¹⁴ ნაწილობრივ ამოღებულია ალენისა (1999) და საჩის (1999) ნაშრომებიდან.

თავი 5

სტრატეგიის ფორმულირება და ბიუჯეტის მომზადება

ამ თავში განხილულია ის ძირითადი პროცესები, რომლებიც აუცილებელია საერთო ფისკალური დისციპლინისა და რესურსების ეფექტური განაწილების უზრუნველსაყოფად, რაც მთავრობის სტრატეგიული მიზნებისა და ფისკალური გეგმიური მაჩვენებლების შესაბამისად მოხდება. ეს პროცესები შედგება:

1. ფისკალური გეგმიური მაჩვენებლების დაწესებისა და დანახარჯების შესაბამისი ღონის განსაზღვრისაგან;
2. საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური სექტორის მომზადებისაგან;
3. სტრატეგიული ვადაწვევტილებების მიღების კოორდინაციის მექანიზმებისაგან;
4. თავად ბიუჯეტის მომზადებისაგან.

ა. მაკროეკონომიკური და სტრატეგიული კონტექსტი

1. საშუალოვადიანი პერსპექტივის მნიშვნელობა ბიუჯეტის შედგენისათვის

ა. ზოგადი საკითხები

მუხდებდა იმისა, რომ ქვეყნების უმრავლესობაში ბიუჯეტები ყოველწლიურად მზადდება, აუცილებელია ასევე, გათვალისწინებულ იქნას წლიური ციკლის მიღმა არსებული მოვლენები, კერძოდ, მოსალოდნელი შემოსავლები, პროგრამებისა და სახელმწიფო პოლიტიკის გრძელვადიანი ხარჯები, მთავრობის ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობა, განსაკუთრებით კი მისი შემოქმედება ეროვნულ ვალზე. საშუალოვადიანი ხელვა აუცილებელია, რადგან წლიური ბიუჯეტისთვის გამოყოფილი დროის განსაზღვრული პერიოდი ძალზე მცირეა ხარვეით პრიორიტეტებში შესწორებების შეტანისათვის. ბიუჯეტის ფორმულირების პერიოდში საბიუჯეტო წლის დანახარჯთა უმეტესი ნაწილი უკვე გაწეულია. მაგალითად, მოკლე პერიოდში არ იცვლება მუდმივი სახელმწიფო მოსამსახურეების ხელფასები, გადასახვლი პენსიები, ვალების მომსახურების ხარჯები. სხვა ხარჯებში კი შესაძლებელია უზნიშვნელო ცვლილებების შეტანა. მანეჯერების ზღვარი მთლიანი დანახარჯების დაახლოებით 5-დან 10 პროცენტამდეა. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ნებისმიერ რეალურ ცვლილებას ხარვეით პრიორიტეტებში (იმ შემთხვევაში, თუ ეს წარმატებული იქნება) ადგილი უნდა ჰქონდეს რამდენიმე წლიანი პერიოდის განმავლობაში. მაგალითად, მთავრობამ შესაძლოა მონიშნოს სოციალური დანახარჯების მომსახურებათა კოლექტიური მიწოდებიდან მოსახლეობის მიზნობრივი ეკუთვნისათვის მიწოდებაზე გადაერთოს. სტრატეგიის ასეთი ცვლილების შედეგები რამდენიმე წელიწადზე ვრცელდება, ხოლო თავად სტრატეგიის განხორციელება მხოლოდ წლიური ბიუჯეტის გათვალისწინებით რთული იქნება. ასევე, საშუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზები საჭიროა ადმინისტრაციისა და საზოგადოებისათვის ცვლილებათა სასურველი მიმართულების დემონსტრირებისათვის. მათი არარსებობის შემთხვევაში, სწრაფი ხარვეითი ცვლილებები (რაც გამოწვეული იქნება შეცვლილი პირობებით)

ყოველწლიური იქნება და ყურადღება გამახვილებული იქნება დანახარჯებსა და საქმიანობებზე, რომელთა შედეგად მოკლებულია პერიოდული არის შესაძლებელი.

წლიური ბიუჯეტის ფორმულირებისათვის, საბიუჯეტო პოლიტიკის მდგრადობის შეფასებისა და სასურველი სტრატეგიული ცვლილებების განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სექტორის მომზადება. მაკროეკონომიკური პროგნოზები არ წარმოადგენს მაკროეკონომიკური ცვლილების უბრალო განსაზღვრას. პროგნოზები ეფუძნება გეგმიური მაჩვენებლებისა და ინსტრუმენტების ისეთი სფეროსათვის დაწესებას, როგორცაა მონეტარული პოლიტიკა, ფისკალური პოლიტიკა, ვალუტის კურსი და საფაქრო პოლიტიკა, საგარეო ვალდებულების მენეჯმენტი, კერძო სექტორის საქმიანობათა რეგულირება და ხელშეწყობა, სახელმწიფო საწარმოების რეფორმირება. მაგალითად, ინფლაციის შემცირების სტრატეგიული ამოცანა, ჩვეულებისამებრ, შეესაბამება ისეთ გეგმიურ მაჩვენებლებს, როგორცაა დეფიციტის ღირებულება და ვალდებულების/მშპ-ის კოეფიციენტი, ხოლო სპეციფიკური ინსტრუმენტები კი მოიცავს ცვლილებებს პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების ბალანსში და საკრედიტო პოლიტიკის ღონისძიებებში¹. მაკროეკონომიკური სექტორი უნდა მოიცავდეს სახელმწიფო ანგარიშების პროგნოზებს, რაც ქმნის ფისკალურ (ან ფინანსურ) საშუალოვადიან სექსს (MTFF). პროგნოზები უნდა მოიცავდეს მიმდინარე წელს და 3-4 მომდევნო წელიწადს. MTFF-მა დეტალური ინფორმაცია უნდა წარმოადგინოს შემოსავლებისა და ხარჯების ზოგად ეკონომიკურ კატეგორიებზე. უფრო მეტიც, როგორც ეს ქვემოთ იქნება განხილული, კარგი იქნება, თუ MTFF-ის თან დაერთება ძირითადი ფუნქციის ან სექტორის მიხედვით შედგენილი ხარჯთაღრიცხვები.

წლიური ბიუჯეტის მომზადების საწყისი ეტაპია ფისკალური გეგმიური მაჩვენებლების და ისეთი სტრატეგიული სექტორის ნათლად განსაზღვრა, სადაც დეტალურად იქნება მოცემული მიზნები და პრიორიტეტები. სტრატეგიული პრიორიტეტების ბიუჯეტში გადატანის უნარი და შემდეგ უზრუნველყოფა იმისა, რომ ფაქტობრივ დანახარჯები საბიუჯეტო ასიგნებების შესაბამისი იყოს, მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური, ფისკალური და შემოსავლების პროგნოზების სრულყოფილებაზე.

ამასთანავე, ბიუჯეტის მომზადებისა და გათვალისწინებულ უნდა იქნას შემდეგი მნიშვნელოვანი და გრძელვადიანი ფაქტორები:

- მიმდინარე საინვესტიციო პროექტების/პროგრამების მომავალი ხარჯები, მათ შორის მიმდინარე ხარჯები;

სოციალური დაცვის პროგრამების მომავალი დაფინანსების მოთხოვნები, სადაც დანახარჯების ღირებულება შეიცვალოს, მიუხედავად იმისა, რომ შედავათების დონის მსგავსად უცვლელი რჩება ის ძირითადი წესები და პროცედურები, რომლებიც განსაზღვრავს პირის უფლებას მიიღოს დახმარება;

გაუთვალისწინებელი ხარჯები და სხვა პირდაპირი თუ არაპირდაპირი სტრატეგიული ვალდებულებები, რაც შეიძლება გადაიხარდოს მომავალ სასარგლო მოთხოვნად;

ფისკალური დეფიციტის შემოქმედება სახელმწიფო ვალის მომსახურების ხარჯებზე.

ბ. ევროკავშირში გაერთიანება და სტაბილურობის პროგრამები

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სექტორის მომზადება და MTFF ზოგადი პირობაა ბიუჯეტის სრულყოფილად შედგენისათვის. ამასთანავე, ეს არის სპეციალური მოთხოვნა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოსათვის (იხ. თავი 3). 1997 წლის ივლისიდან, სტაბილურობისა და ზრდის პაკტის შესაბამისად, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ სტაბილურობის პროგრამების შემუშავება და წარდგენა იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანაში შემოღებულია ევრო, ხოლო წინააღმდეგ შემთხვევაში კი მათ გაერთიანების პროგრამების წარმოდგენა ევალებათ.

სტაბილურობისა და გაერთიანების პროგრამებში წარმოდგენილი უნდა იყოს შემდეგი ინფორმაცია:

- საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ამოცანები, რომელიც ახლოს უნდა იყოს ბალანსთან ან აჭარბებ-

დეს მას, ასევე ეტაპობრივი შესწორებები გენერალური მთავრობის დეფიციტში და დავალანების კოეფიციენტი მშპ-ის მიმართ. საბიუჯეტო პროგრამები საიშელო და მდგრადი უნდა იყოს, ზოლო შესწორებების ტვირთი კი სამართლიანი წესით გადანაწილდეს.

- ძირითადი ვარაუდები ეკონომიკური ცვლადების მოსალოდნელი განვითარების შესახებ (მაგ.: სახელმწიფო ინვესტირება, მშპ-ის ზრდა, დასაქმება და ინფლაცია) გაერთიანების პროგრამების შესაბამისად.
- საბიუჯეტო და ეკონომიკური პოლიტიკის ღონისძიებები, რომლებიც განხორციელებული და/ან შეთავაზებულია საბიუჯეტო ამოცანების მისაღწევად. აქვე იგულისხმება მათი რაოდენობრივი შედეგის შეფასება.
- იმის ანალიზს, თუ რა ზემოქმედებას მოახდენს ძირითად ეკონომიკურ ვარაუდებში მომხდარი ცვლილებები ბიუჯეტზე და დავალანების მდგომარეობაზე.

საშუალოვადიანი ფისკალური ამოცანები ზუსტად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, რათა ხელი შეეწყოს გაერთიანების პროცესს, მაგრამ ამავდროულად, ისინი რეალისტური უნდა იყოს და დაიფუძნოს სრულყოფილი მეთოდოლოგიის გამოყენებით. არსებული პირდაპირი თუ არაპირდაპირი სტრატეგიული ვალდებულებების ანალიზმა გვიჩვენა, რომ აუცილებელია მოხდეს სტრატეგიული ცვლილებების და მასთან დაკავშირებული ღონისძიებების განსაზღვრა და შეფასება.

სტაბილურობისა და გაერთიანების პროგრამების გარდა, ევროკავშირის წევრი რამდენიმე ქვეყანა ამზადებს პირობით ვრცელვადიან ბიუჯეტებს. ასეთი მიდგომები, რომლებიც სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული მასშტაბებით ხორციელდება, შეეცქე თანემა განხილული. ამ თაგვი კი ყურადღება გამახვილებულია იმ ძირითად მოთხოვნებზე, რაც ბიუჯეტისა და სტრატეგიის ფორმულირებას შეეხება ვრცელვადიან პერსპექტივაში.

2. სტრატეგიის ფორმულირება

ა. ბიუჯეტისა და სტრატეგიის კავშირი

ბიუჯეტის მომზადების პროცესი მძლავრი იარაღია სტრატეგიული თანმიმდევრულობის მისაღწევად. ბიუჯეტი წარმოადგენს როგორც ეკონომიკური და ფინანსური მართვის ინსტრუმენტს, ისე არაპირდაპირ პოლიტიკურ განცხადებასაც, რადგან იგი აწესებს განსაზღვრულ ღონეებს სხვადასხვა პროგრამებისა და საქმიანობების მიერ ვაწეულ ხარეებზე. თუმცა, სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი რთულია და მასში მრავალი პირი მონაწილეობს როგორც მთავრობის შიგნით, ისე მის ფარელებს გარეთ. შეელომა იმის მცდელობა, რომ გაერთიანდეს სტრატეგიის ფორმულირების ყველა პროცედურა და თავად საბიუჯეტო პროცესი (რაც, გარეკულიწლიად, PPBS-ის აბხიცა იყო). თუმცა, აუცილებელია დამყარდეს კავშირი პოლიტიკის შემუშავების დღის წესრიგსა (რომელმაც უნდა გაითვალისწინოს ეკონომიკური და ფისკალური რეალობა) და ბიუჯეტს (რომელმაც ზუსტად უნდა ასახოს სახელმწიფოს სტრატეგიული პრიორიტეტები) შორის.

საბიუჯეტო პროცესში გაითვალისწინებულ უნდა იქნას უკვე შემუშავებული სტრატეგიები. ამავდროულად, საბიუჯეტო პროცესი უნდა იყოს ის ძირითადი ინსტრუმენტი, რომელიც ამ სტრატეგიებს პირდაპირს და “სამოქმედოს” გახდის. თუმცა, სტრატეგიული წინადადებები უნდა შემუშავდეს და განიხილოს ისეთი გარემოში, სადაც არ გავრეცვდება საბიუჯეტო პროცესის ზეწოლა. სტრატეგიის წლიური ბიუჯეტის საშუალებით შემუშავება უფრო მოკლევადიან და არა ვრცელვადიან, სტრატეგიულ საკითხებს გამოავლენს, რადგან პოლიტიკური დებატები მუდმივად ფინანსური საკითხების განხილვას ეთმობა.

საერთო სტრატეგიულმა სქემამ ხელი უნდა შეეწყოს სექტორული პოლიტიკის ფორმულირებას იმ პირობით, რომ წარმოდგენილი იქნება კონკრეტული სტრატეგიები, რაც ღრმა ანალიზზე იქნება დამოკიდებული. ამ სქემის ფარელებში დარგობრივმა სამინისტროებმა და უწყებებმა უნდა მოამზადონ საკუთარი სტრატეგიული გეგმები, სადაც გაითვალისწინებული იქნება: (1) მათი საკანონმდებლო მოთხოვნებთან შესაბამისი უფლებამოსილება; (2) სასურველი სტრატეგიული მიზნები (შედეგები და ამოცანები); (3) ამ სტრატეგიული მიზნების მიღწევის ზოგადი მიდგომები; (4) კონკრეტული სტრატეგიული ღონისძიების

აღწერა, რაც გამოყენებული იქნება ამ მიზნების მისაღწევად; (5) ზოგადი ხარჯთაღრიცხვა. ხარჯებით პროგრამებისა და საქმიანობის გეგმები შეიძლება მომზადდეს ამ სტრატეგიული მიზნების მისაღწევად მას შემდეგ, რაც განისაზღვრება სხვადასხვა სექტორებს შორის რესურსების განაწილების საკითხი. ამგვარი სტრატეგიული დაგეგმვა არ წარმოადგენს შემთხვევით მოვლენას. იგი ღრმა მართლმართლი და მრავალისმომცველი პროცესია. სწორად განხორციელების შემთხვევაში, სტრატეგიული დაგეგმვა უწყვეტი პროცესია და იმ ორგანიზაციათა ყოველდღიური საქმიანობის საფუძველია, რომლებიც სხვადასხვა ხარჯებით პროგრამებს ხელმძღვანელობენ. სამწუხაროდ, უმეტეს შემთხვევაში ყოველივე ამის გამოყენება ბიუროკრატიულ ფორმალისტანტად დადის, სადაც გრძელვადიანი პერსპექტივა, არარეალისტური ვარაუდები და ლოგიკური სქემები რეალისტური სტრატეგიული ვარიანტებისა და ინსტრუმენტების ნაცვლად გამოიყენება. სტრატეგიული სქემის მომზადების (შეფასების) პრაქტიკული წესია მისი სიმართლის შენარჩუნება.

სტრატეგიის შემუშავების პროცესსა და საბიუჯეტო პროცესს შორის კავშირი მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ სტრატეგია უფრო რეალისტური გახდეს და არ წარმოადგენდეს მხოლოდ სურვილების გამოხატვას. ამ მიზნისათვის აუცილებელია სულ მცირე ორი ნათლად ჩამოყალიბებული წესის შემოღება (იხ. ალენის ნაშრომი, 1996):

- უნდა განისაზღვროს სტრატეგიის ცვლილებით გამოწვეული რესურსების განაწილების შესაძლო შედეგები იქამდე, ვიდრე მოხდება სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება. ნებისმიერმა ერთეულმა, რომელიც ახალი სტრატეგიების შეთავაზებას აწარმოებს, უნდა განსაზღვროს მათი შედეგები სახელმწიფო ხარჯებზე (მათ შორის როგორც საკუთარ, ისე სხვა სახელმწიფო დეპარტამენტების ხარჯებით პროგრამებზე ზემოქმედება).

დანახარჯების შესახებ გაკეთებული ყველა შეთავაზების თაობაზე საჭიროა მიღებულ იქნას ფინანსთა სამინისტროს კონსულტაცია იქამდე, ვიდრე ისინი განსახილველად მინისტრთა საბჭოს (ან მინისტრებით დაკომპლექტებულ სხვა კომიტეტებს) წარედგინება და გაკეთდება რაიმე საკარი განცხადება.

ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესში აუცილებელია არსებობდეს მჭიდრო თანამშრომლობა ფინანსთა სამინისტროსა და ცენტრალურ ბიუროს შორის როგორც პოლიტიკურ, ისე ტექნიკურ დონეზე. ცენტრალური ხელისუფლების რაღაც მდგომარეობის იმის უზრუნველყოფაში, რომ ბიუჯეტი ზემოთ განსაზღვრული პრინციპების შესაბამისად მომზადდეს, მოგვარდეს ფინანსთა სამინისტროსა და დარგობრივ სამინისტროებს შორის არსებული კონფლიქტები და დაინტერესებული პირები შესაბამის დონეზე იყვნენ ჩართულნი საბიუჯეტო პროცესში. სამინისტროთაშორისო კომიტეტის არსებობა შესაძლებელია სასარგებლო იყოს არსებული პრობლემების უმოკლესი გზებით მოგვარებისთვის და განსაკუთრებით სერიოზული საკითხების განხილვისათვის. და რაც ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანია, თითოეული საბიუჯეტო პროცესში ჩართული ერთეული საკუთარ როლს პასუხისმგებლობით უნდა გაეღებოდეს. ამისათვის კი მათ უნდა გააჩნდეთ შესაბამისი უნარი და ფლობდნენ შესაფერის საშუალებებს.

ბ. კავშირების შენარჩუნება: საპარლამენტო მოსმენების მნიშვნელობა

კონსულტაციებს შეუძლია მთავრობის სტრატეგიისა და ბიუჯეტის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ შესწავლის პროცესის განმტკიცება. საპარლამენტო მოსმენები კომიტეტებისა და ქვეკომიტეტების საშუალებით (განსაკუთრებით კი წლიური ბიუჯეტის გარშემო შექმნილი დაძაბული გარემოს მიღმა) შესაძლოა ეფექტური შექმნილი იყოს სტრატეგიების განხილვის დროს.

მთავრობა უნდა ცდილობდეს, მიიღოს გამოხმაურება საკუთარი პოლიტიკის წარმართვისა და ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე ვარაუდით ორგანიზაციებისაგან, მათ შორის ისეთი ორგანიზაციისაგან, რომლებსაც წარმოადგენენ დამპირებები და დაქირავებულნი, პროფესიონალური ინსტიტუტები და აკადემიები, არასამთავრობო ორგანიზაციები. ისეთი საკონსულტაციო ორგანიზაციების შექმნა, სადაც გაერთიანებული იქნებიან საზოგადოების სხვადასხვა ფენის წარმომადგენლები, შესაძლოა სასარგებლო შექმნილი იყოს სახელმწიფო ხარჯების პოლიტიკის განხილვისთვის. მთავრობამ შესაძლოა შექმნას საეკონომიკური ჯგუფები გადაწყვეტი მნიშვნელობის მქონე სტრატეგიული საკითხების განსახილველად. ისეთი აკადემიის ჩატარება და მისი შედეგების გავრცელება, სადაც შეფასებული იქნება სახელმწიფოს სტრატეგიული წინადადებების ზემოქმედება, ინფორმაციის მიწოდება ყველა დაინტერესებულ პირს და საზოგადოებას, ხოლო მთავრობას

დაესმარება გამოხმაურების მიღებაში. უწყვეტია სტრატეგიული გეგმების მომზადებისა ჩატარებულმა კვლევებმა და დაინტერესებულ პირებთან შეხვედრებმა შესაძლოა ხელი შეუწყოს მათი საქმიანობის ეფექტურობის გაუმჯობესებას. და ბოლოს, იმ ქვეყნებში, რომელთაც ბიუჯეტის შესრულების ცუდი მაჩვენებლები და მონიტორინგის სუსტი პროცედურები აქვთ, მოქალაქეთა მხოლოდ ფართომასშტაბიანმა გამოხმაურების მექანიზმებმა შეიძლება გამოავლინოს კანონდარღვევები, როგორცაა ისეთი ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომლებიც განსაზღვრული სტანდარტების დაცვით არ იქნა განხორციელებული, მოხდა ზარეგების შეზღუდვა ან დროის ჩარჩოების დაწესება, თაღლითობა და სახსრების გაფლანგვა. ასეთი მექანიზმები ხშირად მოუღებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის, მაგრამ ისინი მთავრობის მიერ განხილულ უნდა იქნას როგორც ნაკლებდანახარჯიანი მონიტორინგის საშუალება და ხელი შეუწყოს მის განვითარებას.

თუმცა, პირდაპირი კავშირები ამ კონსულტაციებსა და თავად საბიუჯეტო პროცესს შორის არ უნდა არსებობდეს, რადგან ბიუჯეტი მკაცრი წესების დაცვით უნდა მომზადდეს, სადაც დაცული იქნება განსაზღვრული ვადები და თავიდან იქნება აცილებული დაინტერესებული პირებისა და ლობისტური ჯგუფების მხრიდან სერიოზული ზეწოლა. მონაწილეობა, ისევე როგორც ანგარიშვალდებულება, შედარებითი ცნებაა.

3. ფისკალური ვალდებულებების კონსოლიდაცია

მაკროეკონომიკური პროგნოზები და მთავრობის სტრატეგიული ამოცანები საზოგადოებისათვის ცნობილი უნდა იყოს. მოსახლეობასა და პარლამენტს აქვთ უფლება წარმოადგინონ პუნდო ხელისუფლების მიზნებსა და ამოცანებზე, არა მხოლოდ იმისათვის, რომ გაიზარდოს გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, არამედ იმ მიზნითაც, რათა მიღწეულ იქნას კონსენსუსი საზოგადოებაში. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი კონსენსუსის მიღწევას შესაძლოა დამატებითი დრო და დებატები დასჭირდეს, იგი მნიშვნელოვანი საფუძველი იქნება სახელმწიფო პოლიტიკისა და ზარეგითი პროგრამების ეფექტური განხორციელებისათვის.

ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობის მაკროეკონომიკური პროგნოზები წარედგინება ექსპერტთა დამოუკიდებელ სამჭოს, იმ მიზნით, რომ შეფასდეს მათი სიზუსტე და საიმედოობა. სხვა ქვეყნებში პროგნოზებს გენერალური აუდიტორი ამტკიცებს (მაგალითად, ღიდ ბრიტანეთში და კანადის ასალი შოტლანდიის პროვინციაში⁴).

რამდენიმე ქვეყნის კანონმდებლობა ზღუდავს მთავრობის ფისკალურ პოლიტიკას ("ფისკალური პოლიტიკის წესები"). მაგალითად, ე. წ. "ოქროს წესი" ითვალისწინებს, რომ სახელმწიფო სესხებმა არ უნდა გადააჭარბოს კაპიტალდაბანდებებზე გაწეულ ზარეგებს (რისი საშუალებითაც ხდება მიმდინარე საბიუჯეტო ბალანსის ან სიჭარბის აღდგენა)⁴. ზოგიერთ შემთხვევაში, საერთო ბალანსი კანონის საშუალებით უნდა დაბალანსდეს. ბევრ ქვეყანაში აუცილებელია რეგონალური მთავრობების ბიუჯეტთა დაბალანსება. საერთოდ, ისეთ ქვეყნებში, რომელთაც სუსტი კოალიციური მთავრობა ჰყავთ, გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესს ფრაგმენტული ხასიათი აქვს, ხოლო საკანონმდებლო კომიტეტები კი ყურადღებას მხოლოდ პერიოდულ ვარიანტებზე ამახვილებენ, სავალდებულო გეგმიური მაჩვენებლების დაწესება შესაძლებელია გამართლებული იყოს. თუმცა, ასეთ წესებს ხშირად აკრიტიკებენ "შემოქმედებითი საბუღალტრო აღრიცხვის" და გაუმჭვირვალე ფისკალური საქმიანობის ხელშეწყობისათვის. კრიტიკას იმსახურებს ის, რომ არადისკრეტულმა წესებმა შესაძლოა ხელი შეუშალოს მთავრობებს საკუთარი ბიუჯეტების ეკონომიკურ ციკლზე მორგებაში, რადგან ჩათვალონ, რომ ეს წესები ეფექტურად ხორციელდება⁵.

მასტრიხტის ხელშეკრულება ითვალისწინებს ფისკალური გაერთიანების განსაზღვრულ კრიტერიუმებს, რომლებიც შეეხება როგორც ფისკალური დეფიციტის კოეფიციენტს შშმ-თან მიმართებაში, ასევე დავალანების/შშმ-ის კოეფიციენტს (იხ. თავი 3). კრიტერიუმები ძალზე მნიშვნელოვანია კანდიდატი ქვეყნებისათვის ევროპული ინტეგრაციის თვალსაზრისით. ბევრმა კანდიდატმა ქვეყანამ უკვე შეიმუშავა ფისკალური გაერთიანების პროგრამები.

1992 წელს ევროკავშირში ჩატარებულმა მოკლევადიანმა აჩვენა, რომ ფისკალური მაჩვენებლები უფრო ისეთ ინსტიტუციონალურ საკითხებზეა დამოკიდებული, როგორცაა ბიუჯეტის შედგენისას ძალაუფლების განაწილება, ვიდრე გრძელვადიანი ფისკალური ზღვრების დაცვაზე⁶. შესაბამისად, გადაწყვეტილ მნიშვნელოვან ენიჭება ზემოთ განხილული ინსტიტუციონალური ღონისძიებების შესრულების უზრუნველყოფას.

ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, ახალ ზელანდიაში "ფისკალური პასუხისმგებლობის აქტი") არ ამტკიცებენ განსაზღვრულ გვერდურ მაჩვენებლებს, მაგრამ იყენებენ ისეთ კრიტერიუმებს, როგორცაა სახელმწიფო სესხების, ვალების და ა. შ. "დასაშვები ზღვრები" და "მისაღები დონე". ახალი ზელანდიის შემთხვევაში, მთავრობაზე დამოკიდებული, დადგენს თუ არა იგი გვერდურ მაჩვენებლებს საბიუჯეტო პოლიტიკის შესახებ განცხადებაში, სადაც წარმოდგენილია მთლიანი შემოსავლები და ხარჯები, ასევე მრავალწლიანი პროგნოზები. ეს განცხადება ბიუჯეტის პარლამენტისათვის წარდგენამდე სულ მცირე სამი თვით ადრე მანც კვერდება. იგი განიხილება საპარლამენტო კომიტეტის მიერ, მაგრამ მას ფორმალურად არ ამტკიცებს პარლამენტი (იხ. OECD, 1997b). ამის მსგავსად, 1998 წელს ბრიტანეთის მთავრობამ დაამტკიცა "ფისკალური სტაბილურობის კოდექსი", რომელიც შექმნილია "ლიაობის, გამჭვირვალობის და ფისკალურ პოლიტიკაზე პასუხისმგებლობის მიზნით". დეტალები მოცემულია 5.1. ჩანართში.

ბ. მაკროეკონომიკური სქემის შემუშავება

1. ფისკალური გვერდური მაჩვენებლები და ინდიკატორები

ფისკალური გვერდური მაჩვენებლების დამტკიცებით (რაც რამდენიმე წელზე იქნება გათვლილი) იქნება ბიუჯეტის ფორმულირების ჩარჩო. მათი დახმარებით მთავრობას საკუთარი ფისკალური პოლიტიკის ნათლად ჩამოყალიბების, ხოლო საკანონმდებლო ორგანოსა და საზოგადოებას სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებაზე კონტროლის წარმოების საშუალება ეძლევათ. ფისკალური გვერდური მაჩვენებლები

ჩანართი 5.1. დიდი ბრიტანეთის ფისკალური სტაბილურობის კოდექსი

ამ კოდექსის შესაბამისად, მთავრობის მიერ ნაკისრი ვალდებულებები შემდეგია:

ფისკალური მართვის და ვალების მენეჯმენტის პოლიტიკის განსაზღვრული პრინციპების შესაბამისად განხორციელება.

ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებისა და მართვის წესების ნათლად ჩამოყალიბება და შეტანილი ცვლილებების დასაბუთება.

ვალების მართვის პოლიტიკის წარმართვა ისე, რომ მიღწეულ იქნას უმთავრესი ამოცანა.

ყველა იმ გადაწყვეტილებისა და მდგომარეობის განსაზღვრა, რასაც შესაძლოა მოჰყვას მატერიალური ზემოქმედება ეკონომიკურ და ფისკალურ პერსპექტივაზე.

მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ სახელმწიფო ანგარიშების შედგენისას გამოყენებული იქნება საბუღალტრო აღრიცხვის ყველაზე სრულყოფილი მეთოდები.

წინასაბიუჯეტო ანგარიშის გამოქვეყნება, რათა ხელი შეეწყოს ბიუჯეტთან დაკავშირებული წინადადებების განხილვას.

საფინანსო და საბიუჯეტო ანგარიშის გამოქვეყნება, რათა განხილულ იქნას ძირითადი გადაწყვეტილებები და მოკლევადიანი ეკონომიკური და ფისკალური პერსპექტივები.

ეკონომიკური და ფისკალური სტრატეგიის შესახებ ანგარიშის გამოქვეყნება, სადაც განხილული იქნება სახელმწიფოს გრძელვადიანი მიზნები და საომბავლო სტრატეგია.

ეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ გარკვეული სახის ინფორმაციის გამოქვეყნება, მათ შორის ისეთი ხარვეზარცივები, სადაც ასახული იქნება შეტანილი შესწორებები.

ბი.

ეროვნული აუდიტური ოფისის (NAO) მიწვევა, რათა შემოწმებულ იქნას ძირითად პროგნოზებსა და პირობით მარჯვენებებში შეტანილი ცვლილებები, რაც განამტკიცებს ფისკალურ პროგნოზებს.

ვალების მენეჯმენტის შესახებ ანგარიშის წარდგენა, სადაც ნაჩვენებია იქნება სახელმწიფოს ვალების მენეჯმენტის გეგმა.

ამ კოდექსის შესაბამისად შედგენილი ყველა ანგარიშის გადაცემა თემთა პალატის სახაზინო კომიტეტისათვის.

იმის უზრუნველყოფა, რომ საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს ამ კოდექსის მიხედვით შედგენილი ყველა ანგარიში.

მთავრობას ანგარიშვალდებულს ხდის როგორც პოლიტიკურად, ისე ფინანსურად. ფისკალური გეგმიური მარჯვენებები და ინდიკატორები უნდა მოიცავდნენ სამ სფეროს: მიმდინარე ფისკალურ მდგომარეობას (მაგალითად, ფისკალური სიჭარბე ან დეფიციტი), ფისკალურ მდგრადობას (მაგალითად, დავალიანებას, გადასახადებს ან ხარჯებს შპპ-ის კოფიციენტთან მიმართებაში) და საგარეო ვალებს (საგარეო ვალების შემადგენლობის ანალიზი, რომელიც ზოგჯერ უცხოური ვალების სახელითაც მოიხსენიება).

“გენერალური მთავრობის” ცნება, რაც GFS-ისა და ESA95-ის სტანდარტების მიხედვითაა განსაზღვრული, გამოყენებულ უნდა იქნას ფისკალური პროგნოზების მომზადებისას და ფისკალური გეგმიური მარჯვენებების განსაზღვრისას, მაგრამ ეს მარჯვენებები უნდა განაწილდეს ცენტრალურ და ადგილობრივ მთავრობებს შორის. ფისკალური პროგნოზები უნდა შეეხოს გენერალური მთავრობის გაერთიანებულ ანგარიშებსა და საბანკო სისტემის კვაზოფისკალურ ოპერაციებს. შეესაბუნებულ უნდა იქნას სახელმწიფო გარანტიებით და სხვა წყაროებით წარმოშობად გაუთვალისწინებელ ვალდებულებებთან დაკავშირებული მომავალი დანახარჯები. ზოგჯერ, ფისკალურ პროგნოზებში მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლება გათვალისწინებულია. ეს კი ქმნის არასრულყოფილ ფისკალურ სურათს და იმის საშიშროებას, რომ ფისკალური დეფიციტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს დაეკისრებათ. ხშირად სასურველია “სახელმწიფო სექტორის გაერთიანებული ანგარიშების” მომზადებაც, რათა განისაზღვროს სახელმწიფო სექტორის დაფინანსების მოთხოვნები.

სამთავრობო ოპერაციათა ცხრილი, რომელიც GFS-ის მეთოდოლოგიის მიხედვითაა მომზადებული, წარმოადგენს სახელმწიფოს ფისკალური მდგომარეობის შეფასების ძირითად ინსტრუმენტს, რადგან იგი აჯამებს ყველა შემოსავალს, დანახარჯსა და ხარჯს, ფინანსურ ოპერაციებს, აჩვენებს ძირითად ფისკალურ ბალანსს. მთავრობის საშუალოვადიანი პროგნოზები ქმნის საშუალოვადიან ფისკალურ სქემას, რომელიც მაკროეკონომიკური სქემის მთავარი კომპონენტია. GFS 2000 დარიცხვის მეთოდითაა შედგენილი. გამოანალიზის მხოლოდ ძირითადი კაპიტალის გეგმა წარმოადგენს. ამ ცხრილის ყველა მუხლი თანაბრად ვრცელდება როგორც საკასო, ისე დარიცხვის მეთოდზე. ქვემოთ მოცემულ სქემაში 5.1. საკასო მეთოდით აღრიცხულ სახელმწიფო ოპერაციათა ცხრილი შედარებულია დარიცხვის მეთოდით შედგენილ ცხრილთან.

ყველაზე ხშირად გამოყენებადი ფისკალური მდგომარეობის შემჯამებელი ინდიკატორი ბიუჯეტის დეფიციტი/სიჭარბეა. იგი წარმოადგენს ძირითად სტრატეგიულ ამოცანას, რომლის საშუალებითაც ხდება უზრუნველყოფა იმისა, რომ ბიუჯეტი არ დაფინანსდეს ინფლაციური ზვით, არ მოხდეს კერძო ინვესტიციების გამოდევნა და გაკონტროლდეს სახელმწიფო ვალების ზრდა.

მასტრიხტისა და ამსტერდამის ხელშეკრულებების კონტექსტში, ასევე ESA95-ის განსაზღვრების თანახმად, დეფიციტი წარმოადგენს გენერალური მთავრობის წმინდა სესხებს. დეფიციტის ამგვარი სახით გაზომვა უდრის ხარვეზითი ოპერაციების ჯამს პლუს კაპიტალური აქტივების წმინდა შეტენა მინუს შემოსავლების ოპერაციათა ჯამი. SNA 93-ისა და ESA 95-ის მეთოდოლოგიის თანახმად, დაფინანსების ისეთი ოპერაციე-

ბი, როგორცაა წილების ან აქციების რელიზაცია (ან ღებენა) დეფიციტის კალკულაციისას ან შრდის შემოსავლებში (ან დანახარებში). პროცენტი გამომარტებულ უნდა იქნას დარცხვის მეთოდით, ხოლო ვალდებულებები კი სწორად აღირცხოს.

საკსო მეთოდით აღრცხული ბიუჯეტის დეფიცტო/სიჭარბე, როგორც ეს GFS-ის 1986 წლის ვარიანტშია განსაზღვრული, უდრის დანახარჯების დაფარვას პლუს წმინდა კრედიტები/სესხები (კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვა), მინუს ამოღებული შემოსავლები (საკსო მეთოდით აღრცხული). მასტრიხტის/ამსტერდამის განსაზღვრებისაგან განსხვავებით, დეფიცტის ეს განმარტება მოიცავს მხოლოდ საკსო ოპერაციებს და შედგება სტრატეგიული მიზნებისათვის განმარტებული "ძირითადი" საფინანსო ოპერაციებისაგან, მაგალითად, როგორცაა საპროვატიხაციო პროგრამებთან დაკავშირებული წილების ან აქციების გაყიდვა. იმის გამო, რომ იგი არ ითვლისწინებს საგადასახდლო და მიმდინარე დავალიანებებს, რამდენიმე ქვეყანა დეფიცტს ე. წ. "ვალდებულებით საფუძველზე" ანგარიშობს. იგი უნდა განისაზღვროს როგორც შემოწმების ეტაბის დროს არსებულ დანახარჯებსა და ამოღებულ შემოსავლებს (საკსო მეთოდით აღრცხული) შორის სხვაობა. ვალდებულებები, როცა ისინი სწორად არის აღრცხული, მოიცავს შეუსრულებელ შეკვეთებს და გრძელვადიან კონტრაქტებს, რომლებიც ვერ არ დასრულებულა. დავალიანება რომ ზუსტად განისაზღვროს, აუცილებელია შეუსრულებელი შეკვეთების ფაქტორი დანახარჯებისაგან გამოყოფა. რამდენიმე ქვეყანამ, იმისათვის, რომ მომხდარიყო დეფიცტის ვალდებულებით საფუძველზე გამომარტებება, შექმნა სპეციალური სისტემები, რომლის საშუალებითაც მოხდებოდა დავალიანებათა აღრცხვა. მაგრამ, ასეთი სისტემებით ვერ მოხდება ვალდებულებათა საბუღალტრო აღრცხვის მეთოდის ჩანაცვლება.

GFS 2000-ის მეთოდოლოგიის თანახმად, სახელმწიფო ოპერაციათა ცხრილი მოიცავს სამ ძირითად ბალანსს:

წმინდა საოპერაციო ბალანსი არის შემოსავლებს გამოკლებული ხარჯები, ანუ ოპერაციებით გამოწვეული ცვლილებები საკუთარ კაბიტალში. მისი საშუალებით იზომება ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობა. თუმცა, რადგან პრაქტიკაში ძირითადი კაბიტალის ცვეთის გაზომვა სირთულეს წარმოადგენს, უფრო ხშირად ხდება ერთობლივი საოპერაციო ბალანსის შეფასება.

წმინდა კრედიტების/სესხების მეშვეობით იზომება მთავრობის დაფინანსების მოთხოვნა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, წმინდა სესხები შეესაბამება მასტრიხტის/ამსტერდამის ზელშეკრულებების მოთხოვნების შესაბამისად გამოთვლილ დეფიცტს.

სისტემის ბალანსი უდრის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობას (გარდა ძირითადი კაბიტალური აქტივების ცვეთისა) პლუს არაფინანსური აქტივების (კაბიტალური აქტივების) წმინდა შექმნა სტრატეგიული მიზნებისათვის. საკსო მეთოდით იგი დეფიცტის/სიჭარბის ზრდის კევივალენტს წარმოადგენს.

დეფიცტის განსხვავებული განმარტებები სხვადასხვა მიზნებს ემსახურება. საკსო მეთოდით აღრცხული დეფიცტი უზრუნველყოფს ფულის მარაგებთან და შესაბამისად, მონეტარული პოლიტიკის ამოცანებსა და მიზნებთან პირდაპირ კავშირს. მაგრამ, ESA 95-ის მეთოდოლოგიით განმარტებული დეფიცტი უფრო უკეთ აფასებს სახელმწიფოს ფისკალურ მდგომარეობას, რადგან იგი ასევე გულისხმობს არაფულად ოპერაციებსაც, რომლებიც ზრდის ვალდებულებებს. იგი სწორად განმარტავს მთავრობის დაფინანსების ოპერაციებსაც. თუმცა, სტრატეგიული მიზნებისათვის წარმოებული ფინანსური ოპერაციების გამოყოფა, რათა მოხდეს სისტემის ბალანსის კალკულაცია, როგორც ეს GFS-ის 2000 წლის ვერსიაშია განსაზღვრული, ასევე, სასარგებლოა სტრატეგიული გადაწყვეტილებების ზემოქმედების გასაანალიზებლად. ასე, რომ ქვეყანას შესაძლოა დასჭირდეს დეფიცტის რამდენიმე მაჩვენებლის გაანგარიშება, რაც სხვადასხვა განმარტებებთან იქნება შესაბამისობაში. ყოველივე ეს არ შექმნის სირთულეებს იმ შემთხვევაში, თუ დანახარჯების, შემოსავლებისა და დაფინანსების ოპერაციები სწორად იქნება კლასიფიცირებული და საკმარისად დეტალური ზასიათი ექნება. თუმცა, სასურველია ევროკავშირის წევრობის კანდიდატმა ქვეყნებმა საკუთარ ფინანსურ ინსტრუქციებში შეიტანონ დეფიცტის ისეთი განმარტება, რაც შესაბამისობაში იქნება ESA 95-თან იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას ფისკალური ანგარიშების სისტემის ევროკავშირის მოთხოვნებთან თანხვედრა.

ESA 95-ისა და GFS 2000-ის მეთოდოლოგიები გულისხმობს დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვას. თუმცა, ძირითადი კაპიტალური აქტივების ცვეთა არ ახდენს ზემოქმედებას დეფიციტზე, თუ იგი დარიცხვის მეთოდითაა გამოანგარიშებული (ძირითადი კაპიტალის ცვეთა ჩართულია ხარჯებში, მაგრამ ეს დაბალანსებულია იმ ფაქტით, რომ იგი გამოიქვითება ოპერაციებიდან კაპიტალურ აქტივებში). ძირითადი კაპიტალის ცვეთის შეფასება არ არის აუცილებელი იმისათვის, რომ გამოანგარიშებულ იქნას ფისკალური ბალანსები, რაც შესაბამისობაში იქნება ESA 95-ისა და GFS 2000-ის განმარტებთან.

სქემაში 5.1. მოცემულია ის ძირითადი ელემენტები, რომლებიც ჩართულია დეფიციტის სხვადასხვა განმარტებებში, ასევე, ფისკალური ბალანსები როგორც საკასო, ისე დარიცხვის მეთოდით.

ანალიზის მიზნების მიხედვით და ქვეყანაში შექმნილი მდგომარეობის გათვალისწინებით, ფისკალური ანალიზისათვის სასარგებლოა რამდენიმე სხვა ბალანსიც. *პირველადი ბალანსი* არის სისტემის ბალანსი და არასაპროცენტო დანახარჯებს და შემოსავლებსა და გრანტებს შორის სხვაობა. იგი არ არის დამოკიდებული საპროცენტო განაკვეთებისა და ვალუტის კურსის არამდგრად ბუნებაზე და შესაბამისად, ზოგიერთ სიტუაციაში სახელმწიფოს ფისკალური ცვლილებების უკეთესი საზომია.

სახელმწიფოს წმინდა (ერთობლივი) დანახოვები უდრის წმინდა (ერთობლივი) საოპერაციო ბალანსს მინუს მოთხოვნები აქტივების გადაცემაზე პლუს აქტივების გადაცემის ვალდებულებები. თეორიულად, მისი საშუალებით იზომება მთავრობის წვლილი ინვესტირებად რესურსებსა და ეკონომიკურ ზრდაში. თუმცა, რადგან მთავრობის მიმდინარე ხარჯები შესაძლოა ისევე მნიშვნელოვანი იყოს ზრდისათვის, როგორც კაპიტალდაბანდება, ამ ინდიკატორის მაკროეკონომიკური მნიშვნელობა ფრთხილად უნდა იქნას განმარტებული.

იმისათვის, რომ მოხდეს ვალებზე ინფლაციის ზემოქმედების გათვალისწინება იმ ქვეყნებში, სადაც ინფლაციის მაღალი მაჩვენებელია, ყველაზე ხშირად *საოპერაციო დეფიციტის* ინდიკატორი გამოიყენება, რომელიც უდრის საკასო მეთოდით აღრიცხულ დეფიციტს მინუს ვალების დაფარვის¹ ინფლაციური წილი. ასევე, მდგომარეობიდან გამომდინარე, შესაძლოა აუცილებელი იყოს სხვა ოპერაციების (მაგ.: სახელმწიფო აქტივების რეალიზაცია ან საგადასახადო დაჯილდოების დაფარვა) ფისკალური შედეგების ერთხელ და საშუალოდ იზოლირება.

მთავრობის პოლიტიკის ფისკალური მდგრადობის ინდიკატორები მოიცავს *დაჯილდოების კოეფიციენტს მშპ-თან მიმართებაში*, *მთლიან საგადასახადო შემოსავლებს მშპ-თან მიმართებაში*, *წმინდა მოკლევადიან სოციალური უზრუნველყოფის ვალდებულებებს* და ა. შ.

საგადასახადო შემოსავლების კოეფიციენტი და *სახელმწიფო ხარჯები მშპ-თან მიმართებაში* მნიშვნელოვანი ინდიკატორებია ეკონომიკაში მთავრობის წონის განსაზღვრისათვის. ბევრ ქვეყანაში შემუშავებულია სტრატეგიული ამოცანები, რაც მიზნად ისახავს ამ კოეფიციენტების შემცირებას, ეს კი ხელს შეუწყობს კერძო სექტორის საქმიანობათა გაფართოებას.

დარიცხვის მეთოდით საშუალებას აძლევს მთავრობას, უკეთ შეაფასოს საკუთარი აქტივებისა და ვალდებულებების და საკუთარი კაპიტალის ღირებულება, განსაზღვროს მათი ზემოქმედება ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობაზე. ზემოთ განსაზღვრული წმინდა საოპერაციო ბალანსი მოიცავს ოპერაციებთან დაკავშირებულ ცვლილებებს აქტივებსა და ვალდებულებებში. ასეთი ცვლილებები პირდაპირად დამოკიდებული სახელმწიფო პოლიტიკაზე. თუმცა, ცვლილებები საკუთარ კაპიტალში სხვა ეკონომიკური ფაქტორების მიერაც არის გამოწვეული. საკუთარ კაპიტალში წარმოებული დიდი მოძრაობები შეიძლება გამოწვეული იყოს ისეთი აქტივების შეფასებაში ცვლილებებით (მაგალითად, როგორცაა მიწა), რომლის ლიკვიდაციის განსრულებაც მთავრობას არ გააჩნია. ამგვარად, "საკუთარი კაპიტალის გაზომვა შესაძლოა სამიში იყოს, თუ გამოყენებული იქნება უახლოესი მომავლის ფისკალური პოლიტიკის ინდიკატორად"².

აგრეთვე, აუცილებელია ფისკალური პრობლემური სფეროების შეფასება, განსაკუთრებით კი იმ ქვეყნებში, რომლებიც სარგებელს კაპიტალის მოკლევადიანი მოზღვაუებით დეფიციტს. ასეთი შეფასება შესაძლოა ეფუძნებოდეს სახელმწიფო ვალების დაბრუნების ვადის დადგომის, უცხოური ვალუტის რეზერვების და ა. შ. ანალიზს.

სქემა 5.1. სამთავრობო ოპერაციებზე ფასები: შინაგარეული ბაზრის განვითარება

<p>საკასო მეთოდი (GFS 1986)</p> <p>შემოსავლები და გრანტები შემოსავალი სავალდებულო შემოსავალი (მ.შ. სოციალური შენატანები) არასავალდებულო მიმდინარე შემოსავალი კაპიტალის რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავალი (მ.შ. ძირითადი საშუალებების რეალიზაცია) გრანტები დანახარჯები და კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვა მიმდინარე დანახარჯები საქონელი და მომსახურება ხელფასები დამსაქმებლის შენატანები სხვა საქონელი და მომსახურება პროცენტის გადახდა სუბსიდიები ტრანსფერები კაპიტალური დანახარჯები და ტრანსფერები კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვა</p>
<p>დებიტით (-)/სიკარბე (+) საკასო მეთოდი</p> <p>დაფინანსება ადგილობრივი საბანკო სექტორი სხვა საზღვარგარეთიდან მიღებული</p>
<p>შენიშვნების მუხლები: ცვლილებები დავალიანებაში</p> <p>დაფარული დავალიანება ახალი დავალიანება</p>

<p>დარიცხვის მეთოდი (GFS 2000)</p> <p>მიმდინარე ოპერაციები და აქტივების გადაცემა</p> <p>შემოსავალი ვალსადახები სოციალური შენატანები გრანტები სხვა შემოსავლები ხარჯი თანამშრომელთა ანაზღაურება საქონლის და მომსახურების გამოყენება პროცენტი სუბსიდიები გრანტები სოციალური შეღავათები ტრანსფერები და სხვა ხარჯები</p>
<p>ერთობლივი საოპერაციო ბალანსი (შემოსავლებს მინუს ხარჯები - გარდა ძირითადი საშუალებების ცვეთისა)</p>

ძირითადი საშუალებების ცვეთა

წმინდა საოპერაციო ბალანსი (შემოსავლებს მინუს ხარჯები - გარდა ძირითადი საშუალებების ცვეთისა)

<p>კაპიტალური აქტივებით წარმოებული ოპერაციები</p> <p>ძირითადი კაპიტალური აქტივების წმინდა შეძენა ძირითადი კაპიტალის შეძენა მინუს ძირითადი კაპიტალის გაყიდვა მინუს ძირითადი კაპიტალის ცვეთა</p> <p>ცვლილებები სასაქონლო-მატერიალურ მარაგებში სხვა არაფინანსური აქტივების წმინდა შეძენა</p> <p>წმინდა კრედიტების/სესხები (I) (შემოსავლებს მინუს ხარჯები მინუს კაპიტალური აქტივებით წარმოებული წმინდა ოპერაციები)</p> <p>ფინანსური აქტივებით და ვალდებულებებით (დაფინანსება) წარმოებული ოპერაციები ფინანსური აქტივების სტრატეგიული მიზნებისათვის წმინდა შეძენა სისტემის ბალანსი (წმინდა კრედიტების/სესხებს მინუს ფინანსური აქტივების სტრატეგიული მიზნებისათვის წმინდა შეძენა) ფინანსური აქტივების წმინდა შეძენა ლიკვიდურობის მართვისათვის ადგილობრივ ღირებულებებზე ცენტრალური ბანკი და საფინანსო კორპორაციები სხვა უცხოური ორგანიზაციები ვალდებულებების წმინდა დაფარება ადგილობრივ ღირებულებებზე</p>

(1) უღრის ერთობლივ საოპერაციო ბალანსს ძალუ კაპიტალური აქტივების საერთო შეძენა. წმინდა კრედიტების/სესხები არის გენერალური მთავრობის დეფიციტი, როგორც ეს ვეროსაბჭოს ინსტრუქციის (EC 475/2000) განმარტებულია.

2. მეთოდოლოგიური საკითხები

ა. ანალიზური სქემა

მთავრობის ფისკალური ამოცანები უნდა განისაზღვროს დეტალური, საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სქემის ფარგლებში. საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სქემა წვეულებისამებრ მოიცავს საგადასახდელო ბალანსის, საწარმოო სექტორის, ფისკალური ანგარიშებისა და მინეტარული სექტორის პროგნოზებს. იგი წარმოადგენს იმ ინსტრუმენტს, რომლის საშუალებითაც ხდება ეკონომიკურ ზრდასთან, ფისკალური სიჭარბესთან ან დეფიციტთან, საგადასახდელო ბალანსთან, ვალუტის კურსთან, ინფლაციასთან, კრედიტების ზრდასთან და მის კერძო და სახელმწიფო სექტორებს შორის განაწილებასთან, გარე სესხების პოლიტიკასთან და ა. შ. დაკავშირებით გაკეთებული პროგნოზების შესაბამისობის შეფასება.

მაკროეკონომიკური პროგნოზები შესაძლოა ეფუძნებოდეს ეკონომიკურ აგენტებს შორის ურთიერთობის აღწერას. ამისათვის, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები იყენებენ ეროვნული ანგარიშების (ESA 95) საერთო სქემასა და მეთოდოლოგიას.

სახელმწიფო სექტორის ოპერაციებისა და ბალანსის პროგნოზები წარდგენილი უნდა იყოს იმ საფუძველზე, რაც შესაბამისი იქნება ეროვნული ბუჯეტისა და ფისკალური სტატისტიკისა, ხოლო გარეშე სექტორების პროგნოზები წარმოდგენილი უნდა იყოს საერთაშორისო სტანდარტებით (საერთაშორისო საკალტო ფონდი) აღიარებული საგადასახდელო ბალანსის ფორმატით. ამგვარად, მაკროეკონომიკური პროგნოზების ანალიზური სქემის შედგენისას აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას მეთოდოლოგიური განსხვავებები SNA სტანდარტებს, ქვეყნის სახელმწიფო საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემასა და საერთაშორისო საკალტო ფონდის საგადასახდელო ბალანსის სახელმძღვანელოებს შორის. ეს არ წარმოადგენს პრობლემას იმ შემთხვევაში, თუ პროგნოზების შემდგენები იცნობენ ამ მეთოდოლოგიურ პრობლემას და მჭიდროდ თანამშრომლობენ ეროვნული ანგარიშების სტეილისტებთან, რათა მოხდეს ეროვნული ანგარიშების პროგნოზების ფისკალურ და საგადასახდელო ბალანსის პროგნოზებთან შედარება.

უბეტეს ქვეყნებში სახელმწიფო ფინანსური ანგარიშების სისტემასა და ეროვნულ ანგარიშებს შორის არსებული ძირითადი განსხვავებები ენება საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველს და სახელმწიფო სექტორის განმარტებას. SNA შედგენილია დარიცხვის მეთოდით, მაშინ, როცა სახელმწიფო ფინანსური ანგარიშების სისტემა, რომელიც საერთოდ GFS 1986 მეთოდოლოგიას დაკვითვორცილებდა, საკანო მეთოდით წარმოებს. უფრო მეტიც, სახელმწიფო სექტორის მიმოხილვის ხშირად ეროვნულ ანგარიშებში უფრო დეტალური სახე აქვს, ვიდრე სახელმწიფო საფინანსო ანგარიშებში, სადაც ხშირად გამოტოვებულია ზოგიერთი სახელმწიფო ერთეული (მაგალითად, როგორცაა ქვედა ინსტანციის რეგიონალური თვითმმართველობის ორგანოები, განსაზღვრული ავტონომიური ფონდები და უწყებები). ამგვარად, პროგნოზის სისტემა, რომ შედგება მაკროეკონომიკური სქემის SNA 93-ისა და ESA 95-ის სტანდარტების დაკვითვობა, უნდა იცოდნენ, თუ როგორ მოხდა ეროვნულ ანგარიშებში მთავრობის ზარეებისა და საერთო კაპიტალდბანდების შეფასება. ის ფაქტი, რომ მრავალი მაკროეკონომიკური პროგნოზი ამ მეთოდოლოგიური პრობლემების გათვალისწინების გარეშე მზადდება, ქმნის შეუსაბამობებს დაგვმოდ და ფაქტურ მონაცემებს შორის.

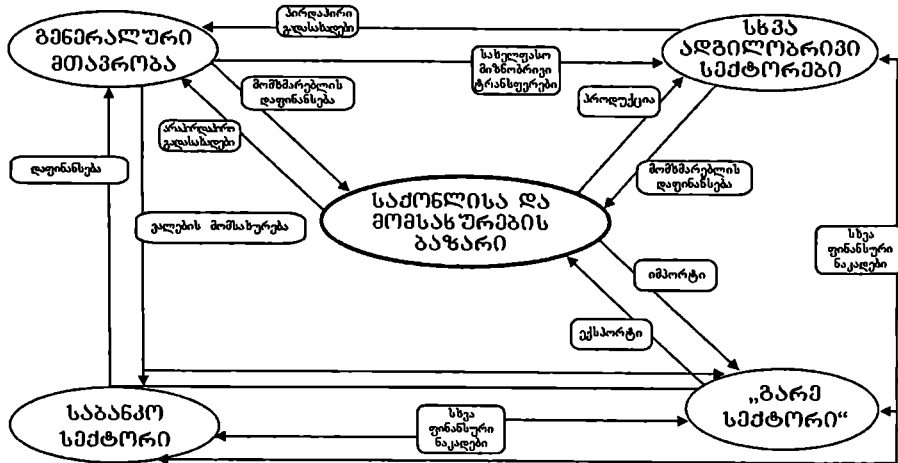
მაშინ, როცა მაკროეკონომიკური სქემა უნდა ეფუძნებოდეს მთავრობის ისეთ განსაზღვრებას, რაც SNA 93-ის და ESA 95-ის შესაბამისი იქნება, არ უნდა დაგვაიწყდეს, რომ ფისკალური პროგნოზებიც ასევე მნიშვნელოვანი ინფორმაციის წყაროა ბიუჯეტის მომზადებისთვის. შესაბამისად, პროგნოზებში ცენტრალური ხელისუფლება გამოყოფილი უნდა იყოს სხვა სახელმწიფო ერთეულებისაგან.

ბ. მოდელირება

ნებისმიერი პროგნოზი უნდა ეფუძნებოდეს ოფიციალურ ეკონომიკურ მოდელს, რომელიც შედგება ეროვნული ანგარიშების მიხედვით შექმნილი ანალიტიკური სქემისაგან და ეკონომიკური აგენტების ქცევის აღწერისაგან. მოდელის სირთულის ხარისხი დამოკიდებულია არა მხოლოდ ქვეყანაში არსებულ ტექნიკურ სიმბლავრებზე, შესაბამისი ინსტრუმენტების არსებობაზე, ეროვნული ანგარიშების ხარისხზე და სხვა შესაბამის სტატისტიკურ მონაცემებზე, არამედ პროგნოზების მიზანსა და მასშტაბებზე.

მაკროეკონომიკური მოდელები შედარებით მარტივია. მაკროეკონომიკური პროგნოზების მომზადებისას მთავრობის ძირითადი მიზანია ზოგადი სექტის მოხაზვა, რათა მოხდეს მაკროეკონომიკური ამოცანების ფორმულირება და მათი შესაბამისობის შემოწმება. სასარგებლოა რთული ეკონომეტრიკული მოდელების და ანალიტიკური სექტების დეტალური აღწერის არსებობა, მაგრამ მათ გადაწყვეტი მიიღწევა არ ენიჭებათ მაკროეკონომიკური პროგნოზების მომზადებისას. თუმცა, ასეთ მოდელებს გარკვეული უარყოფითი მხარეებიც გააჩნია. მაღალ დონეზე შემუშავებული მოდელების შექმნას დიდი დრო და ძლიერ სპეციალისტთა ვაგუფი სჭირდება, მაშინ, როცა ბიუჯეტი, როგორც წესი, შეზღუდულ ვადებში მზადდება. დახვეწილ ეკონომეტრიკულ ტექნიკას შეიძლება ზედმეტად დეტალური ხასიათი ჰქონდეს, შექმნას "პროგნოზირების ილუზია" და ამით შეამციროს მისი პრაქტიკული ღირებულება. მარტივი მოდელების გამოყენება

სქემა 5.2. ძირითად მაკროეკონომიკურ ანგარიშებს შორის კავშირი



შენიშვნა: ისრებით ნაჩვენებია ფინანსური ნაკადების მიმართულება.

ბა ადვილია ფისკალური პოლიტიკის შესახებ წარმოებული დებატებისას, რადგან რთული ეკონომეტრიკული მოდელების შედეგები დაბოკიდებულია მემოდელის მიერ გამოყენებულ მიდგომაზე, რითიც პროცესი უფრო ბუნდოვანი ხდება.

უმატივესი მაკროეკონომიკური მოდელები ჩვეულებისამებრ მოიცავს ოთხ ძირითად ეკონომიკურ აგენტს: გენერალურ მთავრობას, საბანკო სექტორს, გარეშე სექტორს და კერძო სექტორს (იხ. ჩანართი 5.1.). ეს აგენტები ყოფიან როგორც ფინანსურ აქტივებს, ისე საჭირვლას და მომსახურებას.

საქონლისა და მომსახურების ბაზარი მიეკუთვნება "საწარმოო სექტორს", რაც ეროვნული ანგარიშებიდან მომდინარეობს. საერთოდ, უმატივესი მოდელებად "კეზი-საბუღალტრო აღრიცხვის" მოდელები ითვლება. ასეთი მოდელები, ძირითადად, გულისხმობს საბუღალტრო თანაფარდობას (რათა დაბალანსდეს თითოეული სექტორის ანგარიშები), სახსრების ნაკადების ანალიზს და ბიპევიორისტული თანაფარდობის მხოლოდ შეზღუდულ ოდენობას, რომლებიც სწორად მარტივი კოფიციენტების საშუალებით ეკონომეტრიკული ტექნიკის გამოყენების გარეშე განისაზღვრება". საბუღალტრო კეზის მსგავსი მშპ-ის ბალანსა (მშპ-ს პლუს წმინდა იმპორტი უდრის მოხმარებას მიმატებული ერთობლივი ადგილობრივი ინვესტიციები), ხოლო ბიპევიორისტული თანაფარდობის კი - ქვეყნის ფისკალურ დეფიციტში ან მის ფულად მასაში (რაც სხვადასხვაგვარად შეიძლება განისაზღვროს) ცვლილებასა და მის მშპ-ში ან ეროვნულ შემოსავლებში ცვლილებას შორის კავშირი.

მოდელი მოიცავს ევზოგენურ (ანუ პროგნოზებს და მოდელის ფარგლებს გარეთ არსებულ თანაფარდობას) და ენდოგენურ ცვლადებს, რომლებიც მისი (ანუ მოდელის) მეშვეობით გამოითვლება. ამ შემთხვევაში, შესაძლებელია განხილულ იქნას პრობლემის მოგვარების ან "მოდელის შემუშავების" მრავალი პროცედურა. მაგალითად, შეიძლება შეიქმნას ისეთი მოდელი, რომლის საშუალებითაც მოხდება მთავრობის სესხებზე მოთხოვნის გაანგარიშება მშპ-ის და სახელმწიფო ხარჯების მოცემული ევზოგენური გათვლებისათვის, ან შესაძლოა შეფასებულ იქნას ევზოგენური დაფინანსების და მონეტარული პოლიტიკის პროგნოზების მშპ-ის ზრდაზე ზემოქმედება. თეორიაში მოდელის შემუშავება განისაზღვრება არსებული მაკროეკონომიკური მიდგომებით (მაგ.: მონეტარისტული, ქინისისეული და ა. შ.). თუმცა, პრაქტიკაში მოდელის მართვის ფორმა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე თავად მოდელის შემუშავება. მოდელიდან დამატყოფილებელი შედეგების მისაღებად აუცილებელია მისი მრავალჯერადი გამოყენება, ევზოგენური ცვლადების სხვადასხვა ღირებულებების შემოწმება და შედეგების შესაბამისობის შეფასება მისი თითოეული გამოყენებისას. ის, რაც მოდელში ევზოგენურია, ხშირად იტერატიულ პროცესებში ენდოგენური ხდება. რეალობაში კი მოდელის შემუშავება უნდა მოხდეს იმ ფორმით, რომელიც ყველაზე მეტადაა მიღებული მოდელის მართვისთვის და აღმასრულებელ მოხელეებსა და მინისტრებთან ეფექტური დიალოგის წარმოებისათვის. ამ თვალსაზრისით მშპ-ისა და ფისკალური პროგნოზების გაკეთება, რათა გამოთვლილ იქნას მთავრობის სესხებზე მოთხოვნის სხვადასხვა ვარიანტები, ხშირად მოსახერხებელი პროცედურაა მარტივი მაკროეკონომიკური მოდელის მართვისათვის (მაშინ, როცა მონეტარული პოლიტიკის შემუშავების პროცედურები გამოიყენება მოკლევადიანი მოდულებისათვის).

აგრეთვე, მაკროეკონომიკურ მოდელის შერჩევასთან ერთად აუცილებელია სპეციალური ანალიზები, რათა მოზადდეს ფისკალური საშუალოვადიანი სქემა (MTFF). მაგალითად, შემოსავლების შესახებ გაკეთებული პროგნოზი უფრო ინდივიდუალური გადასახდების დეტალოვანი ანალიზსა და პროგნოზებს უნდა ეფუძნებოდეს, ვიდრე მაკროეკონომიკური მოდელის ნაერთ შედეგებს, მიუხედავად მისი სირთულისა.

გ. მონაცემთა მნიშვნელობა

მაკროეკონომიკური პროგნოზები უნდა ეფუძნებოდეს ეროვნული ანგარიშების ზუსტ და დროულ მონაცემებს; ასევე, სახელმწიფო სექტორის და საგადასახდელო ბალანსის შვებუნი ხარისხის სტატისტიკურ მონაცემებს. ამასთანავე, აუცილებელია შვედოვებს ეროვნული სტატისტიკის დეპარტამენტის, კერძო სექტორის ან ცენტრალური ბანკის მიერ ჩატარებული ეკონომიკური კვლევების მონაცემები. სახელმწიფო ორგანოებისა და კერძო სექტორის ორგანიზაციების მიერ გაკეთებული პროგნოზები უნდა შეჯერდეს მაკროეკონომიკური სქემის მომზადების ადრეულ ეტაპზე. ისინი გამოიყენებულ უნდა იქნას როგორც ძირითადი პროგნოზების შედგენისას, ისე წინასწარი მონაცემების შესაბამისობის შეფასებისას. ფისკალური პროგნოზების მომზადებისათვის საჭიროა იმ კანონების და დებულებების გადახედვა და ცვლილებების შეტანა, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენს შემოსავლებზე, ხარჯებზე, დაფინანსებასა და მთავრობის სხვა ფინანსურ ოპერაციებზე.

3. ფისკალური რისკების შეფასების აუცილებლობა

სახელმწიფოს წინაშე არსებობს მრავალი ფისკალური რისკი, რაც ბუნებრივ კატასტროფებთან, მთავრობის მიერ გაკეთებულ გარანტიებთან (პირდაპირ და არაპირდაპირ), ეკონომიკურ გარემოში ცვლილებებთან და იმ მოვლენებთანაა დაკავშირებული, რომლებიც მთავრობის კონტროლს არ ექვემდებარება. შეუძლებელია სერიოზული ეკონომიკური შოკის (მაგალითად, როგორცაა 1998-1999 წლებში არსებული რუსული და აზიური კრიზისის ზემოქმედება მეზობელ ქვეყნებზე) და ბუნებრივი კატასტროფების წინასწარ განჭვრეტა. ასეთი მოვლენები განსაკუთრებულ ღონისძიებებს საჭიროებენ (მაგალითად, როგორცაა მოლიანი ბიუჯეტის გადახედვა და ასიგნებათა სექსტრი). მაგრამ ფისკალური რისკების უმრავლესობის შეფასება ადვილი საქმეა, ამიტომ ეს საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობისას უნდა გაკეთდეს. ასეთ სიტუაციაში შესაძლებელია გამოიყენებულ იქნას რისკის შეფასებისა და მართვის სტანდარტული ინსტრუმენტები.

ფისკალური გეგმური და საბიუჯეტო ნაერთი მაჩვენებლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისთვის, ამ პროცესზე პასუხისმგებელი პირები გათვითცნობიერებულნი უნდა იყვნენ ფისკალური და ეკონომიკური რისკების არსებობის და მათი ფისკალური ზემოქმედების შესახებ. ამასთანავე, აუცილებელია, შეფასდეს გაუთვალისწინებელი ზარკების ბუჯეტში ჩასართავი რეზერვი. ასეთი რეზერვი უნდა ითვალისწინებდეს

ის ფისკალური რისკებს, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო გარანტიებთან და ვალუტის კურსის ზემოქმედებასთან ვალების მომსახურების ხარჯებზე. თუმცა, გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვი არ უნდა აჭარბებდეს მილიანი ბიუჯეტის 1-3%-ს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ბიუჯეტის შესრულების პროცესში მუდმივად იქნება პოლიტიკური ვაჭრობა რეზერვების განაწილებაზე.

ის მაკროეკონომიკური პროგნოზები, რომლებიც საფუძველად დაედება ბიუჯეტს, უნდა მოიცავდეს სხვადასხვა ვარაუდების საფუძველზე გაანგარიშებულ ვარიანტებს (მაგ.: მსოფლიო ნათობის ფასების ცვლილებები და მსოფლიო ეკონომიკის განვითარება). აგრეთვე, სისტემატური შეფასებები უნდა გაკეთდეს ვალების მომსახურების ხარჯებზე ვალუტის კურსის და საპროცენტო განაკვეთების ცვლილებით გამოწვეული საშუალოვადიანი ზემოქმედების შესახებ; დეტალურად უნდა მოხდეს კაპიტალის შემოდინებისა და გადინების პროგნოზების განხილვა, რათა გათვალისწინებულ იქნას გარემოში მომხდარი ცვლილებები; უნდა შეფასდეს გაუთვალისწინებელ და სტრატეგიულ ვალდებულებებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკები; პროგრამებისა და ბიუჯეტების მომზადებისას ხარვეზაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა უნდა შეაფასონ იმ სტრატეგიისა და პროექტების განხორციელების ეკონომიკური და ფისკალური რისკები, რომლებზეც თავად არიან პასუხისმგებელი.

4. საერთო ხარჯთაღრიცხვა და ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა (MTBF)

საერთოდ, MTBF-ის საშუალებით ხდება ხარჯით ნაწილში ნაერთი მონაცემების წარმოდგენა. მასში ნაჩვენებია მხოლოდ მილიანი ხელფასები, სხვა საკონილსა და მომსახურებაზე გაწეული ხარჯები, პროცენტის გადახდა, სახელმწიფო ტრანსფერები და კაპიტალური დანახარჯები. თუმცა, საშუალოვადიანი ამოცანების განსაზღვრისათვის აუცილებელია უფრო დეტალური ანალიზი. მაგალითად, ფისკალური საშუალოვადიანი სქემის ფარგლებში ნაერთი პროგნოზების მოსამზადებლად აუცილებელია ტრანსფერებისა და სოციალური დაცვის პროგრამების დეტალური განხილვა და მომავალი განვითარების შესახებ არსებული პროგნოზების მუდმივ ვალდებულებებთან შედარება.

საერთო მაკროეკონომიკური სქემის საფუძველზე MTBF-ის მომზადებისას დანახარჯების შემადგენლობაზე პროგნოზებისა და საერთო ფისკალური გეგმური მაჩვენებლების ზემოქმედება შეფასებულ უნდა იქნას სექტორების და სფეროების მიხედვით, რათა განისაზღვროს, თუ რამდენად რეალისტური და მდგრადია ფისკალური გეგმური მაჩვენებლები და რა პირობებია საჭირო მათ შესასრულებლად. საერთო ფისკალური მაჩვენებლების ფორმირება ვერ მოხდება საბიუჯეტო პოლიტიკაში განხორციელებული ცვლილებებისაგან იზოლირებულად.

საერთო გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების მომზადება ზოგადი ფუნქციისა და სტრატეგიული სფეროების მიხედვით სასარგებლო იქნება როგორც საერთო ფისკალური ამოცანების დასახვისათვის, ისე სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღებისათვის. ასევე, ეს ხარჯთაღრიცხვები უნდა აზუსტებდეს იმ პროგრამების ხარჯების პროგნოზებს, რომლებსაც ყველაზე მნიშვნელოვანი მომავალი ფისკალური ზემოქმედება გააჩნიათ (მაგ.: დიდი მოცულობის კაპიტალდაბანდების პროექტები, სოციალური დაცვის პროგრამები). საერთო ხარჯთაღრიცხვა წარმოადგენს ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემის (MTBF) ხარჯითი სქემის კომპონენტს, რომელიც მოიცავს ცენტრალური ხელისუფლების შემოსავლებისა და ხარჯების პროგნოზებს (მათ შორის EBF-ს), ზოლო შესაძლებლობის შემოსევებში, მთავრობის სხვა დონეების ხარჯებისა და შემოსავლების პროგნოზებსაც. მეექვსე თავში მოცემული სქემა 6.1. გვიჩვენებს MTBF-ის შესაძლო სტრუქტურას, საერთო გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვის (ან დანახარჯთა სქემის) ფორმატს და იმას, თუ როგორი სქემებია საჭირო ბიუჯეტის მომზადებისთვის და როგორ არის დაკავშირებული ერთმანეთთან ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სტრატეგიები. თავად MTBF წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესის პოტენციურ ფექტურ ინსტრუმენტს. მაგალითად, მისი გამოყენება შესაძლებელია წლიური საბიუჯეტო ციკლის ადრეულ ეტაპზე საწყისი ზღვრების მოსამზადებლად (რაც ქვემოთ იქნება განხილული) და სტრატეგიის ფორმულირების პროცესის მზარდაჭერისთვის.

5. მაკროეკონომიკური სქემის მომზადება

ა. საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სქემის მომზადების ეტაპები

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სქემის მომზადება ყოველთვის ალტერნატიული ქმედებაა. აუცილ-

ბელა მოხდეს "საწყისი" ამოცანების განსაზღვრა, რათა ჩამოყალიბდეს წინასწარი ბაზისური სამოქმედო გეგმა; თუმცა, საბოლოო სექმისათვის საჭიროა დეკლარაცია ანუ გვერდითი მარჯვენის შედარება და გაერთიანება. მხოლოდ ერთი გვერდითი მარჯვენის გათვალისწინება (მაგ.: ფისკალური დევიციტი) ამ პროცესის განმავლობაში რისკის ქვეშ აყენებს სხვა ისეთი მნიშვნელოვანი გვერდითი მარჯვენების განსაზღვრას, როგორცაა ფაქტობრივი ნაშთი.

პროგნოზების მიერ გამოვლენილი პრობლემები (მაგ.: ეკონომიკური ზრდის მარჯვენებსა და მენტარულ პოლიტიკას შორის არსებული შეუსაბამობა) განხილულ უნდა იქნას იმ უწყებების მიერ, რომლებიც მონაწილეობენ მაკროეკონომიკურ მართვაში. წინასწარი ბაზისური სამოქმედო გეგმა იძლევა იმ მაკროეკონომიკურ ინფორმაციას, რაც საჭიროა დეტალური პროგნოზების მომზადებისთვის, მაგრამ, როგორც წესი, ამ პროგნოზები, თავის მხრივ, იწვევს ბაზისური სამოქმედო გეგმის გადახედვას. ასეთი ქმედებები იქამდე უნდა გაგრძელდეს, ვიდრე არ იქნება მიღწეული მაკროეკონომიკური სქემის სრული შესაბამისობა.

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სქემის მომზადება უწყვეტად უნდა ხორციელდებოდეს. სქემის მომზადება აუცილებელია ყოველი საბიუჯეტო ციკლის დასაწყისში, რათა შესაბამისი მითითებები მიეცეთ დარგობრივ სამინისტროებს. იგი უნდა განახლდეს ბიუჯეტის მომზადების მომდევნო ეტაპებზე იმისათვის, რომ გათვალისწინებულ იქნას ეკონომიკურ და ფისკალურ გარემოში მომხდარი ცვლილებები. ბიუჯეტის შესრულების ფაზაში მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს ესაჭიროება ხშირი განახლება, რათა შეფასებულ იქნას ვებოგანური ცვლილებებით ამ ბიუჯეტის შესრულების ვადების დარღვევით გამოწვეული ზემოქმედება.

საბაზო სქემის მომზადებასთან ერთად, მნიშვნელოვანია სხვადასხვა ვარაუდების (მაგალითად, როგორცაა მსოფლიო ეკონომიკის და საერთაშორისო სასაქონლო ფასების ცვლილებები) საფუძველზე ვარიანტების ფორმულირება. რისკები, რომლებიც დაკავშირებულია მაკროეკონომიკური პარამეტრების მოულოდნელ ცვლილებებთან, წინასწარ უნდა შეფასდეს.

დ. პასუხისმგებლობათა განაწილება საშუალოვადიანი პროგნოზებისათვის

საერთოდ, მაკროეკონომიკური პროგნოზების მომზადებაში ის უწყებები უნდა იყვნენ ჩართულნი, რომლებიც უშუალოდ აგებენ პასუხს არსებულ სტრატეგიასა და ტექნიკურ საკითხებზე. ესენია: ფინანსთა სამინისტრო, ცენტრალური ბანკი, სახაზინო დეპარტამენტი, ეკონომიკის სამინისტრო, ეროვნული სტატისტიკის დეპარტამენტი და საჭიროების შემთხვევაში, სექტორული სამინისტროები.

მრავალ ქვეყანაში ერთ სამინისტროს ან უწყებას (ხშირად ეს ფინანსთა სამინისტროა) სრული პასუხისმგებლობა ეკისრება მაკროეკონომიკური სქემისა და პროგნოზების მომზადებაზე. სხვა ქვეყნებში კი მაკროეკონომიკური პროგნოზების მომზადებაზე პასუხისმგებლობა განაწილებულია. მაგალითად, ფინანსთა სამინისტრო შესაძლოა პასუხისმგებელი იყოს ფისკალურ პროგნოზებზე, ეკონომიკის სამინისტრო – საწარმოო სექტორის პროგნოზებზე, ხოლო ცენტრალური ბანკი კი მონეტარულ და საგადასახდელო ბალანსის პროგნოზებზე. ასეთ შემთხვევებში, მაკროეკონომიკური პროგნოზები წარმოადგენს სხვადასხვა უწყებების მიერ წაროდგენილ კონსოლიდირებულ პროგნოზებს. ასეთი მიდგომა იწვევს პროგნოზების შეუსაბამობებს და მთავარბაზში სტრატეგიული საკითხების შესახებ დადასტურებულბათა გართულებულად მიღებას. როცა პასუხისმგებლობები განაწილებულია, მნიშვნელოვანია შესაბამისი საკოორდინაციო კომიტეტების შექმნა და ისეთი პროცედურების შემუშავება, რომლის საშუალებითაც მოხდება სხვადასხვა სახის პროგნოზების გულდასმით შესწავლა, მათი რეალურობის და შესაბამისობის შეფასება და საჭირო ცვლილებების შეტანა. რადგან მაკროეკონომიკურ პროგნოზებზე მუშაობა მთითხვევს სტატისტიკური მონაცემების და რამდენიმე სფეროში (ეროვნული ანგარიშები, სახელმწიფო ფინანსები, მონეტარული პოლიტიკა და ა. შ.) სპეციალური უნარ-ჩვევების კოორდინირებას, სპეციალისტთა არაოფიციალური ქსელების ფუნქციონირება (რაც მაკროეკონომიკურ და სტატისტიკურ საკითხებს ეხება) ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც ოფიციალური საკოორდინაციო კომიტეტების არსებობა.

სხვა პრობლემები შეიძლება წარმოიშვას იმ შემთხვევაში, თუ მაკროეკონომიკური სქემის შექმნაზე პასუხისმგებელი უწყება გამოყოფილია იმ ერთეულისაგან, რომელიც პასუხს აგებს ბიუჯეტის საერთო მართვაზე. ასეთი მოწყობის მხარდამჭერი არგუმენტი მდგომარეობს მაკროეკონომიკური სქემის მომზადებაზე პასუხისმგებელი უწყების ბიუჯეტის ყოველდღიური ადმინისტრირების ზეწოლისაგან განთავისუფლება.

ფლენაში, რისი საშუალებითაც ხდება საშუალოვადიანი სტრატეგიული საკითხების უკეთ გათვალისწინება. თუმცა, რეალობაში ეს ხშირად იწვევს მაკროეკონომიკური სექტორის მოშავადების მიმდინარე პოლიტიკური დიალოგისაგან გამიჯნვას, რაც მას მეტანიკურად შესასრულებელ მოქმედებად აქცევს, მაშინ, როცა რეალური საკითხები სადაც სხვაგან განიხილება (მაგ.: ფინანსთა სამინისტროს, დარგობრივ სამინისტროებს, ცენტრალურ ბანკსა და დონორ ორგანიზაციებს შორის გამართულ შეხვედრებზე).

მიუხედავად იმისა, თუ როგორ ხდება მაკროეკონომიკური პროგნოზების მოშავადებაზე პასუხისმგებლობათა განაწილება, ფინანსთა სამინისტრო პასუხს უნდა აეხდეს MTFF-ის მოშავადებაზე, რაც მაკროეკონომიკური სექტორს ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტია. მას უნდა გააჩნდეს უნარი, თავად განიხილოს მაკროეკონომიკური პროგნოზები, შეაფასოს სხვადასხვა მაკროეკონომიკური და ფისკალური სამოქმედო გეგმებთან დაკავშირებული რისკები, მოამზადოს საკუთარი მაკროეკონომიკური სამოქმედო გეგმა, რაც შედარების და "რეალურიზმის შემოწმების" საფუძველი იქნება. ამგვარად, ფინანსთა სამინისტროში უნდა შექმნას მაკროეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის დეპარტამენტი ან განყოფილება, რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მაკროეკონომიკისა და სახელმწიფო ფინანსების კომპეტენტური სპეციალისტებით.

გ. სრულყოფილი ბიუჯეტის მომზადების პირობები

ბიუჯეტის მომზადებისას აუცილებელია მოხდეს სექტორებსა და პროგრამებს შორის პრიორიტეტების განსაზღვრა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ბიუჯეტის მიერ სახელმწიფო პოლიტიკის მოთხოვნებისა და პრიორიტეტების დაკმაყოფილება. აუცილებელია შერჩეულ იქნას ყველაზე ნაკლებდანახარჯიანი ვარიანტები. ხარჯვაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა ყურადღება უნდა გაამახვილონ პროგრამათა შესრულების ტექნიკური ფუნქციონირების გაზრდაზე, ხოლო თავად საბიუჯეტო პროცესი ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისთვის უნდა მოიცავდეს სტიმულებს, რათა მათ, როგორც პროგრამების შეწყვეტება, გააუმჯობესონ პროგრამათა ეფექტიანობა. ამ ამოცანებიდან ვერც ერთი იქნება შესრულებული, თუ არ მოხდება გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის უნიფიცირება, ფინანსური ზღვრების თავიდანვე დაწესება და თითოეულ ეტაპზე განმტკიცება, ძირითად პოლიტიკურ საკითხებზე ყურადღების კონცენტრირება.

1. უნიფიცირებული პროცესის აუცილებლობა

დანახარჯთა დაგეგმვა და რესურსთა განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებათა მომზადება მუდმივი პროცესია, ხოლო ბიუჯეტი მათ შორის კავშირის შენარჩუნების პოტენციურად ძლიერი იარაღი. ეს გულისხმობს იმ შემთავანხილული ინსტიტუციონალური ღონისძიებების არსებობას, რომლებიც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის უპირველესი ფუნქციისა და მიზნების შესრულებას. პირველ თავში განხილულ საკითხებთან ერთად, საბიუჯეტო პროცესის ფრაგმენტირების კიდევ ერთი მიზეზი მომდინარეობს კაპიტალდაბანდების ბიუჯეტის მომზადების ორგანიზაციულ მოწყობაში. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანაში კაპიტალდაბანდებთა ბიუჯეტის¹⁰ მომზადების პასუხისმგებლობა ენიჭება ერთიან (ეკონომიკის სამინისტროს), დამოუკიდებელს იმ ერთეულისაგან, რომელიც საოპერაციო დანახარჯების ბიუჯეტს ამზადებს (ფინანსთა სამინისტრო). გარდამავალი ეკონომიკის მქონე მრავალ ქვეყანაში არსებული კიდევ ერთი შემადგენელი ფაქტორია კაპიტალური დანახარჯების ბიუჯეტსა და სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამას (PIP) შორის არსებული კავშირი (იხ. თავი 6).

ასეთი მოწყობა ერგებოდა ადრე არსებულ ცენტრალური დაგეგმვის პარადიგმას, მაგრამ ასხლა იგი ხელს უშლის საინვესტიციო და მიმდინარე დანახარჯების ინტეგრირებულ განხილვას, რაც აუცილებელია სრულყოფილი საბიუჯეტო პროცესისათვის. ასეთი მოწყობა არსებობს აგრეთვე რამდენიმე განვითარებად ქვეყანაში, სადაც იგი მორგებულია 1960-იან და 1970-იან წლებში არსებულ განვითარების მიდგომაზე (თუმცა, უმეტეს ინდუსტრიულ ქვეყნებში ეს ასე არ ხდება). კაპიტალდაბანდებთა და ზრდას შორის კავშირის მეტანიკურმა განხილვამ (ჩვეულებისამებრ, ეს გათვალისწინებულია პაროდი-დომარის მოდელთან¹¹) შესაძლოა შეცვლიდეს შეფიქრება. კაპიტალური დანახარჯები არ წარმოადგენს ერთადერთ წყაროს, რომელსაც უწევს მუდმივ მომავალ წარმოებაში. ეკონომიკური განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ კაპიტალდაბანდების მოცულობა, არამედ მისი ფუნქციონირება ისევე, როგორც კაპიტალური და მიმდინარე დანახარჯების შესაფერის დონეზე შექცევა (მაგ.: მასწავლებლის კვალიფიკაციამ და სულფას-მა შესაძლოა უფრო იქონიოს ზემოქმედება განათლების ხარისხზე, შრომით რესურსებსა და მომავალ ეკონომიკურ ზრდაზე, ვიდრე ასხლა სკოლების რიცხვმა). ზოგჯერ კაპიტალური დანახარჯების და

საოპერაციო ბიუჯეტების მომზადების პროცედურების განცალკევება იმ ფაქტით იყო გამართლებული, რომ საინვესტიციო დანახარჯების სესხებით იყო დაფინანსებული. თუმცა სახელმწიფო სესხების აღების პოლიტიკა არ უნდა იყოს დაკავშირებული მხოლოდ სასურველი კაპიტალური რეზერვების შექმნასთან. კომერციული წაწარმო სესხის აღების გეგმებს ახალი კაპიტალდაბანდებიდან მოსალოდნელი შემოსავლის და მოგების მიხედვით ამზადებს. მაგრამ, სახელმწიფო უნდა გაითვალისწინოს პოლიტიკის მაკროეკონომიკური შედეგები, ასევე, მიმდინარე და კაპიტალური დანახარჯები, რაც ზეგავლენას ახდენს ერთობლივ მოთხოვნაზე. სასესხო პოლიტიკა უნდა წარმართებოდეს მაკროეკონომიკური და ფისკალური გეგმური მარეგულირების გათვალისწინებით და არა მხოლოდ ინვესტიციების შესახებ მსჯელობებით.

იქ, სადაც კაპიტალდაბანდება ბიუჯეტი ეკონომიკის სამინისტროს მიერ მზადდება, ფინანსთა სამინისტრო აწესებს ინვესტირების გლობალურ ფინანსურ ზღვრებს, რომლის ფარგლებშიც მზადდება კაპიტალდაბანდების ბიუჯეტი. ზოგიერთ ქვეყნებში ყოველივე ეს იწვევს კაპიტალდაბანდებათა შემცირებას და პერიოდული რემონტისათვის რესურსების ნაკლებობას, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ დანახარჯებს ეკონომიკური განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება. შედეგად, კაპიტალური დანახარჯისათვის გამოყოფილი რესურსები ზოგჯერ გაანგარიშებულია, როგორც ნაშთი, მიღებული საოპერაციო დანახარჯებზე არსებული მოთხოვნის საბიუჯეტო რესურსების მოსალოდნელი მთლიანი ოდენობიდან გამოქვითვის გზით, სადაც პრიორიტეტი სოციალური დაცვის პროგრამებსა და სხვა მიმდინარე დანახარჯებს ენიჭება. სხვა შემთხვევებში, ეს ორგანო პროცედურა დიდ ზეწოლას ახდენს ხარჯების განზრახვებზე. მაგალითად, განაღობის სამინისტრო წარმოადგენს დამოუკიდებელ პროგრამებს სკოლების მშენებლობასა და სამინისტროს საოპერაციო დანახარჯებზე და ცდილობს მაქსიმალური რესურსები მოიპოვოს ორივე მათგანი-სათვის მაშინ, როცა არ ხდება იმ გარანტიების განხილვა, რომელიც უშასლოა გულისხმობდეს ნაკლები სკოლების მშენებლობას და უფრო მეტი მასწავლებლის დაქირავებას. ასევე, ხშირად ხდება მნიშვნელოვანი კაპიტალდაბანდების შესახებ პროექტის წამოყვება მისი უშუალო და მომავალი ფისკალური ზემოქმედების გულდასმით შესწავლის გარეშე.

თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემის შექმნისათვის, გარდაამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა უნდა გააერთიანონ საბიუჯეტო პროცესები და კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტები ფინანსთა სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ იქონიონ. ბიუჯეტის მომზადებისას, ეკონომიკის სამინისტრომ კონსულტაციები უნდა გასწიოს ეკონომიკური და სოციალური საკითხების შესახებ, მაგრამ იგი უშუალოდ არ უნდა მონაწილეობდეს კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტისა და საინვესტიციო პროგრამების მომზადებაში. უფლებამოსილების ასეთი სახით გადაცემა ადვილი განსახორციელებელია ტექნიკურ დონეზე, მაგრამ მისი შედეგება ხშირად პოლიტიკური მიზეზების² გამო ართუდება. ნებისმიერ შემთხვევაში, უნდა შეიქმნას შესაფერისი საკოორდინაციო მექანიზმები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ფინანსთა სამინისტრომ ეფექტური კონტროლი განახორციელოს ბიუჯეტის მომზადების პროცესზე (მაგალითად, მოხდეს ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროების მიერ სექტორული საბიუჯეტო განაცხადების ერთობლივად განხილვა).

ამასთანავე, თავიდან უნდა იქნას აცილებული ისეთი საკეცალური მექანიზმების შექმნა, რომლებიც გრძელვადიანი საინვესტიციო პროგრამების მომზადებისას დადამწვერებს ხარჯვითი პროგრამების შედეგების პროცესს. გარდაამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში იყო მცდელობა შექმნილიყო ცენტრალური საინვესტიციო პროგრამების ერთეული, რომლებიც ფინანსთა სამინისტროსაგან დამოუკიდებელი იქნებოდა, მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ ფინანსთა სამინისტრო სრულადაა პასუხისმგებელი კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტის³ მომზადებაზე. ხშირად, ასეთი ერთეულები იქმნება ღონიერი ორგანიზაციების მოთხოვნის შესაბამისად ან იმ მექანიზმის შესაბამისად, რომლის საშუალებითაც მოხდება ღონიერების მიერ გამოყოფილი დახმარების მართვა, მაგრამ ეს არ ამართლებს მათ იმ ორგანიზაციის ფარგლებს გარეთ დაფუძნებას, რომელიც პასუხისმგებელია კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტის მომზადებაზე.

2. დროული გადაწყვეტილებების მიღების აუცილებლობა

ბიუჯეტის მომზადება რთული პროცესია. მისი ფორმულირების მნიშვნელოვანია აუცილებელი ალტერნატივების ნათლად ჩამოყალიბება. ამის საშუალებით შესაძლებელი იქნება პრიორიტეტული პროგრამების შეუქმნადელი განხორციელება და ბიუჯეტის შესრულების პროცესში პროგრამის მართვის ხელისშემშლელი მიზეზების აღმოფხვრა. პოლიტიკური განხილვები და საჭირო ინფორმაციის ნაკლებობა (განსაკუთრებით მხედველად ვალდებულებების შესახებ) ხშირად რთული გადაწყვეტილებების მიღების ბიუჯეტის შესრულებამდე გადადებს იწვევს. ეს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს უფრო ართულებს, შედეგიც

დაბალეფექტური საბიუჯეტო პროცესია.

როდესაც ხდება შემოსავლების გადაჭარბებული, ხოლო მუდმივი ვალდებულებების ზემოქმედების არასათანადო შეფასება, ბიუჯეტის შესრულებისას აუცილებელია მოხდეს დანახარჯების მკვეთრი შემცირება. შემოსავლების გადაჭარბებული შეფასება შესაძლოა გამოწვეული იყოს ტექნიკური ფაქტორებით (მაგალითად, საგადასახადო პოლიტიკაში მომხდარი ცვლილების ცუდი შეფასება), მაგრამ ზშირად ეს იმის გამო ხდება, რომ მინისტრებს სურთ, რაც შეიძლება ბევრი პროგრამა იქნას ბიუჯეტში გათვალისწინებული, ხოლო მათ დაფინანსებასთან დაკავშირებული სირთულეები კი სათანადოდ ვეღარ ფასდება. ამის მსგავსად, დანახარჯების არასათანადოდ შეფასება შესაძლოა მომდინარეობდეს მოკლევადიანი ვალდებულებების (მაგ.: ბიუჯეტის ფარგლებს გარეთ მინიჭებული შეღავათები) არარეალური შეფასებიდან ან პერმანენტული ვალდებულებების ზემოქმედებიდან. ზოგჯერ, შესაძლოა გამოიწვევას დახეობა ახალი პროგრამების წამოწყება იმ განზრახვით, რომ მოთხოვნილ იქნას გაზრდილი ასიგნებები ბიუჯეტის შესრულების პროცესში. არ უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამ ტიპის ინსტიტუციონალური პრობლემები "ტექნიკური" საკითხების მოგვარებით გადაწყდება.

ზედმეტად ოპტიმისტურ ბიუჯეტს მიეყვართ გადასახდელების დაეალიანების დაგროვებასთან. ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს საბიუჯეტო პროცესის დასაწყისში უნდა დაუწესდეთ დანახარჯთა გაწვევის ზღვრები, რაც შესაძობისაში იქნება ფინანსურ შეზღუდვებთან. შესაძლებელია მოხდეს რეალისტური ბიუჯეტის ცუდად შესრულება, მაგრამ წარმოდგენილია არარეალური ბიუჯეტის კარგად შესრულება. არ არსებობს ისეთი მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც ბიუჯეტის შესრულების პროცესში მოხდება არარეალური ბიუჯეტის შედეგების გამოწერება. ასე, რომ ასიგნებათა ყოვლისმომცველი სკეპსტიკობის შედეგად მწიორი რესურსების დიდი ოდენობის საქმიანობებს შორის არაეფექტური განაწილება მოსდევს. ნაღდი ფუნის ხარჯვაზე ზღვრების შერჩევითი დაწესება ბიუჯეტის შესრულების პროცესს პოლიტიზირებული ხდის, ხოლო მომწოდებელთა პრიორიტეტების ადგილს კი არარეალური პრიორიტეტები იკავებს. ასიგნებათა შერჩევითი სკეპსტიკობით, რაც კომბინირებული იქნება ვალდებულებების რეგულირების მექანიზმთან, ნაწილობრივ ხერხდება ამ პრობლემების თავიდან აცილება, მაგრამ სირთულეები კვლავაც რჩება, რადგან ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს არ გააჩნიათ საკმარისი დრო იმისათვის, რომ ცვლილებები შეიტანონ საკუთარ პროგრამებში.

უკეთესია უფრო მაღალი, მაგრამ რეალური ფისკალური დეფიციტის გვემოური მაჩვენებლის დაწესება, ვიდრე ოპტიმისტური მაჩვენებლისა, რომლებიც დაფუძნებული იქნება გადაჭარბებულად შეფასებულ შემოსავლებზე ან არასათანადოდ შეფასებულ სახარჯო ვალდებულებებზე. ეს გამოიწვევს გადახდების დაფინანსებას და დაეალიანებათა გაგრძენას, რაც თავის მხრივ შეასუსტებს მთავრობის ავტორიტეტს.

ზედმეტად ოპტიმისტური ბიუჯეტები გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად ზშირად სთავაზობენ ბიუჯეტის "ძირითადი პროგრამების" იზოლირებას და მათთვის განსაკუთრებული პრიორიტეტის მინიჭებას ბიუჯეტის შესრულების პროცესში. არასამძლე პერიოდში, როდესაც არ არის განსაზღვრული არსებული რესურსების ზუსტი ოდენობა (მაგალითად, ინფლაციის მაღალი დონის არსებობისას), ასეთი მიდგომა შეიძლება არ ჩაითვალოს შექმნილი სიტუაციიდან საუკეთესო გამოსავლად. ასევე, ის ვერ ჩაითვლება რეალური ბიუჯეტის შედეგების ალტერნატივად. მიმდინარე დანახარჯების შემთხვევაში, "ძირითადი პროგრამები" მოიცავს პერსონალის დანახარჯებს მამინ, როცა "არაძირითადი პროგრამები" გულისხმობს ისეთი საქონლისა და მომსახურების წილს, რაც პერსონალთან არა არის დაკავშირებული. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე უმეტეს ქვეყნებში ბიუჯეტის შესრულებისას "არაძირითად" პროგრამებში განხორციელებული შეკვეცა განზრდის არაეფექტურობას და შეამცირებს ისედაც შეზღუდულ საოპერაციო ბიუჯეტს. "ძირითად" და "არაძირითად" პროგრამებზე დაყოფა ასევე არაეფექტურია საინვესტიციო დანახარჯების შემთხვევაშიც, რადგან რთულია უკვე დაწყებული პროექტის შეწყობა, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ იგი "არაძირითადია" კატეგორიას მიეკუთვნება. პოლიტიკური მხარდაჭერიდან გამომდინარე, ზშირ შემთხვევაში, არაძირითადმა პროექტებმა შესაძლოა შეაფიროვოს ძირითადი პროექტები.

3. მკაცრი შეზღუდვების დაწესების აუცილებლობა

ბიუჯეტის მომზადების დროში შეუზღუდავი პროცესი ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების განაცხადებით იწყება, რომლებიც ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან ფინანსური შეზღუდვების გაცნობის გარეშე მზადდება. რადგან ეს განაცხადები მხოლოდ მოთხოვნას გამოხატავს, მთლიანობაში ისინი ყოველთვის

აჭარბებს არსებული რესურსების ზღვარს. ხარჯვაზე მასუბისმებელ უწყებებს არ გააჩნია არავითარი სტიმული მოახდინონ დანაზოგების შექმნის შეთავაზება, რადგან არ აქვთ განაზრგა, რომ ასეთი დანაზოგები მათ დამატებით ფინანსურ საშუალებებს შეუქმნის ახალი საქმიანობების განხორციელებისათვის. ახალი პროგრამები არაორგანიზებულადა ჩართული სექტორულ საბიუჯეტო განაცხადებში იმ უპირატესობათა სახით, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელია მოლაპარაკებათა წარმოებისას. შეთავაზებული დანაზოგების შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობას ფინანსთა სამინისტროს მიყვება ხარჯვაზე მასუბისმებელი უწყებების მიერ წარდგენილი განაცხადების შემთხვევითი, უგამონაკლისო შეკვეცაზე, რაც ჩვეულებრივად, ბიუჯეტზე მუშაობის დასრულების ბოლო წუთებში ხდება.

საუკეთესო შემთხვევაში, ბიუჯეტის პროექტის მინისტრთა საბჭოსათვის წარდგენის ბოლო ვადაზე რამდენიმე დღით ადრე, ფინანსთა სამინისტრო მკაცრ მითითებებს აძლევს დარგობრივ სამინისტროებს, რომელთა შესაბამისადაც მათ ნაჩქარვად შეაქვთ ცვლილებები საკუთარ განაცხადებში და თავად ახდენენ საკუთარი დაქვემდებარებული უწყებების პროგრამათა უგამონაკლისო შეკვეცას. რა თქმა უნდა, ასეთი შეკვეცებით შემთხვევითი ხასიათისა, რადგან სამინისტროებს არ გააჩნიათ საკმარისი დრო, ხელახლა განიხილონ წარდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები. ამის შემდეგ იწყება მოლაპარაკებების წარმოება, რაც მინისტრთა საბჭოს მიერ და ხშირად, ბიუჯეტის შესრულების პროცესშიც გრძელდება.

“დროში შეუზრდავ” პროცესებს ზოგჯერ ამართლებენ იმ მოტივით, რომ იგი წარმოადგენს ბიუჯეტის შედგენის “დეცენტრალიზებულ” მიდრომას. რეალობაში ყველაფერი პირიქით ხდება. რადგან დარგობრივი სამინისტროების მთლიანი მოთხოვნა მნიშვნელოვნად აჭარბებს არსებულ რესურსებს, ფინანსთა სამინისტროს გადაწყვეტილი სიტყვის უფლება ენიჭება იმისთან დაკავშირებით, თუ სად უნდა მოხდეს რესურსების გაზრდა და მოხდეს თუ არა რესურსების ხელახალი გადააწილება. რაც უფრო ნაკლებად იწინება პროცესი შეზღუდული, მით უფრო გადააჭარბებს დარგობრივი სამინისტროების საერთო მოთხოვნა არსებულ რესურსებს, ზოლო რაც უფრო სერიოზული როლი ეწეება ფინანსთა სამინისტროს სექტორული პროგრამების შემადგენლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში, მით უფრო მოჩვენებითი გახდება დარგობრივი სამინისტროების მხრიდან ბიუჯეტის “ფლომბი” საკითხი.

ბიუჯეტის მომზადების პროცესს ყოველთვის თან ახლავს ვაჭრობის ელემენტი, რადგან გადაწყვეტილებათა მიღება კონფლიქტურ ინტერესებს შორის უნდა მოხდეს. წარმოუდგენელია “პოლიტიკური” საბიუჯეტო პროცესის არსებობა. თუმცა, როცა პროცესს ვაჭრობა წარმართავს, ერთადერთი პროგნოზირებადი შედეგი რესურსთა განაწილების არაეფექტურობაა. არჩევანი უფრო სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალებზე და მოკიდებული, ვიდრე ფაქტებზე, მთლიანობასა და შედეგებზე. გამჭვირვალე საბიუჯეტო ასიგნებათა ნაკლებად, მიღწევა საიდუმლო გარიგებები და მოჩვენებითი კომპრომისები (მაგალითად, როგორცაა გაზრდილი საგადასახლო დანაზოგები, გამოყოფილი თანხების ფონდების შექმნა და აღურიცხავი სასესხო გარანტიები). ბიუჯეტის მომზადების ისეთმა პროცესმა, სადაც ვაჭრობა დომინანტია, შეიძლება ხელი შეუწყოს ვალდებულებების თავიდან აცილების ქვემოთ განხილული მექანიზმების ჩამოყალიბებას და ძირითადი პროგრამების ბიუჯეტის ფარგლებს გარეთ არსებულ საკეიალურ ფონდებში ან უწყებებში გადასაცვლებას.

შიდა ბიუროკრატიული კონფლიქტებისაგან თავის დასაცავად გამოიყენება მრავალი არასასურველი პოლიტიკური კომპრომისი და გართულებათა აცილების მექანიზმი: შირი სახსრების მრავალრიცხოვან პროგრამებზე განაწილება, რათა ყველას მოთხოვნა დაკმაყოფილდეს, შემოსავლების განზრახ გადაჭარბებით შეფასება, მომდები ვალდებულებების არასათანადო შეფასება, რთული გადაწყვეტილებების მიღების ბიუჯეტის შესრულებამდე გადადება, გრძელვადიანი ხარჯვითი პროგრამების შირე წელიწადში დანაზოგების გაბერვა და ა. შ. კონფლიქტის თავიდან აცილების ეს მექანიზმები ხშირია ისეთ ქვეყნებში, სადაც სუსტია მთავრობა. პოლიტიკის ფორმულირების გაუმჯობესებულმა პროცესმა შეიძლება წველილი შეიტანოს ბიუჯეტის მომზადების საქმეშიც, რაც მთავრობის უკეთ ფუნქციონირების შედეგი იქნება.

კონფლიქტების თავიდან აცილების მექანიზმებით ხასიათდება არა მხოლოდ ფინანსთა და დარგობრივი სამინისტროებს შორის არსებული ურთიერთობები, არამედ დარგობრივ სამინისტროებსა და მათ დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის არსებული ურთიერთობებიც. შეთანხმებულობის არარსებობა დარგობრივ სამინისტროებში ხშირად ფინანსთა სამინისტროს მიერ მისი წამყვანი როლის გამამართლებელ არგუმენტადაა გამოყენებული სექტორული პროგრამების შემადგენლობის განსაზღვრის საქმეში. ბიუჯეტის მომზადების დროში შეუზღუდავი პროცესით გამოიწვეულმა უარყოფითმა შედეგებმა შესაძლოა შეამციროს ფინანსთა

სამინისტროს სტიმული, რეალური დადებითი ცვლილებები შეიტანოს სისტემაში.

დარგობრივი სამინისტროებისათვის ხარჯვაზე დაწესებული ზღვრების ბოუჯეტის მომზადების პროცესის დასაწყისში წარდგენა ხელს შეუწყობს, მათი დამოკიდებულება "მოთხოვნათა" მენტალიტეტიდან "არსებული რესურსების" მენტალიტეტით შეიცვალოს. ასევე, ეს შეიძლება დაეხმაროს სამინისტროებს, მოახერხონ სტრატეგიული არჩევნის პროგრამულ დონეზე რესურსების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებები გამოხატვა. უფრო მეტიც, საბიუჯეტო პროცესის ამ ტიპის მკაცრი შეზღუდვები ზრდის დარგობრივი სამინისტროების რეალურ უფლებამოსილებასა და ავტონომიას და შესაბამისად, ასუსტებს ფინანსთა სამინისტროს როლს დარგობრივი სამინისტროების ბიუჯეტების შემადგენლობის განსაზღვრის საქმეში (შსგავსი არგუმენტი შეიძლება გაკეოდეს დარგობრივი სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის ურთიერთობაზე).

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბიუჯეტის მომზადების ძირითადი საწყისი მომენტები უკავშირდება ფისკალური გეგმური მარჯვნების ნათლად ჩამოყალიბებას, მკროეკონომიკური სქემისა და MTFF-ის მომზადებას. ამგვარად, ბიუჯეტის მომზადების პროცესი იტერატიული პროცესია ფინანსთა სამინისტროსა და ხარჯვაზე პასუხისმგებელ სამინისტროებს შორის. იგი უნდა შედგებოდეს შემდეგი სამი მიდგომის კომბინაციისაგან:

ზემდეგომი უწყებების მიერ მკსმობლური ზღვრების დადგენა. აქ იგულისხმება: (1) საწყისი სექტორული ხარჯვითი ზღვრების დადგენა, რაც შეესაბამება სახელმწიფოს პრიორიტეტებს (მას შემდეგ, რაც განისაზღვრება საერთო რესურსები სახელმწიფო ხარჯების დასაფინანსებლად); (2) სექტორული ბიუჯეტების მომზადებისას ამ ზღვრებისა და მითითებების წარდგენა დარგობრივი სამინისტროებისათვის. ფინანსთა სამინისტროს როლი დომინანტურია პროცესის ამ ნაწილში, მაგრამ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას მან კონსულტაციები უნდა მიიღოს მინისტრთა საბჭოსაგან.

ბიუჯეტის შედგენისას დაქვემდებარებული უწყებების მიერ ზემდეგომი უწყებებში დადგენილი ზღვრების დაცვა, რაც გულისხმობს სექტორული ხარჯვითი პროგრამების ფორმულირებას, თვითღირებულების კალკულაციას და სექტორული ბიუჯეტების მომზადებას მათთვის დაწესებული ზღვრების ფარგლებში. საბიუჯეტო პროცესის ეს ნაწილი დარგობრივი სამინისტროების პასუხისმგებლობის ქვეშ უნდა ხორციელდებოდეს.

იტერაცია და შთანხმების მიღწევის მექანიზმები.

მეუხედავად იმისა, რომ პროცესი ყოველ ქვეყანას თავისებურად უნდა მოერგოს, სასურველია საბიუჯეტო ციკლის პირველი მიდგომიდან დაწყება, ვიდრე მოხდება მეორე და მესამე მიდგომებზე გადასვლა.

4. სტატეგიულ ცვლილებებზე ყურადღების გამახვილება

"ზრდადი ბიუჯეტის შედგენას" (რაც გაგებულა როგორც მექანიკური ცვლილებები დეტალურ მუხლობრივ ბიუჯეტში) არასახარბიელო შედეგებამდე მიუყავართ. ფინანსთა სამინისტროსა და დარგობრივი სამინისტროებს შორის წარმოებული დიალოგი მხოლოდ სხვადასხვა მუხლების განხილვით და გაზრდაზე ან შემცირებაზე მოლაპარაკებით შემოიფარგლება. დისკუსიების დროს ყურადღება მახვილდება მხოლოდ დანახარჯებზე და არაფერი აღინიშნება შედეგების შესახებ, რადგან, როგორც წესი, ფინანსთა სამინისტრო არ არის ინფორმირებული სექტორებში შექმნილი ვითარების შესახებ. უფრო მეტიც, მოლაპარაკებების წარმოება ნულოვანი თანხით თამაშად აღიქმება, ამიტომ არც ერთი მხარე არ უღებება მას კეთილხინდისიერად. უფრო მეტიც, ამ სახის ბიუჯეტი დანახარჯთა კონტროლის კარგი ინსტრუმენტიც კი ვერ არის, მეუხედავად იმისა, რომ მისი თავდაპირველი მიზანი სწორედ ეს იყო. მუხლობრივი ზრდადი ბიუჯეტი ყურადღებას ამახვილებს ისეთი საკნინისა და მომსახურების დანახარჯებზე, რაც პერსონალითან არ არის დაკავშირებული, მაშინ, როცა ბიუჯეტი ძირითადად, სოციალური დაცვის პროგრამებს, სუბსიდიებს და პერსონალის დანახარჯებს ეფუძნება.

ცხოვრება თავისთავად ზრდას გულისხმობს. ასევე საბიუჯეტო პროცესიც, რადგან ბიუჯეტის შედგენისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას არსებული ეკონომიკური და ფინანსური მდგომარეობა, არსებული სტრატე-

ეგები და მიმდინარე პროგრამები. ბიუჯეტები არასოდეს შვადდება წინასწარი მოსაზრებებით სამუშაოების გარეშე. ვალების მომსახურება, კაპიტალდაბანდებაზე აღებული გრძელვადიანი ვალდებულებები, პენსიების და სოციალური დაცვის სხვა პროგრამები, სახელმწიფო სამსახურის სიმკაცრე და ის მარტივი რეგლობა, რომ მთავრობა ვერ შეაჩერებს ერთბაშად ყველა სკოლის, ჯანდაცვის ცენტრის, სამხედრო უწყების და ა. შ. დაფინანსებას, შესაძლო წლიურ ცვლილებებს საერთო დანახარჯების დაახლოებით 5-10%-მდე ზღვავს. ყველა პროგრამის ყოველწლიური ხელახალი შეფასება ძვირადღირებული პროცედურაა. შეკეთირი ცვლილებები საბიუჯეტო სახსრების განაწილებაში, რაც პოლიტიკური ძალების ბალანსის ცვლილების გამოძახილია, ხელს უშლის პროგნოზების შედგენასა და პროგრამების ეფექტურ შესრულებას. თუ არ გაითვალისწინებთ შესაძლო კრიზისულ მდგომარეობას, მთავრობის მიერ ბიუჯეტის მომზადებისას, ყურადღება უნდა გამახვილდეს ახალ სტრატეგიებზე, სადაც სახსრების დაზოგვა იწარმოებს ნაკლებად პრიორიტეტულ პროგრამებზე და მოხდება იმ ღონისძიებების შემუშავება, რაც ხელს შეუწყობს მიმდინარე პროგრამების ეფექტურობის გაზრდას.

ზოგიერთი ბიუჯეტის ფორმატით წარმოდგენილია ცვლილებები დაფინანსებაში, წინასწარ განსაზღვრული ზღვრის გაზრდა ან შემცირება (ფაქტობრივი დანახარჯები, ასოფნები, მიმდინარე მომსახურებები, არსებული სისტემის ხარჯები). ასეთი ტიპის ფორმატი არ უნდა აუვიროთ “ზრდადი ბიუჯეტის შედგენაში” (იმ შემთხვევაში, თუ ანალიზსა და პოლიტიკის ფორმულირებას დეტალური ხასიათი ექნება). ბიუჯეტის დეტალური შესწავლისას, სტრატეგიულ ან გაწვეული მომსახურების ცვლილებებზე ყურადღების გამახვილებით ნათელი გახდება გარკვეული საკითხები.

საერთოდ, არსებულ სისტემათა ხარჯები განსხვავდება საქმიანობის მიმდინარე ეტაპის დანახარჯებისაგან, რაც წარმოადგენს დანახარჯთა მიმდინარე ღირებულებას, გაწეულ პროდუქტის მიმდინარე ოდენობის საწარმოებლად. მაგალითად, განათლების არსებული სისტემისათვის, მოსწავლეთა გაზრდილი ოდენობა თავისთავად მოითხოვს სასწავლო საათების და შესაბამისად, დანახარჯების გაზრდასაც. თუმცა, არსებული სისტემის მომავალი ხარჯების წინასწარ განსაზღვრა ადვილი არ არის. უფრო მეტიც, ფისკალური შეზღუდვების გათვალისწინებით, რაც გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმრავლესობის პრობლემაა, არსებული სისტემების ხარჯები ძალზე ფრთხილად უნდა განისაზღვროს. ასე, რომ წლიური ბიუჯეტის მომზადებისას სასურველი ცვლილებების ნაცვლად ძირითადი ყურადღება გამახვილდება საქმიანობის ღონის შესაძლო ცვლილებებზე (ანუ დანახარჯებზე და პროდუქტზე). თუმცა, სოციალური დაცვის პროგრამებისათვის აუცილებელია არსებული სისტემების ხარჯთაღირებულების წარდგენა, რადგან ამ დანახარჯების ღირე დამოკიდებულია ისეთ გარეშე პარამეტრებზე, რაც მთავრობის კონტროლის მიღმაა.

დ. ბიუჯეტის მომზადების პროცესი

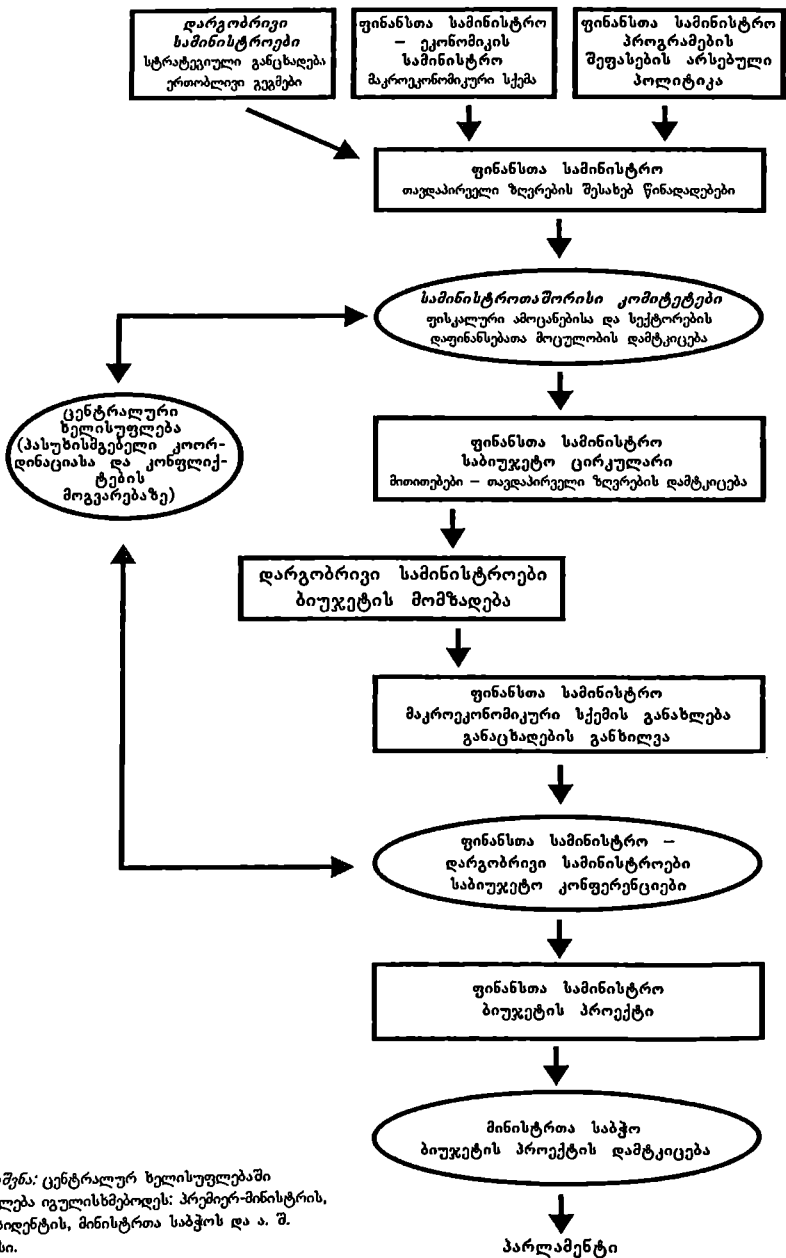
ბიუჯეტის მომზადების მიმართ აუცილებელია არსებობდეს სტრუქტურული მიდგომა, რაც აღწერილია საბიუჯეტო და დამხმარე კანონმდებლობაში. ბიუჯეტის მომზადების პროცესი სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია. სქემაში 5.3. მოცემულია ის ძირითადი ეტაპები, რაც ბიუჯეტის მომზადების პროცესს ახასიათებს. ეს ეტაპები ქვემოთ უფრო დეტალურად იქნება განხილული.

1. ზემდგომი უწყებების მიერ მაქსიმალური ზღვრების დადგენა

ა. საწყისი ზღვრების დადგენის აუცილებლობა

გადაწყვეტილი მნიშვნელობა ენიჭება ისეთი მიდგომების მკაფიოდ ფორმულირებას, როგორცაა ზემდგომი უწყებების მიერ მაქსიმალური ზღვრების დადგენა და ბიუჯეტის შედგენისას დაქვემდებარებული უწყებების მიერ მათი დაცვა (რაც ზემოთ იქნა განხილული), რადგან მისი უზრუნველყოფით განისაზღვრება, თუ როგორ მოხდება ბიუჯეტის მომზადების ციკლის მიმდინარეობისას სასტრუქტოლო პრიორიტეტების და ფისკალური გეგმირვის მარტეხვების გათვალისწინება. ყოველივე ამის განსახორციელებლად აუცილებელია, რომ ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს დროულად ცნობოთ საწყისი საბიუჯეტო ზღვრები. ეს უკანასკნელი შეიძლება განისაზღვროს ფინანსთა სამინისტროსა და დარგობრივ სამინისტროებს შორის დიალოგის დამყარებლად, ან მას შემდეგ, რაც დარგობრივი სამინისტროები წარადგენენ საკუთარ პირველად განაცხადებს. იმ ქვეყნებში, სადაც ფინანსური რისკი აღინიშნება მალე დონეზე დაკული, შემუშავებულია ორი ძირითადი ვარიანტი. ზოგიერთ ქვეყანაში დარგობრივ სამინისტროებს ინფორმაცია სექტორული ზღვრების

სქემა 5.3. ბიუჯეტის მოწოდების პროცესი



შენიშვნა: ცენტრალურ ხელისუფლებაში შეიძლება იგულისხმებოდეს: პრემიერ-მინისტრის, პრეზიდენტის, მინისტრთა საბჭოს და ა. შ. ოფისი.

შესახებ საბიუჯეტო პროცესის დასაწყისში მიწოდებათ, ხოლო სხვაგან კი, სადაც ბიუჯეტის მომზადების პროცესი 10 თვეზე მეტხანს გრძელდება, ზღვრებს ორ ეტაპად აყვებენ. პირველი ეტაპისას დარგობრივ სამინისტროებს ევალებათ მითითებების საბიუჯეტო ზღვრებში მოთავსება. პირველადი განაცხადების მოკლე მიმოხილვის დასრულების შემდგომ, ფინანსთა სამინისტრო დარგობრივ სამინისტროებს უგზავნის ინფორმაციას საგაღღებელი ზღვრების შესახებ.

იმ ქვეყნებში, სადაც მთავრობა კარგადაა ორგანიზებული და ბიუჯეტის მომზადების პროცესიც სრულყოფილად ხორციელდება, ეს ორი ვარიანტი თანაბრად მუშაობს, რადგან დარგობრივ სამინისტროების მიერ პირველადი განაცხადების მომზადების პროცესში ფინანსური ზღვრები მენტალურად უკვე გათვალისწინებულია. ერთ ბიუჯეტის მომზადება თითქმის ერთ წელიწადს გრძელდება, პროცესის დასაწყისში განსაზღვრული ზღვრების დაწესება ძალზე რთულია.

თუმცა, ისეთ ქვეყნებში, სადაც ფისკალური დისციპლინა და მთავრობაში შეთანხმებულობის დონე არაა-ამაკმაყოფილებელია, ბიუჯეტის მომზადების პროცესის მიმდინარეობისას ფინანსური ზღვრების ეტაპობრივად დამატკიცებამ შესაძლოა გამოიწვიოს დროში სრულიად შეუზღუდავი პროცესების კვლავაც გამოწვევა. ამგვარად, ასეთ ქვეყნებში განსაზღვრული საბიუჯეტო ზღვრების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება ბიუჯეტის მომზადების პროცესის დასაწყისში ძალზე სასურველია.

საერთოდ, ფინანსთა სამინისტრო პასუხს უნდა აგებდეს სექტორული ზღვრების დაწესებაზე, მაგრამ ყოველივე ეს ცენტრალურ ბიუჯეტთან შეთანხმებულად უნდა მოხდეს, რადგან ამ უკანასკნელმა უნდა დეტალურად მიმოიხილოს ზღვრები და დამატკიცოს ისინი. იმისათვის, რომ მიღწეულ იქნას შეთანხმება მთავრობაში, ხოლო სექტორული ზღვრები კი უფრო ფექტური გახდეს, ისინი MTFF-სთან ერთად განხილულ უნდა იქნას მინისტრთა საბჭოს (ან ხელ მცირე, მინისტრთა კომიტეტების) მიერ. რამდენიმე ქვეყანაში (მაგალითად, შვედეთში) ეს ინფორმაცია მტკიცდება პარლამენტის მიერ, რის შემდეგაც ზღვრები საგაღღებულო დასაცავი ხდება.

ბ. საწყისი ზღვრების განსაზღვრა

საწყისი ზღვრების განსაზღვრა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა სახის ცვლილებები უნდა განხორციელდეს და რა ხარისხის ინფორმაცია მოიპოვება ცენტრალურ დონეზე. ეს პროცესი უნდა მოიცავდეს შემდეგ საფეხურებს:

- საერთო ზღვრების შეფასება, რაც მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ პერსპექტივას შეესაბამება;
- მანვერობის საშუალებების შეფასება სასურველი ცვლილებების მიღწევის მიზნით. ეს გულისხმობს არსებული სისტემის მომავალ ბიუჯეტზე ზემოქმედების შეფასებას, ან უფრო მარტივად, საქმიანობის ამჟამინდელი დონის (ანუ ხელშეწყობი პოლიტიკაზე და პროგრამებზე გაწეული დანახარჯები) შეფასებას. ეს ეტაპი შესაძლოა აგრეთვე გულისხმობდეს საბაზისო ბიუჯეტის გარკვეული სახით მომზადებასაც. მთლიანი საბიუჯეტო რესურსების პროგნოზირების დონეს მიწვევს მიმდინარე საქმიანობათა ხარჯები უდრის საქმიანობის დონის ცვლილებაზე დაწესებულ ზღვრებს.
- სექტორების მიხედვით ნაკლებპრიორიტეტულ პროგრამებზე სავარაუდო დაზოგვის და მათში ცვლილებების შეტანის (ეფექტურობის გაზრდის შესაბამის დონის გათვალისწინებით) განსაზღვრა. საქმიანობის მიმდინარე დონის ხარჯებს მიწვევს სავარაუდო დანახარჯები უდრის სექტორის წმინდა საბაზისო ბიუჯეტს. პროგნოზირებად საბიუჯეტო რესურსებს მიწვევს მოცემული წმინდა საბაზისო ბიუჯეტი უდრის საქმიანობის გაზრდილ დონეზე დაწესებულ შესაძლო ზღვრებს.
- გაზრდილ საქმიანობათა საერთო ზღვრების სექტორების მიხედვით დაწესება სახელმწიფო პრიორიტეტების გათვალისწინებით.

გაზრდილი საქმიანობების სავარაუდო სექტორულ ზღვრებს ბუნებრივად უდრის წმინდა საბაზისო ბიუჯეტის უდრის სექტორულ ზღვრებს, რაც განხილულ უნდა იქნას მინისტრთა საბჭოში, ხოლო ამის შემდგომ ფინანსთა სამინისტროს მეშვეობით ეცნობოს დარგობრივ სამინისტროებს. ზღვრების ზემოთ ჩამოთვლილი სხვადასხ-

ვა კომპონენტები (დანახარჯთა ფექტური დაზოგვის მიმდინარე ღონე) განსაზღვრავს საწყისი ზღვრების დადგენის ძირითად ეტაპებს. საჭიროა თუ არა ამ კომპონენტების მთავრობაში ღიად განხილვა, დამოკიდებულია ბევრ ისეთ ფაქტორზე, როგორცაა მონაცემთა ხარისხი და მთავრობაში არსებული პოლიტიკური შეთანხმებულობის ღონე.

ამ საწყისი ზღვრების მომზადებაზე მუშაობა სწორად უნდა იქნას კოორდინირებული შესაბამისი მაკროეკონომიკური ანალიზის გათვალისწინებით, რადგან ერთობლივი ფისკალური ამოცანა ვერ განისაზღვრება იმ შეზღუდვებისაგან იზოლირებულად, რომლებიც მიმდინარე სტრატეგიული ვალდებულებებიდანაა წარმოშობილი (ეს კიდევ ერთხელ განამტკიცებს ზემოთ გამოთქმულ მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ ფინანსთა სამინისტროს უნდა გაანდეს მაკროეკონომიკური ანალიზის გაკეთების უნარი).

გ. საბაზისო ბიუჯეტი

რამდენიმე ქვეყანაში მზადდება საბაზისო (ან "მომსახურების მიმდინარე ღონის") ბიუჯეტი, რის საფუძველზეც იზომება სისტემაში განხორციელებული ცვლილებები. საბაზისო ბიუჯეტი მზადდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ, რაც შესაძლოა გამოყენებულ იქნას საწყისი ზღვრების დადგენისას, რის შემდეგაც მიმდინარეობს მოლაპარაკებები დარგობრივ სამინისტროებთან სექტორული ბიუჯეტების თაობაზე.

იდეალურ შემთხვევაში, საბაზისო ბიუჯეტი დანახარჯებისა და პროდუქტის მიმდინარე ღონესთან ერთად უნდა ასახავდეს არსებული სისტემის ხარჯებსაც, თუმცა, სოციალური დაცვის პროგრამების გამოკლებით, უფრო რეალისტური და მარტივია ყურადღების დანახარჯთა მიმდინარე ღონეზე გამახვილება. ამგვარად, საბაზისო ბიუჯეტი შეიძლება შეიცავდეს შემდეგ ელემენტებს:

საოპერაციო დანახარჯებისათვის: (1) მიმდინარე ფისკალური წლის ბიუჯეტს, სადაც გათვალისწინებული იქნება მოსალოდნელი ინფლაცია; (2) იმ საინვესტიციო პროექტების პერიოდულ ხარჯებს, რომლებიც დასრულების ფაზაშია; (3) მიმდინარე ფისკალური წლის განმავლობაში გამოყენებული ღონისძიებების ზემოქმედებას, რომლის შეფასებაც მთლიანი წლისათვის უნდა მოხდეს (მაგალითად, სახელმწიფო მოსამსახურის ოქტომბრის თვეში დაქირავება, როცა ფისკალური წელი იანვრიდან დეკემბრამდე გრძელდება).

- სოციალური დაცვისა და ტრანსფერების შემთხვევაში ისეთი პარამეტრების განსაზღვრას, როგორცაა ბენეფიციარების მოსალოდნელი ოდენობა, ვალუტის კურსი (საზღვარგარეთ განხორციელებული ტრანსფერებისათვის) და ა. შ.

განსაზღვრული მოცულობაზე უფრო დიდი პროექტების შემთხვევაში, მომავალ ხარჯებს.

საბაზისო ბიუჯეტის მოსამზადებლად ფინანსთა სამინისტროს უნდა გაანდეს მონაცემები უფრო მნიშვნელოვან პროგრამებზე (განსაკუთრებით სოციალური დაცვის პროგრამებზე და დიდი მოცულობის საინვესტიციო პროექტებზე).

ასეთი ინფორმაციის მომზადება ფინანსთა სამინისტროს უზრუნველყოფს ისეთი ინსტრუმენტით, რომელიც საჭიროა როგორც საწყისი ზღვრების დაწესებისთვის, ისე დარგობრივ სამინისტროებთან სექტორული ბიუჯეტების შესახებ მოლაპარაკებების წარმოებისთვის.

ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის მომზადების პროცესში საბაზისო ბიუჯეტის გამოყენების უფრო ოფიციალური და სისტემური მიდგომა მუშაობაზე. მაგალითად, საფრანგეთში ეს პროცედურა გათვალისწინებულია ბიუჯეტის ორგანული კანონით. OECD-ის წევრ რამდენიმე სახელმწიფოში საბაზისო ბიუჯეტი იქმნება გრძელვადიანი ბიუჯეტის შედგენის პროცესისას. ასეთი პროცესები, თუ ისინი სწორად დაგეგმილი, საშუალებას აძლევს ფინანსთა სამინისტროს მოაზროვნის საბაზისო ბიუჯეტი წინა წელს შედგენილი გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვის საფუძველზე, რომელშიც ცვლილებები ბიუჯეტის მომზადების ციკლის დასაწყისში შედის. გრძელვადიან სქემაში არსებული სისტემის ხარჯები არ უნდა იქნას არეული საქმიანობათა მიმდინარე ღონის ხარჯებში, რადგან ამ ორ ელემენტს შორის დაშორება ყოველწელს იზრდება.

საბაზისო ბიუჯეტის მომზადების მიმართ ასეთი სისტემური მიდგომები მნიშვნელოვნად აადვილებს ადმინისტრირების პროცესს. მათი არსებობა მნიშვნელოვანია პოლიტიკური დებატების წარმოებისას, რადგან ბიუჯეტის მომზადების და საბიუჯეტო მოლაპარაკებების წარმოების დროს შესაძლებელი ხდება ყურადღების სასურველ პოლიტიკურ ცვლილებებზე გამახვილება. თუმცა, სისტემურმა მიდგომებმა შესაძლოა გააძვიროს ბიუჯეტის მომზადების პროცესი. თუ ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს არ ექნებათ გარანტია, რომ მათ მიერ გაკეთებული დანაშაუგების საშუალებით მოხდება დამატებითი საქმიანობების განხორციელება, მათ არავითარი სტიმული არ ექნებათ იმისათვის, რომ დაზოგონ თანხა საბაზისო ბიუჯეტისთვის¹⁴. ბიუჯეტის შემადგენლობაში სერიოზული ცვლილებების შეტანისას, ფორმალური საბაზისო ბიუჯეტის, მათ შორის მიმდინარე პროგრამების ხარჯების ბიუჯეტთან ამოღებამ შესაძლოა გაართულოს საბიუჯეტო მოლაპარაკებები.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ბევრ ქვეყანაში უზოთ აღწერილ სისტემურ მიდგომას შეიძლება ვართულებები მოჰყვეს. მიუხედავად ამისა, საწყისი ხარჯების დაწესებისას და საბიუჯეტო მოლაპარაკებების წარმოებისას, ყოველთვის უნდა მოხდეს “საბაზისოს” სისტემური ცვლილებებისგან, ან სულ მცირე, საქმიანობის დონის ცვლილებებისგან გამოყოფა.

დ. ზოგიერთი კატეგორიის დანახარჯებზე ქვეზღვრების დაწესება

შექმნილი მდგომარეობის და ფისკალური პოლიტიკის საკითხების გათვალისწინებით, შესაძლოა დანახარჯთა ზოგადი ეკონომიკური კატეგორიებისათვის საჭირო გახდეს დამოუკიდებელი ქვეზღვრების დაწესება (მაგ.: პერსონალის დანახარჯები, სუბსიდიები და კაპიტალდაბანდებათა პროგრამები).

რაც შეეხება კაპიტალურ დანახარჯებს, იმ შემთხვევაში, თუ დაწესებული იქნება მხოლოდ ერთი საერთო ზღვარი, მაშინ დარგობრივ-სამინისტროებს შეეძლებათ არჩევიანს გაკეთება მიმდინარე და კაპიტალურ დანახარჯებს შორის. საერთოდ, დარგობრივმა სამინისტროებმა ფინანსთა სამინისტროზე უკეთ იციან, თუ როგორ უნდა მოხდეს რესურსების ეფექტური განაწილება საერთა სექტორებში. ზოგიერთი სექტორში (მაგალითად, როგორცაა დაწვევების განათლება) უკეთესია, თუ მიმდინარე და კაპიტალურ დანახარჯებს შორის არჩევანს დარგობრივი სამინისტროები გააკეთებენ, რადგან დანახარჯთა ორთავე ტიპი “განვითარებად” კატეგორიას მიეკუთვნება, ხოლო საინვესტიციო პროექტები კი, როგორც წესი, მცირე მოცულობისაა. თუმცა, სხვა შემთხვევებში, სამინისტროს ბიუჯეტი შესაძლოა მნიშვნელოვანწილად იყოს დამოკიდებული დიდი საინვესტიციო პროექტის დაწვევების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე. მაგალითად, განათლების სამინისტროს ბიუჯეტში შესაძლოა ახალი უნივერსიტეტის მშენებლობის შესახებ გადაწყვეტილება დომინირებდეს. რადგან ასეთი დიდმასშტაბიანი საინვესტიციო პროექტების შესახებ გადაწყვეტილება მთავრობამ უნდა მიიღოს (და ეს მხოლოდ სექტორული საკითხი არ არის), ასეთი შემთხვევებისთვის უნდა დაწესდეს დამოუკიდებელი ზღვრები.

ე. ეფექტურობის “დივიდენდები”

ბოლო წლებში ავსტრალიამ და შედეგობა¹⁵ ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ყველა უწყებას მოსთხოვეს ე.წ. “ეფექტურობის დივიდენდები”, ანუ მათი მიმდინარე საქმიანობებიდან დანაშაუგები (დაახლოებით 1.5% წელიწადში). ერთი შეხედვით, ეს პრაქტიკა ფინანსთა სამინისტროს მიერ ბიუჯეტზე მუშაობის დასრულებისას წარმოებული ყოვლისმომცველი შეკვეცების მაგალითია. თუმცა, არსებობს ორი ძირითადი განსხვავება: (1) ეფექტურობის დივიდენდების შესახებ ინფორმაცია პროცესის დასაწყისშია ცნობილი და გათვალისწინებულია გრძელვადიანი ბიუჯეტის ერთობლივ სისტემაში; (2) დანაშაუგთა საქმიანობებსა და დანახარჯთა მუხლებს შორის განაწილება მილიანად ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მოვალეობაა, რაც ამცირებს ამ მიდგომის პირობითობას. “დანაშაუგების შექმნის დონისძიებები უნდა ხორციელდებოდეს თავად სამინისტროში, როცა ეს უკანასკნელი თავად იღებს გადაწყვეტილებებს მათი შემუშავების შესახებ და არა იმ შემთხვევაში, როცა ისინი განისაზღვრება ცენტრალური უწყებების მიერ, სადაც პროგრამული უწყების ცოდნა და უნარ-ჩვევები მხოლოდ კრიტიკისა და პრობლემების შექმნისკენაა მიმართული” (დოქსონი, 1996). ამ მიდგომამ ბოლო წლების განმავლობაში ეფექტური შედეგები მოიტანა.

OECD-ის წევრ სახელმწიფოებში არსებობს მნიშვნელოვანი ფისკალური დანაშაუგების გაკეთების და ეფექტურობის გაუმჯობესების პოტენციალი. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ეფექტურობის

დღივდღივდღის შემოღებაზე აუცილებელია სახელმწიფოში შექმნილი მდგომარეობის გულდასმით შესწავლა. იმ ქვეყნებში, სადაც მიმდინარე ბიუჯეტი არასაკმარისია დარგობრივი სამინისტროების მისაღებ ღონეზე ფუნქციონირებისათვის, საქმე ეფექტურობის ეტაპობრივ გაუმჯობესებას კი არა, სახელმწიფო ხარჯების რეორგანიზაციას უნდა შეეხებოდეს, რისი საშუალებითაც ბიუჯეტიდან ამოღებული იქნება საეჭვო პროგრამები (ღაცანე გაუმჯობესება გადასახადების ამოღება). უფრო მეტიც, "ეფექტურობის დღივდღივდღივ" განსხვავებული იქნება საყოველთაო შეკვეცებისაგან მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დარგობრივი სამინისტროები მზად იქნებიან რთული გადაწყვეტილებების მისაღებად. რა თქმა უნდა, გარკვეული პერიოდის შემდეგ, ეფექტურობის დღივდღივდღივდან დანაზოგების შექმნის მექანიზმები შეიძლება აღარ იყოს წარმატებული. იმ ქვეყნებში, სადაც არსებული ბიუჯეტი არასაკმარისია ძირითადი მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, ძალზე დიდია ალბათობა, რომ ეფექტურობის დღივდღივდღივ მომსახურების ან პროგრამების ხარისხის შემცირების ხარჯზე მოხდება. თუმცა, ეფექტურობის დღივდღივდღივ შესაძლოა სასარგებლო ინსტრუმენტი იყოს ადმინისტრაციულ სისტემებში ფუნქციონირების ეფექტურობაზე ორიენტაციის გაუმჯობესებისათვის და სასურველი სტრუქტურული ცვლილებების განხორციელებისათვის.

ფ. ფინანსთა სამინისტროს ინსტრუქციები და საბიუჯეტო ცირკულარები

უმეტეს ქვეყნებში "საბიუჯეტო ცირკულარს" ფინანსთა სამინისტრო ბიუჯეტის მოშვადების ციკლის დასაწყისში წარუდგენს ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს. იმისათვის, რომ ბიუჯეტის მოშვადების პროცესი მაღალ დონეზე წარიმართოს, საბიუჯეტო ცირკულარში ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული მთავრობის ფისკალური გეგმიური მაჩვენებლები და შთავაზებული სტრატეგია. ამასთანავე, ის უნდა მოიცავდეს სექტორული ბიუჯეტის მოშვადების ინსტრუქციებს, იმ დოკუმენტების ნიმუშებს, რომლებიც ხარჯვაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა უნდა გამოიყენონ ფინანსთა სამინისტროსთვის საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენისას და ამ ინფორმაციის წარდგენის ბოლო ვადებს. ამგვარად, საბიუჯეტო ცირკულარი უნდა მოიცავდეს ქვემოთ ჩამოთვლილ ელემენტებს:

- მაკროეკონომიკური და ფინანსური მდგომარეობის შესახებ განაცხადებას;
- საერთო ფისკალური დეფიციტის მაჩვენებელს და სხვა ფისკალურ გეგმიურ მაჩვენებლებს, ასევე მოსალოდნელ რესურსებს;
- ბიუჯეტის პრიორიტეტებს;
- სექტორული ბიუჯეტების ზღვრებს. ხარჯთაღრიცხვის ხარისხიდან გამომდინარე, სექტორული ზღვრები შეიძლება დიფერენციალურ იქნას (მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდების მიზნით) საქმიანობის/ პროდუქტის მიმდინარე ღონეზე, მოსალოდნელ დანაზოგებად და გაზრდილ საქმიანობებად (ან ახალ სტრატეგიად);
- დარგობრივი სამინისტროების საბიუჯეტო განაცხადების ნიმუშებს;
- სპეციალურ ინსტრუქციებს ძირითადი ხარჯებით მუშაობისა და პროგრამების შესახებ (მაგალითად, როგორცაა პერსონალის დანახარჯები, საინვესტიციო პროექტები და სოციალური დაცვის პროგრამები);
- სპეციფიკურ სტრატეგიულ რეკომენდაციებს ძირითადი პროგრამების/პროექტების შესახებ;
- იმ ძირითად ეკონომიკურ პროგნოზებს (მაგალითად, როგორცაა სავარაუდო ინფლაციის დონე, ვალუტის კურსი და უმუშევრობის დონე) რისი საშუალებითაც დარგობრივ სამინისტროებს შეეძლებათ საკუთარი საბიუჯეტო განაცხადების მოშვადება.

2. ბიუჯეტის შედგენისას დაქვემდებარებული უწყებების მიერ შემდგომ უწყებებში დადგენილი ზღვრების დაცვა

დარგობრივი სამინისტროები პასუხს აგებენ საკუთარი განაცხადების ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი ზღვრების დაცვით მოშვადებაზე. იმის მიხედვით, თუ რამდენად მკაცრია ფისკალური შეზღუდვები

და როგორ არის ბიუჯეტის მომზადების პროცესი ორგანიზებული, შეიძლება არსებობდეს დარგობრივი სამინისტროების მიერ ახალი პროგრამების შესახებ დამატებითი განაცხადების შეტანის შესაძლებლობა. თუმცა, აუცილებელია, რომ ძირითადი განაცხადი შეესაბამებოდეს დადგენილ ზღვრებს და მითითებებს, ხოლო ამ განაცხადში გათვალისწინებული პროგრამების დანახარჯები საქმარისი იყოს აღნიშნული პროგრამების სრულყოფილად განხორციელებისათვის. თუ დანახარჯების შექმნის შესახებ განაცხადები რეალური იქნება, დარგობრივი სამინისტროები უფლებამოსილი იქნებიან დანახარჯები მიმდინარე პროგრამებზე გადაანაწილონ სექტორული ბიუჯეტებისათვის დაწესებული ზღვრების ფარგლებში.

დარგობრივი სამინისტროების საბიუჯეტო განაცხადებში განსხვავებული უნდა იყოს: (1) საქმიანობის მიმდინარე ღონის შინაარსებისათვის საჭირო თანხა (ან არსებული სისტემის ხარჯები); (2) საქმიანობაში მომხდარი ცვლილებების (სტრატეგიული ცვლილებები) თვითღირებულების კალკულაცია. როგორც ზემოთ იქნა განხილული, სოციალური დაცვის პროგრამებისათვის არსებულ სისტემასა და მასში მომხდარ ცვლილებების შორის განსხვავება უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე საქმიანობის მიმდინარე ღონესა და საქმიანობის ღონესთან დაკავშირებულ ცვლილებებს შორის. მაგრამ ორივე შემთხვევაში, მეთოდოლოგია საბიუჯეტო ცირკულარში უნდა განისაზღვროს.

იქამდე, ვიდრე მოხდება გადაწყვეტილების მიღება ახალი დანახარჯების ან პროგრამების ჩართვის შესახებ, აუცილებელია შეფასებულ იქნას ბიუჯეტზე მათი ზემოქმედება საშუალოაღიან პერსპექტივაში. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საინვესტიციო პროექტებისა და სოციალური დაცვის პროგრამებისათვის, რომლებმაც მომავალში პერიოდული ან გაზრდილი დანახარჯები შეიძლება გამოიწვიოს. ასეთი შეფასება აუცილებელია, იმისდა მიუხედავად, დგება თუ არა გრძელვადიანი ხარჯებით პროგრამები. ამ მიზნისათვის, დარგობრივი სამინისტროების განაცხადებში სისტემატურად უნდა იქნას ნაჩვენები გრძელვადიანი დანახარჯები და სოციალური დახმარების პროგრამები, ხოლო ფინანსთა სამინისტრომ დარგობრივი სამინისტროების განაცხადების შესწავლისას უნდა გაითვალისწინოს ამ პროგრამების მომავალი ფისკალური ზემოქმედება.

დარგობრივი სამინისტროების მიერ გაკეთებული განაცხადები უნდა მოიცავდეს:

- სტრატეგიის შესახებ მოკლე განცხადებას, სადაც აღწერილი იქნება სექტორული პოლიტიკა და მოსალოდნელი პროდუქტი/შედეგი, მათ შორის ამ პროდუქტისა და შედეგის ძირითადი ინდიკატორები.
- პროგრამების და საქმიანობების მიხედვით ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორებს (თუ შესაძლებელია). ეს ინდიკატორები შეიძლება განისაზღვროს დარგობრივი სამინისტროების ორგანიზაციული მოწყობის მიხედვით ამ პროგრამის/საქმიანობის სპეციალური კლასიფიკაციის შესაბამისად. თუ დარგობრივი სამინისტროს ბიუჯეტი წარმოდგენილია პროგრამების მიხედვით, აუცილებელია მომზადდეს პროგრამის პროფილის ამსახველი ფორმა.
- განცხადებას იმის შესახებ, თუ როგორ მოხდება პოლიტიკის და პროგრამული ამოცანების განხორციელება.
- მომზადების პროცესში მყოფი ბიუჯეტისათვის ხარჯთაღრიცხვებს. ეს ხარჯთაღრიცხვები უნდა შეესაბამებოდეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილ სექტორულ ზღვრებს (ხოლო ნებისმიერი დამატებითი განაცხადი კი დამოუკიდებლად უნდა იყოს წარდგენილი). ასევე, უნდა მოხდეს მათი წინა წლის ფაქტორი მაჩვენებლებთან და მიმდინარე წლის საბიუჯეტო პროგნოზებთან შედარება.
- მიმდინარე პროგრამების მიხედვით მოსალოდნელი დანახარჯების განსაზღვრას (ზღვრების დაწესებისას ფინანსთა სამინისტროს მიერ ხარჯების შეფასების შესავსად) და წინადადებათა ეფექტური განხორციელებისათვის აუცილებელი ღონისძიებების ნათლად ჩამოყალიბებას.
- სამუშაო ადგილების (როგორც დაკავებული, ისე თავისუფალი) და პერსონალის დანახარჯების ოდენობას. ნათლად უნდა განისაზღვროს პერსონალის დანახარჯების გაანგარიშების მეთოდოლოგია (კერძოდ, დარგობრივმა სამინისტროებმა უნდა მიუთითონ სრულ განაკეთზე მომუშავე პერსონალის ის ოდენობა, რაც გამოყენებულ იქნა პერსონალის მთლიანი დანახარჯების განსაზღვრი-

სათვის). აქ უნდა იქნას გათვალისწინებული ისეთი ზედნადები ხარჯები, როგორცაა სოციალური უზრუნველყოფისა და საენისო ფონდებში თანამშრომელთა მიერ გადახდილი შენატანები. სელ-ფასებისა და შვალათების გაზრდა უნდა შეესაბამებოდეს ფინანსთა სამინისტროს ინსტრუქციებს. პრემიებისა და სტეკალური დახმარებების საკარაულო გადახდები მოცემული უნდა იყოს დამოუკიდებლად, პერსონალზე გაწეული ხარჯების ქვეშეულში. ამასთანავე, სამინისტროებმა უნდა გაითვალისწინონ დროებითი პერსონალზე და კონსულტანტებზე გაწეული დანახარჯებიც.

- განსაზღვრულ მოცულობაზე დიდი კაპიტალდაბანდებათა პროექტებისთვის/პროგრამებისთვის (როგორც ეს ფინანსთა სამინისტროს მიერაა განსაზღვრული) და მსგავსი გარეშე სახსრებით დაფინანსებული პროექტებისთვის: (1) მთლიან ხარჯებს, სამიდან ოთხ წლამდე პერიოდის წლიურ დანახარჯებს და ნებისმიერ დამატალანსებელ დანახარჯს, რაც საჭიროა ამ პერიოდის შემდეგ პროექტის დასრულებისთვის; (2) პროექტის დასრულების შემდეგ საოპერაციო ხარჯების ნუსხას; (3) ვალდებულებათა სქემას (დასადები კონტრაქტები) პროექტის ზანგრძობის პერიოდში. ვალდებულებათა დადგენა საჭიროა უწყების შიდა მმართველობისთვის და მომავალი ვალდებულებების აღებაზე ნებათაუბის გასაცემად (თუ ასეთები არსებობს). ფინანსთა სამინისტრომ ნათლად უნდა ჩამოაყალიბოს ის წესები, რომლის მიხედვითაც შედგება ამ მომავალი ხარჯების ნუსხები (მაგალითად, მუდმივი ან მიმდინარე ფასები, ინფლაციის საკარაულო ღონე) და მოხდება მიმდინარე ფისკალური წლის შემდეგ გაწეული ხარჯების შეფასება.
- დარგობრივი სამინისტროების საბიუჯეტო განაცხადებში მოცემული უნდა იყოს მონაცემები სოციალური დახმარების და სუბსიდიების გაცემის პროგრამების ტიპების, ბენეფიციართა რაოდენობის და კალკულაციის მეთოდის შესახებ. აუცილებელია სისტემატურად შეფასდეს სოციალური დახმარების პროგრამების მომავალი ხარჯები იმ უწყების მიერ, რომელიც პასუხისმგებელია მათ მართვაზე. ამისათვის საჭიროა შესაბამისი კანონმდებლობის არსებობა და ისეთი ფაქტორების ზემოქმედების შეფასება, როგორცაა ეკონომიკური ზრდა და დემოგრაფიული შედეგები.
- სახელმწიფო ქონების შესყიდვისა და რეალიზაციის შესახებ მონაცემებს (დარგობრივი სამინისტროებს უნდა მიეცეთ სტიმული, რომ გაყოფონ ისეთი აქტივები, რომლებიც აღარ იქნება მომავალში სახელმწიფოს მიერ გამოყენებული).

დარგობრივმა სამინისტროებმა კოორდინირება უნდა გაუწიონ წლი დაქვემდებარებული უწყებების ბიუჯეტების მომზადების პროცესს და გასცენ შესაბამისი დირექტივები. დაქვემდებარებული უწყებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენა, ძირითადად, იგივე კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს, რაც ზემოთ იქნა აღნიშნული დარგობრივი სამინისტროების მიერ ფინანსთა სამინისტროსთვის განაცხადების წარდგენასთან დაკავშირებით.

სტეკალური საკითხები, რაც დაკავშირებულია საინვესტიციო პროექტების შესწავლასთან და შერჩევასთან, განხილულია მეექვსე თავში.

3. საბიუჯეტო განაცხადების შემოწმება და დარგობრივი სამინისტროებთან გამართული მოლაპარაკებები

დარგობრივი სამინისტროების განაცხადების მიღების შემდეგ, ფინანსთა სამინისტრომ უნდა შეისწავლოს მათი შესაბამისობა საერთო სახელმწიფო პოლიტიკასთან, სამართლებრივ მოთხოვნებთან და ხარჯვაზე დაწესებულ ზღვრებთან. ასევე, მან უნდა გაითვალისწინოს მაკროეკონომიკური გარემოში მომხდარი ის ცვლილებები, რაც ბიუჯეტის მომზადების ციკლის დაწყების შემდეგ მოხდა.

საბიუჯეტო განაცხადების შესაფერის ღონეზე შესწავლისათვის აუცილებელია:

- გულდასმით იქნას შესწავლილი ხარჯვაზე პასუხისმგებელი სამინისტროს საბიუჯეტო განაცხადი. ასევე, უნდა გაირკვეს, ასახავს თუ არა საბიუჯეტო განაცხადი სახელმწიფო პოლიტიკას, რა სახის სტრატეგიული საკითხების მოგვარებას ისახავს პროგრამა მიზნად, ნათლადაა თუ არა ამოცანები ჩამოყალიბებული, შესაძლებელია თუ არა პროგრამის ამოცანებისა და შედეგების შეფასება, არსებობს თუ არა მათი მონიტორინგის საშუალება.

- განაცხადის ხარვეზზე პასუხისმგებელი სამინისტროს მოხელეებთან ერთად განხილვა.
- იდეალურ შემთხვევაში, გასვლითი მოკლევითი წარმოება იმის შესასწავლად, თუ როგორ მუშაობს პროგრამა ადგილზე; ასევე, პროგრამის ბენეფიციარებთან და პროგრამით მოსარგებლებთან შეხვედრა.
- ბოლო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების, მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებების ან ახალი სახელმწიფო მითითებების შემოქმედების ანალიზი.

საბიუჯეტო განაცხადების განხილვის შემდეგ, თითქმის ყოველთვის, ფინანსთა სამინისტრო სთავაზობს დარგობრივ სამინისტროებს, ცვლილებები შეიტანონ საკუთარ განაცხადებში, რასაც მოლაპარაკებების პერიოდი მოსდევს. ფინანსთა სამინისტროსა და დარგობრივ სამინისტროებს შორის წარმოებულმა ოფიციალურმა მოლაპარაკებებმა შესაძლოა საბიუჯეტო კონფერენციის ფორმა მიიღოს. უნდა გამართონ ოფიციალური შეხვედრები ფინანსთა სამინისტროსა და დარგობრივ სამინისტროებს პროფესიონალმა სპეციალისტებმა, რათა თავიდან იქნას აცილებული გაეგებრობები და მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი კონფლიქტების რიცხვი. შეთანხმების მოუწველობის შემთხვევაში, სადავო საკითხები განსახილველად უშუალოდ სამინისტროებს, პირადად პრემიერ მინისტრს ან მინისტრთა საბჭოს გადაეცემა.

4. საბიუჯეტო განრიგი

აუცილებელია საკმარისი დრო იყოს გამოყოფილი ზემოთ აღწერილ მიდგომათა (ზემდგომი უწყებების მიერ მაქსიმალური ზღვრების დადგენა და ბიუჯეტის შედგენისას დაქვემდებარებული უწყებების მიერ ზემდგომ უწყებებში დადგენილი ზღვრების დაცვა) შორის იტერაქციისათვის, რაც გულისხმობს დარგობრივი სამინისტროებისათვის დროის გამოყოფას ბიუჯეტების მოშადებისათვის და იმ ღონისძიებათა განსაზღვრას, რისი საშუალებითაც მოხდება დაწესებული ზღვრების დაცვა. *OECD*-ის წევრ რამდენიმე სახელმწიფოში მომავალი წლის საბიუჯეტო ცირკულარი ხარვეზზე პასუხისმგებელ უწყებებს ყოველი ფისკალური წლის დასაწყისშივე ეგზანგებოთ. ამგვარად, ბიუჯეტის მზადება მისი საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენამდე 9-10 თვით ადრე იწყება. ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონგრესის განსაკუთრებული როლის გათვალისწინებით, ბიუჯეტის მომზადების ციკლს დაახლოებით 18 თვე უთობა. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის მომზადება ზოგჯერ წლის დასაწყისშივე იწყება, მაგრამ სექტორული ზღვრები გაცილებით გვიან წესდება და როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, ყოვლისმომცველი შედეგები ან ბიუჯეტში შეტანილი სხვა შემთხვევითი ცვლილებები შესაძლოა ბოლო წუთებშიც მოხდეს.

რთულია განისაზღვროს ბიუჯეტის მომზადების ოპტიმალური ციკლი, რადგან ეს დამოკიდებული ქვეყანაში შექმნილ მდგომარეობაზეა. ერთის მხრივ, შედარებით მოკლე ვადები (ზღვრების დაწესებასა და საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის ბოლო ვადას შორის მოკლე პერიოდი) საშუალებას არ აძლევს დარგობრივ სამინისტროებს და დაქვემდებარებულ უწყებებს, რომ სათანადო დონეზე მოაშადონ საკუთარი პროგრამები ან აუცილებელი მოლაპარაკებები აწარმოონ ფინანსთა სამინისტროსთან და/ან ცენტრალურ ბიუროსთან. მეორეს მხრივ, დროში ძალზე გაწეილი პროცედურა შესაძლოა იმის მიზეზი გახდეს, რომ ბიუჯეტი შედგენილი იქნება მოძველებული ეკონომიკური და ფისკალური პარამეტრების გათვალისწინებით, რაც თავის მხრივ არ გათვალისწინებს წინა წლის ბიუჯეტის შესრულების შედეგებს.

საბუნებრივად, იმ ქვეყნებს, რომელთაც არამდგრადი და რთულადპროგნოზირებადი პარამეტრები აქვთ (მაგალითად, როგორცაა ინფლაციის მაღალი მაჩვენებლის მქონე ქვეყნები), უფრო მეტი დრო სჭირდებათ,

ცხრილი 5.4. ბიუჯეტის შესრულების მოსალოდნელი განრიგი

მართკუთხედი წარმოადგენს პროცესს, სადაც წინასწარ არის განსაზღვრული დაწყებისა და დასრულების დრო. სამკუთხედი წარმოადგენს წინასწარ განსაზღვრულ დროს, როცა რაიმე მოვლენას უნდა აქონდეს ადგილი

	იანვ.	თებ.	მარტი.	აპრ.	მაისი	ივნ.	ივლ.	აგვ.	სექტ.	ოქტ.
მაკროეკონომიკური სექტორის მოშალება										
ფინანსთა სამინისტროს მიერ ზღვრების დაწესება										
კაბინეტის მიერ სტრატეგიისა და ზღვრების დამტკიცება										
საბიუჯეტო ცირკულარის დარიგება				▲						
დარგობრივი სამინისტროების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენა										
საბიუჯეტო განაცხადების ფინანსთა სამინისტროს მიერ განხილვა/მოლაპარაკებები										
ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოშადაებული ბიუჯეტის პროექტი										
მინისტრთა კაბინეტის მიერ ბიუჯეტის პროექტის განხილვა										
ბიუჯეტის საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენა										▲
საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის შესწავლა და დამტკიცება										

რათა პროგრამებს შორის არჩევანი გააკეთონ. ბიუჯეტის მოშადაების პროცესი, რომელიც საბიუჯეტო ცირკულარის დაგზავნით ბიუჯეტის პარლამენტისათვის წარდგენის ბოლო ვადაზე 6 თვით ადრე იწყება, შესაძლოა მისაღები იყოს გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყანათა უმრავლესობისათვის. მაგრამ, ასევე, არსებობს გამოცდილებაზე დაფუძნებული მეთოდი, რომლის შესაბამისადაც აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას ყოველი ქვეყნის ინდივიდუალური მოთხოვნები.

სქემაში 5.4. ნაჩვენებია ბიუჯეტის შესრულების განრიგი.

5. პასუხისმგებლობათა განაწილება წლიური ბიუჯეტის მოშადაებისას

ბიუჯეტის მოშადაებაში სხვადასხვა ინსტიტუტები არიან ჩართულნი: ცენტრალური ბიურო, ფინანსთა სამინისტრო, დარგობრივი სამინისტროების ცენტრალური დეპარტამენტები, დარგობრივი სამინისტროების დაქვემდებარებული უწყებები (ზოგიერთ ქვეყანაში ამ პროცესში ჩართულები არიან პარლამენტი და უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტიც). ბიუჯეტის ხარისხი მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული ამ განსხვავებულ ინსტიტუციონალურ ერთეულებს შორის კოორდინაციის ეფექტურობაზე.

ბიუჯეტის მოშადაების დროს პასუხისმგებლობათა განაწილება უნდა შეესაბამებოდეს მთავრობაში

პასუხისმგებლობათა განაწილებას. უნდა არსებობდეს სათლად ჩამოყალიბებული წესები ბიუჯეტის პროცესთან მიმართებაში ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით, რაც კანონმდებლობაში (მაგალითად, ბიუჯეტის ორგანულ კანონში) ან კანონქვემდებარე აქტებში განისაზღვრება. მთავრობის აღმასრულებელი ნაწილის მოწყობა უბეტეს ქვეყნებში გულისხმობს პასუხისმგებლობათა შეფარდებით წესით განაწილებას 6:

- ცენტრალური ბიურო (ანუ პრემიერ-მინისტრის, მინისტრთა საბჭოს, ან სხვა ცენტრალური ეგზეკუციის ოფისი) უშუალოდ არ არის ჩართული ბიუჯეტის მომზადების პრაქტიკულ ასპექტებში, თუმცა, იგი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობისას (რაც გამოიხატება იმის უზრუნველყოფაში, რომ იგი აუცილებელი პროცედურების დაკითხვას წარმოადგინოს); ინსტიტუციონალურ ერთეულებს შორის შესაძლო კონფლიქტების მოგვარებაში; შესაბამისი პირების მონაწილეობის უზრუნველყოფაში.
- მინისტრთა საბჭო გადაწყვეტს როგორც თამაშობს საბიუჯეტო ვარიანტების განხილვასა და ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტისათვის წარდგენამდე დამტკიცებაში.
- ფინანსთა სამინისტროს წამყვანი როლი ენიჭება ბიუჯეტის მომზადების პროცესში. მას უნდა გააჩნდეს საკმარისი ძალაუფლება და ტექნიკური შესაძლებლობები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ბიუჯეტის მომზადების ყოველი ეტაპისას ფისკალური გეგმიური მაჩვენებლები და სტრატეგიული ამოცანები შესაფერისი დონეზე იყოს გათვალისწინებული. სამინისტრომ სექტორებისთვის უნდა მოამზადოს ფისკალური გეგმიური მაჩვენებლები და განსაზღვროს სტრატეგიული პრიორიტეტები, გასცეს ინსტრუქციები სექტორული პროგრამების და დარგობრივი სამინისტროების განაცხადების მომზადების თაობაზე, გულდასმით შეისწავლოს ეს მოთხოვნები და შეადგინოს ბიუჯეტის პროექტი. თუმცა, ფინანსთა სამინისტრო ამ ფუნქციებს საბიუჯეტო პროცესის სხვა მონაწილეებისაგან იზოლირებულად არ ასრულებს. უფრო მეტიც, საბიუჯეტო პროცედურით არ უნდა მოხდეს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების ფორმირება. ფინანსთა სამინისტროს როლი გულისხმობს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში ხელშეწყობას და სექტორებს შორის რესურსების განაწილების შეთავაზებას, რაც დაფუნდებული იქნება მის მიერ სექტორული საბიუჯეტო განაცხადების მიმოხილვაზე.
- დარგობრივი სამინისტროები პასუხს აგებენ სახელმწიფო პოლიტიკის საკუთარ სექტორებში განხორციელებაზე. შესაბამისად, ისინი პასუხს უნდა აგებდნენ სექტორული პოლიტიკის შემუშავებაზე და სექტორული ბიუჯეტების შექმნაზე, რაც მთავრობის მიერ დაწესებული ზღვრების ფარგლებში უნდა განხორციელდეს. მათ (და არა ცენტრალურ ბიუროს ან ფინანსთა სამინისტროს) უნდა გააჩნდეთ ტექნიკური შესაძლებლობები და საჭირო ინფორმაცია იმისათვის, რომ არჩეული გააკეთონ მიმდინარე სტრატეგიებს შორის და შეაფასონ ახალი პროგრამები. ამასთანავე, დარგობრივი სამინისტროები პასუხს აგებენ საკუთარი დაქვემდებარებული უწყებებისათვის ინსტრუქციების შემუშავებაზე და ბიუჯეტთა პროექტების შესწავლაზე. დაქვემდებარებულმა უწყებებმა საკუთარი ბიუჯეტები შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროს მიერ გაკეპული ინსტრუქციების შესაბამისად უნდა მოამზადონ. გავლენიანი უწყებები სშირად ცდილობენ საქმე უშუალოდ ფინანსთა სამინისტროსთან დაიჭირონ, მაგრამ ეს ხელს უშლის სექტორული პოლიტიკის განვითარებას.

შენიშვნები

¹ იხ. დევისის (1992), რაჯკუშარისა და ბელის (1996) ნაშრომები.

² აუდიტის ეროვნული ოფისი, დიდი ბრიტანეთი (1997). 1997 წლის ივლისის საბიუჯეტო პროგნოზების აუდიტი, რომელიც პარლამენტს 1997 წლის 19 ივნისს საზინის კანკლერმა წარუდგინა. ლონდონი: მისი უდიდებულესობის სახელმწიფო კანცლერია. ახალი შოტლანდიის გენერალური აუდიტორი, კანადა (1997). საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენილი ანგარიში 1997-98 ფისკალური წლის შემოსავლების შეფასების შესახებ, რომელიც გამოყენებულ იქნა ბიუჯეტის მოზარდებისას. პალიფაქსი: გენერალური აუდიტის ოფისი. გენერალური აუდიტორის დამოუკიდებლობა პროგნოზების დამატებლობას ქმატებს. თუმცა, აუდიტური ოფისების ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესში ნებისმიერი სხვა ფორმით მონაწილეობა საეჭვოა.

³ ფისკალური პოლიტიკის წესები განხილულია კოპოტისისა და სიმანსის ნაშრომში (1998).

⁴ დიდ ბრიტანეთში ამჟამად (2000) მოქმედებს 2 ფისკალური წესი: ოქროს წესი და მდგრადი ინვესტირების წესი, რომელთა შესაბამისად სახელმწიფო ვალის წილი მშპ-ში ეკონომიკური ციკლის განმავლობაში მდგრად ღონეზე შენარჩუნებული.

⁵ იხ. ბეიუმისა და ეშენგერინის ნაშრომი (1994).

⁶ იხ. ალანისა (1994) და უინ პაგენის (1992) ნაშრომები.

⁷ იხ. ტანზის, ბლეკერისა და ტეიჯეროს ნაშრომები (1993).

⁸ ბლეკერისა და ჩისტის ნაშრომები (1993).

⁹ მაგალითად: მსოფლიო ბანკის ეკონომისტების მიერ გამოყენებული RMSM-X მოდელი (ლუკ ვერარგარტის, ფერნანდო გარსია-პინტოსა და თამ ვენტურას მიერ წარმოდებული მოკლევადი (1990)); საერთაშორისო საგადასახადო ფონდის მიერ გამოყენებული პოლაკის მოდელი (Polack "The IMF Model: A Hardy Perennial" in Finance Department, 1997 წლის დეკემბერი); საფრანგეთის განვითარების სააგენტოს მიერ შემუშავებული Tommasi-Aerts-B. Leenhardt-Olive (TABLO) მოდელი (Leenhardt and Olive "An Example of Quasi-Accounting Model", Inter-Stat, 12 October, 1995, London)) და ა. შ.

¹⁰ ან განვითარებად ქვეყნებში "განვითარების" ბიუჯეტი, რომელიც მოიცავს როგორც მიმდინარე, ისე კაპიტალურ დანახარჯებს.

¹¹ პროდ-დომარის მოდელმა დიდი ყურადღება მიიპყრო 1950-60-იან წლებში. იგი აღწერილია ეკონომიკური განვითარებისადმი მიძღვნილ უმეტეს სახელმძღვანელოში. ეს მოდელი ეკონომიკურ ზრდას მხოლოდ კაპიტალის ფორმირებას მიაწერდა, ხოლო ზრდის ტემპს დაზოგვის ნორმას და ზრდადი მწარმოებლების კოეფიციენტს უთანაბრებდა. დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ. მაგალითად, გუდის ნაშრომი (1984).

¹² ეს მართლაც ასე ხდება გარდამავალი ეკონომიკის მქონე და საშუალოშემოსავლიანი ქვეყნების უმრავლესობაში. რამდენიმე განვითარებად ქვეყანაში შორიად ძალზე მწირია ფინანსთა სამინისტროს ტექნიკური შესაძლებლობები იმისათვის, რომ გაანალიზდეს მიღებული დახმარებით დაფინანსებული პროექტები, რაც განვითარების ბიუჯეტის მნიშვნელოვან წილს შეადგენს; თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში ეკონომიკის სამინისტროს გააჩნია გარკვეული ღონის გამოცდილება ამ სფეროებში.

¹³ მაგალითად, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების რეკომენდაციით რუმინეთში 1993-1997 წლებში იყო მცდელობა შექმნილიყო ინვესტიციათა კოორდინირების ერთეული, რაც ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებს გარეთ მოახდენდა საქმიანობის განხორციელებას მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ სამინისტრო უკვე ამზადებდა კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტს

და ახდენდა პროექტების შერჩევას საკუთარი საინვესტიციო დეპარტამენტის მეშვეობით.

¹⁴ იხ. ჯელ-თელიერის, მენისა და ჭინეთის ნაშრომები (1996).

¹⁵ იხ. შიკის ნაშრომი OECD-ში (1997h), გვ. 100.

¹⁶ ეს სქემა არ შეეხება იმ ქვეყნებს, რომლებიც ბიუჯეტის მომზადების აშშ-ის მოდელს იყენებენ, რაც რამდენიმე ასპექტში განსხვავდება, მათ შორის იგულისხმება საკანონმდებლო ორგანოს უფრო მნიშვნელოვანი როლი.

თავი 6

ბიუჯეტის ბრძოლვადიანი დაგეგმვა და საინვესტიციო პროგრამების შემუშავება

მეხუთე თავში განხილული ზოგადი პრინციპების და ძირითადი მოთხოვნების შემდეგ, ამ თავში მოთხრობილი იქნება ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვის ტექნიკისა და იმ სპეციალური საკითხების შესახებ, რაც დაკავშირებულია საინვესტიციო პროექტების დაგეგმვასთან და პროგრამების შემუშავებასთან.

ა. გრძელვადიანი დაგეგმვა

1. ამოცანები და ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნები

OECD-ის წევრმა მრავალმა სახელმწიფომ გრძელვადიანი (ან საშუალოვადიანი) ბიუჯეტების მომზადება 1970-1980-იან წლებში დაიწყო, 2000 წლისათვის კი ეს მიდგომა მეტნაკლებად უნივერსალური გახდა. ზოგიერთ ქვეყნებში გრძელვადიანმა ხარჯთაღრიცხვებმა დეტალურ პროგრამებში გადაინაცვლეს, სხვა ქვეყნებში კი ისინი უფრო საერთო დონეზე მუშაობს.

გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვებში მონაცემთა განახლება ყოველწლიურად ხდება. პირველი წელი სრულად შესასაბუძავა წლიურ ბიუჯეტს მაშინ, როცა დანახარჯთა პროგნოზები ინდიკატორია. დაგეგმვა, ჩვეულებისამებრ, სამიდან ხუთ წლამდე პერიოდს მოიცავს. ზოგიერთ ქვეყანაში გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვის მომზადება წლიური ბიუჯეტის ფორმულირების განუყოფელ ნაწილად იქცა. იგი დანახარჯთა კონტროლის ძირითადი ინსტრუმენტადაც განიხილება. სხვა ქვეყნებში კი გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები იძლევა მხოლოდ დამატებით ინფორმაციას სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მისაღებად¹.

საბიუჯეტო ლიტერატურაში ეს მიდგომები სხვადასხვა სახელითაა მოხსენიებული, მაგალითად, "დანახარჯთა დაგეგმვა და პროგნოზირება"² და "ბიუჯეტის გრძელვადიანი დაგეგმვა"³. პროგნოზირება ნიშნავს მომავალი საბიუჯეტო რესურსების და ხარჯვითი მოთხოვნების შეფასებას მაშინ, როცა დაგეგმვაში იგულისხმება მიზნებისა და სტრატეგიების ფორმულირება⁴. "დანახარჯთა საშუალოვადიანი დაგეგმვისა და პროგნოზირების" მიზანია სახელმწიფო ხარჯებზე დისციპლინის განმტკიცება. ეს კი გულისხმობს ისეთი ფაქტორების⁵ ურთიერთქმედებას, რაგორცია:

- ფისკალური პოლიტიკის საერთო გეგმური მარეგულაციების დაწესება და განცხადება იმის თაობაზე, თუ როგორ შეასრულებს მათ მთავრობა რამდენიმე წლის განმავლობაში. ამის შემდეგ შესაძლებელია ამ მარეგულაციების ხარჯებზე დაწესებულ ზღვრებად გადაქცევა.
- არსებული ხარჯვითი სისტემების საშუალოვადიანი ხარჯების შესახებ უფრო სრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდება. ამის საშუალებით ხშირად ვლინდება, რომ ფისკალური პოლიტიკის მარეგულაციების შესრულებისათვის ძალზე შეზღუდული დამატებითი რესურსები არსებობს. ყოველივე ეს ემსახურება იმ მიზანს, რომ დაწესდეს დისციპლინა მინისტრების მიერ ახალი ხარჯების შეთავაზებასთან დაკავშირებით, ხოლო მთავრობა გაფრთხილებულ იქნას იმ სტრატეგიული გადაწყვეტილებების აუცილებლობის შესახებ, რაც დაუყოვნებლივ უნდა იყოს მიღებული, რათა შესრულდეს მომავალი ფისკალური გეგმური მარეგულაციები.

- საბიუჯეტო პოლიტიკასთან დაკავშირებული ცვლილებების ხელშეწყობა (რის განხორციელებასაც ერთ წელზე მეტი დრო დასჭირდება) და მის განხორციელებაზე ზედამხედველობის უზრუნველყოფა.
- იმის განმარტება, თუ როგორ მოხდება ბოლოდროინდელი გადაწყვეტილებების მომავალი წლების ბიუჯეტებში გათვალისწინება, რადგან არსებულ ბიუჯეტში მათი დანახარჯები შესაძლოა სრულად არ იყოს წარმოდგენილი. აქ იგულისხმება: (1) სახელმწიფო კაპიტალდაბანდებათა პროექტების მომავალი პერიოდული ხარჯები; (2) ის პროგრამები, რომლებიც საბიუჯეტო წლის ბოლოს ამოქმედდება და შესაბამისად, ვერ მოხერხდება მათი სრული ხარჯების წარმოდგენა; (3) პროგრამები, რომელთა ხარჯვაზე ზემოქმედება მომავალი წლების განმავლობაში კომპენსაციის მომატების პარალელურად გაიზრდება; (4) სტრატეგიული ვალდებულებები, რომელთა ფისკალური ზემოქმედებაც უშუალო არ არის, მაგრამ მისი ასახვა მომავალ ბიუჯეტებში მოხდება.

ამასთანავე, უწყებებისათვის მათთვის განსაზღვრული დაფინანსების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებამ შესაძლოა გააუმჯობესოს საოპერაციო საქმიანობა, რაც მოხდება დაფინანსების პროგნოზირების და იმის საშუალებით, რომ მათ ეცოდინებათ, თუ რომელ პროგრამებზე უნდა დაზოგონ თანხები.

2. გრძელვადიანი დაგეგმვის გამოცდილება

ა. წარსულში მიღებული გამოცდილება

გრძელვადიანი დაგეგმვა სათავეს 1970-იანი წლებიდან იღებს. მისი საშუალებით ხდებოდა ახალი პროგრამების განსაზღვრა და მომავალ ბიუჯეტებში მათთვის სახსრების განაწილება. OECD-ის (1997b) თანახმად, თავიდან გრძელვადიანი ბიუჯეტების მოზადებისას ქვეყნები ორ ძირითად პრობლემას აწყდებოდნენ. ესენია: (1) პროგნოზირებად პერიოდში ეკონომიკური ზრდის და არსებული რესურსების გადაჭარბებულად შეფასების ტენდენცია; (2) ტენდენცია, რომლის გამოც ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები დანახარჯთა საშუალოვადიან პროგნოზებს სოციალური დაცვის პროგრამებზე განხილავდნენ. ყოველივე ამან გაართულა დანახარჯების რევიზია მაშინაც კი, როცა ნათელი გახდა, რომ ეკონომიკური პროგნოზები ზედმეტად ოპტიმისტური იყო ან სტრატეგიული პრიორიტეტები შეიცვალა. ჩანართში 6.1. განხილულია ზოგიერთი ამ პრობლემათაგანი.

ტექნიკური ნაკლოვანებების გარდა, ზოგიერთი მთავრობის მიერ ფისკალური დისციპლინის არასაკმარისად დაცვით აიხსნება ის ფაქტი, თუ რატომ ვერ აღწევდა გრძელვადიანი დაგეგმვა მოსალოდნელ შედეგებს. ბიუჯეტის შედგენის ძირითადი სისუსტე დაკავშირებულია “მოთხოვნების” წარდგენის მიდგომასთან, რის შედეგადაც მიღებულია ისეთი ბიუჯეტები, რომლებიც არ შეესაბამება ქვეყნის ფინანსურ შესაძლებლობებს. მათ გამო მიმდინარეობს ხანგრძლივი მოლაპარაკებები და ხშირად იქმნება ვალდებულებათა თავიდან აცილების შექნისხმები. ეს პრობლემები მწვავედა გრძელვადიანი ბიუჯეტების მოზადებისას, რადგან საბიუჯეტო წლის ფარგლებს გარეთ წარმოებული დაგეგმვა ნაკლებად სავალდებულოდაა მიჩნეული, ვიდრე წლიური ბიუჯეტის შედგენა, ხოლო მოთხოვნათა მოზადების ცდუნება კი უფრო ღიძია, ვიდრე სრულყოფილი განაცხადებისა.

ბ. გამოცდილება

1980-იანი წლების დასაწყისში წარსულში წარმოშობილი პრობლემების და დანახარჯების გაკონტროლებების აუცილებლობის გათვალისწინებით, გრძელვადიანი საბიუჯეტო სისტემები ახალი პროგრამების განსაზღვრის ინსტრუმენტიდან გადაიქცა დანახარჯების კონტროლის და რესურსების მკაცრი შეზღუდვების დაცვით განაწილების ინსტრუმენტად. “OECD-ის სახელმწიფოების მთავრობებმა საკუთარი გრძელვადიანი ბიუჯეტები პროგნოზირების გეგმის და პროგრამების გაფართოების ინსტრუმენტიდან მომავალი დანახარჯების გაწევის შესრულების ინსტრუმენტად აქციეს. ყოველივე ეს რამდენიმე ქვეყნის კანონბმეც იქნა, რომელთა თანახმად, პროგნოზები არსებული პოლიტიკის საფუძველზე უნდა შემდგარიყო, ანუ მათ მიმდინარე პროგრამების მომავალი ხარჯები უნდა შეეფასებინათ” (OECD, 1995).

გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები, რომლებიც ყურადღებას არსებულ ვალდებულებებზე ამახვილებს, ბიუ-

ჩანართი 6.1. ბიუჯეტის გრძელვადიანი დაგეგმვის მაგალითები 1970-1980-იან წლებში

დიდი ბრიტანეთი. 1970-იან წლებში გრძელვადიანი ბიუჯეტები უფრო რეალური მაჩვენებლებით იყო გამოსასული, ვიდრე ნომინალურით. როდესაც ეკონომიკური განვითარება შეჩერდა, ხოლო ინფლაციამ კი სწრაფი ზრდა დაიწყო, დანახარჯთა პროგნოზებშიც აქტიურად შევიდა ცვლილებები, ყოველივე ამან კი შეწოლა იქონია სახელმწიფო ფინანსებზე. (1)

ამ პერიოდში გრძელვადიანმა დაგეგმვამ გარკვეული სახის პრობლემები გამოიწვია, რადგან უფრო დიდი დანახარჯები მიმდინარე ფისკალური წლისათვის იყო განსაზღვრული, ხოლო მომავალი წლების ვასკლები კი იზღუდებოდა. ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეულები უარს ამბობდნენ მომავალი წლების შედეგებზე იმისათვის, რომ შეენარჩუნებინათ მიმდინარე საბიუჯეტო ასიგნებები. (2)

კანადა. 1980-იანი წლების დასაწყისში განხორციელებული პოლიტიკა და დანახარჯების მართვის სისტემა (PEMS) მოიცავდა ზუსტად ფისკალური პროგრამის მოშადებას. შედეგები არასახარბიელო იყო.

სისტემის წარმატებლობის ერთ-ერთი მიზეზი "პროგრამირების რეზერვის" გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვაში გაერთიანება იყო. სამინისტროებმა ამგვარი პოლიტიკა აღიქვეს იმის მინიშნებად, რომ მთავრობა შზად იყო ხარჯები დადგენილი ზღვრების ზეითაც გაეწია. ამიტომ, მათ გადაწყვიტეს ახალი წინადადებები შესაბამის კომიტეტებში წამოყენებინათ იმ მიზნით, რომ არსებულ რეზერვში საკუთარი "წილი" დაეზღვიათ. ამგვარად, PEMS-ის სისტემა უფრო საოპერატიო ხასიათს ატარებდა, ვიდრე განაწილების, რაც ახალი წინადადებების წარდგენით იყო გამოწვეული. (3)

ავსტრალია. 1970-1980-იან წლებში ბიუჯეტის მოშადების პროცედურის მიმდინარეობისას სამომავლო ხარჯთაღრიცხვები ნაკლებად აქტუალური იყო და მათ დიდი ყურადღება არ ეთმობოდა. "თანმიმდევრული პოლიტიკის" სხვადასხვა ინტერპრეტაციები ხანგრძლივ მოლაპარაკებებს და დაუბეს წარმოშობას, რაც კაბინეტის შეწყობით გვარდებოდა. (4)

წყაროები:

- (1) ლაიკერმანი (1990).
- (2) პრემზანდი (1983).
- (3) სიმსი (1996).
- (4) კიტინგი და როლასკი (1990).

ჯგუზე მუშაობის დაწყების საფუძველს წარმოადგენს. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა მათ მხოლოდ დამხმარე ლოკუმენტების სტატუსი აქვთ, ისინი მაინც იძლევიან ინფორმაციას, რომ "პროგრამების შედგენილებამ უკვე განაცხადეს პრეტენზია მომავალში დასახარჯ ყველა რესურსზე და რომ სახსრები აღარ დარჩა ახალი ზარჯებით პროგრამებისთვის (OECD, 1995).

თუმცა, დანახარჯებზე კონტროლის განსამტკიცებლად OECD-ის წევრმა სხვა სახელმწიფოებმა განსხვავებული მიდგომა აირჩიეს. მაგალითად, კანადაში ორწლიანი ფისკალური დაგეგმვის პერსპექტივამ შეცვალა საშუალოვადიანი დაგეგმვის სტრატეგია, რადგან იქურამ ზღვისუფლებამ დაასკვნა, რომ მოკლევადიანი სტრატეგია უფრო მისაღები იქნებოდა ფისკალური კონსოლიდაციის მიზნებისათვის. დიდ ბრიტანეთში რაც შეიძლება მეტი დანახარჯების ფიქსირება ხდება საწლიანი პერიოდისათვის. მომავალი ზარჯებით გეგმების გადახედვა ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ მიმდინარეობს. ამის შემდეგ, საშუალოვადიანი სტრატეგია ერთი წლით წინ გადაინაცვლებს (ამ ახალი მიდგომის უფრო დაწვრილებით გასაცნობად იხ. ჩანართი 6.2). გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვის ყოველწლიური განახლება ყველაზე ფართოდ გავრცელებული მიდგომაა. ჩანართი 6.3. აღწერილია თუ როგორ ხდება ეს დანიასა და გერმანიაში.

ჩანართი 6.2. ბიუჯეტის საშუალომადიანი დაგეგმვა დიდ ბრიტანეთში

სახელმწიფო ხარჯების დაგეგმვა და გაკონტროლება საშუალომადიან სტრატეგიაში ექვემდებარება ორ მკაცრ ფისკალურ წესს: ოქროს წესს (მთავრობა აიღებს სესხებს მხოლოდ ინვესტირების მიზნებისათვის და არა მიმდინარე დანახარჯების დასაფინანსებლად) და მდგრად საინვესტიციო წესს (წმინდა სახელმწიფო ვალის კოეფიციენტი მშპ-თან მიმართებაში შენარჩუნებული იქნება მდგრად და დასაშვებ დონეზე).

1998 წელს ჩატარებული ხარჯების გაწვევის დეტალური მიმოხილვის (CSR) საშუალებით მოხდა ყველა ხარჯებითი პროგრამის, მათი მიზნებისა და ამოცანების დეტალური ანალიზი, რაც 1999-2001 წლების პერიოდს მოიცავდა.

2000 წელს CSR განმეორებით ჩატარდა ახალი, დარიცხვის მეთოდით წარმოებული საბიუჯეტო სისტემის გამოყენებით.

ხარჯების გაწვევასთან დაკავშირებული გეგმები: სამწლიან (და არა ერთწლიან) პერიოდს მოიცავს.

ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს შეუძლიათ გამოუყენებელი თანხების მომაველი წლის გეგმაში გადატანა.

მთლიანი ხარჯების დაახლოებით ნახევარი (მაგალითად, სოციალური დაცვის პროგრამები) კვლავაც ყოველწლიურად იმართება, რადგან მას უფრო არამდგრადი ხასიათი აქვს.

სამწლიან გეგმებზე ზემოქმედებას არ ახდენს არამდგრად მუხლებზე გაწეული დანახარჯები.

კაპიტალდაბანდები მიმდინარე დანახარჯებისაგან დამოუკიდებლად იგეგმება და იმართება, რათა მოხდეს ფისკალური წესების დაცვის უზრუნველყოფა; თავიდან იქნას აცილებული კაპიტალური დანახარჯების შემცირება და დაკმაყოფილდეს მიმდინარე დანახარჯებზე არსებული მოკლევადიანი მოთხოვნა.

ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები დებენ სახელმწიფო მომსახურების ხელშეკრულებებს (PSA), სადაც შეთანხმებულია გეგმიური მაჩვენებლები და დეტალურადაა მოცემული ის საჭიროები ან მომსახურება, რასაც უწყებები მიღებული ფულის ნაცვლად მიაწოდებენ, რაც თავის მხრივ დაკავშირებულია უწყებების სამწლიანი პერიოდისთვის ხარჯვაზე გამოყოფილ რესურსებთან.

"უმოკლესი გზების ძიებას" საშუალებით ზდება იმის უზრუნველყოფა, რომ სამინისტროებმა/უწყებებმა ერთად იმუშაონ სახელმწიფო მიზნების მისაღწევად.

წყარო: დიდი ბრიტანეთის ზახინა. დაწერილობითი ინფორმაციისათვის იხილეთ: *Modern Public Services for Britain, CM4011, 1999; Economic and Fiscal Strategy Report, 1999; Resource Accounting and Budgeting: A Short Guide to the Financial Reforms, 1999.*

3. ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა (MTBF)

როგოც ზემოთ აღინიშნა, გრძელვადიანი დაგეგმვის განმარტება და მეთოდოლოგია სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. თითოეულ ქვეყანაში ეს მიდგომები თანდათანობით არსებული პრობლემების და იმჟამინდელი პრიორიტეტების მიხედვით შეიცვალა.

პოლიტიკის დაგეგმვასა და ხარჯვითი პროგრამების ასპექტებს შორის ბალანსთან დაკავშირებით, გრძელვადიანი ხარჯვითი პროგრამების შეიქმნება (1) გაერთიანდეს ფუნქციისა და სტრატეგიული სფეროს მიხედვით, რისი საშუალებითაც მოხდება პოლიტიკის ფორმირებისა და დაგეგმვის სქემის შემუშავება, ან (2) დეტალურად იქნას აღწერილი პროგრამების მიხედვით, რისი საშუალებითაც შეიქმნება პროგრამების განხორციელების ინსტრუმენტები.

ჩანართი 6.3. გრამლევალიან ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა

დანია. ბიუჯეტის მომზადების პროცესის დაწყებისას ფინანსთა სამინისტროს ცვლილებები შეაქვს გრძელვადიან პროგრამებში; რათა მოხდეს ანაზღაურებისა და ფასების საჯარო მარკეტების ასახვა, რაც გამოყენებული იქნება მომავალი წლის ბიუჯეტის შედგენისას. თებერვალში ფინანსთა სამინისტრო კაბინეტს წარუდგენს ხარჯვითი ზღვრებს (ყოველი სამინისტროსთვის ცალკე-ცალკე) და ახალ ერთობლივ ხარჯვით გეგმიურ მარკეტებს. ბიუჯეტის შედგენასთან დაკავშირებით წარმოებულ მოლაპარაკებებისას; ძირითადად, განიხილება ახალი დანახარჯების გათვალისწინება და იმ სამინისტროსთვის თანხების შექცევა, რომლებსაც სირთულეები აქვთ. შეთანხმებული ზღვრების დაცვასთან დაკავშირებით.

გერმანია. წლიური ბიუჯეტის მომზადება წარმართება საშუალოვადიანი საფინანსო გეგმის საშუალებით, რომელიც პარლამენტს ყოველწლიურად წარუდგინება. როგორც გეგმის, ისე ბიუჯეტის შემუშავება ფინანსური დაგეგმვის საბჭოს მიერ გაკეთებული ფისკალური წინადადებების საფუძველზე ხდება. ამ საბჭოში მთავრობის ყველა საფეხურზე წარმოდგენილი გეგმაში მოცემულია მთავრობის საერთო ფისკალური პოლიტიკა, ხოლო მომავალი დანახარჯები 40 ვაგუშა განაწილებული. ეს ვაგუშები შედგენილია იმ გრძელვადიანი ხარჯვითი პროგრამების მიხედვით, რომლებიც წლიური ბიუჯეტის შედგენისას პარალელურად ბიუჯეტში შესატანი დანახარჯების ყოველი მუხლისათვის მზადდება. გრძელვადიანი ხარჯვითი პროგრამები შეესაბამება საშუალოვადიან გეგმიურ მარკეტებს, მაგრამ ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ინდივიდუალური უწყებებისთვის გამოყოფილი თანხების ჯამი ბიუჯეტით გათვალისწინებულ მთლიან დანახარჯებზე ნაკლებია იმ მიზეზის გამო, რომ საერთო გეგმიური რეზერვი გათვალისწინებულია ყოველი მომავალი წლისათვის ახალი პროგრამების დამატებითი ხარჯებისა და ფასების შესაძლო ზრდის დასაფარავად.

წყარო: OECD (1995).

პროგნოზების უზრუნველსაყოფად, გრძელვადიანი ხარჯვითი პროგრამები დაყოფილ უნდა იქნას ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებად და პროგრამებად. უწყებრივ ან პროგრამულ დონეზე საჯარო დაფინანსების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას დიდი უპირატესობა აქვს იმ თვალსაზრისით, რომ უწყებებს საშუალება ეძლევათ გრძელვადიან პერიოდში მოახდინონ საკუთარი პროგრამების ხარჯვაზე დაწესებულ ზღვრებზე მორგება. თუმცა, ამ მიზნის მისაღწევად გრძელვადიანი ხარჯვითი პროგრამები უნდა ეფუძნებოდეს შემოსავლების სრულყოფილ პროგნოზებს, რისი მომზადებაც როდელი იქნება არამდგრად ეკონომიკურ გარემოში. იმ ქვეყნებში, სადაც ფინანსთა სამინისტრო გამოდგება ასიგნებთა სტრუქტურირებას იმის გამო, რომ საბიუჯეტო შემოსავლები გადაჭარბებულადაა შეფასებული, პრიორიტეტი წლიური ბიუჯეტის მომზადებას უნდა მიენიჭოს.

გარდაამალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში მოთხოვნები, რომლებიც სტაბილური გარემოს შექმ-

ნას უკავშირდებოდა, არ შესრულებულა. ასეთ გარემოში ძალზე რთულია დეტალური ხარჯებით პროგრამების შედგენა, რადგან მომავალ დაფინანსებასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოება წინააღმდეგობაში მოდის მთავრობის სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების შესახებ დებატების გამართვის აუცილებლობასთან. მაგალითად, როგორ უნდა მოიქცეს ჯანდაცვის სამინისტრო იმ ქვეყანაში, სადაც ხარჯების ანაზღაურების პოლიტიკის განხილვა მიმდინარეობს და გადაწყვეტილება ვერ კიდევ არ მიუღია მინისტრთა საბჭოს იმ დროს, როცა მას მოსამზადებელი აქვს საკუთარი გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვა ხარჯების ანაზღაურების იმ პოლიტიკის შესაბამისად, რომელიც განხილვის სტადიაშია მთავრობაში. უნდა მოამზადოს თუ არა სამინისტრომ ისინი არსებული პოლიტიკის საფუძველზე, რომლის მიხედვითაც საავადმყოფოები მილიანად სახელმწიფოს მიერაა დაფინანსებული? ასეთ სიტუაციაში გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების შედგენა შესაძლოა მნიშვნელოვანი რეფორმების დაყოვნების მიზეზად იქცეს. ამგვარად, დეტალური ხარჯებით პროგრამების მომზადებისას უნდა არსებობდეს წინაპირობა იმისა, რომ მთავრობა საკუთარ სტრატეგიულ მიზნებსა და პრიორიტეტებს დროულად შეათანხმებს.

დეტალური ხარჯებით პროგრამების შედგენაზე უფრო ნაკლებდანაზარჯიანი მეთოდია საშუალოვადიან ფისკალურ სექტორზე (MTFF) საერთო ხარჯთაღრიცხვების დამატება, რაც ძირითადი ფუნქციების დაწესებულებების სფეროების მიხედვით იწეება დაყოფილი.

საერთო ხარჯთაღრიცხვები მოიცავს დანახარჯთა საშუალოვადიან სექტორს (MTEF), რომელიც თავის მხრივ, ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სექტორს (MTBF) ნაწილს შეადგენს. აქ იგულისხმება:

- შემოსავლების შესახებ არსებული პროგნოზები ზოგადი ეკონომიკური კატეგორიების მიხედვით (ანუ GFS კლასიფიკაციის ძირითადი მუხლები).
- ხარჯთაღრიცხვები, სადაც ნაწევრები უნდა იყოს: (1) დანახარჯთა შესახებ არსებული პროგნოზები ზოგადი კატეგორიების დაწესებულებების მიხედვით, სადაც კაპიტალური და მიმდინარე დანახარჯები ცალკე-ცალკე იწეება წარმოადგენილი; (2) უფრო მნიშვნელოვანი სოციალური დაცვის პროგრამების შესახებ არსებული პროგნოზები; (3) დიდი მოცულობის საინვესტიციო პროგრამების/პროექტების მომავალი დანახარჯების პროგნოზები. ეს ხარჯთაღრიცხვები უნდა მოიცავდეს ყველა სახელმწიფო ხარჯს, მაგრამ შესაძლებელია ნაკლებპრიორიტეტული საქმიანობების საჭიროების შემთხვევაში გაერთიანება.

სხვა ფისკალური ნაერთი მაჩვენებლების პროგნოზები (მაგ.: სარგებელი და დაფინანსების მუხლები).

MTFF უნდა მოიცავდეს გენერალური მთავრობის სექტორს, როგორც ეს GFS 2000-ში და ESA95-ის სტანდარტებშია განსაზღვრული. იდეალურ შემთხვევაში, MTBF იგივე სექტორს უნდა მოიცავდეს, რასაც MTFF. თუმცა, ეს დამოკიდებულია ქვეყნის ინსტიტუციონალურ კონტექსტზე, კერძოდ, მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის ხარჯების მართვის ღონისძიებებზე. ყველა შემთხვევაში MTBF უნდა მოიცავდეს ცენტრალური ხელისუფლების ყველა ფინანსურ ოპერაციას (მათ შორის, დამატებითი საბიუჯეტო სახსრებით წარმოებულსაც). ამ ხარჯთაღრიცხვათა და საწყისი წლიური სექტორული ზღვრების მინისტრთა კაბინეტის მიერ შეთანხმება გააადვილებს საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების სექტორის შექმნას.

სექტორში ნ.1. მოცემულია ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სექტორის სტრუქტურა.

ყოველივე ამის პარალელურად, მეორე ეტაპზე, ბიუჯეტზე მუშაობის დასრულების შემდეგ აუცილებელია პარლამენტის მიერ დამტკიცებული პროგრამების მომავალი ხარჯების დეტალური პროგნოზების შედგენა. ბიუჯეტის მომზადებისას შესაძლებელია მოხდეს პროგრამების მომავალი ხარჯების შესახებ ინფორმაციის შერჩევა და სტრატეგიული წინადადებების მომავალი ფისკალური ზემოქმედების შეფასება. როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, ასეთი პროგნოზები მნიშვნელოვან ინფორმაციას შეიცავს, რადგან მათში, როგორც უკნის, ნაწევრებია, რომ მანვერების არაკლია შეზღუდულია, ან საერთოდ არ არსებობს. მომავალი ბიუჯეტის მომზადებისთვის ისინი ფასეულ ინფორმაციას იძლევიან.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე უმეტეს ქვეყნებში, წინაშე შექმნილი რთული ფისკალური სიტუაციის გამო და გაურკვევლობის მოგვრების მიზნით, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ქვეყანათა უმეტესობა მონ-

ლომბის ყურადღების მთლიანად დატოვებას, რასაც ასევე, დაემატება მიმდინარე პროგრამების ხარჯების პროგნოზების მოზადება დეტალური გრძელვადიანი ბიუჯეტის მოზადების ნაცვლად. თუმცა, ზოგიერთ სექტორში, ან სპეციალური მიზნით შედგენილი ბიუჯეტების შემთხვევაში, გრძელვადიანი პროგრამების შედგენა შესაძლოა სასურველი და აუცილებელი იყოს (მაგალითად, ევროკავშირში გაწევრიანებულ გამოყოფილი თანხების გამოყენება ან გრძელვადიანი დახმარების პროგრამები, რომლებიც ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობას ისახავს მიზნად). უფრო მეტიც, MTBF შესაძლოა გრძელვადიანი საბიუჯეტო სისტემის საფუძველი გახდეს, რომლის საშუალებითაც მოხდება რესურსების პროგრამების შორის განაწილება. შემდგომ ნაწილებში განვიხილავთ სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს, რომლებიც გრძელვადიან დაგეგმვას უკავშირდება.

4. გრძელვადიანი დაგეგმვის ხავერდო საკითხები

ა. დანახარჯთა სტრატეგიული საფუძველი

საერთოდ, გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვებში ნაჩვენებია უნდა იყოს: (1) დანახარჯთა მიმდინარე დონე; (2) დამატებითი დანახარჯები, რომლებიც საჭიროა მომსახურების ხარისხის შესანარჩუნებლად (მაგალითად, მოსწავლეთა/მასწავლებელთა მოცემული კოეფიციენტის შენარჩუნება საგანმანათლებლო დაწესებულებებში); (3) დამატებითი დანახარჯები ან დანახარჯები, თუ უნდა მოხდეს მომსახურების ტიპის შეცვლა. (1) და (2) ელემენტები შესაძლოა დახასიათებულ იქნას, როგორც არსებული პოლიტიკა, ხოლო (3) ელემენტი – როგორც ახალი პოლიტიკა ან პოლიტიკური ცვლილება.⁶

არსებული სისტემის ხარჯები გულისხმობს: (1) მომსახურების არსებული დონის შენარჩუნების ხარჯებს მოსარგებლეთა და ბენეფიციართა რიცხვის მოსალოდნელი ცვლილებების გათვალისწინებით; (2) იმ საინვესტიციო პროექტების პერიოდულ ხარჯებს, რომლებიც დაგეგმილ პერიოდში დასრულდება; (3) მიმდინარე საინვესტიციო პროგრამების მომავალ ხარჯებს; (4) სოციალური დაცვის პროგრამების მომავალ ხარჯებს, რომლებიც გაიწევა უკვე მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველზე და ისეთი ეგზოგენური ფაქტორების ზემოქმედების გამო, როგორიცაა დემოგრაფიული ტენდენციები.

გრძელვადიან პერიოდში არსებული სისტემების ხარჯების შეფასებისთვის აუცილებელია შესაბამისი ინფორმაციის არსებობა. მაგალითად, დაწყებითი განათლების მომავალი ხარჯების განსაზღვრისათვის საჭიროა მონაცემები შესაბამის ასაკობრივ ჯგუფებში ბავშვების რიცხვის, მონაწილეობის მაჩვენებლის და მომსახურების სტანდარტების შესახებ.

ეს პროცესი მეხუთე თავში აღწერილი საბაზისო ბიუჯეტის მოზადების მსგავსია. მიუხედავად ამისა, წლიურ საბიუჯეტო სქემაში საბაზისო ბიუჯეტის ზღვრები შეიძლება შეზღუდული იყოს მხოლოდ დანახარჯთა მიმდინარე დონით (გრძელვადიან პერიოდში), ხოლო ხარჯთაღრიცხვები ითვალისწინებდეს იგივე მომსახურებისათვის საჭირო დამატებით დანახარჯებსაც. ეს პროცესის რთულად შესასრულებელი ნაწილია, რადგან რამდენიმე შემთხვევაში, არსებულ და ახალ სისტემებს შორის განსხვავება შეიძლება ბუნდოვანი იყოს. დეტალური ხარჯებით პროგრამების მოზადებისას ტერმინის “თანმიმდევრული პოლიტიკა” გაურკვევლობამ შეიძლება წარმოშოს ხანგრძლივი მოლაპარაკებები და პოლიტიკური დაკავშირება. მიმდინარე პროგრამებსა და ახალ პროგრამებს შორის განსხვავება ნაკლებად ექვემდებარება არასწორ ინტერპრეტაციას, ამიტომ განსაზღვრულ შემთხვევებში მათ პროორტივტი უნდა მიენიჭოს. საინვესტიციო პროგრამებთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ცვლილებების შემოთავაზებისას მიდგომა მკაცრი უნდა იყოს და ეფუძნებოდეს უფრო არსებულ სამართლებრივ ვალდებულებებს, ვიდრე არსებულ პროგრამებსა და პროექტებს.

სქემა 6.1. ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სქემა

ფისკალური საშუალოვადიანი სქემა
გენერალური მთავრობა (მათ შორის ფონდები და რეგიონალური მთავრობები)

ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა

1999	2000	2001	2002	2003
ფაქტიური	ბიუჯეტი	დაგეგმილი	დაგეგმილი	დაგეგმილი

შემოსავლების შესახებ
არსებული პროგნოზი

დანახარჯთა სქემა ზოგადი ფუნქციის მიხედვით ძირითადი
სექტორები/სფეროები
თაღდაცვა და უსაფრთხოება მიმდინარე დანახარჯები
მიმდინარე დანახარჯები
კაპიტალური დანახარჯები
განათლება მიმდინარე დანახარჯები
მიმდინარე დანახარჯები
კაპიტალური დანახარჯები
ტრანსპორტი მიმდინარე დანახარჯები
მიმდინარე დანახარჯები
კაპიტალური დანახარჯები
მ.შ. ძირითადი მიმდინარე პროექტები
ვატკეცილი E76
სოციალური დაცვის მთავარი პროგრამები
სოციალური კეთილდღეობა
არსებული პოლიტიკა
ქლუს/მინუს პოლიტიკური ცვლილებები

სხვა დანახარჯები
მიმდინარე დანახარჯები
კაპიტალური დანახარჯები
მთავრობისათვის გამოყოფილი გრანტები,
რომლებიც ზევით არ იქნა გათვალისწინებული
რეზერვები

შენიშვნების მუხლი: ევროგაერთიანების სახსრების გამოყენება, რაც
ზევით არის გათვალისწინებული
ევროკავშირი
ადგილობრივი წყარო

სარგებელი

დაფინანსება

შენიშვნების მუხლი:
საკენსო ვალდებულებები/გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები
სხვა ფისკალური რისკები/სავადასახლო დანახარჯები

ბ. ახალი სტრატეგიისა და პროგრამების დაგეგმვა

გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების დაგეგმვასთან და პროგნოზირებასთან დაკავშირებით შეიძლება განხილულ იქნას სამი განსხვავებული მიდგომა:

- მიმდინარე პროგრამების მომავალი ხარჯების (მათ შორის საინვესტიციო პროექტების პერიოდული ხარჯების) "ტექნიკური" პროგნოზი.
- დაგეგმვისა და პროგრამების შედეგის "მკაცრი" მიდგომა, რაც გულისხმობს: (1) არაპრიორიტეტულ სექტორებში დაგეგმვის პერიოდში შექმნილ დანახარჯებს, რათა მეტი ყურადღება მალაპროპორციულ პროგრამებს დაეთმოს; მაგრამ, (2) ხარჯვით გეგმებში გათვალისწინებულია მხოლოდ მიმდინარე და იმ ახალი პროგრამების ხარჯები, რომლებიც ჩართულია მომზადების სტადიაში მყოფ წლიურ ბიუჯეტში, ან ის ხარჯები, რომელთა დაფინანსებაც გადაწყვეტილია.
- დაგეგმვისა და პროგრამების შედეგის "ჩამოყალიბებული" მიდგომა, რომელიც განსაზღვრავს ახალ სტრატეგიებსა და პროგრამებს, ასევე, მათ ხარჯებს მთლიან პერიოდში.

გრძელვადიანი ხარჯვითი პროგრამების მომზადებისას დანახარჯების წლიურ განაწილებაში დარღვევების თავიდან აცილება რთული პრობლემაა. ზოგჯერ, მომზადების სტადიაში მყოფი წლიური ბიუჯეტიდან განსაზღვრული პროგრამებისა და პროექტების გამორიცხვის მიზნით, ფინანსთა სამინისტრო ცდილობს დარღობრივ სამინისტროებთან კომპრომისის მიღწევას ასეთი პროექტების მომდევნო წლების გრძელვადიანი პროგრამებში ჩართვის გზით. თუმცა, ყოველივე ამის შედეგად, მომდევნო წელს ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები ხშირად აცხადებენ პრეტენზიას ამ სახსრების "ფლობაზე", რაც წლიური ბიუჯეტის მომზადების პროცესს კიდევ უფრო ართულებს. თუმცა, ზოგჯერ, ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები დანახარჯებს პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის დამტკიცებამდე ეწვეიან იმ საფუძველზე, რომ დანახარჯები გათვალისწინებულია გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვებში, იმის მიუხედავად, რომ ასეთი დანახარჯების გაწევის არავითარი სამართლებრივი საფუძველი არ არსებობს. სხვა შემთხვევებში, ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები აწარმოებენ მოლაპარაკებებს მომავალ წლებში დანახარჯების შეკვეცასთან დაკავშირებით, რათა მოახდინონ დანახარჯთა არსებული დონის შენარჩუნება (იხ. დიდი ბრიტანეთის მაგალითი 6.1. ჩანართში). ეს მომავალი შეკვეცები შესაძლოა მხოლოდ ჰიპოთეზური იყოს, რადგან ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს მოგვიანებითაც შეეძლებათ საკუთარი პროგრამების მიმდინარე დონის შენარჩუნებასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოება.

აუცილებელია იმის უზრუნველყოფა, რომ გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები ეფუძნებოდეს მხოლოდ მთავრობის არსებულ სტრატეგიულ ვალდებულებებს და არ შექმნას საფუძველი იმისათვის, რომ დარგობრივმა სამინისტროებმა დანახარჯების გაზრდა მოითხოვონ. ეს ზემოთ აღწერილი მკაცრი მიდგომის ერთ-ერთი არგუმენტია. ასეთი მიდგომა გამოყენებულ უნდა იქნას საეკონომიკური პროგრამული კანონების, სახელმწიფო საინვესტიციო და სექტორული პროგრამების, ასევე დეტალური გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების მიმართ.

გ. დაგეგმვის პროგნოზები და გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვი

გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები უნდა ეფუძნებოდეს ფრთხილ პროგნოზებს, რათა თავიდან იქნას აცილებული უარყოფითი ცვლილებები. ამ პროცესის შედეგები სარწმუნო აღარ იქნება, თუ წლიური ბიუჯეტის შედგენისას წინა წელს მომზადებულ ხარჯთაღრიცხვებს ხშირი გადახედვა დასჭირდება. ხარჯთაღრიცხვები უნდა უდრიდეს დაგეგმილ გრძელვადიანი პერიოდის პირველი წლის საბიუჯეტო პროგნოზებს და იყოს მომავალი წლების მაკროეკონომიკურ გეგმაში გათვალისწინებული

დანაშაულებების მოუხლოების დონეზე ნაკლები. გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვა უნდა მოიცავდეს გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვსაც. ამ უკანასკნელის შეფასებისას შესაძლებელია განვასხვავოთ ორი ტიპის გაუთვალისწინებელი ხარჯები: (1) ტექნიკური გაუთვალისწინებელი ხარჯები, რომლებიც გულისხმობს ცვლილებას ძირითად ეკონომიკურ პარამეტრებში (მაგალითად, ინფლაციის დონე) და პროგრამების ფაქტორულ განხორციელებას (მაგალითად, სამშენებლო პროექტში ხარჯების მოულოდნელი გაზრდა); (2) სტრატეგიული რეზერვი იმ სამომავლო პროგრამებისათვის, რომლებიც ვერ არ არის ნათლად ჩამოყალიბებული. ეს რეზერვები მხოლოდ და მხოლოდ ინდიკატორული ხასიათის უნდა იყოს და არ შექმნას არავითარი "უფლებები" რესურსების სამომავლო განაწილებაზე.

დ. წლიური ბიუჯეტის შედგენისა და გრძელვადიანი დაგეგმვის დაკავშირება

OECD-ის წევრ რამდენიმე ქვეყანაში, ბიუჯეტის შედგენის პროცესში გაერთიანებულია წლიური ბიუჯეტის შედგენისა და გრძელვადიანი დაგეგმვის პროცესები. იდეალურ შემთხვევაში, ასეთი პროცედურები უნდა მოიცავდეს შემდეგს:

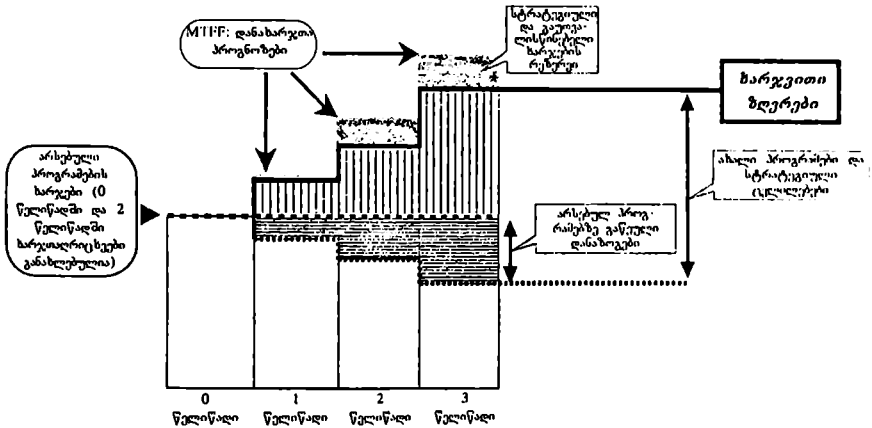
- წინა წელს მომზადებული გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები ბიუჯეტის მომზადების პროცესის საწყისი ეტაპია. ფინანსთა სამინისტროს ცვლილებები შეაქვს წინა წელს მომზადებულ გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვებში, სადაც გათვალისწინებული იქნება ეკონომიკური პარამეტრების მოსალოდნელი განვითარება, ბიუჯეტის შესრულება და დანახარჯთა მიმოხილვა. აუცილებელია მოხდეს იმ თანხების წინასწარი შეფასება, რისი დაზოგავც დაგეგმილ პერიოდში მიმდინარე პროგრამებზე შესაძლებელი.
- სექტორული ზღვრები გრძელვადიანი ბიუჯეტის თითოეული წლისათვის არსებული სახელმწიფო პოლიტიკისა და შეთავაზებული სტრატეგიული ცვლილებების საფუძველზე უნდა დაწესდეს. წლიური ბიუჯეტი და გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები მკაცრი შეზღუდვების პირობებში მზადდება.
- აუცილებელია მოხდეს თანმიმდევრული პოლიტიკის შეთავაზებული ახალი პოლიტიკისა და სტრატეგიული ცვლილებებისაგან განცალკევება. წლიურ ბიუჯეტთან და გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვებთან დაკავშირებით, მიმდინარე მოლაპარაკებების დროს ყურადღება უნდა გამახვილდეს მომავალ წელს განსახორციელებელ სტრატეგიულ ცვლილებებზე.

სქემაში 6.2. მოცემულია გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების მომზადების ძირითადი ამოცანები: (1) წინა წელს მომზადებულ ხარჯთაღრიცხვებში მოცემულ ხარჯებში ცვლილებების შეტანა; (2) საშუალოვადიანი ფისკალური სქემის და დანახარჯების პროგნოზების მომზადება; (3) საერთო დანახარჯების პროგნოზირებად დონეზე დაბალი ხარჯებითი ზღვრების დაწესება, რათა წინასწარი დაგეგმვის პერიოდის პირველი წლისათვის მოხდეს გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვის შექმნა. რეზერვი უნდა შექმნას მომავალი წლებისთვისაც; (4) დანახარჯების მიმდინარე პროგრამებზე განსაზღვრა; (5) პროგრამების და ბიუჯეტის შედგენა ორმაგი შეზღუდვების პირობებში, რაც გამოწვეულია ხარჯებითი ზღვრების და არსებული სისტემების დანახარჯების გამო.

ასეთი ტიპის განახლებად გრძელვადიანი ბიუჯეტების დაგეგმვის პროცესებს რამდენიმე პრიორიტეტი აქვს, მათ შორის შეთავაზებული სტრატეგიის მომავალი ფისკალური ზემოქმედების შეფასება და წლიური საბიუჯეტო ზღვრების მომზადება. თუმცა, განახლებადი გრძელვადიანი ბიუჯეტების დაგეგმვის შემუშავებას დრო სჭირდება, რაც მრავალი ქვეყნისთვის რთული შესასრულებელი აღმოჩნდა.

განხორციელების პრაქტიკული პრობლემების მოსაგვარებლად, ხარჯთაღრიცხვათა შედგენის პროცესი მხოლოდ MTBF-ით უნდა შემოიფარგლოს, რაც დარგობრივი სამინისტროს მიერ წარმოადგენილ ნაერთ

სქემა 6.2. გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვის მომზადება



ხარჯთაღრიცხვასაც მოიცავს. თუმცა, ფინანსთა სამინისტროს უფრო დეტალური მონაცემები დასჭირდება იმისათვის, რომ MTBF-ში ცვლილებები საბიუჯეტო პროცესის დასაწყისში შეიტანოს. სიფრთხილეა საჭირო, რათა თავიდან იქნას აცილებული დარგობრივი სამინისტროების მხრიდან მომავალ ხარჯვასთან დაკავშირებული გაზრდილი მოთხოვნები.

ე. სხვა საკითხები

გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების დაგეგმვასთან დაკავშირებული ორი მნიშვნელოვანი საკითხი შეეხება დაგეგმვის პერსპექტივებს და იმ ფასებს, რომლებიც ხარჯთაღრიცხვების საფუძველად გამოიყენება.

ერთის მხრივ, გაურკვეველობა ართულებს სამომავლო ხარჯთაღრიცხვების მომზადებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ხოლო მეორეს მხრივ, დაგეგმვის პერიოდი საკმარისად გრძელი უნდა იყოს იმისათვის, რომ მოხდეს სახელმწიფოს სტრატეგიული პრიორიტეტების შესაბამის ღონეზე შეფასება და ინვესტირების პერიოდული ხარჯების განსაზღვრა. თუ პროცესი დისკონტინირებულია, ხოლო მაკროეკონომიკური მდგომარეობა და სახელმწიფოს სტრატეგიული პრიორიტეტები საკმარისად სტაბილური, სამ ან ოთხ წლიანი პერიოდი მისაღები ვიდა უნდა იყოს.⁷

გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები მზადდება ნომინალური მაჩვენებლების ან მუდმივი ფასების გამოყენებით. თუ გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები მუდმივი ფასების გამოყენებით მზადდება, ფინანსთა სამინისტრომ ნათლად უნდა ჩამოაყალიბოს ფასებთან დაკავშირებული პროგნოზების განახლების პროცედურები. გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების მიზნინარე ფასებით შედგენა უზრუნველყოფს იმას, რომ ისინი შესაბამისობაში იქნება სახელმწიფო ანგარიშებში გაკეთებულ ფინანსურ პროგნოზებთან (რომლებიც ასევე მიზნინარე ფასების მიხედვით მზადდება). იმ ქვეყანაში, სადაც ინფლაციის მაღალი მაჩვენებელია, უკეთესი იქნება, თუ გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები უფრო რეალური მაჩვენებლებით იქნება შედგენილი, ვიდრე ნომინალური. თუმცა, თუ ინფლაცია პროგნოზირებად ღონეზე მაღალია, ამისათვის საჭირო იქნება დანახარჯთა დამატებითი შეკვეცა რეალური მაჩვენებლების საფუძველზე და პირიქით, ის ხარჯთაღრიცხვები, რომლებიც რეალური მაჩვენებლების საფუძველზე მზადდება, სერიოზულ სტიმულს წარმოადგენს სრულყოფილი მართვის განხორციელებისათვის და ხარჯებზე ზეწოლის შემცირებისათვის. 1970-იან წლებში დიდი ბრიტანეთის მიერ მიღებულმა გამოცდილებამ გვაჩვენა, რომ რეალური მაჩვენებლებით და ინფლაციურ გარემოში შედგენილი გრძელვადიანი ბიუჯეტი ზრდის ბიუჯეტზე ზეწოლას. ნებისმიერ შემთხვევაში, გაურკვეველია გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები სასარგებლოა თუ არა იმ ქვეყნისათვის,

სადაც ფისკალური დისციპლინა არ არის დაცული და ვერ ხდება ბიუჯეტის პროგნოზირება (რაც შხირა მაღალი ინფლაციის მქონე ქვეყნებში).

როგორც მეხუთე თავში იქნა განხილული, მთავრობის ფისკალური ამოცანებისა და გეგმიური მნიშვნელობების გამოცხადება და მათი ბიუჯეტთან ერთად პარლამენტისათვის წარდგენა მნიშვნელოვანია როგორც ფისკალური დისციპლინის განმტკიცებისათვის, ისე ანგარიშვალდებულების მიზნებისათვის. თუმცა, დაბალ დონეზე მომზადებული ხარჯვითი პროგრამების მთავრობისათვის განსახილველად წარდგენა ხელს შეუშლის დასახული ფისკალური ამოცანების შესრულებას. ამის მსგავსად, დეტალური "პროგრამული კანონების" პარლამენტისათვის წარდგენა ბევრი ქვეყანა წესების გამკაცრებამდე და არაფექტურობამდე მიიყვანა.¹ სიფრთხილე საჭირო იქამდე, ვიდრე მოხდება დატალური გრძელვადიანი ხარჯვითი ცვლილებების გამოქვეყნება. ისინი არ უნდა გახდეს საჯარო მათ შიდა სამთავრობო განხილვამდე.

ზოგიერთ ქვეყანაში გრძელვადიანი ხარჯვითი ცვლილებები ფორვარდული ვალდებულებების სამართავად გამოიყენება. ამისათვის კი საჭიროა არსებობდეს გრძელვადიანი ბიუჯეტის შედგენის მაღალ დონეზე დისციპლინირებული პროცესი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, უშედეგო იქნება, თუ გრძელვადიანი ვალდებულებების მართვა დამოუკიდებელი პროცესებით მოხდება (მაგალითად, ბიუჯეტში "ფორვარდული ვალდებულებების დამტკიცების" პროცედურის შემოღება).

ბ. დანახარჯთა დაგეგმვისა და პროგნოზირების სხვა სახეები

ზემოთ განხილული იყო საშუალოვადიანი (ანუ სამიდან ხუთ წლამდე პერიოდის) ხარჯვითი ცვლილებების მომზადება, ასევე, ყველა სექტორისა და კატეგორიის დანახარჯები. პრაქტიკაში შესაძლოა განხილულ იქნას დანახარჯთა დაგეგმვისა და პროგნოზირების სხვადასხვა გზები, რაც ეკონომიკურ გარემოსა და სახელმწიფოს სტრატეგიულ პრიორიტეტებზეა დამოკიდებული.

1. სექტორული პროგრამები

სექტორული ხარჯვითი პროგრამების მომზადებას ის პრიორიტეტი გააჩნია, რომ მათი საშუალებით ხდება ყურადღების ისეთ სფეროებზე გამახვილება, სადაც გრძელვადიან დაგეგმვას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. ქვეყნებმა, რომლებსაც სამოქალაქო სამსახურის მასშტაბების მნიშვნელოვნად შემცირება სურთ, თავდაობრივად ყურადღება პერსონალის დანახარჯების გვემას უნდა მიაქციონ. სექტორული სტრატეგიების და ხარჯვითი პროგრამების შეზღუდვა (სადაც გათვალისწინებული იქნება სოციალური სექტორის ყველა კატეგორიის დანახარჯი), ან უნერვო სექტორისთვის საინვესტიციო პროგრამების მომზადება, გაიკლებით უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ადმინისტრაციული სექტორებისათვის დეტალური ხარჯვითი ცვლილებების შედგენა.

დახმარებები ან გარეშე წყაროებით დაფინანსებული პროექტები წინასწარ უნდა იქნას დაგეგმილი. ბევრი ქვეყანა, რომლებიც დახმარებებზეა დამოკიდებული, 1980-იანი წლებიდან აშხადებს სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამებს (PIPs). 1990-იანი წლების დასაწყისში, მსოფლიო ბანკისა და ევროკავშირის დახმარებით, სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამები გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანაში იქნა შეტანილი. ამის მსგავსად, სექტორული ხარჯვითი ან საინვესტიციო პროგრამები რამდენიმე განვითარებად ქვეყანაში ხორციელდება, რათა მოხდეს დონორთა დახმარების პრიორიტეტულ სექტორებში მიმართვა.

შხირად დონორთა დახმარების დაგეგმვა გრძელვადიან ბიუჯეტებში ახალი პროგრამების ჩართვას იწვევს. თუმცა, არ უნდა დაეთვინოთ ზემოთ გაკეთებული შეფასებები. გრძელვადიანი ხარჯვების დაგეგმვამ ხელი არ უნდა შეუწყოს ძირითადი ფისკალური შეზღუდვების თავიდან აცილებას. ხარჯვით პროგრამებში ახალი პროექტის ჩართვა მხოლოდ მაშინ უნდა იქნას განხილული, როცა დაფინანსება გარდაუვალია და იგი შეესაბამება სახელმწიფოს მიმდინარე პოლიტიკასა და MTFF-ის.²

როცა სექტორული ან საინვესტიციო პროგრამები სწორად არ არის დაკავშირებული საბიუჯეტო პროცესთან, ისინი არ იძლევიან სექტორებს ან დანახარჯთა კატეგორიებს შორის არჩევანის გაკეთების საშუალებას, რაც ასუსტებს ფისკალურ დისციპლინას. სექტორული საბიუჯეტო და საშუალოვადიანი ხარჯვითი

პროგრამები არ უნდა მომზადდეს დროში შეუზღუდავად.

მსოფლიო ბანკის მიერ გამოცემული სახელმწიფო ხარჯების მართვის სახელმძღვანელოში (1998) მითითებულია, თუ როგორ უნდა მოხდეს ბიუჯეტის შედგენის, სტრატეგიის დაგეგმვისა და სტრატეგიული სექტორული მიზნობრივების ან პროგრამების მომზადების დაკავშირება. მასში ხაზგასმულია იმის აუცილებლობა, რომ სექტორული პროგრამები MTEF-ის ფარგლებში მომზადდეს, რაც შესაბამისი უნდა იყოს საშუალოვადინი ფისკალური სქემისა.

ამის მსგავსად, ეროვნული ფონდის შესაქმნელად (რომლის საშუალებითაც ხდება ევროკავშირიდან კანდიდატ ქვეყნებში სტრუქტურული დახმარებების მიმართვა) აუცილებელია დამტკიცდეს სამი ზოგადი პრინციპი: (1) ეროვნული ფონდიდან დაფინანსებული დანახარჯები უნდა გაერთიანდეს ბიუჯეტში; (2) ევროკავშირისათვის დაფინანსებაზე წარდგენილმა ხარჯებმა პროგრამებმა ეროვნული ბიუჯეტის სხვა ხარჯებით პროგრამებს უნდა გაუწიოს კონკურენცია; (3) ეროვნული ფონდის საშუალებით მოძრავი სახსრები ჩართული უნდა იყოს ბიუჯეტის საშუალოვადინ სქემაში.

2. ბიუჯეტის გრძელვადიანი სქემები

გრძელვადიანი ხარჯებით სქემები შესაძლოა საჭირო იყოს მიმდინარე პოლიტიკის მომავალი ზემოქმედების ან ახალი სტრატეგიული ვარიანტების შესაფასებლად. გრძელვადიანი სქემები იქმნება არსებული პოლიტიკის პროგნოზირებაზე დაყრდნობით, რაც საბაზისო გეგმას წარმოადგენს. ასევე, შესაძლოა ალტერნატიული გეგმების წარდგენაც, თუმცა, მასში მოცემული უნდა იყოს შეთავაზებული ან განხილვის სტადიაში მყოფი საკეფიკური პოლიტიკური ცვლილებების ზემოქმედება.

ბიუჯეტის გრძელვადიანი სქემების საშუალებით, სახსრების ხარვეჯვაში შესაძლებელია განისაზღვროს არასელსაყრელი მიმართულებები და არსებული პოლიტიკის მდგრადობა.¹⁰ მათი გამოყენება სასარგებლოა ცვლადი დემოგრაფიის (მაგალითად, ბიუჯეტის ზემოქმედება ასაკოვან მოსახლეობაზე) ზემოქმედების ან ფისკალური ვალის გაზრდილი ტვირთის ანალიზისათვის. დანახარჯების ასეთი გრძელვადიანი დაგეგმვის დროს სახელმწიფო ხარჯები სამ ეგვეფად იყოფა: (1) დანახარჯები, რომლებზეც დემოგრაფიულმა ცვლილებებმა უშუალო ზემოქმედება მოახდინა; (2) დანახარჯები, რომლებზეც დემოგრაფიულმა ცვლილებებმა უშუალო ზემოქმედება არ მოახდინა (იხილეთ წარმოდგენილი ნაერთი მაჩვენებლებით); (3) ვალის პროცენტის გადახდა. რამდენიმე ქვეყანა ამზადებს გენერაციულ ანგარიშებს, რათა შეფასდეს არსებული პოლიტიკის გრძელვადიანი შედეგები და მათი ზემოქმედება თაობების შორის ხარჯებისა და შემოსავლების განაწილებაზე. უფრო დეტალურად ეს მეთერთმეტე თავში იქნება განხილული

საერთოდ, პოლიტიკისა და ბიუჯეტის ფორმულირებისათვის, აუცილებელია სხვადასხვაგვარი გრძელვადიანი დაგეგმვა და ანალიზი. მაგალითად, საინვესტიციო პროგრამის ფისკალური ზემოქმედება შეიძლება გაგრძელდეს გრძელვადიანი ხარჯთაღივცებით გათვალისწინებული პერიოდის შემდეგაც, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ხდება დიდი ოდენობის სარეაბილიტაციო ხარჯების გაწევა (მაგალითად, გზის მშენებლობის პროგრამა). ამის მსგავსად, ისეთი ამოცანების განსაზღვრა, როგორცაა მოსწავლეთა სრული დასწრების პროცენტო მაჩვენებლის ზრდა, საჭიროებს ბიუჯეტზე მათი ზემოქმედების შეფასების გრძელვადიან პერიოდში და სხვადასხვა სტრატეგიული ვარიანტების განხილვას.

გ. ინვესტიციების დაგეგმვა

1. პროექტები და პროგრამები

ინვესტიციების დაგეგმვა ხარჯების მართვის საერთო პროცესის ნაწილია და საჭიროებს შემდეგი პროცედურების ურთიერთქმედებას:

- პროექტების მომზადება, შეფასება და შერჩევა.
- ინვესტიციების დაგეგმვა. სტრატეგიულ სფეროებში პრიორიტეტების განსაზღვრის შემდეგ საინვესტიციო დაგეგმვა გულისხმობს: (1) სტრატეგიულ სფეროებში საინვესტიციო დანახარჯების

მიმდინარე დანახარჯებთან დაბალანსებას და საინვესტიციო პროექტებისა და პროგრამების განსაზღვრას; (2) საინვესტიციო პროგრამებში განსაზღვრულ პროექტებს შორის არჩევანის გაკეთების და მიმდინარე პროექტების გადახედვის პროცედურებს.

ეს ორი პროცესი ურთიერთდამოკიდებულია. საპროექტო ციკლის სხვადასხვა ეტაპებზე (განსაზღვრული პროექტების მოკვლევის დაწყებისას, მოკვლევათა შეფასებისას და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას) უნდა მოხდეს პროექტების შერჩევა. სრულყოფილი ბიუჯეტებისათვის აუცილებელია კარგად შედგენილი პროექტები, მაგრამ მათი დაგეგმვისა და შერჩევის პროცედურები უფრო ზოგადი სქემით უნდა ხორციელდებოდეს, ვიდრე ინდივიდუალური პროექტების ანალიზი. გადაწყვეტილებათა მიღების შედეგებს და პროექტის მომზადების პროცესსა და დაგეგმვის პროცესებს შორის შესაფერისი დონის კავშირების არსებობას გადაწყვეტილ მნიშვნელობა ენიჭება იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას სტრატეგიის საშუალებით პროგრამების მართვა, მათი ფინანსურ შეზღუდვებზე მორგება და პროგრამების საშუალებით პროექტების მართვა.

2. პროექტების მართვა

ა. რას წარმოადგენს პროექტი?

გიტინგერისეული (1982) განმარტების თანახმად, პროექტი წარმოადგენს განსაზღვრულ საქმიანობას, რომელსაც გააჩნია დაწყებისა და დასრულების დადგენილი ვადები და გარკვეული ამოცანების მიღწევის იმსახვე მიზნად. ჩვეულებისამებრ, აქ განსაკუთრებული საქმიანობა იგულისხმება, რომელიც წინა საქმიანობებისგან განსხვავდება. საგარეაულოდ, იგი არც მომდევნო საქმიანობათა მსგავსი და არც მიმდინარე პროგრამების უბრალო "სუბმენტი" იქნება. ზოგჯერ საინვესტიციო ხარჯების განწვევა რეზონულ საქმიანობას მიეკუთვნება (მაგ. ადმინისტრაციული მოწყობილობის შექმნა), მაგრამ საინვესტიციო პროგრამების უმეტესობა პროექტებისგან შედგება.

ზშირად პროექტების ეფექტურად განხორციელებისათვის საჭიროა სპეციალური ღონისძიებების შემუშავება. პროექტის მართვის მოდელი გულისხმობს პროექტის დაგეგმვას, საბუღალტრო აღრიცხვას, შედეგების მონიტორინგისა და ანგარიშების სისტემებს, პროექტის მენეჯერის დანიშვნასა და პროექტის ყველფის შერჩევას.¹¹ ასეთი ორგანიზაციული მოდულების საშუალებით ანსხვავებენ საინვესტიციო პროექტებს, ასევე, რამდენიმე არასაინვესტიციო პროექტს (მაგალითად, მიღებული დახმარებით დაფინანსებული პროექტები).

საერთოდ, ინდუსტრიულ ქვეყნებში ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებში შემუშავებულია პროექტების ადმინისტრირების სპეციალური ღონისძიებები, რაც საბიუჯეტო პროცესებზე არ ახდენს ზემოქმედებას. რამდენიმე განვითარებად ქვეყანაში ასეთი პროექტები იმართება პარალელურად არსებული ადმინისტრაციის მიერ, რაც ხელს უწყობს უფრო გაზრდილ დეზინტეგრაციას, ვიდრე სახელმწიფო ხარჯების ეფექტური მართვისა.¹² გარდაამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა თავიდან უნდა აიცილონ ბიუჯეტის მართვის ასეთი დეზინტეგრირება. პროექტების ყოველდღიურ მართვაზე პასუხისმგებლობა პროექტების მენეჯერებს უნდა დაეკისროთ, ხოლო თავად პროექტებზე პასუხს დარგობრივი სამინისტროები უნდა ატვირთონ.

მცირე ქვეყნებმა შეიძლება მოისურვონ ინდივიდუალური პროექტების წარმოადგენა, განსაკუთრებით კი მაშინ, როცა მათ ბიუჯეტში შეტანას სტრატეგიული მნიშვნელობა აქვს. საერთოდ, ბიუჯეტში უნდა მოხდეს მცირე და საშუალო ზომის პროექტების პროგრამებზე დაჯგუფება და დეტალების მხოლოდ გარე წყაროებიდან დაფინანსებული დიდი პროექტების შესახებ წარმოადგენა. რთულია ისეთი ბიუჯეტის გაანალიზება და გულდასმით შესწავლა, რომელიც ასობით პატარა პროექტისგან შედგება. ფინანსთა სამინისტროს და მინისტრთა საბჭოს მიერ საბიუჯეტო განაცხადების განხილვისას და ამის შემდგომ, პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის პროექტის შესწავლისას, ყურადღება უფრო სტრატეგიასა და პროგრამებზე უნდა გამახვილდეს, ვიდრე ინდივიდუალურ პროექტებზე.

ბ. საპროექტო ციკლი

ტიპური პროექტი გადის თანმიმდევრულ ეტაპებს, დაწყებული ამოცანათა და მოთხოვნათა თავდაპირველი ანალიზიდან, დამთავრებული პროექტის დასრულებით. მიუხედავად იმისა, რომ თითოეულ პროექტს საკუთარი დამახასიათებელი ნიშნები გააჩნია, მათ საერთო ხანგრძლივობის ციკლი აქვთ, რასაც "საპროექტო

ციკლი“ ეწოდება.

საპროექტო ციკლის ეტაპებად დაყოფის ოდენობა და თითოეული ფაზის წინშენილობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა მიზნებისთვის გამოიყენება ეს სქემა. ტიპური საპროექტო ციკლი შედგება შემდეგი ფაზებისაგან:

- სექტორული სტრატეგიების განსაზღვრა, ამოცანათა ანალიზი და მოთხოვნათა ჩამოყალიბება.
- პოტენციური პროექტების განსაზღვრა და საპროექტო განაცხადების ფორმულირება.

(ამ ეტაპზე გადაწყვეტილება უნდა იქნეს მიღებული იმის თაობაზე, მოხდეს თუ არა საბიუჯეტო სახსრების განაწილება პროექტის რეალურობის წინასწარ მოკვლევაზე).

- პროექტის რეალურობის წინასწარი მოკვლევა და პროექტების შერჩევა.

(ამ ეტაპზე უნდა განისაზღვროს, მოხდეს თუ არა საბიუჯეტო სახსრების განაწილება პროექტის რეალურობის მოკვლევაზე).

- პროექტის რეალურობა მოკვლევა და პროექტების დეტალური ფორმულირება.
- პროექტებისა და სანდოების გადაწყვეტილებების ტექნიკური შეფასება.

(ამ ეტაპზე გადაწყვეტილება უნდა იქნეს მიღებული იმის თაობაზე, მოხდეს თუ არა პროექტების ბიუჯეტში ჩართვა).

- პროექტების განხორციელება (პროექტში მონაწილე უცხოელების დაკომპლექტება, პროექტის დაგეგმვაში რეგულარული ცვლილებების შეტანა, პროექტის მონიტორინგი და საბუღალტრო აღრიცხვა).
- მიმდინარეობის ანალიზი პროექტის განხორციელების პერიოდში და მისი დასრულების შემდეგ პროექტის შედეგების შეფასება.

ევროკომისიის მიერ გამოცემულ “საპროექტო ციკლის მართვის” (1993) სახელმძღვანელოში შემუშავებული სამართლებრივი სქემა სასარგებლო ინსტრუმენტია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სახელმწიფო პოლიტიკასა და პროექტის მომზადებას შორის შესაბამისი კავშირები დამყარდეს.

რადგან პროექტის მომზადების თითოეულ ეტაპზე აუცილებელია გადაწყვეტილების მიღება იმის თაობაზე, მოხდეს თუ არა მომდევნო ეტაპზე გადასვლა, ამისათვის პროექტის დეტალურის მოკვლევები უნდა მოიცავდეს ყველა იმ ტექნიკურ ელემენტს, რაც საჭიროა პროექტის ანალიზისათვის და რისი საშუალებითაც გაადვილდება ასეთი გადაწყვეტილებების მიღება.

3. პროექტების შეფასება და შერჩევა

ა. შეფასებისა და შერჩევის ფაზები

ვიდრე მოხდება იმის შემოწმება, ჩართული უნდა იყოს თუ არა პროექტი ბიუჯეტში, აუცილებელია:

- შეფასებულ იქნას პროექტების “ხარისხი”: ამისათვის აუცილებელია მოხდეს დანახარჯებისა და სარგებლის სრულყოფილი განსაზღვრა; გარკვევა – მატერიალური თუ არამატერიალური ისინი. განხილულ უნდა იქნას აგრეთვე თანმდევი ეფექტებიც (რომლებიც შეიძლება იყოს ნეგატიური – მაგალითად, გარემოს დაბინძურების შემოქმედების შემთხვევაში, ან პოზიტიური - წყალდიდობისაგან თავდაცვის შემთხვევაში). ზოგიერთი პროექტის შემთხვევაში შესაძლოა საჭირო იყოს სიღარიბის ან გარემოზე შემოქმედების შეფასება. აუცილებელია მოხდეს მატერიალური დანახარჯებისა და სარგებლის რაოდენობის განსაზღვრა, ხოლო არამატერიალური დანახარჯები და

სარგებელი კი ხარისხობრივი მაჩვენებლებით უნდა განისაზღვროს. ქვემოთ განხილული ეკონომიკური ანალიზის მეთოდებით წარმოდგენილია ის სქემა, რომლის საფუძველზეც ხდება პროექტის ხარისხის შეფასება. ტექნიკის ხიროლუე დამოკიდებულია სექტორზე და პროექტის სიდიდეზე (მცირე პროექტებისათვის საკმარისი იქნება მარტივი კრიტერიუმების სისტემა).

- მოხდეს იმის შემოწმება, შეირჩა თუ არა პროექტის ამოცანების შესრულების საუკეთესო ვარიანტები; მნიშვნელოვანი მოცულობის პროექტებისთვის ეს შეფასება დანახარჯებისა და სარგებლის, დანახარჯების ეფექტურობის ან უმცირეს დანახარჯთა ანალიზის შედეგი უნდა იყოს.
- მოხდეს სუსტი პროექტების შეჩერვის გზით გამოირცხვა, რაც სხვადასხვა კრიტერიუმების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს.

ბ. პროექტების ეკონომიკური ანალიზი

სახელმწიფო პროექტების ანალიზი სირთულის გადასაჭრელად, ბუნჯამინ ფრანკლინმა ჩამოწერა დადებითი (ანუ სარგებელი) და უარყოფითი (ანუ დანახარჯები) მხარეები და მოახდინა მათი დამოუკიდებელი შეფასება, რაც მნიშვნელობის ციფრული ხარისხების მინიჭების გზით მოხდა (სანგი, 1988). ამ პროცედურაში ("Moral and Prudential Algebra") შედგენებულია პროექტების ეკონომიკური ანალიზის თანამედროვე მეთოდები. იგი კლავდა აქტუალური რჩება მცირემასშტაბიანი პროექტების შეფასებისთვის, რომლებსთვისაც რთული ანალიზების ჩატარება არამომგებიანი იქნება.

პროექტის ეკონომიკური ანალიზი მოიცავს შემდეგ ელემენტებს: (1) ფინანსური ანალიზი; (2) ეკონომიკური ანალიზი; (3) ფისკალური ზემოქმედების ანალიზი; (4) სოციალური ეფექტურობის ანალიზი (საჭიროების შემთხვევაში). ეკონომიკური ანალიზი შეიძლება გამოყენებულ იქნას როგორც სტრატეგიისა და პროგრამების, ისე პროექტების ზემოქმედების შეფასებისათვის. მისი გამოყენება სტრატეგიისა და პროგრამების მიმართ უფრო რთულია, ვიდრე პროექტების მიმართ, რადგან სტრატეგიასა და პროგრამებს ზემოქმედების უფრო ფართო სფერო აქვს.

დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი (CBA) გულისხმობს სამ ლოგიკურ ეტაპს (ვარდი, 1994): (1) პროექტის ან პროგრამის ამოცანების განსაზღვრას და მათი მიღწევის ალტერნატიული გზების დასახვას; (2) თითოეული ალტერნატიული მიდგომის ზეფრული (ან ზრდადი) ზემოქმედების ანალიზს; (3) გაზრდილი დანახარჯების და სარგებლის შედარებას. CBA-ისთვის აქტივებულია პროექტის უშუალო და არაპირდაპირი დანახარჯებისა და სარგებლის შეფასება შესაბამისი დისკონტის ნორმის (იხ. ქვემოთ) გამოყენებით, რათა გამოთვლილ იქნას იმ დანახარჯებისა და სარგებლის ღირებულება, რაც მომავალში სხვადასხვა დროს წარმოიშობა. როცა პროექტის შედეგები ნაწილობრივ არამატერიალურია (მაგალითად, ჯანდაცვისა და განათლების სექტორში), ან ალტერნატივათა ზემოქმედება მსგავსია რაოდენობის, ხარისხისა და დროის მაჩვენებლების თვალსაზრისით, ანალიტიკოსები იყენებენ უმცირეს დანახარჯთა და დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზს. უმცირეს დანახარჯთა ანალიზით ხდება სხვადასხვა ალტერნატივათა დანახარჯების შედარება. დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზისას ადარებენ იმ ალტერნატიულ მიდგომებს, რომლებსაც განსხვავებული ზემოქმედება აქვთ და ანგარიშობენ დანახარჯთა ეფექტურობის კოეფიციენტებს (მაგალითად, პროექტის ერთ ერთეულზე გაწეული ხარჯები).

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში შემუშავებულ იქნა პროექტების³ ეკონომიკური ანალიზის თეორიული და მეთოდოლოგიური მიდგომები, რათა შექმნილიყო ისეთი მეთოდები, რომელთა საშუალებითაც მოხდებოდა სხვადასხვა პროექტების საზოგადოებრივი შემოსავლების განაგარიშება. აქვე იგულისხმებოდა მათი დისტრიბუციონალური შედეგები და საბაზრო მონაცემების დამახინჯების ფარული ფასების შეფასებათა საშუალებით გასწორება. ამჟამად, ასეთი ტექნიკის გამოყენება ნაკლებად საჭირო. დღევანდელი ეკონომიკური სისტემები უფრო ღიაა, ხოლო საბაზრო მონაცემთა დამახინჯების რისკი კი კლებულობს. უფრო მეტიც, მთავრობის, როგორც ინვესტიციის როლი მცირდება, ხდება სახელმწიფო საწარმოების რეინტეგრაცია, ხოლო საწარმოებში, რომლებიც სახელმწიფო სექტორში რჩებიან, უფრო მეტი ვერაღდება ეთმობა ისეთ მარეგულირებელ მექანიზმებს, რომლებიც ხელს უწყობს კონკურენტული ბაზრების მსგავსი გადარწმუნებულების მიღებას. თუმცა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში, სადაც ჯერ კიდევ არსებობს საბაზრო მონაცემთა დამახინჯების შემთხვევები, ფარული ფასების გამოყენება კვლავაც აქტუალური რჩება (მაგალითად, ენერჯო სექტორში).

წარსულში დიდი იმედები მყარდებოდა პროექტების ეკონომიკური ზემოქმედების ანალიზის ტექნიკაზე. CBA წარმოადგენს ანალიტიკურ სტემას, რისი საშუალებითაც უნდა მოხდეს ფაქტებისა და მონაცემების შიშობება, პროექტთა დანახარჯებისა და ზემოქმედების განსაზღვრა, მათი რაოდენობის დადგენა და შეთავაზებულ საპროექტო ვარიანტებზე ყურადღების გამახვილება. თუმცა, “შეფასების სამუშაოების ნატარუსის ყოველ ეტაპზე კამპეტენტური დადგენის გაკეთება მიიღწევა დადებითი შედეგებისათვის” (სანგი, 1998). კაპიტალდაბანდების უკუგების მაჩვენებლის (IRR) განაგარიშებისას პროექტის ანალიტიკოსს მოეთხოვება იმ საჭირო მონაცემის შეგროვება, რაც აუცილებელია პროექტის შეფასებისათვის (თუმცა, თავად კალკულაცია ნაკლებად მნიშვნელოვანია). უდავოა, რომ კაპიტალდაბანდების უკუგების დაბალი მაჩვენებლის არსებობის შემთხვევაში არ უნდა მოხდეს პროექტის მონორიცინა, ხოლო კაპიტალდაბანდების გაზრდილობა მაჩვენებელმა კი მხოლოდ იმაზე მიანიშნოს, რომ მოხდა ციფრებით მანიპულირება, რათა შესრულებულიყო გვერდითი მაჩვენებელი.

ეკონომიკური ანალიზის მეთოდები საჭიროა რამდენიმე სექტორში პროექტების გასაანალიზებლად (მაგალითად, წარმოებისა და ინფრასტრუქტურის სექტორებში დიდი მოცულობის ცვლა პროექტისათვის აუცილებელია CBA-ის სისტემატურად განხორციელება). სხვა სექტორებში სასურველია მოხდეს პროექტების უმცირეს დანახარჯთა და დანახარჯთა ეფექტურობის ანალიზი. მათი სირთულის ზარისხი დამოკიდებული იქნება პროექტის მოცულობაზე.

CBA-ის ან სხვა ტექნიკის გამოყენებით სანეესტიციო პროგრამების შეფასებისას მთავრობისათვის მნიშვნელოვანია გადაწყვეტილის, თუ დისკონტის რა ნორმა გამოიყენოს. ყოველივე ეს წარმოშობს რთულ ეკონომიკურ (ან პოლიტიკურ) საკითხებს, რომლებიც სრულად არ არის გადაწყვეტილი არსებულ ლიტერატურაში.¹⁴ OECD-ის წევრ უმეტეს სახელმწიფოთა მთავრობები აწესებენ სახელმწიფო დისკონტის ნორმას (ან ნორმებს), რომელიც სახელმწიფო ხესხებზე რეალური პროცენტის ტოლფასია, ან დაწესება ხდება იმ დონეზე, რომელიც მოგების იმ რეალური ნორმის ტოლია, რაც კერძო სექტორშია მიღებული. ამ არგუმენტებით ციფრები 3-დან 10%-მდე მერყეობს რეალური მაჩვენებლებით.

დისკონტის ნორმა სახელმწიფო სექტორში ორ მიზანს ეწახსურება. ანალიზის სხვადასხვა ფორმების გამოყენებისას (მათ შორის CBA და დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზი) იგი დროებითი უპირატესობის კოეფიციენტის როლს ასრულებს, რათა განსაზღვრულ იქნას, თუ რა ზარისხით არის საზოგადოება დანატრეყებული მომავალი თაობის მარცხინაში შეზღავნების მიღებით. ანალიზის სხვა ფორმები გამოიყენება (მათ შორის ხარჯებისა და რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლის კომპარაციული შეფასება და სახელმწიფოს პროდუქტის თვითღირებულების კალკულაცია) კაპიტალის ღირებულების გაანგარიშებისათვის და სახელმწიფო სექტორის პროდუქტის ღირებულების ისე შეფასებისათვის, რომ მოხდეს მისი ეფექტური შედარება კერძო სექტორის პროდუქტის ფასებთან. თუმცა, ბევრი ქვეყანა ამ ორივე მიზნისათვის ერთი და იგივე ციფრს იყენებს. ეს გაცილებით მარტივია ადმინისტრაციული თვალსაზრისით (იხ. სპაკანი, 2000).

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ბევრ ქვეყანას შესწევს უნარი მოამზადოს პროექტების ტექნიკური გეგმა, მაგრამ ნაკლები გამოცდილება აქვს პროექტების ეკონომიკურ ანალიზში. რამდენიმე ქვეყანაში უკვე მიმდინარეობს ამ პრობლემების მოგვარება, მაგრამ ზოგჯერ ამას მხოლოდ ფორმალური სახე აქვს (მაგალითად, საჯაროდებულია პროექტების ფორმებში კაპიტალდაბანდების უკუგების მაჩვენებლის წარდგენა). პროექტების შეფასების ანალიზურ მიღვამას შემდგომი დახვეწა ესაჭიროება.

1970-იან წლებში ხშირად აცხადებდნენ, რომ შესაძლო იყო პროექტების ისეთი ინდიკატორების საშუალებით შეფასება, როგორცაა შემოსავლების შეფარდება ხარჯებთან, ხოლო შედეგად – უმაღლეს კატეგორიას მიკუთვნებული “პროექტების” შერჩევა ფინანსური ზღვრების დაწესებამდე მომხდარიყო. 1990-იან წლებში გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ერთ-ერთმა ქვეყანამ სცადა ყოველივე ამის განხორციელება, რაც წარუბეჭდებელი დაშავდა. სხვადასხვა სექტორების პროექტების შედარება ასეთი კრიტერიუმების გამოყენებით ყოველთვის სარისკოა და ფაქტურად, შეუძლებელიც. უფრო მეტიც, პროექტების შეფასება დამოკიდებულია მათზე დაწესებულ მთლიან ფინანსურ ზღვრებზე და არა პირიქით!¹⁵ ამ თვალსაზრისით პროექტების ეკონომიკური ანალიზი მნიშვნელოვანია, მაგრამ მისი საშუალებით შეუძლებელია ამოკანათა ოპტიმალური ბალანსის მიღწევა. ამის შესავლად, მრავალკრიტერიუმინი ანალიზი შეიძლება სასარგებლო იყოს უნივერსალური პროექტების შედარებისას ქვესექტორის ან პროგრამის

ფარგლებში. თუმცა, მრავალკრიტერიუმიანმა ანალიზმა შეიძლება აბსურდულ შედეგებამდე მიგვიყვანოს, თუ იგი ინვესტიციის სექტორებს შორის, ან სხვადასხვა პროგრამებს შორის რესურსების განაწილების გაანგარიშებისთვის იქნება გამოყენებული. პროგრამის ფარგლებში პროექტების შედარებისას აუცილებელია მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის სიფრთხილით გამოყენება. მისი საშუალებით უნივერსალური პროექტები შესაძლოა არასათანადოდ შეფასდეს, მაშინ, როცა “სუვეიფიკურობის წესი” გვაისწავლის, რომ უმეტეს შემთხვევაში, იგი უფრო ეფექტური შეიძლება იყოს იმ პროექტების არჩევისათვის, რომლებიც საჭიროა დასახული ამოცანების მისაღწევად.¹⁶

გ. პროექტების შერჩევა

შერჩევაში იგულისხმება პროექტების პორტფელიდან სუსტი პროგრამების სექტორული ბიუჯეტის განხილვებიდან ამოღება. დარგობრივმა სამინისტროებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ მათი დაქვემდებარებული უწყებების მიერ მოზადებული პროექტები შესაბამისი იყოს სექტორული სტრატეგიისა და გამოყენებულ იქნას ყველაზე ნაკლებდანახარჯიანი საშუალებები, რათა მოხდეს საპროგრამო ამოცანების შესრულება (ასევე, შესაძლოა წარმოდგენილ იქნას დანახარჯებისა და სარგებლის ან დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზის შედეგები). ასევე, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მათი შესაბამისობა სამინისტროს ზოგად სტრატეგიულ მიზნებთან (მაგ.: სექტორული სტრატეგიული გეგმა და სახელმწიფო საწარმოების ბიზნეს გეგმა).

პროექტების შერჩევისას აუცილებელია მოხდეს ინფორმაციის შეგროვება და შეფასება შემდეგ სფეროებთან დაკავშირებით:

- პროექტის შესაბამისობა სექტორულ და სახელმწიფო სტრატეგიებთან (შეფასება უნდა განხორციელდეს პროექტის განსაზღვრისთანავე).
- უნდა ჩატარდეს დანახარჯებისა და სარგებლის ან დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზი. უფრო მცირე მასშტაბიანი პროექტებისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნას მარტივი კოეფიციენტები (მაგალითად, საკლასო ოთახისათვის გაწეული ხარჯები თითოეულ სტუდენტზე). ახალი ნაგებობების შექმნა ან აგება სისტემატურად უნდა შეეადართ არსებული ნაგებობების რეაბილიტაციის ღირებულებას.
- უნდა მოხდეს პროექტის ფისკალური ზემოქმედების შეფასება. ასევე, უნდა შეფასდეს ზრდადი პერიოდული ხარჯები, მათ შორის თანამშრომელთა დაქირავების პროგნოზები. ზოგიერთი პროგრამების ან უწყებების (მაგალითად, გზის მშენებლობა) პერიოდული ხარჯების შეფასებისთვის საჭიროა როგორც კაპიტალდაზღვევის, ისე პერიოდული ხარჯების ბიუჯეტის პროგნოზირება, რათა გათვალისწინებულ იქნას პერიოდული რემონტისთვის საჭირო მოწყობილობის შექმნა.
- სარგებლობაზე მოსარგებლის დაწესების პოლიტიკის განსაზღვრა, როცა პროექტი მიზნად ისახავს საზოგადოებისათვის საჭონის მიწოდებას ან მომსახურების გაწევას.
- გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (საჭიროების შემთხვევაში).
- სიღარიბის ზემოქმედების შეფასება (მაგალითად, სოციალურ სექტორში განსაზღვრული პროექტებისთვის).
- ორგანიზაციული ღონისძიებების უზრუნველყოფა, რათა განხორციელდეს პროექტი და განმტკიცდეს მისი ეფექტურობა.

შერჩევის შეიძლება პქონდეს “ღია/ხარა” შეკითხვების ფორმა. უნდა შეირჩეს მხოლოდ ის პროექტები, რომლებიც ყველა მოთხოვნას აკმაყოფილებს.

4. ბიუჯეტის შედგენა

ა. პროექტების გადარჩევა

შეფასება და შერჩევა არ არის საკმარისი იმის გადასაწყვეტად, ჩართულ იქნას თუ არა პროექტი ბიუჯეტში. როგორც მეხუთე თავში იქნა განხილული, დარგობრივი სამინისტროების ბიუჯეტები და პროგრამები მკაცრი შეზღუდვებით უნდა მომზადდეს. პროექტების გადარჩევა გულისხმობს შემდეგი ორი საქმიანობის ურთიერთქმედებას: (1) პროგრამებს და ქვესექტორებს შორის რესურსების განაწილებას და (2) პროგრამის ან ქვესექტორის ფარგლებში პროექტების გადარჩევას.

თუ შერჩევის პროცესის შედეგად გადაწყვეტა რამდენიმე პროექტის ამოღება, თანაბრად უნდა შემცირდეს შესაბამისი პროგრამებიც. პროექტების შერჩევას და რესურსების განაწილებას შორის ურთიერთკავშირის ხარისხი სხვადასხვა სექტორში განსხვავებულია. მაგალითად, რკინიგზის პროექტის ამოღებამ ან შეჩერებამ შესაძლოა გამოიწვიოს უფრო მეტი რესურსის გამოყოფა საგზაო სექტორისათვის, ან ტრანსპორტის სამინისტროს ბიუჯეტის შემცირება. მაგრამ სკოლის მშენებლობის პროექტის ამოღებამ შეიძლება შექმნას სასკოლო წიგნების შექმნის ბიუჯეტის გაზრდის სტიმული იმის გათვალისწინებით, რომ დაწყებითი განათლების საბიუჯეტო ზღვრები უცვლელია.

პროგრამის ან ქვესექტორის ფარგლებში უნდა მოხდეს საინვესტიციო პროექტების დაბალანსება მიმდინარე დანახარჯების მიმართ. როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, სისტემატურად უნდა ხდებოდეს მშენებლობის ახალი პროექტის ღირებულების არსებული ნაგებობების რეაბილიტაციის ხარჯებთან შედარება. თუმცა, პროგრამის ოპტიმალური შემადგენლობა დამოკიდებულია სექტორში არსებულ საერთო პოლიტიკაზე (მაგალითად, სკოლის მშენებლობის პროექტის კომპენსირება სასკოლო წიგნების შესყიდვის პროგრამით საგანმანათლებლო პოლიტიკის მიერ მოსაგვარებელი საკითხია).

განსაზღვრული პროგრამებისა და ქვესექტორების ფარგლებში პროექტების გარკვეული კრიტერიუმების მიხედვით შეფასება შესაძლოა სასარგებლო იყოს პროექტების გადარჩევისას. მაგრამ, პროექტების გადარჩევისათვის აუცილებელია სხვადასხვა მიდგომების გამოყენება, რაც სექტორზე დამოკიდებულია. მაგალითად, თუ დარგობრივმა სამინისტროებმა მოამზადეს დეტალური პროგრამები და დადასტურეს მათი ეკონომიკური ეფექტურობა, პროექტების გადარჩევა სტრატეგიული პრიორიტეტების მიხედვით უნდა მოხდეს, ხოლო ვალები კი პროგრამათა ფარგლებში განისაზღვროს (მაგ.: ტელეკომუნიკაციების სექტორის ბიზნეს-გეგმა, ტრანსპორტის ბიუჯეტის გეგმა, ენერჯო-რესურსების გეგმა და ა. შ.). სახელმწიფო საწარმოებზე გასაცემი სუბსიდების ბიუჯეტის მომზადებისათვის (ან სახელმწიფო საწარმოების პროექტების დაფინანსებისათვის) აუცილებელია ამ საწარმოების ბიზნეს-გეგმების განხილვა. სახელმწიფო საწარმოს ან ავტონომური უწყების პროექტების ფინანსური სიცოცხლისუნარიანობა ყოველთვის ერთეულის შესაძლებლობების და მისი სტრატეგიული პრიორიტეტების, და არა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის ან გრძელვადიანი ხარჯ-თაღრიცხვების ფარგლებში უნდა შეფასდეს.

ბ. კაპიტალური დანახარჯების მომავალი ფისკალური ზემოქმედების პროგნოზირება

კაპიტალდამანდებთა ბიუჯეტების მომზადებისას ყოველთვის საჭიროა დანახარჯთა პროგნოზირება. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საინვესტიციო პროექტების მომავალი ხარჯები (მათ შორის პერიოდული ხარჯები) სისტემატურად უნდა იქნას განხილული ბიუჯეტის მომზადებისას. დიდი მოცულობის მქონე პროექტების მომავალი ხარჯების გადასხედა პერიოდულად უნდა ზორცილდებოდეს შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროებისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ. მცირე მასშტაბიანი პროექტები ერთად უკვლავდება (მაგალითად, პროგრამის ნაწილი), მაგრამ დარგობრივმა სამინისტროებმა მუდმივად უნდა მოახდინონ მათი მომავალი ხარჯების გადასხედა და მათი ბიუჯეტის მიმდინარე ღონისთან შედარება.

დავანაშაუბა დავაროების დამარ პროექტების განხორციელების პრობლემების გარეშის ერთ-ერთი ყველაზე ზნარი მიზეზი მომდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ წლიური ბიუჯეტი ახალი პროექტის მთლიანი ხარჯების მხოლოდ მცირე ნაწილს მოიცავს, რაც რამდენიმე წელს შეიძლება გრძელდებოდეს. დიდი მოცულობის პროექტები საკმარისად უნდა დაფინანსდეს დაწყების მომენტში, რათა დაფარულ იქნას მათი განხორციელების და დასრულების ყველა მომავალი ხარჯი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, უკეთესია არ მოხდეს მათი ბიუჯეტში გათვალისწინება. მაშინაც კი, როცა არ ხდება გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების მომზადება, აუცილებელია საინვესტიციო პროექტების მომავალი ხარჯების ფისკალური მგვარადობის

შეესაბა და საჭიროების შემთხვევაში, სხვა პროგრამებში ან სექტორებში დამატალანსებელი დანახოვების განსაზღვრა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი უნდა იყოს საინვესტიციო პროექტების/პროგრამების მთლიანი ხარჯები და მათი განხორციელების განრიგი. ფორგარდული ვალდებულებების აღებაზე ნებართვების ბიუჯეტში ჩართვა ფექტური ინსტრუმენტია მომავალი საინვესტიციო დანახარჯების გასაკონტროლებლად. იმ შემთხვევაში, როცა არ ხდება ფორგარდული ვალდებულებების მართვა, გამოიყენება მიღებული გამოცდილების საფუძველზე შემუშავებული მეთოდები. პროექტთან დაკავშირებული გრძელვადიანი კონტრაქტების მთლიანი თანხა არ უნდა აჭარბებდეს წლიურ საბიუჯეტო პროგნოზებს გამრავლებულს ამ კონტრაქტების შესრულებისათვის საჭირო წლების რაოდენობაზე.

გ. გრძელვადიანი პროგრამების შემუშავება

პროექტები წინასწარ უნდა მომზადდეს. ამისათვის კი საჭიროა გრძელვადიანი საინვესტიციო პროგრამების გარკვეული ფორმით შემუშავება. სექტორთა უმეტესობაში, კერძოდ კი იმ სექტორებში, რომლებიც პასუხს აკებენ სახელმწიფო ინფრასტრუქტურულ პროგრამებზე, დარგობრივმა სამინისტროებმა უნდა მოამზადონ შიდა გრძელვადიანი საინვესტიციო პროგრამები, რომლებიც შეასრულებს ინდივიდუალური საინვესტიციო პროექტების შესახებ განაცხადების მომზადების სქემის როლს. იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული ძალისხმევათა ფუჭი ხარჯვა პროექტების დაფინანსების დიდი ოდენობის განცხადების მომზადებაზე, დარგობრივმა სამინისტროებმა უნდა გაითვალისწინონ, რომ უმეტეს შემთხვევაში მათი რესურსების მიმდინარე დონე მომავალში არ გაიზარდება. ამ ტიპის შიდა სამუშაო დოკუმენტების მომზადებისთვის არ არის აუცილებელი გამოყენებულ იქნას საერთო-სამთავრობო გრძელვადიანი ბიუჯეტის შედგენის პროცედურა.

იმ პროექტების მომზადება, რაც ზანგრძლივი ტექნიკური კვლევების ჩატარებას, კერძო სექტორთან კონტრაქტების გაფორმებას ან ადგილობრივ მთავრობებსა და სახელმწიფო საწარმოებს შორის ხარჯების განაწილებას გულისხმობს, ზშირად რამდენიმე წელიწადი სჭირდება. ეეროკავშირის წევრ ბევრ სახელმწიფო-ფოში დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტების მომზადება შეიძლება ერთი დეკადის მანძილზე გავრტელდეს. ეს მოსამზადებელი სამუშაოები ზშირად დადასტურებულია სხვადასხვა პროგრამული დოკუმენტთ (მაგალითად, როგორცაა ინფრასტრუქტურული გეგმები), ასევე, მთავრობის სხვადასხვა სახის გადაწყვეტილებებით. სიფრთხილე საჭირო ისეთი კონტრაქტების დადებისას, რომლებმაც შეიძლება გამოიწვიოს მომავალი დანახარჯები. აუცილებელია სისტემატურად იქნას მიღებულ ფინანსთა სამინისტროს კონსულტაციები იქამდე, ვიდრე მოხდება კონტრაქტების მთავრობისათვის განსაზღვრულად დაბრუნება. ასეთი ვალდებულებები გამჭვირვალე ფორმით უნდა იყოს წარმოდგენილი. მოსამზადებელი სამუშაოების ბიუჯეტში ჩართვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღებამდე უნდა გაირკვეს, თუ რამდენად რეალურია მთლიანი პროექტის დაფინანსება.

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, ზოგიერთი ქვეყანა პერიოდულად ამზადებს პროგრამულ კანონებს, რაც სექტორის ან ქვესექტორის ფარგლებში დიდი მოცულობის საინვესტიციო პროგრამების მომზადების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს. ასეთი კანონებით არ უნდა იქნებოდეს უფლება მომავალი დანახარჯების გაწვევაზე. მინისტრთა საბჭოსთვის პროგრამული კანონების პროექტის წარდგენამდე, ფინანსთა სამინისტრომ უნდა შეაფასოს მათი მომავალი ფისკალური ზემოქმედება და შეამოწოს, თუ რამდენად შეესაბამება შთავაზებული პროგრამა მთავრობის საშუალოვადიან ფისკალურ ამოცანებს.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყნის მიერ გამოყენებული ფორმალური პროცედურა შედგება განახლებადი სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების მომზადებისაგან.

5. განახლებადი სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამები (PIP)

ა. რას წარმოადგენს PIP?

PIP-ის საშუალებით იქმნება საინვესტიციო პროგრამების შექმნისა და პროექტების გადარჩევის სქემა. ასევე, იგი მიზნად ისახავს გამოყოფილი რესურსების კოორდინაციას და გარე რესურსების პრიორიტეტულ სფეროებში მიმართვას. ამ პროგრამების საშუალებით იქმნება გარე წყაროებით დაფინანსებული

პროექტების დაგეგმვის საფუძველი, რომლებიც უნდა მოზადდეს და განხილულ იქნას დონორებთან ერთად 2 ან 3 წლით ადრე. PIP მოიცავს როგორც კაპიტალურ, ისე მიმდინარე დანახარჯებს, რომლებიც დონორების მიერ ამ ტიპის პროექტების საშუალებითაა დაფინანსებული.¹⁷

ზოგადად, PIP-ის ძირითადი ელემენტები შეიძლება შემდგენიად ჩამოყალიბდეს:

- PIP მოიცავს საიდან ოთხ წლამდე პერიოდს, სადაც ნაჩვენებია პროექტის წლიდან წლამდე გასაწევი ხარჯები (კაპიტალური და მიმდინარე) იმ ფონდების ბალანსთან ერთად, რომლებიც აუცილებელია პროექტების დასრულებისთვის PIP-ის შემდგომი პერიოდის განმავლობაში.
- PIP შვადდება ყოველწლიურად განახლებად საფუძველზე, რათა მოხდეს ეკონომიკურ და ფინანსურ გარემოში ცვლილებებთან ადაპტირება. ყოველი წლის ბოლოს ხდება PIP-ის პერიოდის პირველი წლის ამოღება და მომდევნო წლის დამატება.
- PIP-ის პირველი წელიწადი მოიცავს მხოლოდ იმ პროექტებს, რომელთა განხორციელებაც მტკიცედია გადაწყვეტილი და რომლებიც სრულად შესაძლებელია სექტორის წლიურ ბიუჯეტს. მომდევნო წლებში მოცემულია იმ პროექტთა ჩამონათვალი, რომელთა განხორციელებაც დაგეგმილია, ასევე, ამ პროექტების ხარჯთაღრიცხვები.
- მიღებული დახმარებით დაფინანსებული პროექტებისთვის ხშირად გამოიყენება შემდეგი მიდგომა: (1) PIP-ის პირველი წელი მოიცავს მხოლოდ იმ პროექტებს, რომლებიც უკვე დაფინანსებულია ან მათ დაფინანსებასთან დაკავშირებით მიმდინარე მოლაპარაკებები წარმატებით მიმდინარეობს; (2) მეორე წელიწადი მოიცავს პროექტებს, რომელთა დაფინანსებაც ნაოღარ არის განსაზღვრული; (3) მესამე წელიწადი მოიცავს იმ პროექტებს, რომელთა დაფინანსების წყარო ჯერ არ არის განსაზღვრული. როგორც ქვემოთ იქნება განხილული, უკეთესია, თუ მეორე და მესამე წლების ბიუჯეტების შედგენა უფრო შეზღუდულად მოხდება.
- PIP მოიცავს როგორც ადგილობრივი, ისე გარე წყაროებით დაფინანსებულ საინვესტიციო პროექტებს, მოუხდავად მათი ეკონომიკური ბუნებისა. ამგვარად, PIP შეიძლება მოიცავდეს როგორც მიმდინარე, ისე კაპიტალურ დანახარჯებს.

ბ. PIP-ის პოტენციური სისუსტეები

საინვესტიციო პროგრამების შემუშავება დანახარჯთა გრძელვადიანი დაგეგმვის ცვლადზე რთული ნაწილია. გათვლებით ადვილია საოპერაციო საქმიანობათა მომავალი ხარჯების შეფასება, ვიდრე საინვესტიციო პროექტებისა, რომლებზეც მრავალი ტექნიკური ფაქტორი ახდენს ზემოქმედებას. უფრო მეტიც, საინვესტიციო დანახარჯები ძლიერი პოლიტიკური შეწყობის (პოლიტიკური მოსაზრებებით გამოყოფილი სახელმწიფო დოტაციები) პირობებში გაიწევა და კორუფციისათვის უფრო მეტ საშუალებას იძლევა, ვიდრე მიმდინარე დანახარჯები. ეს განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში ხდება, რომელთაც მმართველობის სუსტი სისტემები აქვთ (იხ. ტანზი, 1997).

ყოველივე ამის შედეგად, კაპიტალდახანდებათა პროგრამების მოზადებისათვის საჭიროა როგორც დისციპლინირებული პროცედურები, ისე მაკროეკონომიკის საეკონომიკური მონაცემების მოწოდება. ის ფაქტი, რომ ახალი პროექტები, პროგრამები და სტრატეგიები შეიძლება ჩართულ იქნას PIP-ში, თავისთავად არ აწესრიგებს PIP-ის პრობლემას. მრავალრიცხოვანი განაცხადების მიღების გამო, ფინანსთა სამინისტრო ნაკლები წინააღმდეგობების შემოთაღწერად გზას აირჩევს, კერძოდ, სუსტ პროექტებს PIP-ის მეორე და მესამე წლების ბიუჯეტებში ჩართავს იმ განზრახვით, რომ მოხდეს მათი მოკვანებით ამოღება. ამის შედეგად, PIP-ის მომდევნო წლებში დგება მოთხოვნათა ჩამონათვალი, ან ხდება სუსტი პროექტების შესაბამისი ანალიზისა და დეტალური შესწავლის გარეშე განხორციელება.

მეორე და მესამე წლებისათვის მონაცემთა შეგროვების მიმართ უნდა არსებობდეს უფრო მკაცრი მიდგომა. აქ იგულისხმება PIP-ში მხოლოდ იმ პროექტების ჩართვა, რომელთა დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილება მტკიცედია მიღებული და დაფინანსების წყაროც გარკვეულია (ან არსებობს ამის დიდი ალბათობა). ის თქმა უნდა, ასეთ PIP-ის, რომელიც ძირითადად უკვე დამტკიცებული საინვესტიციო

პროგრამების პროგნოზების მოიცავს, არ ექნება მაღალ დონეზე შემუშავებული ხარვეზით პროგრამების თეორიული უპირატესობები. მაგრამ, გამოადილება აწვენებს, რომ PIP-ის უმეტესობა ყოველწლიურად წინაწარი პროექტიდან შვადდება. ისინი არ წარმოადგენს ნამდვილ "განახლებად" პროგრამებს.

რამდენიმე გარდამავალი ეკონომიკის მქონე და განვითარებად ქვეყანაში PIP-ის შესაძლოა ზოგჯერ უფრო მეტი დატვირთვა მქონდეს და არ იყოს მხოლოდ უბრალო მოთხოვნათა ჩამონათვალი, რომელიც დონორების და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების დახმარების მოსაზიდად გამოიყენება. სწორად ასეთი ჩამონათვალი სიტყვებში შვადდება და მოიცავს დიდი ოდენობის არაპროირიტეტულ პროექტებს. საბუნდროდ, მათი რილი ბიუჯეტის ფორმულირებაში მცირეა. მიუხედავად ამისა, PIP-ის ზღვრული სარგებლობა პროგრამების შემუშავების პროცესის საიმელოობის დაკარგვით არის გაქარწყლებული.

ზოგჯერ ხდება როგორც "ძირითადი", ისე "არაძირითადი" PIP-ის მოშვადება. როგორც მეხუთე თავში იქნა განხილული, ბიუჯეტის და ხარვეზით პროგრამების შვდგენისას ასეთი განსხვავება არის მძიმე გადაწყვეტილებათა მიღების თაიდან აცილების მდელლობა. უზეობისა PIP საერთოდ არ მოშვადდეს, ვიდრე ის იყოს არაძირითადი PIP, ან PIP-ის მოთხოვნათა ჩამონათვალი.

PIP-ის მოშვადების პროცესი სწორად მხოლოდ ინდივიდუალური პროექტების განხილვას გულისხმობს, სადაც არ ხდება მათი სახელმწიფო სტრატეგიული პროირიტეტების, ან საშუალოვადიანი ფისკალური და საბიუჯეტო სტრატეგიის კრილში დანახვა. სინამდვილეში, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ის რამდენიმე ქვეყანა, რომლებიც PIP-ის აშვადებენ, დოკუმენტს ასობით უწნიშვნელო პროექტით ავსებენ, მაშინ, როცა დიდი მოცულობის მქონე საინვესტიციო პროგრამები მხოლოდ უზეშად ფასდება და არ განიხილება მთავრობაში (განსაკუთრებით, როცა ეს პროექტები "პოლიტიკურად" წნიშვნელოვანია).

გ. სრულყოფილი PIP-ის მოშვადების პრობები

PIP ბიუჯეტთან ერთად უნდა მოშვადდეს და ჩავდეს დანახავათა იმ ჩარჩოებში, რომლებიც თითოეული მომდევნო წლისთვისაა განსაზღვრული. მისი მოშვადება ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემის მოშვადებით იწყება, სადაც ნაწვენება, თუ როგორ არის განაწილებული წლიური ხარჯთაღრიცხვები (1) დარგობრივი სამინისტროების, (2) "ინვესტიციების" (მათ შორის მიმდინარე დანახარვები, რომლებიც გარეშე წყაროებით დაფინანსებული პროექტებით იფარება) და სხვა დანახარვების, (3) დაფინანსების ადგილობრივი და გარეშე წყაროების მიხედვით. გარეშე წყაროებით დაფინანსებული დანახარვებზე დაწესებული ზღვრები შეიძლება ელასტიური იყოს. მიუხედავად ამისა, ეს ელასტიურობა შეზღუდული უნდა იყოს, რადგან გათვალისწინებულ უნდა იქნას PIP-ის ზემოქმედება როგორც ვალების მოშახსურების ხარვებზე, ისე ადგილობრივი დაფინანსების მოთხოვნებზე.

როგორც მეხუთე თავში იქნა განხილული, კაპიტალურ დანახარვებზე დამოკიდებული საწყის ზღვრების დაწესებას როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი შვარეები აქვს. ეს დამოკიდებულება სექტორზე და საინვესტიციო პროექტის ბუნებაზე. სექტორული პროექტების მოშვადების განმტკიცებისთვის PIP-ის შემუშავების თითოეული ეტაპზე აუცილებელია მიმდინარე და კაპიტალდახანდებათა ბიუჯეტების ერთობლივი ანალიზი. PIP-ის და ბიუჯეტის მოშვადებისას წნიშვნელოვანია გარკვეული ხარისხის მოწილობა მიმდინარე და კაპიტალურ დანახარვებზე რესურსების ზელახალი განაწილების პროცესში. ამისათვის კი აუცილებელია PIP-ისა და ბიუჯეტის შვდგენის პროცესების სრული გაერთიანება.

დ. რისი განხორციელება შესაძლებელია გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში?

დახმარებაზე დამოკიდებულ ქვეყანათა უმრავლესობაში ახალი სტრატეგიები ძირითადად დონორთა დახმარების პროგრამების საშუალებით ფინანსდება. ამის შვდეგად, PIP შეიძლება გამოყენებულ იქნას ამ ახალი სტრატეგიების განხილვის ინსტრუმენტად და მისი საშუალებად მოხდეს დახმარებით დაფინანსებული დანახარვების წინასწარი დავდება. ამ თვალსაზრისით, სრულყოფილ დონეზე შემუშავებული PIP შვდგენით ნაკლებად ერება გარდამავალი და საშუალო ხარისხის შემოსავლიანი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების კონტექსტს, რომლებიც უფრო იშვიათად აშვადებენ PIP-ის, ვიდრე დახმარებაზე დამოკიდებული ქვეყნები.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე იმ ქვეყნებმა, რომლებიც მოცემულ მომენტში არ აშვადებენ განახლებად

საინვესტიციო პროგრამები, უნდა განიხილონ საინვესტიციო პროექტების საბუჯეტო მართვის გაუმჯობესების საკითხები (მაგ.: მიმდინარე პროექტებისა და პროგრამების სამომავლო ხარჯთაღრიცხვების გაკეთება) და განამტკიცონ დარგობრივ სამინისტროებში ბუჯეტების მომზადებისა და შერჩევის მეთოდები. გრძელვადიანი საინვესტიციო პროგრამების შედგენისას მათ ასევე, გაამაზივილონ უნდა ყურადღება იმ სფეროებზე, სადაც ეს პროცედურა ყველაზე მეტადაა საჭირო. მაგალითად, ევროკავშირის წევრობის კანდიდატ ქვეყნებს ევალებათ კავშირში გაერთიანებამდე გამოყოფილი დახმარების სახსრების გამოყენების პროგრამების შედგენა.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანა კვლავაც დვას კაპიტალდახმარებების პროექტების დაუსრულებლობის საფრთხის წინაშე. ამისათვის საჭიროა ინვესტიციათა საეკონომიკური განხილვა და მიმდინარე პროექტების შაკარი შერჩევა იმ კრიტერიუმების გამოყენებით, რომლებიც ზევით იქნა განხილული. მაგრამ ამ სახის პროცედურა ძალზე განსხვავდება განახლებადი საინვესტიციო პროგრამების მომზადების პროცესისაგან.

თუმცა, იმ ქვეყნებმა, რომლებიც უკვე აშადაებენ PIP-ის, შესაძლოა მოისურვონ ამ პროცესის გაგრძელება იმ პირობით, რომ ისინი მოახდინენ PIP-ის პროცესის დახვეწასა და გამარტივებას, გაუმჯობესებენ ინვესტიციათა საბუჯეტო მართვას ზემოთ ჩამოთვლილი პუნქტების შესაბამისად. PIP-ის მომზადება შეიძლება იმ ქვეყნებში, რომლებიც მხოლოდ წლოურ ბუჯეტს ადვენენ. რაცა ბუჯეტის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი მთავრობის დახმარებით დაფინანსებული პროექტებისაგან შედგება, PIP-ის მომზადებით შესაძლოა სასარგებლო კავშირი დამყარდეს ბუჯეტის მომზადების პროცესსა და დონორებთან მოლაპარაკებების წარმოებას შორის იმ პირობით, რომ ზემოთ აღნიშნული გართულებები თავიდან იქნება აცილებული. ყოველი "ნაწილობრივი" გრძელვადიანი ხარჯითი პროგრამა უნდა იყოს გრძელვადიანი საბუჯეტო სტუმის ნაწილი, რომელიც შესაბამის დონეზე იქნება შედგენილი. ეს ეხება როგორც საინვესტიციო პროექტებს, ისე სექტორულ საბუჯეტო პროგრამებს.

6. პროექტების შერჩევის ორგანიზაციული ღონისძიებები

დარგობრივი სამინისტროები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან საკუთარი სექტორების ბუჯეტების მომზადებაზე, ასევე, პასუხი უნდა აგონ პროექტების მომზადებაზე, შერჩევისა და გადარჩევაზე მთავრობის მიერ დაწესებული ხარჯითი ზღვრების ფარგლებში. თუმცა, ბუჯეტის მომზადების პროცესში დიდი მოცულობის პროექტები განხილული უნდა იყოს ასევე ფინანსთა სამინისტროს მიერ.

ზოგჯერ საინვესტიციო დეპარტამენტის და დარგობრივ სამინისტროებში ბუჯეტის მომზადებაზე პასუხისმგებელ საფინანსო განყოფილების საქმიანობათა შორის არასაკმარისი კავშირი არსებობს. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში პროექტების მომზადება ძირითადად შესაბამის დარგობრივ სამინისტროებში მიმდგრებული საეკონომიკური ინსტიტუტის მიერ ხორციელდება, რომელიც ყურადღებას პროექტის შედგენასა და ტექნიკურ ასპექტებზე ამახვილებს იმის ნაცვლად, რომ ეს პროცესები სტრატეგიათა საშუალებით იმართებოდეს. ამისათვის აუცილებელია, მჭიდრო კოორდინაცია არსებობდეს სექტორებში პროექტის მომზადებას, სექტორული პოლიტიკისა და ბუჯეტის ფორმულირებას შორის.

რამდენიმე განივთარებად, ასევე გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყანაში შეიქმნა პროექტების შერჩევისა და დამტკიცების ცენტრალიზებული პროცედურები.¹⁸ ასეთ შემთხვევებში, "ცენტრალური საინვესტიციო განყოფილება" აშადაებს პროექტის შეფასების სტანდარტებს, ტექნიკურ დახმარებას უწევს ხარევაზე პასუხისმგებელი ერთეულების ან მუნიციპალიტეტების ფარგლებში არსებულ საინვესტიციო განყოფილებებს და აწარმოებს პროექტების შერჩევას. პროექტების დამტკიცება ზდება ცენტრალური საინვესტიციო განყოფილების, სამინისტროთაშორისო კომიტეტის ან მინისტრთა საბჭოს მიერ.

დამტკიცების პროცედურებს გააჩნია ტექნიკური მოკვლევების "გაფილტვინი" უპირატესობა და ამ გზით ბუჯეტის მომზადების პროცესის გაადვილება. თუმცა, ამ პროცედურებს რამდენიმე პოტენციური სისუსტე გააჩნია. ზოგჯერ პროექტების განხილვა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს. პროცედურები შესაძლოა მძიმე იყოს და მცირე პროექტების ასობით მოკვლევა განახილველად ხშირად ცენტრალურ საინვესტიციო განყოფილებას გადაეცემა. მინისტრთა საბჭომ შესაძლოა ტყუილად დაკარგოს დრო იმ პროექტების განხილვაზე, რომლებიც არასაღეს განხორციელდება შესაბამისი დაფინანსების არარსებობის გამო. ზოგიერთ ქვეყანაში ცენტრალური საინვესტიციო განყოფილება არ ეკუთვნის იმ სამინისტროს,

რომელიც პასუხისმგებელია კაპიტალდამანებათა ბიუჯეტის მომზადებაზე. ამის შედეგად, პროექტების შერჩევისას სტრატეგიული და ფინანსური საკითხების გათვალისწინება შესაბამის დონეზე ვერ ხდება. ცენტრალური საინვესტიციო განყოფილება ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში უნდა მოღვაწეობდეს.

ცენტრალური საინვესტიციო განყოფილება ყურადღებას უნდა ამახვილებდეს უმნიშვნელოვანეს პროექტებზე. ნათლად უნდა განისაზღვროს ის, რომ პროექტების შერჩევა განსხვავდება პროექტების გადარჩევის პროცესისაგან. უფრო მცირემასშტაბიანი პროექტებისათვის განყოფილების ფუნქციები უნდა გულისხმობდეს ტექნიკური დამხმარების უზრუნველყოფას, ტრენინგების ჩატარებასა და მართვას. მინისტრთა საბჭოს მიერ პროექტების დამტკიცების შექანიზმი კითხვის ნიშნის ქვეშაა, რადგან ყოველივე ამის გამო იზრდება ბიუჯეტზე ზეწოლის რისკი. ტერმინი “დამტკიცება” გაგებულ უნდა იქნას, როგორც “წინასწარი დამტკიცება”, რადგან პროექტის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ საბიუჯეტო პროცესის საშუალებით უნდა მოხდეს. ამგვარად, მინისტრთა საბჭოს უნდა წარუდგინოს დიდი მოცულობის მხოლოდ ის პროექტები, რომლებიც წინასწარ უნდა მომზადდეს. წინასწარი დამტკიცების ამ პროცედურას გამონაკლისის სახე უნდა აქონდეს. აუცილებელია ფინანსთა სამინისტროს კონსულტაციების მიღება იქამდე, ვიდრე მოხდება პროექტების დასამტკიცებლად მინისტრთა საბჭოსთვის წარდგენა.

შენიშვნები

¹ ფორარული საბიუჯეტო სისტემების შედარებები იხილეთ პრემანდის ნაშრომში (1990a).

² პრემანდის (1983) და აღანის (1996) ნაშრომები.

³ OECD (1995).

⁴ დანახარჯთა დაგეგმვა არ უნდა აყუროთ განვითარებასთან დაკავშირებულ დაგეგმვას და ცენტრალურ დაგეგმვებში. "განხილვა განვითარების გეგმასა და დანახარჯთა ფორმალურ დაგეგმვას შორის ის არის, რომ პირველი მათგანი მომავალში განსაზღვრული პერსპექტივა, რაც განსაზღვრულ დროში მოხდება, ხოლო მეორე კი პროგნოზირების და შეუასრულებელი მუდმივი პროცესია, რადგან მისი მომავალი განვითარება მისავე განსაზღვრულსავე დამოკიდებული" (პრემანდი, 1983).

⁵ ამოღებულია OECD-ის ბუბლიკაციიდან (1997b) და აღანის ნაშრომიდან (1996).

⁶ იხ. პრემანდის ნაშრომი (1983), გვ. 217.

⁷ გაურკვევლობასთან დაკავშირებული სირთულეების მოსაგვარებლად და პროგრამების მომავალი ხარჯების სრული შესახების მოსახუნად რამდენიმე კვყანამ სცადა გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების ორგთაოვანი წარდგენა: "დაგეგმვისა და პროგრამების შემუშავების პერიოდი", სადაც შეიძლება შესულიყო ასალი პროგრამები, რასაც მოსდევდა "პროგნოზირების პერიოდი", სადაც ასახული იყო მხოლოდ პირველ პერიოდში დაგეგმილი პროგრამების მომავალი ხარჯები (მაგალითად, აშშ-ში 1980-იან წლებში პროგრამები საწვლანი პერიოდისთვის, ხოლო სამომავლო ბიუჯეტები კი ხუთწლიანი პერიოდისთვის დებოდა).

⁸ მაგალითად, 1950-იან წლებში საფრანგეთში ფართოდ გამოიყენებოდა "პროგრამული კანონები". ამჟამად, ასეთი პროცედურა კვალავაც გამოიყენება სამხედრო პროგრამებისთვის, მაგრამ კანონში მოცემული ციფრები საეაღდებულო არ არის. პროექტები/პროგრამები მხოლოდ მაშინ იწყება, როცა წლიურ ბიუჯეტით გათვალისწინებულია "ვალდებულების აღების უფლებამოსილება".

⁹ ამ საკითხთან დაკავშირებით პრემანდი (1996) შემდეგ კომენტარს აკეთებს: "საერთოდ დონორები დაყენებით მოითხოვენ ხელისუფლების მხრიდან საშუალოვადიანი ვალდებულების აღებას იმ პროექტებთან და პროგრამებთან დაკავშირებით, რომლებიც დახმარებიდან მიღებული სახსრებით დაფინანსებაზე წარდგენილი... ამასთან, ჩნდება მილოდინი, ხდება წინასწარი გეგმის შედგენა, ხოლო დაინტერესებული ვჯგუფები კი ელიან დახმარებას. მილოდინის არგამართლებამ კი შესაძლოა იმედგაცრუება გამოიწვიოს.

¹⁰ OECD (1997b). იხ. აგრეთვე აღანის ნაშრომი (1996).

¹¹ მაგალითისათვის იხილეთ დიდი ბრიტანეთის საზინა, შესყიდვების ცენტრალური განყოფილება (1995), შენიშვნა 52.

¹² ასეთი მიდგომა მისაღება დონორებისათვის: "მხოლოდ ბანკში ერთ-ერთი ხშირად განხილვადი საკითხი არის იზოლირებული ვჯგუფების შექმნის ტენდენცია... გარკვეულწილად, ასეთი მიზეზები ბუნებრივია სესხების გაყემის მიმართ ნებისმირი პროექტზე ორიენტირებული მიდგომისათვის. მაგრამ, მათი საშუალებით მცირდება მთავრობაზე შეწულა რეფორმების განხორციელებისას, რამაც დონორების მიერ დაეაღებული პროცედურებით ჩანაცვლების შემთხვევაში, შესაძლოა შეასუსტოს ადგილობრივი სისტემა". მხოლოდ ბანკი (1997a).

¹³ იხ. ვარდის (1994) და გიტინგერის (1982) ნაშრომები.

¹⁴ ამ საკითხების ხერიოზული მოკლევანისათვის და სასარგებლო ბიბლიოგრაფიისათვის იხილეთ საკანის ნაშრომი (2000).

¹⁵ "შეფასება საქმიანობის ბუნდობლივ ცნებაა. მოცემულ საინვესტიციო ბიუჯეტში პროექტები ან მისაღება და ჩართული უნდა იყოს საინვესტიციო პროგრამაში, ან არ არის მისაღები და ამოღებულ უნდა იქნას პროგრამიდან. ერთადერთი შეფასება, რაც ასეთ შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს, არის დეტალების შეფასება. არ არსებობს საერთო შეფასება იმ პროექტებისთვის, რომლებიც დამატებული ან ამოღებულია პროგრამიდან. საინვესტიციო ბიუჯეტში მომხდარი ცვლილებები ზემოქმედებს ახლანდელ მის საერთო შემადგენლობაზე და არა მხოლოდ მარტივად პროექტებზე" (სკეაიერი და ვან დერ ტაი, 1975).

¹⁶ მაგალითად, როცა დასახული ამოცანები შეეხება საბაზო ადგილების შექმნას და ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას, ინდივიდუალური პროექტების შეფასებაში ნაგულისხმევი იქნება გზის მშენებლობის პროგრამის განხორციელება შრომატევადი ტექნიკის გამოყენებით. ერთი შესვლით, ასეთი პროექტები შესაძლოა მისაღები იყოს მრავალი დაბალშემოსავლიანი ქვეყნისთვის. მიუხედავად ამისა, უფრო ეფექტური იქნებოდა ასეთ ქვეყნებში გზების თანამედროვე ტექნიკის გამოყენებით მშენებლობა და ისეთი პროგრამების შემუშავება, რაც სოციალურ მოთხოვნებს დააკმაყოფილებდა.

¹⁷ დახმარებებზე დამოკიდებულ ქვეყნებში მიმდინარე დანახარჯები ხშირად PIP-ის მილიანი ხარჯების 30-დან 40%-მდე შეადგენს.

¹⁸ მაგალითად, რუმინეთი. ლათინური ამერიკის მაგალითების ნახვა შეგიძლიათ პეტრუსის (1998) ნაშრომში, ხოლო აზიის მაგალითების ზოგად შესაძლებელია გაერთიანებული ერების პუბლიკაციებში (1993).

შეჯამება – ნაწილი II

ა. საკვანძო საკითხები

1. დანახარჯთა კლასიფიკაცია

დანახარჯთა კლასიფიკაცია მნიშვნელოვანია პოლიტიკის ფორმულირებისა და სექტორებს შორის რესურსების განაწილების შეფასებისათვის, ანგარიშვალდებულების ნათლად განსაზღვრისათვის, საკანონმდებლო ნებართვებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, სტრატეგიის განხილვისა და ფუნქციონირების ეფექტურობის ანალიზისათვის, ასევე, ბიუჯეტის ყოველდღიური ადმინისტრირებისათვის. დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემა წარმოადგენს ნორმატიულ სქემას როგორც სტრატეგიის შემუშავებისთვის, ისე ანგარიშვალდებულებისთვის.

ხშირად, ბიუჯეტის შედგენის მიდგომები დიდ ზემოქმედებას ახდენს დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემის ორგანიზებაზე. ამგვარად, ბიუჯეტის შედგენისას ყურადღება მახვილდება რესურსების გამოყენებაზე და შესაბამისად, დანახარჯისა და ადმინისტრაციული ერთეულების კლასიფიკაციაზე. სტრატეგიის ფორმულირება და რესურსების ეფექტურ განაწილებაზე ზრუნვა დანახარჯების ფუნქციისა და პროგრამების მიხედვით კლასიფიკაციის საფუძველია. ხარვეზით პროგრამების საქმიანობის ან პროდუქტის მიხედვით კლასიფიკაცია მისაღებია იმ შემთხვევაში, როცა ხდება საოპერაციო საქმიანობის შეფასება. საერთო ფისკალური კონტროლი მოითხოვს, რომ ეკონომიკური კლასიფიკაცია ეფუძნებოდეს გარკვეულ ცნებებს (მაგალითად, სესხის აღების შემოსავლებისაგან გამოყოფა), როგორც ეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ დაწესებული სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის (GFS) სტანდარტებშია მოცემული. ამ განსვავებული და გარკვეულწილად კონფლიქტური მოთხოვნების დაკმაყოფილება მოითხოვს პრაგმატულ და მოქნილ მიდგომას.

ფუნქციონალური კლასიფიკაცია მთავრობის საქმიანობებს მიზნებისა და ამოცანების (მაგ.: განათლება, სოციალური დაცვა, ბინათმშენებლობა და ა. შ.) მიხედვით აღრიცხავს. ამგვარი კლასიფიკაცია მნიშვნელოვანია სექტორებს შორის რესურსების განაწილების გასაანალიზებლად. იგი სახელმწიფო აღრიცხვის სტრუქტურისაგან დამოკიდებულია. ფუნქციონალური კლასიფიკაცია საჭიროა იმისათვის, რომ მოხდეს ისტორიული მიმოხილვების შედგენა, სახელმწიფო დანახარჯების ანალიზი და სხვადასხვა ფისკალური წლის მონაცემების შედარება. გაეროს მიერ დადგენილი მთავრობის ფუნქციათა კლასიფიკაცია (COFOG) ამ სფეროში არსებული მნიშვნელოვანი საერთაშორისო სტანდარტებია.

დანახარჯთა ეკონომიკური კლასიფიკაცია წარმოადგენს ერთობლივ ფისკალური კონტროლისა და ფისკალური ანალიზის ინსტრუმენტს. იგი უნდა ეფუძნებოდეს ნათლად ჩამოყალიბებულ ცნებებს და შეესაბამებოდეს GFS-ის კლასიფიკაციას. მუხლობრივი (აღრიცხვის ობიექტთა) კლასიფიკაცია გამოიყენება საბიუჯეტო კონტროლისათვის, მონიტორინგისა და ადმინისტრაციისთვის (პერსონალის დანახარჯები, მივლინებები და ა. შ.).

ადმინისტრაციული კლასიფიკაცია (დარგობრივი სამინისტროები, დირექტორატი და ა. შ.) ანგარიშვალდებულების განსაზღვრისა და ბიუჯეტის ადმინისტრირების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. ბიუჯეტის ადმინისტრირებისათვის (ეს სასარგებლოა ევროკავშირის კონტექსტისთვის) ასევე, აუცილებელია ფონდებისა და დაფინანსების წყაროების მიხედვით კლასიფიკაცია.

პროგრამა წარმოადგენს საქმიანობათა ნაკრებს, რომლებიც აკმაყოფილებს განსაზღვრულ ამოცანებს. დანახარჯების პროგრამების მიხედვით კლასიფიკაცია ორ მიზანს ემსახურება: (1) ამოცანებისა და სტრატეგიების განსაზღვრა და ნათლად ჩამოყალიბება და (2) საოპერაციო საქმიანობის ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების საშუალებით ზედამხედველობა, რაც შეიძლება დაკავშირებული იყოს დანახარჯებთან, პროდუქტთან და შედეგებთან. ასეთი ინდიკატორები უნდა განისაზღვროს საქმიანობის ან პროგრამის მიხედვით, რაც დამოკიდებულია პროგრამის შესრულების მონიტორინგის მიზნებზე. COFOG-ისაგან განსხვავებით, პროგრამების მიხედვით კლასიფიკაცია ითვალისწინებს ქვეყნის სტრატეგიულ ამოცანებს და მის ადმინისტრაციულ კონტექსტს.

პროგრამული კლასიფიკაციის შექმნისას, მიიშენელოვანია უზრუნველყოფილ იქნას შემდეგი: (1) ანგარიშვალდებულება არ იყოს შეზღუდული სხვადასხვა ადმინისტრაციული ერთეულების პასუხისმგებლობათა გაურკვევლობის გამო; (2) მონაცემთა შეგროვებისა და ანალიზის მოთხოვნები დასაშვებ ზღვრებს არ უნდა გადასცილდეს. პროგრამულ მიდგომას ის უპირატესობა აქვს, რომ თითოეული ორგანიზაციის მმართველს ეძლევა იმის სტიმული, რომ ნათლად განსაზღვროს მისალწევი მიზნები და განიხილოს უკვე მიღწეული შედეგები. თუმცა, ასეთი მიდგომის შემუშავების ძირითადი პირობები მდგომარეობს საბიუჯეტო პროცესის თითოეული მონაწილის პასუხისმგებლობათა განსაზღვრებაში, ბიუჯეტის მკაცრი შეზღუდვებით მომზადებაში, ბიუჯეტის და სტრატეგიის ფორმულირების პროცედურების სწორ კოორდინირებაში. პროგრამათა ბიუჯეტის შედგენასთან დაკავშირებით წარსულში მიღებული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ცენტრალურ დონეზე რესურსთა განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებათა მიღებისას დიდი იმპლი არ უნდა დამყარდეს ამ ტიპის ფორმალურ ინსტრუმენტებზე.

საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენილ ბიუჯეტში ნათლად უნდა იყოს ნაჩვენები ბიუჯეტის მართვის ძირითად მონაწილეთა პასუხისმგებლობანი, ხოლო დანახარჯთა პროგნოზები კი დაეგუფებული უნდა იყოს იმ სამინისტროებისა და უწყებების მიხედვით, რომლებიც პასუხს აგებენ ბიუჯეტის შესრულებაზე. ამასთანავე, ასევე, სასურველია მოხდეს დანახარჯთა ისტორიული ანალიზი ფუნქციების მიხედვით, დარგობრივი სამინისტროს მიერ ძირითადი პროგრამების წარდგენა მათი მოკლე აღწერილობით, ძირითადი საინვესტიციო პროექტების მომავალი ხარჯების პროგნოზების შედგენა და იმ პროექტთა ჩამონათვალის წარდგენა, რომლებიც დაფინანსებულია დახმარების პროგრამებითა და სხვა გარეშე წყაროებით.

2. სტრატეგიის ფორმულირება და ბიუჯეტსა და სტრატეგიას შორის არსებული კავშირი

სტრატეგიის სრულყოფილ დონეზე ფორმულირების მექანიზმებს და ბიუჯეტსა და სტრატეგიას შორის არსებულ კავშირს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. აქ იგულისხმება:

- მთავრობის ფარგლებში სტრატეგიის ფორმულირების კოორდინირების მექანიზმები;
- არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და წარმომადგენლობით ჯგუფებთან კონსულტაციები (მაგ.: დასაქმების ორგანიზაციები, პროფკავშირები);
- მარლამენტისათვის შესაბამისი რესურსებისა და ინფორმაციის წარდგენა სტრატეგიული წინადადებებისა და ბიუჯეტის დეტალური განხილვისათვის;
- სტრატეგიის ფორმულირებისა და ბიუჯეტსა და სტრატეგიას შორის არსებული კავშირის განმტკიცების დებულებები.

3. საშუალოვადიანი ბიუჯეტი და სტრატეგიის ფორმულირება

აუცილებელია მოხდეს წლიური ბიუჯეტის გრძელვადიან პერსპექტივაში დანახვა. წლიურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულ სტრატეგიებს გააჩნია მომავალი ფისკალური უზოქმედება, რაც უნდა შეფასდეს. წლიური ბიუჯეტის მომზადებისთვის გამოყოფილი დრო, როგორც წესი, არასაკმარისია იმისათვის, რომ მოხდეს ხარვეითი პრიორიტეტების შესახებ რაციონალური გადაწყვეტილებების მიღება.

თითოეულმა ქვეყანამ უნდა მოამზადოს საშუალოვადიანი მკროეკონომიკური სქემა, რომელიც მოიცავს ძირითადი სახელმწიფო ანგარიშების, სავალსახელო ბალანსის, მონეტარული ანგარიშების და არასამთავრობო

სექტორის პროგნოზებს. ეს მაკროეკონომიკური სქემა უნდა შეიცავდეს საშუალოვადიან ფისკალურ სქემას (MTFF), რომელიც უნდა მოიცავდეს ყველა სახელმწიფო ერთეულს, მათ შორის EBF-სა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსურ ოპერაციებს. მთავრობისა და სახელმწიფო ფინანსური დეფიციტის განმარტება უნდა შეესაბამებოდეს ESA95-ის სტანდარტებს. MTFF-ის საშუალებით უნდა მოხდეს ერთობლივი შემოსავლისა და დანახარჯთა გვერდითი მაჩვენებლების სამიდან ხუთ წლამდე პერიოდში დაგეგმვა. იგი უნდა მოიცავდეს ძირითადი ფისკალური ინდიკატორების პროგნოზებს (როგორცაა ნაღდი ფულის დეფიციტი და სახელმწიფო ვალის კოეფიციენტი მშპ-თან მიმართებაში) ამ პერიოდის განმავლობაში. მისი საშუალებით იქნება წლიური ბიუჯეტის მომზადების ზოგადი სქემა.

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სქემისა და MTFF-ის მომზადება სრულყოფილი ბიუჯეტის შედგენის აუცილებელი პირობაა. ამასთანავე, ეს საეკონომიკური მოთხოვნა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისათვის. 1997 წლის იულისიდან სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის შესაბამისად, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ სტაბილურობის პროგრამების შემუშავება და წარდგენა იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანაში შემოღებულია ევრო, ხოლო წინააღმდეგ შემთხვევაში კი მათ გაერთიანების პროგრამების წარმოდგენა ევალებათ. როგორც ეს პირველ ნაწილში აღწერილი, ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნები მსგავს პროცედურებს შეასრულებენ და მოამზადებენ “ევროკავშირში გაერთიანებამდე არსებულ ეკონომიკურ პროგრამებს” (PEPs).

სტაბილურობისა და გაერთიანების პროგრამებში წარმოდგენილი უნდა იყოს შემდეგი ინფორმაცია:

- საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ამოცანები ფისკალური ბალანსის ან სიჭარბის თვალსაზრისით, ასევე, ეტაპობრივი შესწორებები დეფიციტში და დაგვიანების კოეფიციენტში.
- ამ ამოცანების განხორციელებასთან დაკავშირებული ძირითადი ეკონომიკური ვარაუდები.
- საბიუჯეტო და ეკონომიკური პოლიტიკის ღონისძიებები, რომლებიც განხორციელებული და/ან შეთავაზებულია საბიუჯეტო ამოცანების მისაწევად. აქვე იგულისხმება მათი ზემოქმედების შეფასება გენერალური მთავრობის ანგარიშებზე.
- იმის ანალიზს, თუ რა ზემოქმედებას იქონიებს ძირითად ეკონომიკურ ვარაუდებში მომხდარი ცვლილებები.

იმისათვის, რომ ფისკალური პროგნოზები მყარ საფუძველზე მომზადდეს, აუცილებელია მუდმივი ხარვეზითი ვალდებულებების შეფასება და ფისკალური გვერდითი მაჩვენებლების შესრულებისათვის საჭირო ღონისძიებების განსაზღვრა. ამ მიზნისათვის ფისკალურ სქემას თან უნდა ერთვოდეს ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა (MTBF), რომელიც მოიცავს ინფორმაციას ცენტრალური ხელისუფლების და ერთობლივი ხარჯ-თარიღების (სადაც დანახარჯები კლასიფიცირებული იქნება სექტორების ან ფუნქციების მიხედვით), ასევე, სოციალური დაცვის უმნიშვნელოვანესი პროგრამებისა და მიმდინარე საინვესტიციო პროექტების მომავალი ხარჯების პროგნოზების შესახებ.

მაკროეკონომიკური სქემა უნდა მომზადდეს საბიუჯეტო ციკლის დასაწყისში იმ მიზნით, რომ დარგობრივ სამინისტროებს შესაბამისი მითითებები მიეცეთ. მისი ხშირი განახლება აუცილებელია იმისათვის, რათა გათვალისწინებულ იქნას ეკონომიკურ ვარაუდში და მთავრობის სტრატეგიულ პრიორიტეტებში მომხდარი ცვლილებები. მაკროეკონომიკური საშუალებების განსახორციელებლად აუცილებელია შესაბამისი ორგანიზაციული ღონისძიებების შემუშავება. იმის მიუხედავად, თუ როგორ არის განაწილებული პასუხისმგებლობები პროგნოზების მომზადებაზე, ფინანსთა სამინისტროს უნდა გააჩნდეს მაკროეკონომიკური პროგნოზების განხილვის უნარი და პასუხს აგებდეს MTFF-ის მომზადებაზე. აუცილებელია მოხდეს შიდა პროგნოზების გარეშე წყაროებიდან მიღებულ ეკონომიკურ პროგნოზებთან სისტემატური შედარება.

4. ბიუჯეტის ფორმულირება

როგორც პირველ ნაწილში იქნა განხილული, იმისათვის, რომ მიღწეულ იქნას განაწილების ეფექტურობა და ფისკალური დისციპლინის დაცვა, ბიუჯეტი დეტალური უნდა იყოს, ხოლო ყველა სტრატეგიული გადაწყვეტილება, რასაც უმნიშვნელოვანი ფისკალური ზემოქმედების მოხდენა შეუძლია ან ფისკალური

რისკის შემცველია, განხილულ უნდა იქნას ბიუჯეტის ფორმულირების ფინანსთა სამინისტრო სრულად უნდა აგებდეს პასუხს კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტის მომზადებაზე.

ბიუჯეტის მომზადება ძირითადად ფინანსთა სამინისტროსა და ხარვეჯაზე პასუხისმგებელ უწყებებს შორის მიმდინარე ინტერაქტიული პროცესია. თუმცა, საბიუჯეტო პროცედურებში გათვალისწინებული უნდა იყოს ფინანსური ზღვრების დაწესებისა და სტრატეგიული გადაწყვეტილებების კოლექტიურად მიღების წესები. ბიუჯეტის მომზადება ფისკალური გეგმობრივ მარჯვენაღების, დეტალური ამოცანებისა და პრიორიტეტებისაგან შემდგარი სტრატეგიული სქემის ნათლად განსაზღვრისა და შემოსავლების რეალისტურ პროგნოზებზე დაფუძნებული MTFF-ის მომზადებით იწყება. შემოსავლების გადაჭარბებულ შეფასებას ბიუჯეტის ცუდად ფორმულირებამდე და შესაბამისად, მის არადამაკმაყოფილებელ შესრულებამდე მიყვავართ.

დარგობრივ სამინისტროებს დანახარჯთა გაწვევის ზღვრების შესახებ ინფორმაცია საბიუჯეტო პროცესის დასაწყისში უნდა გაეცხადებინათ. უკეთესია, თუ ეს მათ მიერ საბიუჯეტო განაცხადების მომზადების დაწყებისას ზოგდება. ზღვრების დაწესებისას ფინანსთა სამინისტრომ

- უნდა განსაზღვროს საერთო ხარვეჯითი ზღვრები (ეს მაკროეკონომიკური ანალიზის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგია);
- შეაფასოს არსებული სისტემის ხარვეჯი და სახელმწიფო მომსახურების მიწოდებაში შეინარჩუნოს არსებული ხარისხი. აქვე შესაძლოა იგულისხმებოდეს საბაზისო ბიუჯეტის გარკვეული სახით მომზადებაც, რაც შეიძლება იყოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული მუშა დოკუმენტი, ან ოფიციალური საბუთი, რომელიც გამოყენებული იქნება საბიუჯეტო მოლაპარაკებების სტრატეგიულ ან სხვადასხვა სამინისტროების/უწყებების საქმიანობაში მომხდარ ცვლილებებზე ფოკუსირებისათვის.
- განსაზღვროს ნაკლებპრიორიტეტული პროგრამები, რომლებზეც შესაძლებელია თანხების დაზოგვა.
- სექტორების მიხედვით გაანალიზოს მთლიანი საბიუჯეტო ზღვრები, რისი საშუალებითაც მოხდება ახალი სტრატეგიისა და გაზრდილი საქმიანობების სახელმწიფო პრიორიტეტების გათვალისწინებით დაფინანსება.

ფინანსთა სამინისტრომ უნდა წარმოადგინოს წლიური საბიუჯეტო ცირკულარი იმისათვის, რომ დარგობრივ სამინისტროებს და სხვა საბიუჯეტო ერთეულებს საკუთარი საბიუჯეტო განაცხადების მომზადებაში დაეხმაროს. საბიუჯეტო ცირკულარი უნდა მოიცავდეს:

- საბიუჯეტო მართვის წესებს და იმ ძირითად ფორმებს, რომლებიც დარგობრივი სამინისტროების მიერ განაცხადთა წარდგენისათვის გამოიყენება;
- დარგობრივი სამინისტროების მიერ საკუთარ ხარჯთაღრიცხვებში გამოსაყენებელ ეკონომიკურ პროგნოზებს;
- ინფორმაციას სახელმწიფო პრიორიტეტების შესახებ;
- ხარვეჯაზე დაწესებულ ზღვრებსა და გეგმიურ მარჯვენაღებს.

დარგობრივი სამინისტროები და უწყებები პასუხისმგებელი არიან საკუთარი ბიუჯეტების მომზადებაზე იმ სტრატეგიულ ჩარჩოებში, რაც მთავრობის მიერაა დაწესებული. მათი საბიუჯეტო განაცხადები უნდა მოიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

- მოკლე განცხადებას, სადაც აღწერილი იქნება იმ სტრატეგიისა და პროგრამების ამოცანები და მოსალოდნელი შედეგები, რომლებზეც დარგობრივი სამინისტრო ან უწყებამ პასუხისმგებელი; იმის ანალიზს, თუ როგორ მოხდება ამ ამოცანების განხორციელება; სტრატეგიათა ზემოქმედების მონიტორინგის ძირითად ინდიკატორებს.

- ხარჯთაღრიცხვებს, რაც საბიუჯეტო ცირკულარში მითითებულ ზღვრებს შეესაბამება. უკეთესი იქნება, თუ დარგობრივი სამინისტროების საბიუჯეტო განაცხადებში გამოყენული იქნება: (1) ის დანახარჯები, რომელთა გაწვევა აუცილებელია მიწოდებული მომსახურების არსებული ხარისხის (ან საქმიანობის მიმდინარე ღირსი) შესანარჩუნებლად და (2) შუთავაზებული სტრატეგიული ცვლილებების თვითღირებულების კალკულაცია. აუცილებელია მოხდეს ხარჯთაღრიცხვების მიმდინარე წლის პროგნოზებთან და წინა წლების ფაქტორ მონაცემებთან შედარება.
- იმ დანახარჯების განსაზღვრას, რაც მიმდინარე პროგრამებზე გაკეთდა, ასევე, წინადადებათა ეფექტურად განხორციელებისათვის საჭირო ღირსიბეების ჩამოყალიბებას.
- სამუშაო ადგილების (როგორც დაკავებული, ისე თავისუფალი) ოდნობას. ნათლად უნდა განისაზღვროს პერსონალის დანახარჯების გაანგარიშების პროცედურა, რაც ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებულ მეთოდოლოგიას უნდა შეესაბამებოდეს. აქვე კონკრეტულად უნდა იყოს მოცემული ინფორმაცია ღრობებითი პერსონალის დაქირავებაზე და საკონსულტაციო კონტრაქტებზე.
- დიდი მოცულობის საინვესტიციო პროექტებისთვის/პროგრამებისთვის და მსგავსი გარეშე სახსრებით დაფინანსებული პროექტებისთვის: (1) მოლიან ხარჯებს, საიდან ხუთ წლამდე პერიოდის წლიურ დანახარჯებს და ნებისმიერ დამახალანსებელ დანახარჯს, რაც საჭიროა ამ პერიოდის შემდეგ პროექტის დასრულებისთვის; (2) პროექტის დასრულების შემდეგ პერიოდული ხარჯების ნუსხას; (3) ვალდებულებათა სქემას (დასადები კონტრაქტები) პროექტის ხანგრძლივობის პერიოდში.
- დეტალებს სოციალური დახმარების და სუსიდიების გაცემის პროგრამების ტიპების, ბენეფიციართა რაოდენობის და კალკულაციის მეთოდის შესახებ, ასევე, ინფორმაციას გადახდების წარმოების ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ.

დარგობრივმა სამინისტროებმა კოორდინაცია უნდა გაუწიონ მათი დაქვემდებარებული უწყებების ბიუჯეტების მომზადების პროცესს და გასცენ შესაბამისი დირექტივები, რაც უნდა შეესაბამებოდეს საბიუჯეტო ცირკულარსა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ გაცემულ სხვა ინსტრუქციებს, ნორმებსა და მითითებებს.

ფინანსთა სამინისტროს მიერ საბიუჯეტო ცირკულარის წარდგენამდე საწყისი სექტორული ზღვრები და MTFF განხილულ უნდა იქნას და შეთანხმდეს სამინისტროთაშორისო დონეზე (ანუ მინისტრთა საბჭოში ან სამინისტროთაშორისო კომიტეტში). ბიუჯეტის მომზადების პროცესში მნიშვნელოვანია, რომ ფინანსთა მინისტრს და/ან პრემიერ მინისტრს გააჩნდეს სხვა მინისტრებთან ორმხრივი მოლაპარაკებების წარმოების ნათლად განსაზღვრული უფლებამოსილება. ზოგიერთ შემთხვევაში, შესაძლოა საჭირო გახდეს პრობლემური საკითხების მინისტრთა საბჭოსათვის, ან სამინისტროთაშორისო კომიტეტისთვის წარდგენა.

ბიუჯეტის მომზადებისადმი მეორე ნაწილში განხილული მიდგომა წარმოადგენს ზემოთხსენებულ უწყებების მიერ მაქსიმალური ზღვრების დადგენისა და ბიუჯეტის შედგენისას დაქვემდებარებული უწყებების მიერ ზემოთხსენებულ უწყებებში დადგენილი ზღვრების დაცვის მიდგომების ნაერთს. დარგობრივ სამინისტროებს საჭიროა იმ დრო სჭირდებათ იმისათვის, რომ მომზადონ საკუთარი ბიუჯეტები და განსაზღვრონ ის ღირსიბეები, რომლის საშუალებითაც მოხდება დადგენილი ზღვრების დაცვა. საბიუჯეტო ცირკულარში მოცემული უნდა იყოს ბიუჯეტის შედგენის განრიგი.

5. კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტის შედგენა

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყანათა უბეტესობას გააჩნია კაპიტალდაბანდებათა პროექტების ტექნიკური ვეგმის შედგენის უნარი, მაგრამ ხშირად ისინი საკმარის რესურსებს არ ფლობენ იმისათვის, რომ ჩაატარონ ამ პროექტების შეკერი მაკროეკონომიკური ან ფინანსური ანალიზი. ვიდრე მოხდეს პროექტთა ბიუჯეტში ჩართვის საკითხის განხილვა, აუცილებელია მათ გულდასმით შერჩევა. დარგობრივმა სამინისტროებმა უნდა მოახდინონ იმის შემოწმება, თუ რამდენად შეესაბამება პროექტები სექტორის სტრატეგიულ

ამოცანებს და გამოყენებულა თუ არა ყველაზე ნაკლებდანახარჯიანი საშუალებები პროგრამის ამოცანათა მისაღწევად. მათ უნდა შეაფასონ პროექტის პერიოდული ხარჯები და განსაზღვრონ, შეძლებს თუ არა სამინისტრო ამ ხარჯების მართვას მოსალოდნელი საბიუჯეტო განაწილების პირობებში. საჭიროების შემთხვევაში უნდა ჩატარდეს დანახარჯებისა და სარგებლის ან დანახარჯების ფექტურობის ანალიზი.

ასევე, უნდა შეაფასდეს კაპიტალდაზღვრებით პროექტების ფისკალური მდგრადობა. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ბევრ ქვეყანას დაუგროვდა ნახევრად შესრულებული დიდი ოდენობის საინვესტიციო პროექტები. ასეთი პროექტების დასრულება ახალი პროექტების დაფინანსების პარალელურად უნდა იქნას განხილული და გარკვეული პრიორიტეტები მიენიჭოს. უფრო მეტიც, არ უნდა მოხდეს ახალი პროექტების დაფინანსებაზე შემოტანილი განაცხადების განხილვა, თუ არ მოხდება მათი მომავალი ფისკალური შედეგების რეალისტურად შეფასება. ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი უნდა იყოს საინვესტიციო პროგრამების/პროექტების საერთო ხარჯები და მათი განხორციელების განრიგი. ფორვარდული ვალდებულებების შესახებ გაცემული ნებართვების ბიუჯეტში ჩართვა (გადახდის განრიგთან ერთად) საინვესტიციო დანახარჯების კონტროლის ფექტური ინსტრუმენტია. ასევე, უნდა შემუშავდეს ხარჯების კონტროლის სხვა მეთოდები (მაგ. შესყიდვის ფექტური პროცედურები, კონტრაქტების მართვის და პროექტების მენეჯმენტის თანამედროვე ტექნიკა).

6. ბიუჯეტის გრძელვადიანი დაგეგმვა და ხარჯებითი პროგრამების შედგენა

სახელმწიფო ხარჯებზე დისციპლინის განსამტკიცებლად OECD-ის წევრი ბევრი ქვეყანა ამზადებს ინდიკატორ გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვებს. მათი გამოყენება შეიძლება მოხდეს საერთო დონეზე, ან პროგრამების სახით უფრო დეტალურად იქნას წარმოდგენილი. ზოგიერთ ქვეყნებში შემუშავებულია მაღალ დონეზე დისციპლინირებული პროცედურები, რომელთა საშუალებითაც ხდება წლიური ბიუჯეტისა და გრძელვადიანი დაგეგმვის დაკავშირება.

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებს ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემის მომზადებას ურჩევნ, რაც ერთობლივი ხარჯთაღრიცხვების ძირითადი ფუნქციების მიხედვით კლასიფიცირებას გულისხმობს. განხორციელების პროცესში შესაძლებელია მოხდეს MTBF-ის თანდათანობითი გაფართოვება ინდივიდუალური პროგრამების დეტალების ჩართვით. თუმცა, სიფრთხილვა საჭირო გრძელვადიანი ხარჯებითი პროგრამების შედგენისას. გაუაზრებელი დაპირებების გაკეთება, რაც დარგობრივი სამინისტროების მხრიდან მომავალ დაფინანსებაზე გაზრდილ პრეტენზიებს იწვევს, თავიდან უნდა იქნას აცილებული. როგორც წესი, ბიუჯეტის მომზადებისას გრძელვადიანი ხარჯებითი პროგრამები ყურადღებას უნდა ამახვილებდეს არსებულ სტრატეგიულ ვალდებულებებზე და პოლიტიკურ ცვლილებებზე. დეტალური გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვების მომზადება მუხუდგადაც იმისა, თუ რას მოიცავს იგი (მთლიან ბიუჯეტს, საინვესტიციო დანახარჯებს ან მხოლოდ რამდენიმე სექტორს), მჭიდროდ უნდა იყოს დაკავშირებული წლიური ბიუჯეტის მომზადებასთან და ეს უნდა მოხდეს MTFF-ის ფარგლებში, რასაც ასევე თან დაერთება MTBF.

კანდიდატ ქვეყნებს ეკავებათ ეროკავშირში გაწვევრიანებაზე გამოყოფილი დახმარების სახსრების ხარჯებითი პროგრამების წინასწარი შედგენა. ეს გრძელვადიანი ხარჯებითი პროგრამა უნდა შეესაბამებოდეს MTFF-ს, ზოლო უკეთესია, თუ მისი მომზადება სრულყოფილად დაგეგმილი MTBF-ის ფარგლებში მოხდება.

ბ. რეფორმის მიმართულებები

ბიუჯეტის შედგენის სუსტი მხარეები მნიშვნელოვანწილად და მოკიდებული პოლიტიკურ ფაქტორებზე და მთავრობის მოწყობაზე. მინისტრთა საბჭოში კოორდინაციის არარსებობა, ანგარიშვალდებულების გაუგებარი გამოცემა ან პასუხისმგებლობათა არასწორი განაწილება ბიუჯეტის შედგენის საექვო მდგომარეობის იწვევს. საბიუჯეტო პროცესების რეფორმირება არასაკმარისი პირობაა ყველა პრობლემის მოგვარებისთვის, თუმცა მისი აუცილებლობა ეჭვსარეგებ. ბიუჯეტის შედგენის და სტრატეგიის ფორმულირების პროცესები და მექანიზმები ნათლად უნდა განისაზღვროს იმისათვის, რომ განმტკიცდეს გადაწყვეტილებათა მიღების კოორდინაცია.

პრიორიტეტული ქმედებები მიმართული უნდა იყოს სრულყოფილი ბიუჯეტის მომზადებისათვის საუქმ-

ლის ჩაყრისაკენ, რაც გულისხმობს:

- დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემის ჩამოყალიბებას, რაც საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად მოხდება. ეს გააადვილებს ფუნქციონალური და ეკონომიკური ანალიზის ჩატარებას და დააკმაყოფილებს ბიუჯეტის ყოველდღიური ადმინისტრირების მოთხოვნას.
- საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სექტორის მომზადებას MTFF-თან ერთად (რაც სამიდან ხუთ წლამდე პერიოდს მოიცავს) იმისათვის, რომ შეფასდეს სახელმწიფო სტრატეგიათა ფისკალური მდგრადობა და წარმოდგენილ იქნას სტაბილურობისა და გაერთიანების პროგრამებით მოთხოვნილი ინფორმაცია (ვეროკემპის კონტექსტში).
- ხარვეზაზე დაწესებული საწყისი ზღვრების ბიუჯეტის მომზადების საწყის ვეტაზე შეტყობინებას. ბიუჯეტის სხვადასხვა ნაწილების (შემოსავლები, მიმდინარე და კაპიტალური დანახარჯები და ა. შ.) მომზადებაზე პასუხისმგებელ პირებს შორის მჭიდრო კოორდინაციის არსებობას გადაშეწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება, მიუხედავად იმისა, როგორია ადმინისტრაციული მოწყობა.

ამ სექციის კონსოლიდირებისა და სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღების ხელშეწყობისათვის გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ რეფორმათა პროგრამა, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება ქვემოთ ჩამოთვლილი ქმედებები, რომლებიც წლების მიხედვით ფაზებად დაიყოფა:

- სტრატეგიის კოორდინირების ისეთი მექანიზმების შემუშავება, რაც შეესაბამება ქვეყნის ინსტიტუციონალურ, კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ კონტექსტს. სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა (არასამთავრობო ორგანიზაციები, დასაქმების ფედერაციები, პროფკავშირები და ა. შ.) უზრუნველყოფილ უნდა იქნას მათგან კონსულტაციების მიღების გზით.
- სექტორული სტრატეგიის მიმოხილვის და სტრატეგიული გეგმების მომზადება, სადაც ასახული იქნება თითოეული დარგობრივი სამინისტროს პროგრამები და ფუნქციები.
- MTBF-ის მომზადება, სადაც მოცემული იქნება ხარვეზითი პროგნოზები, რომლებშიც ხარვეზი ძირითადი ფუნქციის ან ეკონომიკური კატეგორიის მიხედვით იქნება კლასიფიცირებული. MTBF-ის სტატუსის განვითარებას ხელი უნდა შეეწყოს, რათა ის რესურსთა განაწილების ეფექტურ ინსტრუმენტად იქცეს (დარგობრივი სამინისტროს მიერ ბიუჯეტის წარდგენა, მინისტრთა საბჭოს მიერ ეფექტური განხილვა და ხარვეზითი ზღვრების მომზადება). ამის პარალელურად უნდა მომზადდეს მიმდინარე პროგრამების მომავალი ხარვეზების დეტალური პროგნოზები. ყოველივე ამის შედეგად, მოგვიანებით შესაძლოა მოხდეს გრძელვადიანი ხარვეზთა რევიზიების მომზადება, სადაც თითოეული პროგრამა დეტალურად იქნება მოცემული. თუმცა, ეს დამოკიდებულია ქვეყანაში შექმნილ მდგომარეობაზე, განსაკუთრებით ეკონომიკური სტაბილურობის ხარისხზე და მის უნარზე – უზრუნველყოს ხარვეზითი პროგრამების დისციპლინირებულად წარმართვა.

რამდენიმე განსაკუთრებულ შემთხვევაში (როგორცაა ვეროკემპში გაწვევრიანებაზე გამოყოფილი დახმარების სახსრების მართვა) აუცილებელია ხარვეზითი ან საინვესტიციო პროგრამების მომზადება, რაც სრულ შესაბამისობაში უნდა იყოს MTBF-თან. ასევე, ქვეყნებმა უნდა განიხილონ საბიუჯეტო დანახარჯების პროგრამული კლასიფიკაციის შემუშავების და მასთან დაკავშირებული ინდიკატორების განსაზღვრის საკითხი, რათა მოახდინონ ფუნქციონირების ეფექტურობის მონიტორინგი და შეაფასონ არსებული პოლიტიკა.

ნაწილი III

ბიუჯეტის შესრულების მართვა

თაზო 7

ბიუჯეტის შესრულების ციკლი

ა. ბიუჯეტის შესრულების ამოცანები

1. ბიუჯეტის შესრულების მნიშვნელობა

ბიუჯეტის შესრულება წარმოადგენს იმ ფაზას, რომლის დროსაც არსებული რესურსების საშუალებით ხდება საბიუჯეტო სტრატეგიების ცხოვრებაში გატარება. როგორც უკვე აღინიშნა, შესაძლებელია კარგად ფორმულირებული ბიუჯეტის ცუდად შესრულება, მაგრამ წარმოდგენილია ცუდად შემუშავებული ბიუჯეტის შესრულება. ბიუჯეტის სრულყოფილ დონეზე მომზადება პირველი საფეხურია როგორც ლოგიკურად, ისე ქრონოლოგიურად. თუმცა, ბიუჯეტის შესრულების პროცესები არ წარმოადგენს მხოლოდ თავდაპირველ პროგრამებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მექანიზმებს. პროგნოზირების სრულყოფილი სისტემების არსებობისასაც კი, წლის განმავლობაში შესაძლებელია მოხდეს გაუთვალისწინებელი მაკროეკონომიკური ცვლილებები, რისი ასახვაც საჭირო იქნება ბიუჯეტში. აუცილებელია, ცვლილებების შეტანა მოხდეს თავდაპირველ სტრატეგიულ ამოცანებთან შესაბამისობის დაკვირვებით, რათა თავიდან იქნას აცილებული უწყებთა საქმიანობების და პროექტის მართვის მოშლა. ბიუჯეტის წარმატებულად შესრულება სხვა მრავალრიცხოვან ფაქტორებზეც არის დამოკიდებული (მაგალითად, როგორცაა მაკროეკონომიკურ გარემოში მომხდარ ცვლილებებთან გამკლავების უნარი და უწყებთა შესაძლებლობების დონე). ბიუჯეტის შესრულებაში უფრო მეტი უწყება მონაწილეობს, ვიდრე მის მომზადებაში. აუცილებელია მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ ბიუჯეტთან წამოსული "სიგნალები" სწორად გადაიციეს, ხოლო ბიუჯეტის შესრულებაში მიღებული გამოცდილება კი გათვალისწინებულ იქნას.

ამგვარად, ბიუჯეტის ეფექტური შესრულებისათვის აუცილებელია: (1) მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ ბიუჯეტი კანონით გათვალისწინებული ნებადართვების შესაბამისად შესრულდეს (როგორც ფინანსური, ისე პოლიტიკური ასპექტების გათვალისწინებით); (2) უზრუნველყოფილ იქნას ბიუჯეტის შესრულების ადაპტირება მაკროეკონომიკურ გარემოში მომხდარ მნიშვნელოვან ცვლილებებთან; (3) მოხდეს ბიუჯეტის შესრულების პროცესში წარმომობილი პრობლემების მოგვარება; (4) შესყიდვების მართვის და რესურსების გამოყენების შედეგადად და ეფექტურად წარმოება.

2. ბიუჯეტის შესრულების სისტემები

ბიუჯეტის შესრულების სისტემების საშუალებით უნდა მოხდეს ერთობლივ დანახარჯთა მკაცრი კონტროლის უზრუნველყოფა და რესურსების ეფექტური გამოყენება საბიუჯეტო პრიორიტეტების გათვალისწინებით. პროცედურები შესაფერისი დონეზე უნდა დაბალანდეს, რათა თავიდან იქნას აცილებული ამ ამოცანათა დაპირისპირება. ერთობლივ დანახარჯთა კონტროლისათვის აუცილებელია ფისკალური გვერდითი მარეგულირების განსაზღვრა, რადგან ისინი მჭიდროდ არიან დაკავშირებული ბიუჯეტის მომზადებასთან. ბიუჯეტის შესრულების პროცედურებით უნდა მოხდეს ფისკალური გვერდითი მარეგულირების განმტკიცება და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულების უზრუნველყოფა. თუმცა, აქ არ უნდა იგულისხმებოდეს ბიუჯეტის შესრულების ისეთი "ტრადიციული" სისტემების კოპირება, სადაც ყურადღება დანახარჯთა დეტალურ კონტროლზე მახვილდება, რასაც ხშირად ფინანსთა სამინისტრო ასრულებს. ასეთი მიდგომა მიზნად ისახავს ფისკალური დისციპლინის დაცვას, მაგრამ იგი ორი სხვადასხვა ტიპის პრობლემას წარმოშობს. ერთის მხრივ, ზედმეტად დეტალურ კონტროლს დიდი დრო

მაქვს, რაც ბიუჯეტს უფრო ამკაცრებს, ხოლო მენეჯერებს კი არ ეძლევათ დანახარჯთა განაწილების თავისუფლება, რაც საჭიროა მათი ბიუჯეტების ეფექტურად განხორციელებისათვის. მეორეს მხრივ, შესაბამისობის ტრადიციული კონტროლი არ არის საკმარისი ფისკალური დისციპლინის დაცვის უზრუნველსაყოფად. იგი ყრავილებას ამახილებს ნაღდი ფულის მიმწოდებლებისათვის გადახდაზე, მაშინ, როცა სხვაგან გაცილებთ მნიშვნელოვანი პრობლემები ჩნდება (შტატების გადაჭარბებულად დაკომპლექტება, სოციალური დაცვის პროგრამები, დავალიანებები და ა. შ.). ბიუჯეტის შესრულების გასაკონტროლებლად აუცილებელია მმართველობითი კონტროლის ეფექტური სისტემების არსებობა და არა ზედმეტად დეტალური შესაბამისობის კონტროლის განხორციელება.

ამ თაემი განხილულია ბიუჯეტის შესრულების ციკლის ზოგადი მახასიათებლები, მათ შორის, შესაბამისობის კონტროლთან დაკავშირებული საკითხები, შემდგომ თავებში კი მოცემულია ის სპეციალური მეთოდები და სისტემები, რაც აუცილებელია ბიუჯეტის ეფექტური კონტროლისათვის. ეს სისტემები მოიცავს:

გადასახდლებს და სახელმწიფო შესყიდვებს (თავი 8).

- სალაროს მენეჯმენტს და ხაზინის ფუნქციას (თავი 9).

შიდა (მმართველობით) კონტროლს და შიდა აუდიტს (თავი 10).

- საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების სისტემებს (თავები 11 და 12).
- გარე აუდიტს (თავი 14).

3. გადახარჯვა და არასაკმარისი ხარჯვა

გადახარჯვა ზოგჯერ გამოწვეულია ბიუჯეტში განსაზღვრული ხარჯვითი ზღვრების დაუცველობით. რადგან ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისთვის გამოყოფილი ნაღდი ფულის ხარჯვა, ძირითადად, კონტროლდება, ეს გადახარჯვების სახით დავალიანებათა დაგროვების მიზეზი ხდება. ხშირად, დავალიანებების დაგროვება ბიუჯეტგარეშე ხარჯვითი მექანიზმების შედეგაა (სპეციალური ანგარიშებიდან წარმოებული გადახდები, "არაძირითადი" ანგარიშები და ა. შ.). ზოგიერთ ქვეყანაში ხარჯვითი პროცედურები ისეა გათვალისწინებული, რომ მათთვის გვერდის ასავლელად შემუშავებული იქნა "გამონაკლისი ღონისძიებები". ამ გამონაკლისი პროცედურების საშუალებით წარმოებული გადახდები არ კონტროლდება და შესაბამისად, ხშირად ხდება დავალიანებათა დაგროვების მიზეზი. შეუსაბამობის პრობლემის მოგვარება შესაძლებელია აუდიტური და ანგარიშგების სისტემების განმტკიცებითა და ბიუჯეტის შესრულებაზე დაწესებული კონტროლის (რაც ქვემოთ იქნება განხილული) ეფექტურობის უზრუნველყოფით. აუცილებელია მოხდეს ბიუჯეტის დეტალური შემოწმება. გამონაკლისი პროცედურები თავიდან უნდა იქნას აცილებული, რისთვისაც რამდენიმე ქვეყანაში კონტროლის სისტემების გამარტივება საჭიროა.

დავალიანებათა წარმოშობის მიზეზი შეიძლება იყოს ბიუჯეტის მომზადების ნაკლოვანებები. ზოგიერთ ქვეყნებში ბიუჯეტის მომზადებისას არ ხდება ისეთი უწყებების გათვალისწინება, როგორცაა საინვესტიციო პროექტებისა და სოციალური დაცვის პროგრამების მუდმივი ვალდებულებები, ან ხელფასზე ინფლაციის ზემოქმედება. ასევე, ბიუჯეტის მომზადებაზე, დამტკიცებაზე და შესრულებაზე შესაძლოა ზემოქმედება იქონიოს განსაზღვრულმა ინტერესებმა და პოლიტიკურმა ზეწოლამ. ზოგიერთ ქვეყნებში აღმასტუმრებელი ხელისუფლება ან პარლამენტი ამტკიცებს ისეთ ბრძანებულებებსა და კანონებს, რომლებიც ფინანსურ ზემოქმედებას ახდენს ბიუჯეტზე, იმისდა მიუხედავად, პარლამირ შეუძლება თუ არა ისინი ბიუჯეტს. როგორც პირველ თავში იყო განხილული, ამ სფეროში საჭიროა გარკვეული დებულებების შემუშავება. ფინანსთა სამინისტრომ უნდა განიხილოს ყველა ის დებულება და გადაწყვეტილების პროექტი, რამაც შესაძლოა იქონიოს ფისკალური ზემოქმედება. ბიუჯეტის მომზადების სრულყოფილი პროცესი და შესაბამისი ღონის ინსტიტუციონალური მოწყობა წინაპირობაა იმისა, რომ დავალიანებათა დაგროვება თავიდან იქნება აცილებული. მაგრამ, ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც მართვის სუსტი სისტემებია, პრობლემაა ამგვარი გადაწყვეტა არასაკმარისი იქნება, თუ პოლიტიკური ვალდებულების შესრულება შესაბამის ღონეზე არ მოხდება.

ოფიციალური ბიუჯეტის არასაკმარისი ხარჯვა ხდება რამდენიმე ქვეყანაში, ეს განსაკუთრებით, არასახელმწიფო

დანახარჯების მუხლებს შეეხება. აქ არ იგულისხმება, რომ ამ ქვეყნში ფისკალური დისციპლინა მაღალ დონეზეა დაკული. ზოგიერთ ქვეყნებში, სადაც სუსტი მმართველობაა, ბიუჯეტის არასაკმარისი ხარჯვა შესაძლოა არსებობდეს ბიუჯეტგარეშე დიდი თანხების ხარჯვის პარალელურად.

ზოგიერთ ამშობზევაში, არასაკმარისი ხარჯვა, ისევე, როგორც დავლიანებათა დეროვება, უკავშირდება ბიუჯეტისა და პროგრამების მოშადებაში არსებულ ნაკლოვანებებს. გადაჭარბებულად შეფასებულმა ბიუჯეტმა და შემოსავლების არარეალისტურმა პროგნოზებმა შესრულების პროცესში შესაძლოა ბიუჯეტის გადახევა გამოიწვიოს, რაც "ბიუჯეტის განმეორებითი შედგენის"¹ სახელით მოიხსენიება. ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ, ფინანსთა სამინისტრო ბიუჯეტის შესრულების გეგმის მოშადებისას საკუთარ მოსარებებს ევრდობა. სახაზინო კომიტეტი განიხილავს შემოსავლების ამოღებასთან დაკავშირებით შექმნილ სიტუაციას. მან შეიძლება მიიღოს ვადაწყვეტილება, ვასცეს ოფიციალური ბიუჯეტით მოთხოვნილი თანხების მხოლოდ ნაწილი. ამ მოდგომის შესაბამისად, თანხების გაეცმა ხდება "ბირთვითი ბიუჯეტოდან", რის შესახებაც ინფორმაცია მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროსა და ხაზინას გაანრნა.²

ბიუჯეტის შესრულებისა და საბიუჯეტო თანხების გამოყენების მაკონტროლებელი ინსტრუმენტების ანალიზი უნდა მოიცავდეს ბიუჯეტის მოშადებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, სადაც გათვალისწინებული იქნება როგორც ბიუჯეტის განმეორებითი შედგენის რისკი, ისე საღაროსა და შესაბამისობის კონტროლის მოთხოვნები. ამ ასპექტების მნიშვნელობა თითოეულ ქვეყანაში შექმნილ მდგომარეობაზე დამოკიდებულია.

ბ. ხარჯვითი ციკლი

1. ხარჯვითი ციკლის ეტაპები

საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის დამტკიცებას მოსდევს ხარჯვითი ციკლი, რომელიც შემდეგი ფაზებისაგან შედგება:

- ასიგნებათა პროპორციული განაწილება და თანხების ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისათვის ვაცემა თანხების ვაცემა შეიძლება მოხდეს ნაღდი ფულის ხარჯვაზე ზღვრების ანგარიშების შესახებ შეტყობინების ვაგზაწინით, გარანტიების ვაცემათ, თანხების ფულადი ხესხების ანგარიშზე ვადარციებით და სხვა მექანიზმების გამოყენებით. ზოგიერთ ქვეყნებში სახსრების ვაცემა ორ ეტაპად ხდება: (1) ასიგნებათა პროპორციული განაწილება ცენტრალური საბიუჯეტო ოფისის მიერ, რომელიც გულისხმობს იმის ვანსაზღვრას, თუ ასიგნებათა რა რაოდენობის გამოყენება შეუძლიათ დარგობრივ სამინისტროებსა და ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს; (2) დარგობრივი სამინისტროებისა და ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ სახსრების განაწილება, რაც გულისხმობს გამოყოფილი ასიგნებების დაქვემდებარებულ უწყებებზე ვადაწილებას.³
- ვაღდებულება. ამ ეტაპზე ხდება მოშავალი ვაღდებულების ალება. ვაღდებულებაში იგულისხმება შეკვეთის ვაეეთება ან კონტრაქტის დადება ვანსაზღვრული საქონლისა და მოშასახურების მიწოდებაზე. მესამე მხარის მიერ კონტრაქტით ვათვალისწინებული დებულებების შესრულების შემდეგ, ყოველივე ამას ვადახდის ვაღდებულების წარმოშობა მოაკვეება. თუმცა, როგორც ეს ქვემოთ იქნება ვანხილული, "ვაღდებულების" ზუსტი ვანმარტება საბიუჯეტო მნიშვნელობით სხვადასხვა სისტემებში ვანსხევეებულია და დამოკიდებულია დანახარჯთა ეკონომიკურ კატეგორიაზე.

შეტნა და შემოწმება (დამოწმება). ამ ეტაპზე ხდება საქონლის მიწოდება და მოშასახურების ვაწევა, ხოლო ამის შემდეგ მიმდინარეობს მათი კონტრაქტთან შესაბამისობის შემოწმება. სახელმწიფოს აქტივები და ვაღდებულებები იზრდება და აღირციხება საბუღალტრო წიგნში იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანაში დარციხვის მეთოდით მუშაობენ. შემოწმების ეტაპზე ვაწეული დანახარჯები "ვაწეული, მაგრამ ვადაუხდელი დანახარჯების" (მაგალითად, აშშ-ში) ან "ვაქტიური დანახარჯების" (მაგალითად, ყოფილი საბჭოთა კავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში) სახელით მოიხსენიება. შემოწმების ეტაპზე ვაწეული დანახარჯებს ვაღდებულების წარმოშობა მოსდევს შედეგად, ხოლო ვადალიანებები კი შემოწმების ეტაპზე და ვადახდების წარმოებისას ვაწეული დანახარჯებს შორის სხვაობას უღარის.

- გადახდა ამ ეტაპზე გადახდები წარმოებს ისეთი ინსტრუმენტების საშუალებით, როგორცაა: ჩეკები, გაწეული ფულადი ხარჯები, ელექტრონული ტრანსფერები, საჯარო ინსტრუმენტები, ბარტერული ხელშეკრულებები, საგადასახადო დაქვითვები და ხელწერილები ფულის მიღებაზე. ბარტერული ხელშეკრულებით, საგადასახადო დაქვითვებით და ფულის მიღებაზე გაცემული ხელწერილებით წარმოებული გადახდები საეჭვოა. საგადასახადო დაქვითვებით გადახდების წარმოება უზირად ზორცილებდა ყოფილი საბჭოთა კავშირის ზოგიერთ ქვეყნებში, მაგრამ ყოველივე ამას უარყოფითი შედეგები მოჰქვს როგორც გადასახადების ამოღებისთვის, ისე მიმწოდებლებს შორის არსებული კონკურენციისთვის. ბარტერული ხელშეკრულებები აყვარებს მიმწოდებლებს შორის კონკურენციას. ფულის მიღებაზე გაცემული ხელწერილები ზოგადად, განხილულ უნდა იქნას უფრო როგორც ხარჯვითი ციკლის ადმინისტრაციული ეტაპი, ვიდრე გადახდის მექანიზმი, განსაკუთრებით მაშინ, როცა მათი გადახდა დაუყოვნებელი არ ჰქვია. უშუალოდ ქვეყნებში, ჩეკებით წარმოებული გადახდა მათი გაცემისას აღირიცხება. საბანკო აძინაწერებით შედარება სისტემატურად უნდა ხდებოდეს. როდესაც განსაზღვრული ჩეკების რაოდენობა სერიოზულ ციფრს აღწევს, მაშინ გადახდები განადგურებული ჩეკების საფუძველზე უნდა აღირიცხოს.

2. ვალდებულებითი და შემოწმების ეტაპები

საბიუჯეტო ვარგონზე (ეს დანახარჯების ტიპზე და ქვეყანაზეა დამოკიდებული) ვალდებულება (ანუ ხარჯვითი ვალდებულება) ზემოთ განსაზღვრული ვალდებულებით, შემოწმების/შეგნების ეტაპს, სახსრების ადმინისტრაციულ რეზერვაციას ან ფულმანაშობის გადაცემის პროცედურას შეესაბამება. ზოგიერთ ქვეყნებში (მაგალითად, აშშ-ში) ანსხვებენ ადმინისტრაციულ "ვალდებულებას", რომელიც სახსრების რეზერვაციას გულისხმობს და "ვალდებულებებს", რომელიც შეესაბამება გაკეთებულ შეკვეთას, დადებულ კონტრაქტებს, გაწეულ მომსახურებას ან მოვალეობას, რასაც გადახდა დასკვნად (მიკ, 1995). გრძელვადიანი კონტრაქტებისთვის, ვალდებულება (საბიუჯეტო მნიშვნელობით) შეესაბამება კონტრაქტის წლიურ ტრანშს ან ფაქტურ დანახარჯებს.

ამ წიგნში ტერმინი "ვალდებულება" შეესაბამება ზემოთ მოცემულ განმარტებას (ვალდებულება დავება შესაბამისად მიერ კონტრაქტით გათვალისწინებული დებულებების შესრულების შემდეგ). როცა აუცილებელია გრძელვადიანი ვალდებულების მისი წლიური ტრანშისგან განსხვავება, გამოიყენება ტერმინები "ფორვარდული ვალდებულება" და "წლიური ვალდებულება". სამართლებრივი ვალდებულება შეესაბამება კონტრაქტს ან შეკვეთას და არა "წლიურ ვალდებულებას". ბიუჯეტის ადმინისტრირებისთვის, ვალდებულება "საბიუჯეტო მნიშვნელობით" უნდა შეესაბამებოდეს ხარჯვითი ციკლის ადრეულ ეტაპს, რომლის დროსაც შესაძლებელია ასინგნებთან დაკავშირებული პრეტენზიის აღიარება.

ვალდების მომსახურების, პერსონალის დანახარჯების, ტრანსფერების, ასევე, საქონელზე და მომსახურებაზე გაწეული ზოგიერთი კატეგორიის დანახარჯების (როგორცაა ელექტროენერჯის მოხმარება და სატელეკომუნიკაციო მომსახურება) შემთხვევაში, ვალდებულება საბიუჯეტო მნიშვნელობით შეესაბამება შემოწმების ეტაპზე გაწეულ დანახარჯებს (მაგ.: წლიური სახელფასო ფონდი, გადასახდელი პროცენტი, ელექტროენერჯის ხარჯები). დანახარჯთა ამ კატეგორიისთვის, გადახდის ვალდებულება მოდინარეობს იმ მოვლენიდან, რომელიც წინ უძღვის ვალდებულებას "საბიუჯეტო მნიშვნელობით" (თანამშრომელთა დაქირავება, სესხის გასტუმრება, ოფისის გალობა და ა. შ.). შედეგად, დანახარჯთა ამ კატეგორიისთვის, ვალდებულებითი და შემოწმების ეტაპები კომბინირებულია ბიუჯეტის შესრულების ფაზაში.

"ვალდებულება" ("საბიუჯეტო მნიშვნელობით") უნდა განისაზღვროს, როგორც: (1) სამართლებრივი ვალდებულება (მაგ.: კონტრაქტი და მიმწოდებლისთვის წარადგენილი შეკვეთები, ინვესტიციები, სარეზერვო საშუალებები და ა. შ.); (2) დანახარჯები შემოწმების ეტაპზე სხვა მუხლებისთვის (პერსონალი, ვალდების მომსახურება, კომუნალური მომსახურების გადასახადები და ტრანსფერები). მცირე ხარჯებთან დაკავშირებული შეკვეთების შემთხვევაში, ვალდებულებითი და შემოწმების ეტაპები შეიძლება არეულ იქნას ბიუჯეტის შესრულების ზედამხედველობის მიზნებისთვის შედგენილ ანგარიშებში. მუხლებად აღიხს, უწყებათა და პროგრამების მართვის მიზნებისთვის მიწვევადიანა ყველა სამართლებრივი ვალდებულების მონიტორინგი, დაწყებული საკანცელარო ნივთების შეკვეთიდან და დამთავრებული დიდი მოცულობის საინვესტიციო პროექტთან დაკავშირებული გრძელვადიანი კონტრაქტით. ამის შესავსად, ასინგნებათა რეზერვაციის ადმინისტრაციული პროცედურა ან გრძელვადიანი კონტრაქტების წლიური ტრანშის უნდა შეესაბამებოდეს განსაზღვრულ ორგანიზაციულ ლინისებებს, მაგრამ ასევე, აუცილებელია ხარჯვითი ციკლში იმ ეტაპის

განსაზღვრა, რომელიც სამართლებრივ ვალდებულებებს შეესაბამება.

მნიშვნელოვანია “ვალდებულების” ზუსტად განსაზღვრა, რადგან ამ ტერმინს სხვადასხვა კონტექსტში განსხვავებული მნიშვნელობა აქვს:

სალაროს დაგეგმვა და ხაზრების გაცემა აუცილებელია იმის ცოდნა, თუ რა ვალდებულებები იქნება გასასტუმრებელი საბიუჯეტო პერიოდში. საგარეო, საკანცლარო ნივთებზე გაკეთებული შეკვეთა ამ პერიოდში დასრუდება, მაგრამ საინვესტიციო პროექტებთან დაკავშირებული კონტრაქტები (და სამართლებრივი ვალდებულებები) შესაძლოა რამდენიმე ფისკალური წლის განმავლობაში გაგრძელდეს. ამგვარად, სალარო დაგეგმვისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტორია ვალდებულებათა ის წილი, რომელიც დაგეგმილ პერიოდში გასასტუმრებელ ვალებს წარმოშობს. ყოველივე ეს მომწოდებლებისათვის სამართლებრივი ვალდებულება იქნება (გრძელვადიანი საინვესტიციო პროექტების გარდა).

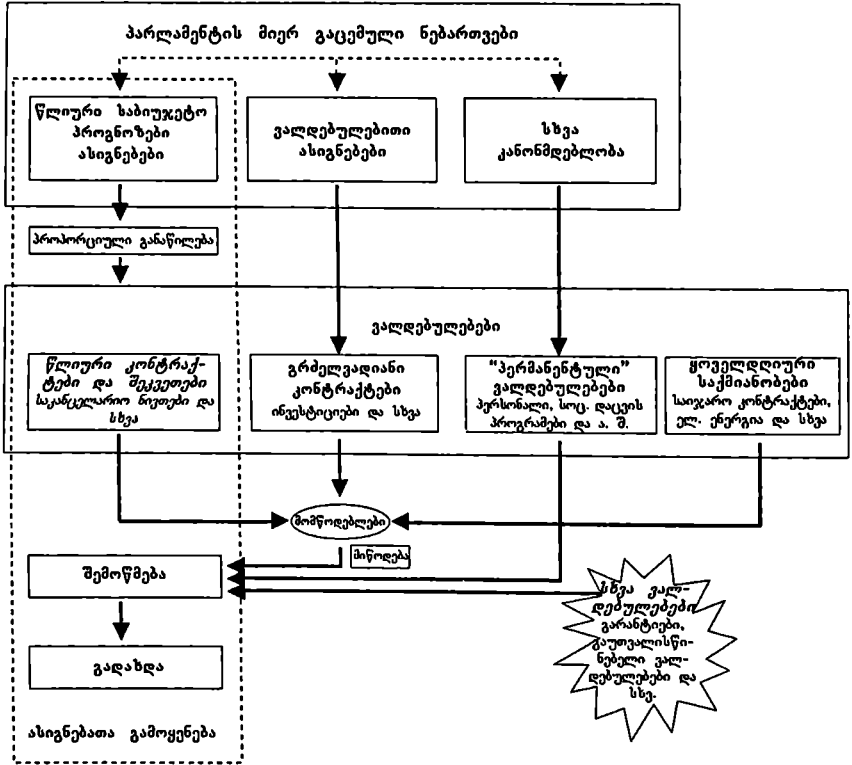
- *ბიუჯეტის მომზადებისათვის* მნიშვნელოვანია გრძელვადიანი საინვესტიციო პროექტების მომავალი ხარჯების და “სავალდებულო” დანახარჯების (ან იმ დანახარჯების შესახებ, რომლებიც მაკორექტირებელი ღონისძიებების გარეშე წარმოიშობა) შესახებ ინფორმაციის ქონა. მთავრობას გააჩნია სამართლებრივი დანიშნული ვალდებულება, რომ დაფაროს სახელმწიფო მოხელეების სახელფასო ხარჯები და სოციალური დაცვის პროგრამების ღირებულება. აუცილებელია მოხდეს ყველა ასეთი ვალდებულების ღირებულების გაანგარიშება, მიუხედავად მათი ფორმისა.
- *ფისკალური ანალიზისას* აუცილებელია მოხდეს გაუნაღებელი ამგარიშების ღირებულების შეფასება, რაც წარმოადგენს შემოწმების ეტაპის დანახარჯებსა და გადახდებს შორის სხვაობას. ვალდებულებებსა და გადახდებს შორის სხვაობა დაჯილდოების მხოლოდ მახლობელით შეფასებას იძლევა, რადგან იგი მხოლოდ შესასრულებელ შეკვეთებს მოიცავს.
- *პროგრამების მართვისათვის* აუცილებელია შემოწმების პერიოდში, როგორც ვალდებულებების, ისე დანახარჯების შესახებ ინფორმაციის არსებობა. ხარჯვაზე კასუსისმგებელმა უწყებებმა ზუსტად უნდა შეასრულონ მათ მიერ გაკეთებული შეკვეთები და დადებული კონტრაქტები. დანახარჯების შემოწმების ეტაპზე აღრიცხვა ხარჯების შეფასებისათვის ძირითად ინფორმაციას იძლევა. იგი გვაჩვენებს, თუ როგორ მიმდინარეობს პროგრამებისა და პროექტების განხორციელება. მისი დახმარებით ხდება გადასახდლებისა და კონტრაქტების მართვა.
- *დანაშრავთა კონტროლისათვის* ძალზე მნიშვნელოვანია სამართლებრივი ვალდებულების განსაზღვრა. ეს განსაკუთრებით, ეხება ვალდების მომსახურებას, პერსონალის დანახარჯებს და გრძელვადიან საინვესტიციო პროექტებს, რომელთა გაკონტროლებაც შეუძლებელია მხოლოდ წლიური ასიგნებების საფუძველზე.

ვალდებულებათა ან დანახარჯთა მონიტორინგი, როგორც შემოწმების, ისე გადახდის ეტაპზე, ზოგჯერ კამათის საგანი ხდება. რეალურად, ხარვეზიტი ციკლის ეს ორი ეტაპი თანაბრად მნიშვნელოვანია, ხოლო ელექტრონული სისტემების საშუალებით კი – საჭირო მონაცემების შეგროვება და შენახვა ხდება.

სქემაზე 7.1. წარმოადგენილია ხარვეზიტი ციკლის სხვადასხვა ეტაპები და ის შექნაიზმები, რისი საშუალებითაც ხდება ხარჯების გაწევა. ამგვარად, საბიუჯეტო ვალდებულებათა გასაკონტროლებლად, წლიური ასიგნებების შემოწმების გარდა, აუცილებელია: (1) ბიუჯეტის სრულყოფილი ფორმულირება და სტრატეგიული გადაწყვეტილების მიღება, რისი საშუალებითაც მოხდება პერმანენტული ვალდებულებების საბიუჯეტო პროგნოზთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა; (2) გრძელვადიანი ვალდებულებების კონტროლი; (3) სრულყოფილი ადმინისტრირება, რადგან მრავალი ვალდებულება ყოველდღიური საქმიანობებიდან და არაფორმალური პროცედურებიდან (მაგალითად, სატელეფონო ზარების განხორციელება) უფრო წარმოიშობა, ვიდრე ოფიციალური კონტრაქტებიდან და შეკვეთებიდან.

3. ფინანსური შესაბამისობის უზრუნველყოფა

სქემა 7.1. საბიუჯეტო ხარჯების გაწევა



ა. თანხების გაცემა

ის ინსტრუმენტები, რომლებიც ფინანსთა სამინისტროს მიერ ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისათვის ხარჯვაზე უფლებამოსილების გაცემისათვის გამოიყენება, სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია (მაგ.: გარანტიების გაცემა და ბიუჯეტის შესრულების გეგმის შესახებ შეტყობინებათა გაგზავნა). ბიუჯეტის ეფექტური შესრულების მიზნებისათვის აუცილებელია, ფინანსთა სამინისტრომ უფლებამოსილების გაცემა დროულად და ნათლად განსაზღვრული ფორმით მოახდინოს, რათა თავიდან იქნას აცილებული ასიგნებათა ხარჯვასთან დაკავშირებული გაუგებრობები. როგორც მეცხრე თავში იქნება განხილული, სალაროს სრულყოფილი მენეჯმენტისათვის აუცილებელია ბიუჯეტის შესრულების და სალაროს წლიური გეგმების მოწოდება, ოღონდ ეს უკანასკნელი შესაბამისობაში უნდა იყოს საბიუჯეტო ნებართვებთან (გარდა განსაკუთრებული სიტუაციისა და ბიუჯეტის ცუდად მომზადების შემთხვევისა).

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყნებში, ფისკალური პრობლემების ან გადაჭარბებით შეფასებული ბიუჯეტის გამო, დარგობრივი სამინისტროებისათვის სახსრების გაცემა ხდება ყოველდღიურად, იქ, სადაც არსებობს ცენტრალიზებული სახაზინო სისტემა, ეს მექანიზმი გულისხმობს სპეციალური უწყებების (ან

გასანადგებელი ანგარიშების) შერჩევას, რომლებზეც მოხდება თანხების გადარიცხვა. ზოგიერთ ქვეყანაში შერჩევა წარმოებს კომიტეტის მიერ, რომელიც დაკომპლექტებულია ხაზინის დირექტორისაგან, ფინანსთა მინისტრისა და პრემიერ-მინისტრისაგან. ხშირად, თანხების გაცემა გადაუღებელი შემთხვევებისას ან პოლიტიკურ საფუძველზე წარმოებს, რაც ბიუჯეტში განსაზღვრული პრიორიტეტების იგნორირებით ხდება. ყველაზე "სალაროს ბიუჯეტი", რომელიც ამ პროცესის შედეგად ჩამოყალიბდება, დამტკიცებული ბიუჯეტის ნაკლებად გამოიყენება. იგი შეიძლება საკმაოდ განსხვავებული იყოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტისაგან. სახსრების ლიმიტირების სისტემების კიდევ ერთი სისუსტე მდგომარეობს იმაში, რომ ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს შეუძლიათ იკისრონ ვალდებულებები ბიუჯეტის შესაბამისად, რაც იწვევს დავალიანების დაგროვებას, მაშინ, როცა ფორმალურად საბიუჯეტო პროცედურებთან შესაბამისობა დაცულია.

სეკვესტრირება წარმოადგენს ფინანსთა სამინისტროს მიერ ასიგნებათა ბლოკირებას იმისათვის, რომ მოხდეს ბიუჯეტის ხელახალი დაბალანსება სალაროს გეგმის კორექტირების გარეშე. ასიგნებათა სეკვესტრირებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას მიმდინარე ვალდებულებები. მიუხედავად იმისა, რომ სეკვესტრირება ზოგჯერ აუცილებელია, იგი ამცირებს პროგნოზირებას და მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში უნდა იქნას გამოყენებული.⁴

ზოგიერთ ქვეყნებში გარანტიების გაცემას, რომელთა საშუალებითაც ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს ეძლევათ ზარეკითი ვალდებულებების აღების უფლებამოსილება, უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის (SAI) წინასწარი დამტკიცება (ანუ "ეიზირება") სჭირდება.⁵ ზოგიერთ შემთხვევაში, ეს "ოფიციალური" და "პოპულური" (იხ. პრემიანდის ნაშრომი, 1993) პროცედურები მხოლოდ უბრალო ფორმალობა და როგორც წესი, არ აბრკოლებს ბიუჯეტის შესულებას. თუმცა, ამ პროცედურის მნიშვნელობა კითხვის ნიშნის ქვეშაა, რადგან SAI არ უნდა ეროვნულ წინასწარი კონტროლის მიმდინარეობაში.

ბ. შესაბამისობის კონტროლი

ბიუჯეტის შესრულებისას შესაბამისობის კონტროლი ძირითადად, გულისხმობს შემდეგს:

- ვალდებულებით ეტაპზე (ფინანსური კონტროლი) აუცილებელია შემოწმდეს, რომ (1) ფულის ხარჯვაზე შემოსული ვანაცხადი უფლებამოსილი პირის მიერ დამტკიცდა; (2) თანხების ასიგნება ბიუჯეტით გათვალისწინებული მიზნებისთვის მოხდა; (3) დანახარჯების შესაბამის კატეგორიაში საკმარისი თანხები რჩება; (4) დანახარჯთა კლასიფიცირება სწორად მიმდინარეობს.

საქონლის მიწოდებისა და მომსახურების გაწევისას (შემოწმება) უნდა შემოწმდეს დოკუმენტური მტკიცებულება, სადაც ნაჩვენებია, რომ საქონელი მიღებულია, ამ მომსახურება გაწეულია.

- გადახდის წარმოებაზე აუცილებელია მოხდეს იმის დადასტურება, რომ (1) დანახარჯები სწორად იქნა გაწეული; (2) კომპეტენტურმა პირმა ხელი მოაწერა საქონლის მიღების ან მომსახურების გაწევის დოკუმენტს; (3) ანგარიში და სხვა დოკუმენტები სწორი და სრულყოფილია; (4) სწორად მოხდა კრედიტორის განსაზღვრა.

საძოლოო გადახდის წარმოების შემდეგ (აუდიტი) აუცილებელია დანახარჯების შემოწმება და გამოვლენილი დარღვევების შესახებ ანგარიშის წარდგენა.

გ. პასუხისმგებლობათა განაწილება

1. ზოგადი პრინციპები

ბიუჯეტით ნებადართული პროგრამის განხორციელებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროს მიერ უნდა იქნას მიღებული (როგორც ეს უმეტეს ქვეყნებში ხდება). თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში ფინანსთა სამინისტროს, ხაზინის ან სხვა ცენტრალური უწყებების მიერ განხორციელებულმა კონტროლმა შეიძლება ხელი შეუშალოს ჰექტორული პოლიტიკის ყველაზე

განხორციელებას. ასეთ შემთხვევებში, განხილულ უნდა იქნას ცენტრსა და დარგობრივ სამინისტროებს შორის არსებული ურთიერთობის "ხელახალი დაბალანსების" საკითხი (ან ის, თუ როგორ ხორციელდება კონტროლი ცენტრალური უწყებების მიერ).

პრობლემები შეიძლება შეიქმნას დარგობრივი სამინისტროების ცენტრალურ განყოფილებებსა და მათ დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის პასუხისმგებლობათა განაწილებასთან დაკავშირებით. ზოგიერთ ქვეყნებში, ცენტრალური განყოფილებების პროექტებისა და პროგრამების მართვაში გაბუდებული ჩარევა ამ პროგრამათა ეფექტურ განხორციელებას უშლის ხელს. სხვა ქვეყნებში გაუღიანიანი უწყებები პროგრამებს სამინისტროსთვის ანგარიშის წარდგენის გარეშე ახორციელებენ. აუცილებელია ნათლად განისაზღვროს პასუხისმგებლობები დარგობრივ სამინისტროებში, რათა მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ ცენტრალური განყოფილებები სრულად იყვნენ პასუხისმგებელი სექტორული პოლიტიკის კოორდინირებაზე, ხოლო დაქვემდებარებულმა უწყებებმა საკუთარი საქმიანობები ამ განყოფილებების ზედამხედველობის ქვეშ განახორციელონ, რასაც ადმინისტრირებაში ყოველდღიური ჩარევის სახე არ ეწება.

ბიუჯეტის შესრულება მოიცავს როგორც სტრატეგიით განხორციელებასთან დაკავშირებულ საქმიანობებს, ისე ბიუჯეტის ადმინისტრირებასთან ასოცირებულ ამოცანებს. ამ ამოცანათა განხორციელებაში ჩართულები არიან ცენტრალური და ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები. ბიუჯეტის მართვისას, პასუხისმგებლობათა განაწილება უნდა მოხდეს ამ უწყებათა პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების შესაბამისი სფეროების მიხედვით.⁶

ფინანსთა სამინისტროს პასუხისმგებლობები შემდეგია:

- ბიუჯეტის შესრულების კონტროლით დაკავშირებით სახსრების გაცემის სისტემის ადმინისტრირება, დანახარჯთა გაწვევის მონიტორინგი, წლიური ბიუჯეტის გადასინჯვა, ცენტრალური საგადასახდელო სისტემის (თუ ასეთი არსებობს) მართვა ან სახელმწიფო საბანკო ანგარიშების ზედამხედველობა, ცენტრალური სახელფასო საფონდო სისტემის ადმინისტრირება (თუ ასეთი არსებობს), ანგარიშებისა და ფინანსური დასკვნების მომზადება.
- პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით მიღწეული შედეგების დამოუკიდებლად ან ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებთან ერთად განხილვა; სტრატეგიითა და ხარჯვაზე და მინისტრთა საბჭოსათვის ასიგნებათა ხელახალი განაწილების შეთავაზება პარლამენტის მიერ დამტკიცებული სქემის ფარგლებში.

ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების პასუხისმგებლობები შემდეგია:

- ბიუჯეტის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებით: მათ დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის სახსრების განაწილება, ვალდებულებების აღება, საქონლისა და მომსახურების შექმნა და შემოწმება, გადახდის მოთხოვნის მომზადება (და გადახდის წარმოება, იმ შემთხვევაში, თუ საგადასახდელო სისტემა არ არის ცენტრალიზებული), მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშის მომზადება, ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების მონიტორინგი, ანგარიშებისა და ფინანსური ჩანაწერების წარმოება.
- პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით: შესაბამისი პროგრამების განხორციელების პერიოდული მიმოხილვა (მათ შორის, ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების მონიტორინგი), პრობლემების განსაზღვრა და მათი მოგვარება, სექტორულ პროგრამებს შორის რესურსების გადანაწილება (მაგრამ ბიუჯეტის საერთო სტრატეგიული სქემის ფარგლებში).

როცა ბიუჯეტის შესრულების პროცესზე ზედამხედველობას ფინანსთა სამინისტროს რამდენიმე დეპარტამენტი და სხვა უწყებები ახორციელებენ, აუცილებელია მოხდეს მათი საქმიანობების მჭიდრო კოორდინაცია, ხელი ფუნქციები კი უნდა გაითვალის. კერძოდ, რამდენიმე ქვეყანაში ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტსა (რომელიც ბიუჯეტის მომზადებაზე პასუხისმგებელი) და ხაზინას⁷ (რომელიც ბიუჯეტის შესრულებაზე პასუხისმგებელი) შორის კოორდინაცია არასაკმარის ღონეზეა. საბიუჯეტო დეპარტამენტი პასუხისმგებელი უნდა იყოს არა მარტო ბიუჯეტის მომზადებაზე, არამედ მის გადახედვაზე და სექტორებს შორის რესურსების ხელახალ განაწილებაზე. ხაზინამ იგი უნდა უზრუნველყოს ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული ყოველგვარი ინფორმაციით.

2. ცენტრალიზებული თუ დეცენტრალიზებული კონტროლი?

როგორც წესი, ნებისმიერ ორგანიზაციაში ხდება დანახარჯების გაწვევაზე ნებათთვის გაცემის, კონტრაქტების დამტკიცებისა და შეკვეთების გაკეთების, საჭიროების მიღების და მომსახურების გაწევის შემოწმების, გადახდებზე ნებათთვის გაცემის ფუნქციათა გამოყენება. ამასთანავე, ბევრ ქვეყანაში იქმნებოდა, ვიდრე მოხელეზე ვალდებულების აღების ან გადახდის წარმოების ნებათაზე გაცემა, შესაძლოა მხარის მიერ ტარდება წინასწარი კონტროლი. ასეთი ღონისძიებები მიზნად ისახავს დისციპლინის დარღვევის თავიდან აცილებას და სახელმწიფო სახსრების ქმედითად და ეფექტურად ხარჯვის უზრუნველყოფას (იხ. თავი 10 შიდა (ან მმართველობით) კონტროლის პროცედურების გასაცნობად).

სხვადასხვა ქვეყნებში ვალდებულებათა და საბუღალტრო აღრიცხვის კონტროლი შესაძლოა დარგობრივი სამინისტროს ფარგლებში ან ცენტრალური უწყების (ფინანსთა სამინისტრო, ფინანსისტ-კონტროლიორის ოფისი და ა. შ.) მიერ ზორცილებდებოდეს. ამგვარად, ბევრ ქვეყანაში გადახდები ზაზინის საშუალებით მიმდინარეობს, მაგრამ სხვადასხვა ქვეყანაში, საბუღალტრო კონტროლის განხორციელებაში მისი მონაწილეობის ხარისხი განსხვავებულია. ზოგიერთ ქვეყნებში ფინანსთა სამინისტრო თითოეულ დარგობრივ სამინისტროში ნიშნავს ფინანსურ მრჩევლებს ან საბიუჯეტო მოხელეს, რათა მათ ბიუჯეტის შესრულების პროცესი გააკონტროლონ.

ქვეყნის ადმინისტრაციული მოწყობის მიხედვით, ცენტრალიზებულმა წინასწარმა კონტროლმა დარგობრივი სამინისტროების ბიუჯეტების ყოველდღიურ მართვაში (ხოლო ზოგიერთ ქვეყნებში სექტორული ბიუჯეტების მოშაღებაშიც¹) შეიძლება გამოიწვიოს ცენტრალური უწყების აქტიური ჩარევა. ცენტრალიზებულ წინასწარ კონტროლს კი შესაძლოა მოჰყვეს ბიუჯეტის შესრულების დაყოვნება და მისი ეფექტური მართვისათვის დაბრკოლებების შექმნა, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ ბიუჯეტის შესრულების პროცესი სრულად არ არის კომპიუტერიზებული. ფინანსთა სამინისტროს მიერ დარგობრივ სამინისტროებში ფინანსური მრჩევლის ან საბიუჯეტო მოხელის დანიშნვის სისტემაში შეიძლება პრობლემები შექმნას იმ შემთხვევაში, თუ სხრეველ მოხელეებმა უკნაბთ ფინანსთა სამინისტროს სახელით სექტორული ბიუჯეტების მოშაღების ან დარგობრივ სამინისტროების საქმიანობებზე მკაცრი წინასწარი კონტროლის განხორციელების უფლება უფრო მეტიც, იმ ქვეყნებში, სადაც უსუსტი მმართველობითი სისტემებია, კონტროლის უფრო გამკაცრება შესაძლოა ცუდი შედეგები მოიტანოს და კორუფციის გაზრდას შეუწყოს ხელი. ამ შემთხვევაში გვერდის ავლის სანაცვლოდ, შესაძლოა შემოღებულ იქნას არაოფიციალური „მაგი“ ან მოსაყრებელი. როგორც მეცხრე თავში იქნება განხილული, სასურველია მოხდეს საღაროს ცენტრალიზაცია, მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ზაზინა მონაწილეობას იღებდეს ანგარიშებისა და საგადასახდელო დოკუმენტაციის ყოველდღიურ კონტროლში.

ხშირად, ვალდებულებებისა და გადასახდელების წლიური ასიგნებების საფუძველზე კონტროლი არასაკმარისია შესაბამისობის და ფისკალური დაცვის უზრუნველსაყოფად. საბუღალტრო კონტროლით შესაძლებელია თავიდან იქნას აცილებული ასიგნებათა ბიორტად გამოყენების შემთხვევები. მუხსხვადავ ორგანიზების ტიპისა, საბუღალტრო კონტროლის საშუალებით ვერ ხდება დავალიანებათა თავიდან აცილება, რადგან ვალდებულებების აღება შემდგომ უწყებებში ხდება. მისი საშუალებით, ასევე, ვერ ხერხდება ისეთი დანახარჯების გაწევისათვის ზეღის შემლა, რომლებიც ბიუჯეტით არ არის გათვალისწინებული. ასე, რომ პერსონალის დანახარჯების კონტროლისათვის საჭიროა ისეთი საცეალური ინსტრუმენტები, როგორცაა თანამშრომელთა აყვანის შემზღუფა, საოპერაციო დანახარჯებზე ან „საქმალუფატციო ხარჯებზე“ ზღვრების დაწესება. წლიური ვალდებულებების და გადასახდელების კონტროლით ვერ მოხდება იმ საინსტიციო პროგრამებში ვადანახარჯების თავიდან აცილება, რომლებიც გრძელვადიანი კონტრაქტების შესაბამისად ზორცილებდებ. თავად საჭიროებისა და მომსახურების დანახარჯებისთვისაც კი, ცენტრალიზებული წინასწარი კონტროლი არასაკმარისია. მაგალითად, ისეთი მომსახურებებით სარგებლობის კონტროლმა, როგორცაა ეფექტრომერგების მოხმარება და ტელეკომუნიკაცია (რაც მთავრობის მიმდინარე დანახარჯების მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს) უნდა განამტკიცოს შიდა მმართველობითი სისტემები (არ არის აუცილებელი, ამაში იფულისხმებოდეს საბიუჯეტო პროცედურებიც). ფორმალური შესაბამისობის გარდა, აუცილებელია რესურსების ეკონომიისა და ეფექტური ხარჯვის უზრუნველყოფაც. ცენტრალიზებული კონტროლის ერთ-ერთი მიზანი ფინანსთა სამინისტროსათვის ბიუჯეტის შესრულებაზე ზედამხედველობის უფლების მიცემაა. ფაქტობრივად, თანამდროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით, ბიუჯეტის შესრულებისათმან დაკავშირებული ინფორმაციის დროული მოპოვება ცენტრალურ დონეზე ადვილად არის შესაძლებელი მაშინაც კი, როცა ოპერაციებს

ზარევაზე პასუხისშეგებლი უწყებები უწყენ ადმინისტრირებას.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმრავლესობაში აუცილებელია განშტკიცდეს დანახარეების კონტროლი, მაგრამ შესაბამისობის, რესურსების ეკონომიური და ეფექტური ხარევის საკითხები უფრო სერიოზულ მიღვმას საჭიროებს, ვიდრე ეს მხოლოდ ბუეეგტის შესრულების ცენტრალიზებულ კონტროლზე ყრადღების გამახვილებით ხდება. აგრეთვე, აუცილებელია არსებობდეს შიდა კონტროლის, შიდა და გარე აუდიტის სრულყოფილი სისტემები. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ბერ ქვეყანაში დანახარეების მართვის ეს მნიშვნელოვანი საფუძველი ჯერაც არ არსებობს.

დ. საბიუეეტო ასიგნებათა მართვის წესები

1. ასიგნებათა წლიურობა

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს გამოინაკლისები (განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევაში, როცა ასიგნებები ვალდებულებითი სახისაა), კლასიკური ბიუეეტი შედგება წლიური ასიგნებებისგან. წლის ბოლოს გამოუყენებელი ასიგნებები უშუალოდ, წლიურობის წესმა შესაძლებელია ფისკალური წლის ბოლოს თანხების სწრაფი ხარევა გამოიწვიოს, რაც სხვადასხვა სახელით მოიხსენიება (“წლის ბოლოს დანახარეების მკვეთრი ვაზრდა”, “ფულის განიავება”, “შეღანგველობის მანია”). დანახარეების ზრდა ფისკალური წლის ბოლოს არ მიანიშნებს ცულ მმართველობაზე, რადგან ეს შეიძლება იყოს შესყიდვების არასრულყოფილი პროცედურის შედეგი. მიუხედავად ამისა, მკაცრი წლიური წესის არახელსაყრელი შედეგები მრავალრიცხოვანია. მაგალითად, შესაძლოა შეიქმნას განახლებადი ან დამატებითი საბიუეეტო ფონდები, ან დაფუნდეს საეკოლოური ორგანიზაციები, რათა ბიუეეტი უფრო “მოქნილი” წესებით იმართებოდეს. იმის უზრუნველსაყოფად, რომ არ მოხდეს ასიგნებათა მომდენო წელს შეკვეცა, წლიურობის წესი წლის ბოლოს დარგობრე სამინისტროებს დაუეგმავი და ეკონომიკურად არაეფექტური დანახარეების გაწვევას აიძულებს.

ასეთი უარყოფით შედეგების თავიდან ასაცილებლად, OECD-ის წერ რამდენიმე სახელმწიფოში საოპერაციო დანახარეებისათვის გამოყოფილი ასიგნებების წლიური ბუნება შეიცვალა და ამჟამად შესაძლებელია გამოუყენებელი ასიგნებების განსახლერული პროცენტის მომავალ ფისკალურ წელში გადატანა. თუმცა, გადატანების სისტემატურმა დამტკიცებამ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში შესაძლოა პრობლემები შექმნას დანახარეების კონტროლის თვალსაზრისით. წლიურობის წესი ითხოვს ნაღი ფულით წარმოებული გადახდების სისტემატურ დავეგვას, რაც სრულყოფილი საბიუეეტო სისტემის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია. შესაბამისი საბუღალტრო პროცედურების არარსებობის შემთხვევაში, წლიურობის წესის შეცვლამ შეიძლება ერთდროულად ორი ბიუეეტის შესრულება გამოიწვიოს, რასაც გააუებრობები მოჰყვება. საოპერაციო დანახარეების წლიურობის წესის ეტაპობრივი ცვლილება მხოლოდ იმ ქვეყნებში უნდა განხორციელდეს, სადაც ბიუეეტის მომზადების პროცესი დამკმაყოფილებელია. უმრავლეს შემთხვევაში, საოპერაციო დანახარეების მომავალ პერიოდში გადატანა, თავდაპირველად, ასიგნებათა მცირე პროცენტით უნდა შემოიფარგლოს და დასამტკიცებლად ფინანსთა სამინისტროს წარედგინოს.

კაპიტლადამანებათა დანახარეების წლიური საბიუეეტი სქემის ფარგლებში მართვა რთულ საქმეზე წარმოადგენს. წლის ბოლოს გამოუყენებელი დანახარეების გადატანის პროცედურები, ძირითადად, კაპიტალური დანახარეებისთვისაა საჭირო. ეს შეიძლება მოხდეს იმ შემთხვევაში, თუ ბიუეეტი მათი ღირებულების ამსახველ სრულყოფილად შედგენილ ხარევატარიცხვებს შეიცავს. კაპიტალური დანახარეების გადატანა მხოლოდ მიმდინარე პროგრამებს უნდა შეეხოს და დასამტკიცებლად ფინანსთა სამინისტროს წარედგინოს. შესაბამისი პროცედურებია საჭირო იმ ანგარიშების დაფარვისთვისაც, რომლებიც წინა ფისკალური წლის განმავლობაში რეგულარულად გამოიწერებოდა, მაგრამ ჯერ გადახდილი არ არის (მაგალითად, მიწოდების დავეიანების გამო). ასევე, არსებობს საეკოლოური სახის საქმიანობები, რომელთათვისაც საჭიროა განახლებადი ფონდების არსებობა (მაგალითად, უწყებრივი საწარმოების საქმიანობა). მაგრამ, როგორც ეს პირველ თავში იყო ზახგამსული, ასეთი ფონდები მკაცრ საბუღალტრო და ანგარიშების კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს.

ვეროკაშირის ზოგ წერ სახელმწიფოში ხდება ზოგიერთი კატეგორიის დანახარეის წინასწარი დამტკიცება. თუმცა, ყოველივე ეს მკაცრი პირობებით მიმდინარეობს. წინასწარ დამტკიცებას არ უნდა ჰქონდეს ადგილი გარდამავალი ეკონომიკის მქონე იმ ქვეყნებში, რომელთაც არ გააჩნიათ ასეთი დანახარეების მართვის შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები.

2. ელასტიკურობა

საბიუჯეტო მუხლებს შორის (თავები, მუხლები და ა. შ.) ტრანსფერების წარმოების წესები, ძირითადად, ფინანსურ დებულებებში ან ბიუჯეტის ორგანულ კანონშია განსაზღვრული. ასეთი წესების საშუალებით უნდა მოხდეს იმ ტრანსფერების განსხვავება, რომელთა გაკეთებაც დარგობრივ სამინისტროებს თავისუფლად შეუძლიათ, რომლებიც დასამტკიცებლად ფინანსთა სამინისტროს უნდა წარუდგეს და რომლებიც მკაცრად არის აკრძალული. მიუხედავად იმისა, რომ გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში ეს ასე არ ხდება, ზოგიერთ სხვა ქვეყანაში ასეთი ტრანსფერების კონტროლი საბიუჯეტო ოფისის ერთ-ერთი ძირითადი საქმიანობაა ბიუჯეტის შესრულების პროცესში. ამ პროცედურებს დიდი დრო და ადმინისტრაციული რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიაქვს.

ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს მრავალრიცხოვანი ასიგნებები, რომელთა დანიშნულებაც გაუგებარია. აუცილებელია მოხდეს ასიგნებათა განსაზღვრა იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას ბიუჯეტის სახელმწიფოს სტრატეგიული პრიორიტეტების შესაბამისად შესრულება. მიუხედავად ამისა, ასიგნებათა დიდი ოდენობა ხელს უშლის სახელმწიფო ხარჯვითი პროგრამების ეფექტურ განხორციელებას. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების უმეტესობამ შეამცირა ბიუჯეტში გათვალისწინებული ასიგნებების რაოდენობა (მაგალითად, იტალიამ მათი რიცხვი 6,000-დან 800-მდე შეამცირა, ხოლო დიდ ბრიტანეთში ისინი 100-ზე ნაკლებია).

რთულია პროგრამის დანახარჯების ზუსტი განსაზღვრა. იმისათვის, რომ სტრატეგია და პროგრამების განხორციელება ეფექტურად და ნაკლებ ხარჯებით მოხდეს, დარგობრივ სამინისტროებსა და წყევებს შესაბამისი დამოუკიდებლობა უნდა მიეწიეთ საკუთარი რესურსების მართვაში ბიუჯეტის სტრატეგიული სქემის ფარგლებში. ამგვარად, პროგრამული დანახარჯების გაწვევისას, შესაძლოა გაჩნდეს გარკვეული პრობლემები. ეს, განსაკუთრებით, საინვესტიციო დანახარჯების შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს. ასეთ შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს შესაბამისი ღონისძიებები, რათა მოხდეს საბიუჯეტო რესურსების შეფერხებული საინვესტიციო პროექტიებიდან სხვა პროექტებზე გადაწარმოება იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას სახელმწიფოს სტრატეგიული მიზნების მიღწევა. დამოუკიდებლობა შეეხება იმ დანახარჯების შემადგენლობასაც, რომლებიც საჭიროა მოცემული საქმიანობის განსახორციელებლად და რესურსების განაწილებისათვის იმ საქმიანობებსა და პროექტებს შორის, რომლებიც შეესაბამება დასახულ ამოცანებს (იგივე პროგრამის ფარგლებში). თუმცა, ყოველივე ამან არ უნდა შეცვალოს ბიუჯეტში განსაზღვრული პრიორიტეტები და ხელი არ შეუშალოს დასახული ამოცანების შესრულებას.

OECD-ის წევრ რამდენიმე სახელმწიფოში, ბოლო დროს, შეიქმნა საოპერაციო დანახარჯების ასიგნებათა გუგუი. დარგობრივ სამინისტროებს თავისუფლად შეუძლიათ იმ დანახარჯების შემადგენლობის განსაზღვრა, რაც საკუთარი პროგრამების განხორციელებისათვის და შედეგების მიღწევისათვის არის საჭირო. უფრო მეტი ეფექტურობის მისაღწევად, დარგობრივ სამინისტროებს განსაზღვრული ხარისხის დამოუკიდებლობა უნდა მიენიჭეთ, რათა რესურსები საკუთარ სექტორებში გააწაწიონ. ეს ხელს შეუწყობს მომსახურების გაწვევის ეფექტურობის გაზრდასა და დანახარჯების გაკონტროლებას. დანახარჯების განსაზღვრულ ხარჯვით მუხლებზე გამოყენების შესაძლებლობა სტიმულს აძლევს უწყებს, შექმნან ეს დანახარჯები. ექსპერტთა, რომ ძლიერი შიდა და გარე აუდიტური სისტემების მქონე ქვეყნებში, ფისკალური დისციპლინის დაცვის ტრადიცია და სამოქალაქო სამსახურის მართვის მოქნილი სისტემა არსებობს, უკეთესია, თუ ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს ექნებათ დანახარჯების შემადგენლობის განსაზღვრის უფლება იმისათვის, რომ განხორციელდეს პროგრამული ამოცანები.

თუმცა, ასეთი სისტემის გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში არსებობა რთული იქნება. იმის მიხედვით, თუ რა შესაძლებლობები გააჩნიათ დარგობრივ სამინისტროებს საკუთარი პროგრამების მართვასთან დაკავშირებით და რა სახის პრობლემებს აწყდებიან ისინი ბიუჯეტის განხორციელებისას, აუცილებელი იქნება შეიზღუდოს სამინისტროების საკუთარ სექტორებში საბიუჯეტო რესურსების გადაწარმოების უფლება.

ამგვარად, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში აუცილებელია პერსონალის დანახარჯებსა და საბიუჯეტო ასიგნებათა სხვა ეკონომიკურ კატეგორიებს შორის წარმოებული ტრანსფერების დარეგულირება. თუმცა, ასეთი რეგულირების შედეგები გულდასმით უნდა იქნას შესწავლილი, რათა მათი განხორციელება

ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის განხორციელებისათვის აუცილებელია არსებობდეს საბიუჯეტო ოპერატივა მონიტორინგის დეტალური სისტემა. ასინგნატა გამოყენების აღრიცხვა რეგულარულად უნდა ხდებოდეს. საბიუჯეტო (ანუ ასინგნატა) საბუღალტრო აღრიცხვა უნდა მოიცავდეს ასინგნატებს, მათ პროპორციულ განაწილებას, ვაზრდას და შეტყობას, ვალდებულებებს (მათ შორის, ფორვარდული ვალდებულებების მონიტორინგის სპეციალურ პროცედურებს), შემოწმების/მიწოდების ეტაპის დანახარჯებს და გადახდებს. ასეთი სისტემა სახელმწიფო საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის შიგნით ერთ ელემენტს წარმოადგენს, თუმცა, მას გადამწყვეტი როლი ეკისრება სტრატეგიის ფორმულირებისა და ბიუჯეტის შესრულების ზედამხედველობის საქმეში.

ხარვეზითი ციკლის ყოველი ეტაპის ამსახველი საფინანსო ანგარიშები, სადაც დანახარჯები ორგანიზაციის, ფუნქციის, პროგრამისა და ეკონომიკური კატეგორიის მიხედვით იქნება მოცემული, ყოველთვიურად უნდა იქნას შედგენილი, ხოლო საერთო ანგარიშები კი აუცილებელია საღაროს ეფექტური მენეჯმენტისათვის. საბუღალტრო აღრიცხვასა და ანგარიშგებასთან დაკავშირებული საკითხები მეთორმეტე და მეორამეტე თავებშია განხილული.

ბიუჯეტის შესრულების შესახებ დეტალური მუალედური განხილვა აუცილებელია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პროგრამები ეფექტურად განხორციელდეს და გამოვლინდეს იქნას არსებული პრობლემები. ბიუჯეტის შესრულების ეს მიმოხილვა უნდა შეეხებოდეს ფინანსურ, ფიზიკურ და ფუნქციონირების ეფექტურობის სხვა ინდიკატორებს. გამოვლინდეს უნდა იქნას ინფლაციით გამოწვეული ღირებულების ზრდა, მოულოდნელი სირთულეები, პროექტების არასრულყოფილ დონეზე შესწავლა და ბიუჯეტის გადახარჯვა, რათა მოხდეს შესაბამისი ზომების მიღება.

ხშირად, კაპიტალდაბანდებათა პროგრამების განხორციელება ფერხდება პრობლემების გამო, რაც უკავშირდება შესაძლებლობების არასრულყოფილად გამოყენებას და ისეთ ფაქტორებს, როგორცაა გარე დაფინანსების მოზღოიზაციის შეფერხება, პროექტების განხორციელების ზედმეტად ოპტიმისტური განრიგი, კლიმატური საშიშროება ან მარაგების იმპორტის გართულება. აუცილებელია შეუზღუდეს ისეთი მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება მნიშვნელოვანი და პრობლემატური პროექტების განხილვა. აქ შეიძლება იგულისხმებოდეს დარგობრივ სამინისტროებში პროექტების ყოველთვიური ან ყოველკვარტლური განხილვა და დარგობრივი სამინისტროებისა და ცენტრალური უწყებების მონაწილეობით შედგენილი მუალედური დასკვნა.

2. ბიუჯეტის გადასინჯვა

ხშირად, რთული განსაზღვრული პროგრამების განხორციელების ან ისეთი ძირითადი მაკროეკონომიკური მოვლენების ზუსტი პროგნოზების შედგენა, როგორცაა მსოფლიო ეკონომიკაში მომხდარი ცვლილებები, ინფლაცია, სარგებლის განაკვეთი ან უცხოური ვალუტის კურსი. უფრო მეტიც, ისეთი ხარჯების გაწვევის აუცილებლობა, რომლებიც ბიუჯეტის მოზადებისას არ იქნა გათვალისწინებული, შესაძლოა მისი შესრულებისას გაჩნდეს. ასეთი პრობლემების ზემოქმედების მინიმუმადე დასაცვანად აუცილებელია, ტრანზფერების შესახებ არსებული წესები მოქნილი იყოს, ბიუჯეტში კი – გათვალისწინებული ხარჯების რეზერვი იყოს ჩართული. ვალდებულ მომსახურებისათვის გამოყოფილ ასინგნატებზე შეუძლებელია ზღვრების დაწესება. მათი გადასინჯვა სარგებლის განაკვეთისა და უცხოური ვალუტის კურსის ცვლილებების შესაბამისად უნდა მოხდეს.

ბიუჯეტის შემადგენლობის ცვლილების, ან დანახარჯების ზრდის გარდაუვალობის შემთხვევაში, შესაძლოა საჭირო გახდეს ბიუჯეტის გადასინჯვა. სხვადასხვა ქვეყანაში ბიუჯეტის გადასინჯვის განსხვავებული მექანიზმები არსებობს. იგი ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული ბიუჯეტის ორგანულ კანონში. ზოგადი პრინციპები კი შემდეგია:

- რადგან ბიუჯეტს საკანონმდებლო ორგანო ამტკიცებს, გადასინჯვაც კანონის შესაბამისად უნდა მოხდეს.
- საერთოდ, ასინგნატებში მომხდარი ცვლილებები, რომლებიც საწყისი ასინგნატების განსაზღვრულ პროცენტს აჭარბებს, ან ის ცვლილებები, რომლებიც დანახარჯთა საერთო რაოდენობაზე აღდგენს ზემოქმედებას, დასამტკიცებლად საკანონმდებლო ორგანოს უნდა წარედგინოს.

- იმისათვის, რომ მთავრობას სასწრაფოდ გადასაჭრელი პრობლემების დროულად მოგვარების შესაძლებლობა ჰქონდეს, საჭიროა განხილულ იქნას ისეთი პროცედურები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება გამონაკლისი დანახარჯების გაწევაზე ნებართვის გაცემა იქამდე, ვიდრე პარლამენტი დაამტკიცებს მათ. თუმცა, აუცილებელია, ასეთი ნებართვა რეგულირდებოდეს და დროში შეზღუდული იყოს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას კი გადასინჯული ბიუჯეტის პარლამენტისათვის წარდგენა მალევე მოეთხოვებოდეს.
- წლიური გადასინჯვის ოდენობა შეკარად უნდა იზღუდებოდეს (უკეთესია, თუ იგი ერთს არ გადააჭარბებს), ხოლო დარგობრივი სამინისტროების განაცხადები ერთად იქნას განხილული. ზოგიერთ ქვეყანაში, დამატებითი ხარჯთაღრიცხვების პარლამენტისათვის წარდგენა ეტაპობრივად მიმდინარეობს. რამდენჯერაც მინისტრთა საბჭო დააკმაყოფილებს დარგობრივი სამინისტროს განაცხადს, იმდენჯერ ზდება ურიცხვი დამხმარე ასიგნებების ყოველწლიური დამტკიცება. ასეთი პროცედურები თვითონ უნდა იქნას აცილებული. რთულია ბიუჯეტის შესრულების გაკონტროლება მაშინ, როცა მასში გამუდმებით შედის ცვლილებები. უფრო მეტიც, ზოგიერთ სექტორზე გაცემული დამხმარე ასიგნებები შესაძლოა ხშირად მაღალპრიორიტეტულ სექტორებზე განაწილებულ ასიგნებებს აჭარბებდეს.

შენიშვნები

¹ იხ. კაიდენი და ვიდალესკი (1990).

² იხ. კაიდენი და ვიდალესკი (1990) და "პირითადი ბიუჯეტის" ამ წიგნის მეხუთე თავში მოცემული განხილვა.

³ განსხვავება "პროპორციულ განაწილებასა" და "განაწილებას" შორის ამერიკულ ტერმინოლოგიას ეფუძნება.

⁴ საფრანგეთში მომხდარი სექცესტრირების უარყოფითი მხარეების განხილვის გაკონბა შესატყვისელია ქელ-ტელიერის, მენისა და ჟუნეტის (1996) ნაშრომებში.

⁵ მაგალითად, თურქეთში და ბრიტანეთის თანამეფობის რამდენიმე სახელმწიფოში.

⁶ იხ. სქჰმა პრემიანდის ნაშრომის (1983) 259-ე გვერდზე, სადაც მოცემულია "საბიუჯეტო ამოცანები" და "ადმინისტრაციული ამოცანები". ქვემოთ მოყვანილი ამოცანათა განაწილება ნაწილობრივ ამ სქემიდან არის აღებული.

⁷ ზოგიერთ ქვეყანაში ზაზინა ფინანსთა სამინისტროს დეპარტამენტია, ხოლო სხვაგან იგი დამოუკიდებელი ან ნახევრად დამოუკიდებელი უწყებაა, რომელზე ზედამხედველობასაც ფინანსთა სამინისტრო ახორციელებს. ეს საკითხები უფრო დაწვრილებით მეცხრე თავში იწება განხილული.

⁸ მაგალითად, თურქეთში ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო ოფისები აკონტროლებენ როგორც ბიუჯეტის მომზადების, ისე მისი შესრულების პროცესს.

⁹ პრემიანდი (1993). ეს პრაქტიკა სტანდარტული იყო ყოფილ საბჭოთა სისტემებში, რასაც "მტურმოვსნინი" ეწოდებოდა.

თავი 8

გადასახდლები, კერძონალისა და შესყიდვების მართვა

ამ თავში განხილულია ბიუჯეტის შესრულების პროცესის ყველაზე მნიშვნელოვანი ტექნიკური საკითხები: გადასახდლების მართვა; დავალიანებებთან და ბიუჯეტით გათვალისწინებულ დანახარჯებთან დაკავშირებული საკითხები; პერსონალის დანახარჯების მართვა; შესყიდვები (მათ შორის, კერძო სექტორთან გაფორმებული კონტრაქტების მართვა).

ა. გადასახდლებისა და დავალიანებების მართვა

1. გადასახდლების მართვა

შესყიდვებთან დაკავშირებული საკითხების გარდა, რომელიც “გ” ნაწილშია განხილული, ბიუჯეტის შესრულების მნიშვნელოვანი ელემენტია კონტრაქტებისა და სხვა ვალდებულებების მართვა და მონიტორინგი. მნიშვნელოვანია, რომ თითოეული კონტრაქტის გაკონტროლება ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყების დონეზე მოხდეს. აუცილებელია მიწოდებული საქონლისა და გაწეული მომსახურების აღრიცხვა. წინასწარი თუ ეტაპობრივი გადახდის შესაბამისად, მიწოდება გვემის ზუსტი დაცვით უნდა ხორციელდებოდეს. საზოგადოებრივი სამუშაოების ან დიდმასშტაბიან პროექტებთან დაკავშირებული კონტრაქტების შემთხვევაში, აუცილებელია ფისკალური წლის განმავლობაში განსახორციელებელი გადახდების გულდასმით დაგეგმვა.

გადასახდლების ყოველდღიური მართვისას აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას მათი დაფარვის თარიღები. გადახდის დავიანებით გამოწვეული ვარიანტების თავიდან აცილების მიზნით, ანგარიშების დაფარვა უნდა მოხდეს განსაზღვრულ ვადებში, ხოლო სესხების აღების შესამცილებლად მათი გადახდა წინასწარ არ უნდა ხდებოდეს. მიუხედავად იმისა, თუ რა საბუღალტრო სისტემით მუშაობს მთავრობა, ხარჯვაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა უნდა აღრიცხონ საკუთარი ვალდებულებები და საქონლისა და მომსახურების მიწოდება.

ხშირად, ზოგიერთ ქვეყნებში გადასახდლები სხვადასხვა ოფისებს შორის ნაწილდება (მაგალითად, როგორცაა პროგრამის მენეჯერის, უწყებრივი, ფინანსური მრჩევლის ან ფინანსისტ-კონტროლიორის ოფისები და ხაზინა). აუცილებელია შემდეგი ზოგადი პრინციპების მიღება:

- დანახარჯების შემოწმება საქონლის ან მომსახურების შექენისთანავე უნდა მოხდეს.
- შემოწმებული დანახარჯები დაუყოვნებლივ უნდა აღირიცხოს საბუღალტრო წიგნებში.
- გადახდები უნდა აღირიცხებოდეს მისი წარმოებისთანავე.

კომპიუტერული სისტემები ხელს უწყობს ანგარიშ-ფაქტურების აღრიცხვას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი სრულყოფილადაა შედგენილი და მართული. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოხდება აღრიცხვაში ანგარიშ-ფაქტურების დაგროვება. მაგალითად, თუ ხაზინა შემოწმებს აწარმოებს საკუთარი ფინანსური

საინფორმაციო სისტემების გამოყენებით, მაშინ ანგარიშ-ფაქტორების დაგროვება ხდება ხარვეზზე პასუხისმგებელი იმ უწყებების მმართველების ღონეზე, რომლებიც არ ახდენენ მათი ხაზინისათვის წარდგენას იმის გამო, რომ მათი ინფორმაციით ხაზინას გადახდების საწარმოებლად საკმარისი თანხები არ გააჩნია.

2. დავალიანებები

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყნის წინაშე დგას დავალიანებთა დაგროვების პრობლემა. დავალიანებები ფინანსურ პრობლემებს უქმნის მომწოდებელს და უარყოფით ზეგავლენას ახდენს სახელმწიფო ხარვეზის მართვაზე. ამ სირთულეების მოგვარების მიზნით მომწოდებლებმა შესაძლოა სხვადასხვა გზაზე იმუშაონ, მაგალითად: შეცვალონ ანგარიშთა წარდგენის ფორმა და მოითხოვონ წინასწარი გადახდა; ანგარიშებში გამოწერონ ზედმეტი თანხები; გამოიყენონ ექსტრემალური ზომა – ქრთამი შესთავაზონ დარგობრივი სამინისტროების და/ან ხაზინის იმ მოხელეებს, რომლებიც პასუხს აეგებენ დავალიანებთა გასტუმრების სიის მართვაზე.

დავალიანებთა წარმოშობას ბევრი მიზეზი გააჩნია. ეს შეიძლება იყოს ვალდებულებათა არასაკმარისი კონტროლი ან ნაღდი ფულის შეზღუდვის ისეთი სისტემების არსებობა, რომელიც არ ითვალისწინებს უკვე ნაიკრ ვალდებულებებს. ასეთ შემთხვევებში აუცილებელია ვალდებულებების (მათ შორის, გრძელვადიანი ვალდებულებების) მონიტორინგის გაუმჯობესება. თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში, ისეთი გადაწყვეტილება ან მოვლენა, რომელიც გადახდის ვალდებულებას წარმოშობს, არ შეესაბამება ამ უკანასკნელის საბიუჯეტო მნიშვნელობას. ხშირია კომუნალური სამსახურების მიერ გაწეულ მომსახურებებზე დავალიანების დაგროვება. საერთოდ, სახელმწიფო (ან კერძო) კომუნალური სამსახურები კვლავაც განაგრძობენ სახელმწიფო სათვისტომოს მომსახურების გაწევას, იმ შემთხვევაშიც კი, როცა დავალიანება არ არის დაფარული. ამ სექტორში დავალიანებთა დაგროვების შეზღუდვისათვის აუცილებელია წლიური მონხმარების რეალური ხარჯთაღრიცხვების შედგენა და შიდა მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელება (მაგალითად, როგორცაა მრეცხველების დაყენება და სატელეფონო ზარების დარეგულირება).

ამგვარად, დავალიანებთა წარმოშობის შეზღუდვისათვის აუცილებელია ისეთი ღონისძიებების კომბინირება, როგორცაა რეალური ხარჯთაღრიცხვების შედგენა, შიდა მმართველობითი ღონისძიებები, პერსონალის კონტროლი, ვალდებულებათა (განსაკუთრებით გრძელვადიანი ვალდებულებების) მონიტორინგი და სოციალური დაცვის პროგრამებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები. ვალდებულებათა აღების შეზღუდვის ღონისძიებები ბიუჯეტის მომხაღვლებს ეტაპის მიმდინარეობისას უნდა განისაზღვროს.

ზოგიერთ ქვეყანაში დავალიანებთა შეფასება მნიშვნელოვანი საკითხია. ზოგჯერ დავალიანებები განცალკევებულია "გასაზღვრელი ჩეკებისაგან", რაც გასასტუმრებელი ანგარიშების დამუშავების პერიოდს შეესაბამება. უფრო მკაცრი განმარტებით, აუცილებელია, რომ ის ანგარიშები, რომელთა გადახდის ვადებიც ამოწურა და მისი გასტუმრება არ მომხდარა, დაუყოვნებლივ გადავიდეს დავალიანებებში. მიწოდების შესაფერის ღონეზე, რეგისტრაცია და დანახარჯების შემოწმების ეტაპზე აღრიცხვა აუცილებელია დავალიანებთა მონიტორინგის ეფექტური სისტემის შექმნისათვის.

როცა ქვეყნის წინაშე დავალიანებთა დაგროვების პრობლემა დგას, აუცილებელია მოხდეს გადახდების ანგარიშების გამოწერის თარიღების მიხედვით დალაგება და გადახდა. დავალიანებთა შემცირების პროგრამებმა არ უნდა გამოიწვიოს ასალი ანგარიშების გაჩენა (რომელთაც დაფარვის პრივილეგია მიენიჭება) და ისეთი დანახარჯების დაფარვა, რომლებიც არ შეესაბამება შესყიდვების შესახებ არსებულ ვალდებულებებს. აუცილებელია არსებობდეს დავალიანებთა დაფარვის სამართლებრივი რეგულირების მკაცრი კონტროლი. უმაღლესმა ადმინისტრაციამ ინსტიტუტებმა უნდა აწარმოონ ასეთი ოპერაციების ეფექტური კონტროლი.

3. ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელ დანახარჯებთან და "დაუფინანსებელ" ვალდებულებებთან დაკავშირებული საკითხები

ფულადი ვალდებულებები განისაზღვრება, როგორც წარსულში მომხდარი მოვლენებით გამოწვეული ვალდებულებები. ზოგიერთ ქვეყნებში განასხვავებენ დაფინანსებულ და დაუფინანსებელ ვალდებულებებს. განსხვავება კი იმაში მდგომარეობს, გათვალისწინებულია თუ არა ბიუჯეტში ამ დანახარჯების დასაფარი რესურსები. ზშირად დავით იმასთან დაკავშირებით, დაფარულ უნდა იქნას თუ არა დაუფინანსებელი

ვალდებულებები, რადგან ასეთი დანახარჯები საკანონმდებლო ორგანოს მიერ არ არის დამტკიცებული. თუმცა, დაუფინანსებელი ვალდებულებები შეიძლება შეესაბამებოდეს ისეთ სამართლებრივ ვალდებულებებს, რომელთა იგნორირებაც მთავრობას არ შეუძლია. ამის შედეგად, ხშირად ხდება ამგვარი დაუფინანსებელი ვალდებულებების დაფარვა, თუმცა აღმასრულებელი ხელისუფლება მომავალი წლის ბიუჯეტს ელოდება, რათა მოახდინოს მათი დარეგულირება. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში ხდება მიმდინარე ანგარიშების გადაჭარბებული შეფასება მაშინ, როცა მომავალი წლის ბიუჯეტი ისეთი დანახარჯების დასაფარ ასიგნებებს მოიცავს, რომლებიც უკვე გაწეულია.

დაუფინანსებელი ვალდებულებების მართვის გაუმჯობესების ღონისძიებები მათი წარმოშობის მიზეზებზეა დამოკიდებული, რაც შემდეგ ძირითად კატეგორიებად იყოფა:

საკანონმდებლო ცვლილებებით გამოწვეული ვალდებულებები. ფისკალური წლის დაწყების შემდეგ საკანონმდებლო ცვლილებებით შესაძლოა მოხდეს არსებული შედეგების გაზრდა. აუცილებელია შეიქმნას ისეთი კანონები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება ასეთი ვალდებულებების წარმოშობის შეზღუდვა.

სავალდებულო კომპენსაცია. კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს ისეთ დებულებებს, სადაც გათვალისწინებული იქნება განსაკუთრებული მოვლენებით გამოწვეული ზარალის კომპენსაცია (მაგალითად, კატასტროფის მსხვერპლთათვის გადახდილი კომპენსაცია). კონტრაქტების დარღვევის გამო, მთავრობას შესაძლოა მოუხდინოს კომპენსაციის გადახდა. ბიუჯეტში მცირე რეზერვის ჩართვა შეზღუდავს დაუფინანსებელ ვალდებულებებს.

- *განსაკუთრებული დანახარჯები, რომლებიც არ არის ჩართული ბიუჯეტში ან მათი ზუსტი შეფასება შეუძლებელია ბიუჯეტის მომზადებისას, მაგალითად, ბუნებრივი ან გარემოში მომხდარი კატასტროფების შედეგების ლიკვიდირების ხარჯები ან გაუთვალისწინებელი დანახარჯები, რაც დაკავშირებულია საბანკო სექტორის რესტრუქტურის პროგრამასთან.* ასეთ ვალდებულებებთან დაკავშირებული დანახარჯები უნდა აისახოს ბიუჯეტის შესრულების და წლიურ ანგარიშებში და აღრიცხულ იქნას საბუღალტრო წიგნებში. საჭიროა ბიუჯეტის გადასინჯვა, რომლის დროსაც მოხდება განსაკუთრებული დანახარჯების ბიუჯეტში ჩართვა.

ზემოთ განხილული შემთხვევების გარდა, ზოგიერთი დაუფინანსებელი ვალდებულების წარმოშობა შესაბამისობის არარსებობას უკავშირდება. ამისათვის აუცილებელია არსებობდეს სანქციების ფუნქციური სისტემა. თუმცა, ამ ვალდებულებათა აღიარება შესაძლოა აუცილებელი გახდეს იმ შემთხვევაში, თუ კონტრაქტების დადება სახელმწიფოს შესყიდვების შესახებ არსებული კანონის შესაბამისად მოხდება. ისეთ ვალდებულებებთან დაკავშირებული საკითხები, როგორცაა მოკლევადიანი საქენსიო ვალდებულებები, მეთვთამეტე თავში იქნება განხილული.

ბ. პერსონალზე გაწეული დანახარჯების დაგეგმვა და დანახარჯების კონტროლი

პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული საკითხები მრავალ სფეროს მოიცავს. ერთის მხრივ, მიმდინარე ფისკალური შეზღუდვების საშუალებით და თავად მთავრობის მიერ, ყურადღება მახვილდება პერსონალზე გაწეული დანახარჯების კონტროლის პროცედურებზე. სახელმწიფო მომსახურების მასშტაბები უზიშვნელოვანესი პრობლემა უმეტეს ქვეყნებში. ეს ძირითადად პოლიტიკური საკითხია, თუმცა პერსონალზე გაწეული დანახარჯების დაგეგმვისათვის შესაბამისი ინსტრუმენტების არსებობას გადაწყვეტი მიიწვევება ენიჭება. მეორეს მხრივ, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა უნდა შექმნან სამოქალაქო სამსახურის ფუნქციური სისტემა და განამტკიცონ პერსონალის დანახარჯების კონტროლის საბიუჯეტო და მმართველობითი სისტემები.

1. სამოქალაქო სამსახურთან დაკავშირებული საკითხები გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში

ა. სამართლებრივი სქემა

სამოქალაქო სამსახურთან დაკავშირებულ კანონებში ფართოდაა მოცემული დასაქმების პირობები, მაგრამ მათი საშუალებით ვერ რეგულირდება სახელმწიფო მოსამსახურეთა როლი და პასუხისმგებლობები, ისევე როგორც პროფესიონალურ სტანდარტებთან და მმართველობის კოორდინაციასთან ასოცირებული ასპექტები. სამოქალაქო სამსახურის კანონით მომსახურების პირობების გარდა, უნდა რეგულირდებოდეს სახელმწიფო მოსამსახურეთა როლი, მათი პროფესიული დონე, პერსონალის მართვის პრინციპები, კადრებით დაკომპლექტების კონტროლი და სახელფასო ხარჯები.

სახელმწიფო მოსამსახურეები ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ საკუთარ ქმედებებზე, ხოლო მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები კი სასამართლო განხილვის საგანი იყოს. სამართლებრივი სქემის საშუალებით უნდა მოხდეს კანონიერების, მოუკერძოებლობისა და მოლიანობის პრინციპების უწყვეტურად დაცვა. კანონიერების პრინციპი გულისხმობს ისეთი პროცედურებისა და კონტროლის მექანიზმების არსებობას, რომელთა საშუალებითაც მოხდება იმის უზრუნველყოფა, რომ სახელმწიფო მოსამსახურეებმა კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში განახორციელონ საქმიანობა და მიიღონ გადაწყვეტილებები. თუ კანონიერების პრინციპი არ იქნება დაცული, არსებობს დიდი რისკი იმისა, რომ მოხდება თვითნებური ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღება. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების კანონმდებლობაში უნდა განმტკიცდეს ზედამხედველობისა და გასაჩივრების მექანიზმები.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ყველა ქვეყნის წინაშე დგას კორუფციის პრობლემა (რაც სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული ხარისხით არსებობს). მემკვიდრეობით მიღებული ადმინისტრაციული სისტემა ხელს უშლის მოუკერძოებლობისა და მოლიანობის პრინციპების განმტკიცებას. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყნებში, სადაც სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური სქემა არასრულყოფილია, ხოლო ხელფასები – ძალზე დაბალი, მოქალაქისათვის ან კომპანიისათვის უფრო მოსახერხებელია ფულის სახელმწიფო მოხელისათვის გადახდა, რისი საშუალებითაც მოხდება გარკვეული შედეგის მიღების უზრუნველყოფა (მაგალითად, კონტრაქტი შესყიდვების შესახებ), ვიდრე ჩვეულებრივი ადმინისტრაციული პროცესის იმეზე ყოფნა. სახელმწიფო სამსახურის კანონს უნდა დაერთოს ეთიკის კოდექსი, რომელიც ცხოვრებაში გატარდება.

ბ. შერჩევა და მომსახურების პირობები

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში იშვიათად ხდება სახელმწიფო მოსამსახურეთა შერჩევა დამსახურების მიხედვით. ამის მიზეზი არადაპროფესიული საამართლებრივი სტრუქტურა და შიშადა, სახელმწიფო სამსახურის ნაკლები მიზიდვლობაა. კატეგორიებად დაყოფა და პოლიტიზირება მრბანებლური ეპოქის მიერ დატოვებული მემკვიდრეობაა. ასე, რომ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში მაღალ თანამდებობებზე დანიშნებას პოლიტიკური საფუძველი აქვს, რაც პერსონალის ხშირ შეცვლას იწვევს, ხოლო უმაღლეს მმართველობით დონეზე კი ნაკლებია პროფესიონალიზმი. ყოველივე ეს უარყოფით შედეგებს იქონიებს სახელმწიფო ხარჯების მართვისა და კონტროლზე.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში სახელმწიფო მოსამსახურეთა ხელფასები და დაწინაურების წესები კანონით არის განსაზღვრული. თუმცა, პრემიების ან სხვა ტიპის დამატებითი ანაზღაურების თანამშრომლებზე გაკება, ძირითადად, დარგობრივი სამინისტროების შეხედულებისამებრ და საკმარისი გამჭვირვალობის გარეშე მიმდინარეობს. ასეთი კომპენსაციების გადახდა სამინისტროებში სამუშაო ადგილების გარკვეული ნაწილის ვაკანტურად შენარჩუნების ხარჯზე ხდება. ზოგიერთ ქვეყნებში ე. წ. "მმართველობითი კონტრაქტები", რომლებიც სრულიად გასაიდუმლოებულია, წარმოადგენს წმინდა (გასაცემი) ხელფასის მნიშვნელოვან ნაწილს, რაც დემოტივაციას იწვევს იმ თანამშრომლებში, რომელთაც ასეთი კონტრაქტები არ გააჩნიათ, ხოლო ის მოსამსახურეები, რომლებთანაც გაფორმებულია ამგვარი კონტრაქტები, ადვილად უშკლავდებიან მომხდარ ცვლილებებს. თანამშრომელთა დაწინაურება გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში რანგების მიხედვით ხდება. დაწინაურება ახალ თანამდებობაზე დანიშნებას გულისხმობს. ხელფასები, როგორც წესი, დაბალია, ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში იგი ისეთი უზნიშვნელოა, რომ ხშირად დამატებითი სამუშაოების შესრულება. ამის გამო, სახელმწიფო სამსახურებში კორუფციის

შემთხვევები იშვიათობას არ წარმოადგენს.

გ. რეფორმის მიმართულებები

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში სახელმწიფო სამსახურის ეფექტურობის გაუმჯობესებისათვის, აუცილებელია გარკვეული ღონისძიებების შემდეგ სფეროებში განხორციელება:

სახელმწიფო სამსახურის შესახებ არსებულ კანონებში ცვლილებები უნდა შევიდეს, რათა განმტკიცდეს სახელმწიფო მოსამსახურეთა როლი, მათი პროფესიული დონე და მმართველობის კოორდინაცია.

- უნდა შეიცვალოს ანაზღაურების სქემები. მასში უნდა ჩაიღოს კარიერის შექმნისა და საქმიანობის განხორციელების სტიმული და ხელი შეეწყოს გამჭვირვალობასა და პროგნოზირებადობას.
- უნდა განმტკიცდეს ადმინისტრაციული პროცესი, როგორც კანონმდებლობის, ზედამხედველობითი მექანიზმების, ისე სამართლებრივი განხილვის თვალსაზრისით. ზოგადი "ადმინისტრაციულ პროცედურათა აქტი" შემუშავებულ უნდა იქნას იმ ქვეყნებში, სადაც იგი ჯერ კიდევ არ არსებობს.
- ხელფასების აღრიცხვის კომპიუტერიზებული სისტემების საშუალებით უნდა შეიქმნას იმის წინაპირობა, რომ გაუმჯობესდეს კადრების დაკომპლექტებასა და პერონალის ხარჯებზე კონტროლი.
- შტატების შემცირების სრულყოფილი სქემა უნდა წარმოადგენდეს სამოქალაქო სამსახურის შესახებ არსებული კანონის ნაწილს, რომლის საშუალებითაც გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში მოხდება ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესება.
- ანტი-კორუფციულ პროგრამებს პოლიტიკური პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს და ქვეყნების უმეტესობაში სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური რეფორმების პარალელურად განხორციელდეს.

ზოგიერთი ქვეყნისთვის მთავრობის მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების და ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტურობის გაუმჯობესებისათვის ერთ-ერთი სასარგებლო ღონისძიება შესაძლოა იყოს უმაღლესი რანგის სახელმწიფო მოსამსახურეთა ჯგუფის ან უმაღლესი მმართველობითი სამსახურის (TMS) შექმნა, როგორც ეს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების უმეტესობაში ხდება (პლესში, 1997). TMS წარმოადგენს პერსონალის მართვის სტრუქტურულ სისტემას მაღალი, არაპოლიტიკური თანამდებობებისათვის. ასეთი სამსახური იმართება ცენტრალურ დონეზე შესაბამისი ინსტიტუტებისა და პროცედურების საშუალებით, რაც მიზნად ისახავს უმაღლესი მმართველების ძირითადი ჯგუფის სტაბილურობისა და პროფესიონალიზმის უზრუნველყოფას. უმაღლესი სახელმწიფო სამსახურის ჯგუფის შექმნის ერთ-ერთი მიზანი კორუფციის გაკონტროლებაა.

2. შრომის ანაზღაურების განსაზღვრის სისტემების შედარებითი ანალიზი²

ჩვეულებრივად, ანსხვავებენ ცენტრალიზებულ (იქ, სადაც უწყისების მოცულობა და ხელფასების ზრდის განაკვეთი ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე წესდება) და დეცენტრალიზებულ³ სისტემებს, სადაც საბთავრობო უწყებები ან სამინისტროები საკუთარი კადრების მართვისა და ანაზღაურების კორექტირების ავტონომიით სარგებლობენ. ზოგიერთი ქვეყანა ახდენს ამ ორი სისტემის კომბინირებას. ორივე სისტემა მოიცავს ისეთი ამოცანების განხორციელების ღონისძიებებს, როგორცაა: ხელფასების ელასტიურობა, მუშაობის სტიმულები, სახელმწიფო დანახარჯების შეკვეცა, ხელფასების გაზრდაზე კონტროლის შენარჩუნება და ა. შ. თუმცა, ზოგიერთ სისტემებში ცენტრალიზაცია ნაწილობრივ არის შენარჩუნებული მიუხედავად იმისა, რომ უწყებები და სამინისტროები დიდიან მონაწილეობას შრომის ანაზღაურების განსაზღვრაში. საბოლოო შეზღუდვების საშუალებით, მთავრობა ცდილობს, გააკონტროლოს ან კოორდინირება გაუწიოს ხელფასების გაზრდას, თავიდან აიცილოს გარკვეული ჯგუფების მცდელობები გაზარდონ იგი საშუალო ადგილებთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების წარმოებისას.

OECD ვთავაზობს ოთხ კრიტერიუმს, რაც სახელფასო სისტემის ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის შედარებითი ხარისხის შეფასების საფუძველს წარმოადგენს:

- კოლექტორი განხილვის არსებობა ან არარსებობა და მოლაპარაკებათა წარმოების დონეების რაოდენობა.

ზელფასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების შინაარსი.

- სახელმწიფოს მიერ დაწესებული ფინანსური შეზღუდვები და უწყებებისა და სამინისტროების ავტონომიის ხარისხი ბიუჯეტთან მიმართებაში.
- მთავრობის მიერ გამოყენებული წლიური სახელფასო ხარჯების კორექტირების პროცედურა.

ა. ცენტრალიზებული მოლაპარაკებების წარმოება ზელფასთან დაკავშირებით

სხვადასხვა ქვეყნებში მსგავსმა ცენტრალიზებულმა სისტემამ შესაძლოა განსხვავებული ფორმა მიიღოს იმ მიზნით, რომ გათვალისწინებულ იქნას დასაქმების ბაზრის ზეწოლა პროფესიონალთა განსაზღვრულ ჯგუფებზე. მაგალითად, გერმანიაში, ესპანეთსა და საფრანგეთში ზელფასთან დაკავშირებით წარმოებული კოლექტორი მოლაპარაკებები ცენტრალიზებულია. იგივე შეთანხმება ვრცელდება სახელმწიფო სამსახურის ყველა თანამშრომელზე, თუმცა, თუ მთავრობის რომელი ფუნქციონალურ ქვესექტორში არ რომელი დონეზე საქმიანობენ ისინი. თუმცა, დასაქმების სტატუსი განსხვავებულს იწვევს. გერმანიაში სამოქალაქო სამსახურის ანაზღაურება კანონითაა განსაზღვრული, მაშინ, როცა ესპანეთში მაღალი რანგის სახელმწიფო მოსამსახურეების ზელფასები არ არის კოლექტორი განხილვის საგანი. ნიდერლანდებში 1993 წლამდე მოქმედებდა ცენტრალიზებული ანაზღაურების შეთანხმება, რომელიც სახელმწიფო სექტორის ყველა თანამშრომელზე ვრცელდებოდა. მას შემდეგ მოლაპარაკებები კვლავაც ცენტრალიზებულად მიმდინარეობს, თუმცა სახელმწიფო სამსახურის რვა ფუნქციონალური ქვესექტორის (სამინისტროები, განათლება, პოლიცია, თავდაცვა, სასამართლო სისტემა, პროვინციები, მუნიციპალიტეტები და პოლდერის საბჭოები (პოლანდიაში)) თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურების განხილვა დამოუკიდებლად მიმდინარეობს. ამის მსგავსად, ანაზღაურებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებები იტალიაშიც რვა ფუნქციონალურ ქვესექტორში მიმდინარეობს, რაც 1993 წელს განხორციელებული სამოქალაქო სამსახურის რეფორმის ნაწილს წარმოადგენს. პოლიცია და შვიარაღებული ძალები, უნივერსიტეტის პროფესორები და სხვა აკადემიური თანამშრომლები, მოსამართლეები და პროკურორები, ისევე როგორც მაღალ თანამდებობაზე მყოფი სახელმწიფო მოსამსახურეები, არ მონაწილეობენ ამ მოლაპარაკებებში.

ბ. შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით გამართული დეცენტრალიზებული და ნაწილობრივ დეცენტრალიზებული მოლაპარაკებები

თუ თვალს გადავავლებთ იმ ქვეყნებს, რომლებმაც ზელფასების ორეტაპოვანი განხილვა შეძლიეს, დაინახათ, რომ ძირითადად, მთლიანი ზელფასების მოცულობის განსაზღვრაზე დამოკიდებული, თუ რა ხარისხით არის მათი შრომის ანაზღაურების სისტემა დეცენტრალიზებული. მაგალითად, ირლანდიასა და დანიაში მთლიანი ანაზღაურების ხარჯები ცენტრალურ დონეზე განისაზღვრება. ამ ქვეყნებში მოლაპარაკებების წარმოებისა და კონსენსუსის მიღწევის მტკიცე ტრადიცია არსებობს. ირლანდიაში სახელმწიფო სექტორის ანაზღაურების შესახებ წარმოებული მოლაპარაკებები ორ ეტაპად მიმდინარეობს. პირველ ეტაპზე, ცენტრალიზებული შეთანხმების საშუალებით განისაზღვრება განაკვეთის საყოველთაო ზრდა, მეორე ეტაპზე კი მოლაპარაკებები იმართება კავშირებში, რომლებიც შექმნილია პროფესიული ჯგუფების მიერ, რათა წარმოდგენილ იქნას აღნიშნული ჯგუფების განსაზღვრული პრეტენზიები. ამის შემდეგ ხდება უწყისებში შესწორებების შეტანა, რათა მასში აისახოს ადგილობრივ და ცენტრალურ დონეზე წარმოებული მოლაპარაკებების შედეგები. ნათელია, რომ ასეთმა სისტემამ შეიძლება გაართულოს ზელფასების გაზრდის შეუძლებელი პოლიტიკის გატარება. თუმცა, ის ფაქტი, რომ კავშირები მონაწილეობას იღებენ ეკონომიკური პროგრამების შედგენასა და სამხხრივი ზელმეორებების ხელშეწყობაში, ზეფასების გაზრდის მოთხოვნებს გონიერულ ზღვრებში აქცევს.

დანიაში ოფიციალურად შეიქმნა სისტემა, რომლის საშუალებითაც ხდება იმის უზრუნველყოფა, რომ ზელფასების განსაზღვრის პროცესის ნაწილი სამუშაო ადგილებზე განხორციელდეს. მთავრობა ზელფასების განსაზღვრულ პროცენტს ინდივიდუალური ფულადი დახმარებებისათვის გამოყოფს, რის მოცულობასაც ადგილობრივ დონეზე წარმოებული მოლაპარაკებებისას ადგენენ.

OECD-ის წვერი სახელმწიფოების სხვა ჯგუფში შრომის ანაზღაურების განსაზღვრა ევალბათ იმ უწყებებს ან სამინისტროებს, რომლებიც პასუხს ატებენ საკუთარი საოპერაციო ხარჯების მართვაზე. ამ ჯგუფში ძირითადი განსხვავება, ერთის მხრივ, ავსტრალიას, ფინეთსა და შვედეთს, ხოლო მეორეს მხრივ, ახალ ზელანდიასა და დიდ ბრიტანეთს შორის ერთობლივი განხილვის ტიპში მდგომარეობს. ავსტრალიაში, ფინეთსა და შვედეთში კვლავაც გამოიყენება მოლაპარაკებების ორ ეტაპად წარმოების პრაქტიკა, რაც საოპერაციო ხარჯების ბიუჯეტის დეცენტრალიზებული მართვის პარალელურად ხორციელდება. დიდ ბრიტანეთსა და ახალ ზელანდიას შორის ანაზღაურების განსაზღვრის სისტემის რეფორმას შედეგად მოჰყვა კონტრტური განხილვის სისტემაში მომხდარი ცვლილებები.

ცენტრალიზებული მოლაპარაკებების წარმოებისას მნიშვნელოვანია განისაზღვროს შრომის ანაზღაურების ერთობლივი დონე და ის, თუ ვინ მოახდენს მის დაფინანსებას. ხელფასების საყოველთაო გაზრდამ, რომელიც ბიუჯეტით არ არის დაფინანსებული, შესაძლოა დაზარალოს ის სამინისტროები და უწყებები, რომლებსაც ნაკლები გამოიმუშავება ჰქონდათ. ყოველივე ამან ზოგიერთი სამინისტრო შეიძლება აიძულოს, შეამცროს კადრები, რათა მოიძიოს აუცილებელი სახსრები.

გ. შრომის ანაზღაურების საერთო სკალა

სამოქალაქო სამსახურის თანამშრომელთა ანაზღაურება რამდენიმე კომპონენტისაგან შედგება. მისი საშუალებით ხდება მრავალი ისეთი უარყოფითი ფაქტორის გათვალისწინება, როგორიცაა ზეწოლა ადგილობრივი ან პროფესიული დასაქმების ბაზარზე, ინდივიდუალურ საქმიანობაზე და ა. შ. ხელფასების ინდივიდუალურად განსაზღვრისადმი არსებული ეს მიდგომა წარმოშობს თანასწორობის საკითხს. იმ ქვეყნებს, სადაც სამოქალაქო სამსახურებისათვის ხელფასის ძირითად განაკვეთთა ერთგვაროვანი კლასიფიკაციის სისტემა შეიქმნა (მაგ.: ავსტრალია, დანია, ესპანეთი და საფრანგეთი) შეუძლიათ უზრუნველყონ შრომის ანაზღაურებაში თანასწორობა და ერთგვაროვნება. თუმცა, ასეთი სისტემები მკაცრია და ადვილად ვერ ერგება დასაქმების მოთხოვნებს, ვერ უძლებს ბაზრის ზეწოლას. ესპანეთში, სადაც ხელფასზე განსაზღვრული დანამატები არსებობს და საფრანგეთში, სადაც ბოლო დროს შემოღებულ იქნა პრემიების სისტემა (*nouvelle bonification indiciaire*, NBI), იყო მცდელობა დაკმაყოფილებულიყო ახალი მოთხოვნები. ასეთი ღონისძიებების ხარჯები ხელს უწყობს ხელფასების ზრდას. ავსტრალიამ 1980-იანი წლების ბოლოს ძირითად განაკვეთთა კლასიფიკაციის სისტემის სრული ინსპექტირება მოახდინა, რათა არსებული შრომითი რესურსები სხვადასხვა მომსახურებაში მოთხოვნებისათვის მოერგა. როცა უწყებებსა და სამინისტროებს საკუთარი კლასიფიკაციების სისტემის დანერგვის საშუალება ეძლევათ (მაგ.: ფინეთსა და დიდ ბრიტანეთში), ერთ უწყებაში ხელფასების გაზრდამ შესაძლოა სხვა უწყებებშიც გაზარდოს შრომის ანაზღაურება, რაც ამცირებს დეცენტრალიზებული სისტემების ეფექტურობას.

3. პერსონალის დანახარჯების მართვა და კონტროლი

ა. ორგანიზაციული საკითხები¹

პერსონალის მართვა შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროების მიერ უნდა ხორციელდებოდეს. არარეალური იქნება პერსონალის მმართველობითი ისეთი ცენტრალური ოფისის შექმნა, სადაც მოხდება ორგანიზაციული სტრუქტურის განსაზღვრა და მიცემული სამინისტროს კადრებით დაკომპლექტება, რადგან ამ ოფისის თანამშრომლებისთვის უცნობი იქნება სამინისტროს სტრატეგია და საქმიანობა. თუმცა, ცენტრალური კონტროლისა და კოორდინაციის განსაზღვრული მექანიზმების არსებობა აუცილებელია.

სქემატურად, მთავრობის პერსონალის დანახარჯების მართვის კონტროლისა და კოორდინაციის ორი ძირითადი ტიპი არსებობს:

საბიუჯეტო კონტროლი, რაც სახელფასო სტრუქტურის ფინანსურ ასპექტებს შეეხება (მაკროეკონომიკური და ფისკალური მართვის მიზნებისათვის), სექტორულ დონეზე სტრატეგიული პრიორიტეტების განსაზღვრა და მთავრობის საქმიანობის ეკონომიისა და ეფექტურობის მიღწევა პროგრამის მართვის მიზნებისათვის. ნებისმიერი გადაწყვეტილება პერსონალის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით, რაც შეეკლებას ახდენს საბიუჯეტო მოთხოვნებზე, ფინანსთა სამინისტროსთან კონსულტაციების საფუძველზე უნდა მომხდეს და დაეკმარებოდეს იგივე შეზღუდ-

ებსა და კონტროლს, როგორც სახელმწიფო ხარჯების სხვა მუხლები.

- მმართველობითი კონტროლი, რომელიც ძირითადად, სახელმწიფო სტრუქტურის ტექნიკურ ასპექტებს შეეხება იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას თანასწორობა ხელფასების გადახდასა; მოგვარდეს ორგანიზაციული და კადრების დაკომპლექტების საკითხები; გადაიჭრას მთავრობასა და მის თანამშრომლებს შორის სამუშაო ურთიერთობასთან დაკავშირებული პრობლემები, რაც ძირითადად, სამოქალაქო სამსახურის შესახებ კანონით რეგულირდება.

OECD-ის წყვილი სახელმწიფოების უმეტესობაში მმართველობითი კონტროლის ღონისძიებების (რომლებსაც განსხვავებული მასშტაბები აქვს) კოორდინირებას პერსონალის მართვის ისეთი ცენტრალური ოფისები ახორციელებენ, როგორცაა სამოქალაქო სამსახურის კომისიები ან საბჭოები. ზოგიერთ შემთხვევაში, საერთო სემინარების ფარგლებში დარგობრივ სამინისტროებს შეზღუდული პასუხისმგებლობა ენიჭებათ. საერთოდ, ფინანსთა სამინისტროები ღონისძიებებს როგორც თამაშობენ სახელმწიფო სტრუქტურის ფინანსური ასპექტების განსაზღვრასა და მართვას. ამისაგან განსხვავებით, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე უმეტეს ქვეყნებში სახელმწიფო სტრუქტურის როგორც ტექნიკური, ისე ფინანსური ასპექტები შრომის (რომლებიც ცენტრალური უწყების როლს ასრულებენ) და დარგობრივი სამინისტროების მიერ გვარდება. თუმცა, უმრავლეს შემთხვევებში, დარგობრივ სამინისტროებს ამ სფეროში დიდი ძალაუფლება გააჩნიათ. ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილება პერსონალის დანახარჯების მართვასთან დაკავშირებით განმტკიცებულ უნდა იქნას.

ზოგიერთ ქვეყნებში სამოქალაქო სამსახურის საბჭო კადრებს ხელმძღვანელობს, მაგრამ ასეთი სისტემა მრავალ პრობლემას ქმნის ბიუჯეტის შედგენისას. პრემიანდა (1993) აღნიშნა, რომ:

“ორგანიზაციული დეალიზმი განვითარდა იქ, სადაც სამუშაო ადგილების შექმნა პერსონალის მართვის ოფისების მიერ წარმოებს, დაფინანსებას კი ფინანსთა სამინისტრო ახორციელებს. ფუნქციონირება ამგვარად გამოიწვევს ზოგიერთ ქვეყნებში პრაქტიკული პრობლემები შექმნა. გამოიწვევს იგივეს იმის გამო, რომ სამუშაო ადგილების შექმნა რესურსების შეზღუდვის გარეშე მოხდება, ზოლო თუ ადგილები შეიქმნება, ეს ნიშნავს, რომ გაიზარდება რესურსების მიწოდება ან შემცირდება სამუშაო ადგილები. იმის გამო, რომ ბიუჯეტის განხილვა სხვადასხვა დროს მიმდინარეობს, შესაძლოა გაუგებრობები შეიქმნას სამუშაო ადგილების შექმნასთან და მათ დაფინანსებასთან დაკავშირებით. პერსონალის დანახარჯების ბიუჯეტის შედგენა და თანამშრომელთა ხელფასების გაკონტროლება ფინანსთა სამინისტროს მიერ შესასრულებელი ფუნქციონირება. პერსონალის მართვის ცალკეული ოფისების ფინანსთა სამინისტროსთან ინტეგრაცია ხელს შეუწყობს დარგობრივი სამინისტროების სწრაფ რეორგანიზაციას და სახელმწიფო სტრუქტურების გადასინჯვას”.

სამოუხელო პროცესებში ფინანსთა სამინისტრო უნდა მონაწილეობდეს შემდეგი სფეროების განსაზღვრაში:

- დარგობრივ სამინისტროებში სამუშაო რესურსების დონე.
- შტატების შემცირების პოლიტიკის გრძელვადიანი და მოკლევადიანი ფინანსური შედეგები.
- მთლიანად სამოქალაქო სამსახურის სახელმწიფო სტრუქტურის ფინანსური კომპონენტები.

თუმცა, არსებობს რამდენიმე ისეთი სფერო (როგორცაა, მაგ.: კადრებით დაკომპლექტება, ტრენინგები, სამოქალაქო სამსახურთან დაკავშირებული კანონების შემუშავება და მათში ცვლილებების შეტანა), რომელთა ფუნქციონირება მართვა მხოლოდ ცენტრალურ უწყებას შეუძლია, რაც ფინანსთა სამინისტროსაგან დამოუკიდებლად მოხდება.

პერსონალის დანახარჯების კონტროლის საქმეში ფინანსთა სამინისტროს როლის განმტკიცებასთან ერთად, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში უნდა შეიქმნას მმართველობითი კოორდინაციისა და კონტროლის სისტემები (მაგ.: სამოქალაქო სამსახურის სტრატეგიის შემუშავება, პრობლემების დარგული რეგულირება, სხვადასხვა ინსტიტუტებში პერსონალის მართვის კოორდინაცია და მონიტორინგი, კონსულტაციების გაწევა).

ბ. განსაკუთრებული კონტროლის აუცილებლობა

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში პერსონალის დანახარების ფისკალური კონტროლი ბიუჯეტის მართვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია. OECD-ის წერე ზოგიერთ სახელმწიფოში საოკრავალი დანახარებისათვის გამოყოფილ ასიგნებებში პერსონალის დანახარების ჯგუფდება საქონელსა და მომსახურებაზე გაწეულ დანახარებებთან ერთად. პერსონალის ხარჯებზე დაზოგილი თანხის სხვა დანახარებებზე გამოყენება სტიმულს აძლევს ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს, შემაჯირონ პერსონალის დანახარებები. თუმცა, ასეთმა მიდგომამ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში შეიძლება არასასურველი შედეგები მოიტანოს. უწყებების მართვაზე სოციალური ზეწოლის, პატრონაჟის, ამ უბრალეოდ ხელფასების დაბალი დონის გათვალისწინებით, ამგვარად ასიგნებებმა შესაძლოა პერსონალის დანახარების უკონტროლო ზრდა გამოიწვიოს. ბიუროკრატიული წინააღმდეგობების დაძლევა არ იქნება ადვილი, ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეულები კი შეეცდებიან იმის დემონსტრირებას, რომ მათი დანახარების შემადგენლობა ობტემალურია. საეჭვოა, რომ ერთგვაროვანი ასიგნების სისტემა იქნება სამუშაო რესურსების შემცილების ინსტრუმენტი იმ ქვეყნებში, რომლებსაც გაუსტუმრებელი პერსონალის დანახარების პრობლებები აქვთ (როგორც ეს ყოფილი საბჭოთა კავშირის რამდენიმე ქვეყანაში ხდება). ეს ქვეყნები ამჟამად არჩევანის წინაშე დგანან: ან უნდა გაზარდონ დავალიანება, ან გაანთავისუფლონ თანამშრომლები. როგორც პოლიტიკოსები, ისე სახელმწიფო მოსამსახურეები დავალიანებათა გაზრდას ირჩევენ. ამ კონტექსტში, ასიგნების დახმარებით, დავალიანებები სახელფასო დანახარების მუხლებიდან სხვა მუხლებში გადაინაცვლებს.

გ. ხარჯვაზე და პერსონალით დაკომპლექტებაზე დაწესებული ზღვრები

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში აუცილებელია პერსონალის დანახარებებზე განსაზღვრული ზღვრების და ისეთი წესების არსებობა, რომლებიც შეზღუდვას პერსონალის დანახარებასა და სხვა მუხლებს შორის ტრანსფერებს. ეს განსაზღვრული შეზღუდვები უნდა გულისხმობდეს როგორც ხარჯვაზე, ისე კადრებით დაკომპლექტებაზე დაწესებულ ზღვრებს.

მნიშვნელოვანია პერსონალის დანახარების ზუსტი შეფასება. ბიუჯეტის მომზადებისას აუცილებელია სამუშაო რესურსების შესახებ ინფორმაციის არსებობა, რაც საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს (მაგალითად, წარმოდგენილი იყოს ბიუჯეტის დანართის სახით). პრემიებისა და სპეციალური დახმარებებისათვის გამოყოფილი სასსრები დარგობრივი სამინისტროს ბიუჯეტის პერსონალის ხარჯების ქვეთავში დამოუკიდებელი სახით უნდა განისაზღვროს და გაკონტროლდეს. თანამდებობების შესახებ არსებულ ინფორმაციაში ნათლად უნდა გაიმთავროს დაკავებული და ვაკანტური ადგილების რაოდენობა. ხარჯთაღრიცხვის სისტემასთან ერთად უნდა არსებობდეს მომსახურეთა აღრიცხვის კონტროლის სამიშაო სისტემა, რაც ფინანსთა სამინისტროს ან თავად დარგობრივ სამინისტროების მიერ განხორციელდება. დარგობრივი სამინისტროების მიერ მომზადებული ხელფასებისა და შეღავათების ზრდის პროგნოზები უნდა შეესაბამებოდეს ფინანსთა სამინისტროს პროგნოზებსა და მითითებებს.

იმ შემთხვევაში, თუ ბიუჯეტის შესრულებისას იარსებებს ვაკანტური ადგილები, ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ შესაძლოა განხილულ იქნას ამ თანხების დაზოგვის საკითხი, რათა მოხდეს სხვა მიმდინარე დანახარებების დაფინანსება. თუმცა, ასეთი სქემები უნდა რეგულირდებოდეს, გამჭვირვალე იყოს და ანგარიშგებას ექვემდებარებოდეს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმრავლესობაში ვაკანტურ ადგილებზე გამოყოფილი ხელფასების განაწილება ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყების თანამშრომლებს შორის ხდება. ეს სისტემა არასრულყოფილია. აუცილებელია არსებობდეს შიდა კონტროლის მექანიზმები, რათა არ მოხდეს ბიუჯეტიდან ხელფასებზე გამოყოფილი თანხების პრემიებისა და დახმარებების გაზრდაზე ხარჯვა. ფინანსთა სამინისტრო უნდა აწარმოებდეს სამოქალაქო სამსახურის სამუშაო ადგილების და გასასტუმრებელი ხარჯების შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვას, რაც ბიუჯეტის მომზადებისა და მისი შესრულების მონიტორინგის ეფექტური ინსტრუმენტი იქნება.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში პერსონალის დანახარებებზე ზღვრების დაწესება, როგორც წესი, არასაკმარისია მათ გასაკონტროლებლად. ისინი ზირად მიჩნეულია იმ მინიმალურ დონედ, რომელიც მიზნად ისახავს უფრო პერსონალის დანახარების დაცვას, ვიდრე ხარჯვის შეზღუდვას. რეალობაში ეს სისტემა გარკვეულწილად ელასტიურია, მაგრამ იგი ხელს უწყობს პერსონალის დანახარების გაზრდას.

ბევრ ქვეყანაში პერსონალის დანახარჯებზე გამოყოფილი ასიგნებები დაფარავლობითაა შეფასებული. ამის გამო, ბიუჯეტის შესრულების პროცესში შესაბამისობის უზრუნველყოფა ძალზე რთულია (მაგალითად, სასწავლო წლის მიმდინარეობისას მასწავლებლების სამსახურიდან განთავისუფლება შესაძლოა უფრო ძვირად დაუდგეს სახელმწიფოს, რადგან ყოველგვან უარყოფით ზეგავლენას მოახდენს საგანმანათლებლო სისტემაზე). ბიუჯეტის მომზადების ეტაპზე პერსონალის დანახარჯებზე დაწესებული შეზღუდვები ხოლო ნათლად უნდა განისაზღვროს. ასევე, აუცილებელია განმტკიცდეს ის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს პერსონალის დანახარჯებთან (თანამშრომელთა დაქირავება და სხვა გადაწყვეტილებები) დაკავშირებული სამართლებრივი ვალდებულებების ხარვეზაზე დაწესებულ ზღვრებთან შესაბამისობას.

ვეროკავშირის წევრ რამდენიმე სახელმწიფოში მუშაობს კადრებით დაკომპლექტების შეზღუდვები. ისინი ძირითადად, ეფუძნება სრულ განაკვეთზე მომუშავე თანამშრომლების რაოდენობას და ექვემდებარება შიდა და გარე კონტროლს. კადრებით დაკომპლექტების შეზღუდვებს რამდენიმე უარყოფითი მხარე აქვს. კერძოდ, ხარვეზაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა შესაძლოა თავი აარილონ ამ შეზღუდვებს კონსულტანტებისა და გარე მრჩეველების დაქირავების გზით, რომლებიც მუდმივი თანამშრომლების ადგილს დაიკავებენ. ზოგიერთ ქვეყნებში (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში) კადრებით დაკომპლექტების შეზღუდვები 1980-იან წლებში გაუქმდა (მისი ადგილი საოპერაციო ხარვეზებზე დაწესებულმა ზღვრებმა დაიკავა), რაც გამოწვეული იყო პერსონალის დანახარჯებზე გაზრდილი ზეწოლით. თუმცა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების ატმანდელი საბაზრული პრობლემების გათვალისწინებით, კადრებით დაკომპლექტებაზე დაწესებული ზღვრებმა შეიძლება სასარგებლო ინსტრუმენტის როლი შეასრულოს თანამშრომელთა რიცხვის შემცირების, ხელფასების მართვისა და შრომის ანაზღაურების სისტემებში რეფორმების განხორციელების საქმეში. კადრებით დაკომპლექტებაზე ზღვრების ბიუჯეტში ჩართვა ხელს შეუწყობს პერსონალის დანახარჯებზე შეუსრულებელი ვალდებულებების აღების რისკის ბიუჯეტის მომზადების ეტაპზე განსაზღვრას.

პერსონალის დანახარჯებზე გამოყოფილი ასიგნებები და კადრებით დაკომპლექტებაზე დაწესებული ზღვრები შესაბამისი უნდა იყოს. კადრებით დაკომპლექტების ზღვრების შესახებ თავდაპირველი პროგნოზები შესაძლოა დანახარჯებზე დაწესებულ ზღვრებთან ერთად ბიუჯეტის მომზადების პროცესის დასაწყისში გამოცხადდეს, ხოლო ცვლილებები კი, საჭიროების შემთხვევაში, ციკლის მოდერნი ეტაპებზე შეიძლება.

გ. სახელმწიფო შესყიდვები⁵

1. ზოგადი საკითხები

ა. ამოცანები

მთავრობის, როგორც მყიდველის ძირითადი ამოცანა საჭირო საქონლისა და მომსახურების კონკურენტუნარიან ფასად შექნაა. შესყიდვების პროცედურებმა ვაჭრობის ყველა მონაწილე თანაბარ პირობებში უნდა ჩააწიოს. ისინი ისე უნდა იყოს შემუშავებული, რომ მიღწეულ იქნას კარგი შედეგები და მინიმუმადე იქნას დაყვანილი კორუფციისა და პატრონაჟის რისკი. რადგან სახელმწიფო შესყიდვები კორუფციის ერთ-ერთ ძირითად (და არა ერთადერთ) წყაროს წარმოადგენს, სიფხობლე უნდა იყოს შენარჩუნებული იმისათვის, რომ ოპტიმალურად იქნას გამოყენებული ფინანსური რესურსები და ხელი შეეწყოს კონკურენტის ზრდას. შესყიდვების შესახებ არსებული კანონი და პროცედურები უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და მსოფლიო საეჭრო ორგანიზაციის, ვეროკავშირის, მსოფლიო ბანკისა და სხვა ორგანიზების (იხ. ქვემოთ) მიერ დაწესებულ სტანდარტებს.

ბ. შესყიდვების ციკლი

შესყიდვების ციკლი შემდეგი ეტაპებისაგან შედგება:

- *მოსარგებლეთა მოთხოვნების განსაზღვრა და პროექტის მომზადება.* საქონლისა და მომსახურების შემთხვევაში შესასრულებელი პროცედურები მოიცავს მოსარგებლეთა მოთხოვნების, შესაბამისი საქონლისა და მომსახურების, ასევე, იმის განსაზღვრას, საკმარისი იქნება თუ არა არსებული რესურსები მოთხოვნათა დასაკმაყოფილებლად. საამშენებლო პროექტებისათვის განხილულ უნდა იქნას სხვადასხვა ვარიანტები და მათ შორის ყველაზე ნაკლებდანახარჯიანი შეირჩეს. აუცილე-

ბელა მოშაადეს პროექტის განხორციელების გეგმა. ამ ეტაპზე უნდა განხილოს სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის პარტნიორობის შესაძლებლობები.

შესყიდვების პროცედურების განსაზღვრა კანონში შესაძლოა მოცემული იყოს რამდენიმე ვარიანტი და მოიცავდეს ღია კონკურენტულ ვაჭრობას, ადგილობრივ კონკურენტულ ვაჭრობასა და შებენი საჯარო ვაჭრობას. ამ არჩევანზე ზემოქმედებს იქონიებს ის საერთაშორისო ვაჭრობა, რომელიც ქვეყნის გარშემო არსებობს (მაგალითად, ქვეყანა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატია და/ან მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის პერსპექტიული წევრი).

- ტენდერის ჩატარების პროცესი (რასაც შესაძლოა წინ უსწრებდეს შეფასებისწინა პროცედურა, რაც ტენდერის ჩატარების პროცედურაზე იყენებს დამოკიდებულებას). კონკურენტული ვაჭრობისათვის ხდება ოფიციალური სატენდერო განაცხადის გამოქვეყნება, სადაც მოცემულია პროექტის ან მისაწოდებელი საქონლის და გასაწევი მომსახურების მახასიათებლები, შერჩევის კრიტერიუმები და კონტრაქტის გაფორმების დონისძიებები. ფასი – მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია კონტრაქტის დადებისას, თუმცა, არა ერთადერთი. უმრავლეს შემთხვევებში, ფასი უფრო ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე ტექნიკური და ხარისხობრივი კრიტერიუმები. სისტემატურად ყველაზე დაბალი ფასების მქონე საქონლის შექმნა შესაძლოა მოძველებული და დაბალი ხარისხის საქონლისა და მომსახურების ყიდვის საფრთხის წინაშე დააყენოს ქვეყანა. იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული ამგვარ ვაჭრობაში მონაწილეობის მიღება, სასურველია მოხდეს შეთანხმებული ფასების ორეტაპიანი განხილვა. პირველ ეტაპზე მოხდება ტექნიკური საფუძვლის შეფასება, მეორეზე კი – ფასის განხილვა.

ვ. შესყიდვები და კორუფცია

სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტში კორუფცია, ძირითადად, მყიდველსა და გამყიდველს შორის ფარული ვარიანტების სახით არსებობს, რასაც სახელმწიფოსათვის ფინანსური ზარალი მოაქვს. ზოგჯერ ასეთი ქმედებები კრიმინალური ბუნებისაა და ყოველთვის არაეთიკურად ითვლება სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფილი სისტემისათვის. კორუფცია შესაძლოა ისეთმა ფაქტორებმა შეუწყოს ხელი, როგორცაა:

- გადაკისრებისა და კერძო სექტორთან კონტრაქტების გაფორმების ოდენობის გაზრდა (იხ. “ღ” ნაწილი).
- ურთიერთობის დამყარება ისეთ კონტრაქტორებთან, რომლებიც ფინანსურად გადახდისუნარიები არიან და არ აკმაყოფილებენ აუცილებელ სტანდარტებს.
- საჯარო ვაჭრობის შეზღუდული ფორმების აქტიური გამოყენება და ერთი წყაროდან წარმოებულ შესყიდვებს.
- ტენდერის პირობების შეცვლა.
- შიდა კონტროლის, შესყიდვებთან დაკავშირებული პრეტენზიების განხილვისა და შესყიდვების პროცედურების გარე აუდიტის არასრულყოფილი ღონე.

დ. კონკურენციისა და გამჭვირვალობის პრინციპები

შესყიდვების ძირითადი პრინციპები ღია კონკურენცია და გამჭვირვალე პროცედურებია. შესყიდვების პროცესი ღია უნდა იყოს საზოგადოებისათვის, ვაჭრობის შედეგები კი უნდა გამოქვეყნდეს. ყველა სათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ტენდერში მონაწილე მიმწოდებლების ჩამონათვალი, მათ მიერ შემოთავაზებული ფასები და ვაჭრობის წარმატებული მონაწილეობის სახელები.

კონტრაქტების დადება და შესყიდვების მთლიანი პროცესი ეროვნული პარლამენტისა და უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის მეთვალყურეობის ქვეშ უნდა მიმდინარეობდეს. აუცილებელია მოხდეს წერილობითი (ან კომპიუტერიზებული) ჩანაწერების წარმოება და მათი გამოქვეყნება. ჩანაწერებში ასახული უნდა

ოყოს: რომელი მომწოდებლები დებულებიდან ვაჭრობაში მონაწილეობას, რომლები იქნენ შერჩეული, შესყიდვების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების მიზეზები, ფასებთან დაკავშირებული დეტალები, შესრულებული სამუშაოებისა და მიღებული საქონლის დამადასტურებელი ანგარიშები, მოწოდებლის საქმიანობასთან დაკავშირებული კომენტარები.

სამართლებრივი სქემა და/ან სახელმწიფოს ეთიკის კოდექსი უნდა მოიცავდეს სტანდარტებს შესყიდვების შესახებ. თავიდან უნდა იქნას აცილებული ინტერესთა კონფლიქტი სახელმწიფო მოსამსახურეების ოფიციალურ ფუნქციებსა და კერძო ინტერესებს შორის. აუცილებელია მოხდეს ფუნქციათა გამოჯენა და როტაცია, რათა თავიდან იქნას აცილებული ფარული გარიგებები, რაც მყიდველსა და მოწოდებელს შორის მჭიდრო კავშირების დამყარების შედეგია.

2. ევროკავშირში გაწვევიანების პრიორიტეტული ამოცანები

ა. ძირითადი მოთხოვნები

ევროკავშირში გაწვევიანების კონტექსტში სახელმწიფო შესყიდვების კანონების, ადმინისტრაციული სტრუქტურებისა და პროცედურების რეფორმირება კანდიდატი ქვეყნებისათვის მაღალპრიორიტეტული ამოცანებია. ასეთი რეფორმა არის როგორც ევროკავშირში გაწვევიანების წინაპირობა, ისე კანდიდატი ქვეყნებისათვის გამოყოფილი დახმარების მიღების გარანტია. ზოგიერთი ქვეყანა უკვე რეფორმების გზას დაადგა, ზოგან კი სეროზული ძალისხმევით საჭირო იმისათვის, რომ შეიქმნას შესყიდვების დამაკმაყოფილებელი სისტემა. ძირითადი მოთხოვნა ოთხი ნაწილისაგან შედგება: (1) კანონმდებლობა შესყიდვების შესახებ, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ევროკავშირის დირექტივებთან და სხვა საერთაშორისო ვალდებულებებთან; (2) ეფექტური პროცედურები. სახელმწიფო შესყიდვების ცენტრალური ორგანიზაცია (PPO) პასუხისმგებელი იქნება შესყიდვების პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაზე; (3) ინფორმაციის ეფექტური გაცემა PPO-სა და ზარეკაზე პასუხისმგებელ უწყებებში არსებულ სახელმწიფო შესყიდვების ერთეულებს შორის; (4) დავათა მოგვარების, ფინანსური კონტროლისა და აუდიტის ეფექტური პროცედურები.

ბ. კანონმდებლობა შესყიდვების შესახებ

მთავრობებმა შესყიდვები მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ არსებული ზღმკერულების (GPA) შესაბამისად უნდა აწარმოონ, სადაც მოცემულია ეროვნული შესყიდვების სისტემებისათვის შესასრულებელი სამართლებრივი ვალდებულებები. ევროკავშირში გაწვევიანებასთან დაკავშირებით, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბევრი ქვეყანა პრობლემის წინაშე დგას იმ მიზეზის გამო, რომ მათი კანონმდებლობა გაეროს (UNCITRAL) მოდელს ეფუძნება და არა უფრო დეტალურ ევროკავშირის დირექტივებს. გარე წყაროებიდან დაფინანსებული დანახარჯებისათვის შესყიდვების პროცედურები ასევე უნდა შეესაბამებოდეს გარე მსესხებლების ან დონორების (მაგალითად, მსოფლიო ბანკის) მიერ დაწესებულ მითითებებს.

იმ ქვეყნებმა, რომლებსაც კანონი UNCITRAL-ის მოდელის მიხედვით აქვთ შემუშავებული, ცვლილებები უნდა შეიტანონ მათში იმ შემთხვევაში, თუ კონტრაქტები ევროკავშირის ზღვრებს სცილდება. UNCITRAL-ის მოდელი უპირატესობას აძლავობს მთავარებს აძლევს, რაც ევროკავშირის დირექტივებსა და ზღმკერულების დებულებებს არღვევს. მასში გათვალისწინებულია ისიც, რომ მთავრობას შეუძლია არ დაუმჯავს ვაჭრობაში განსაზღვრული ქვეყნების პოტენციური მოწოდებლები. ნებისმიერი ასეთი ქმედება წინააღმდეგობაში მოვა ევროკავშირის ძირითად ნორმებთან, თუ იგი მიმართული იქნება წევრი სახელმწიფოს ან GPA-ის მონაწილის მონაწილემდგომ. შესყიდვების ტენდერული მეთოდებშიც არსებობს განსხვავებები ევროკავშირის დირექტივებსა და UNCITRAL-ის მოდელს შორის.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთმა ქვეყანამ უკვე შეიტანა ცვლილებები შესყიდვების შესახებ არსებულ საკუთარ კანონმდებლობაში, რაც ევროკავშირის დირექტივების შესაბამისად მოხდა, ზოგიერთი კი ამჟამად ამზადებს კანონპროექტებს. თუმცა, ყველა ახალი კანონი არ აკმაყოფილებს ევროკავშირის მოთხოვნებს. მაგალითად, ზოგიერთი მათგანი კვლავაც მოიცავს ეროვნული უპირატესობის მინიჭების ელემენტებს, ხოლო ზოგან კი ყველა სექტორი არ არის წარმოდგენილი (მაგალითად, არ არის გათვალისწინებული კომუნალური მომსახურების სექტორი, ევროკავშირის დირექტივებში კი იგი მოცემულია). ასევე, აღნიშნავია სატენდერო პროცედურებზე ზღმეტად დიდი იმდის დამყარება, რაც აკრძალულია

დირექტივებით (მაგ.: ორეტაპიანი ტენდერი, შესყიდვების მხოლოდ ერთი წყაროდან წარმოება) და პრეტენზიების განხილვის არასრულყოფილი პროცედურები. შესყიდვების პროცედურებთან დაკავშირებით, ვერაკემპირის დირექტივები შეეხება მხოლოდ დიდმასშტაბიან კონტრაქტებს, თუმცა, ასევე აუცილებელია დარგულირდეს შესყიდვების ისეთი პროცედურები, რომლებიც დაწესებულ ზღვარს ქვემოთაა. აუცილებელია, ასეთი წესები შეესაბამებოდეს რომის ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს.

გ. სახელმწიფო შესყიდვების ცენტრალური ორგანიზაცია (PPO)

ბერ ქვეყანაში შეიქმნა სახელმწიფო შესყიდვების ცენტრალური ორგანიზაცია, რაც მიზნად ისახავს დარგობრივ სამინისტროებსა და სხვა სახელმწიფო ორგანოებში კონტრაქტორი ერთეულების მიერ განხორციელებული შესყიდვების ზედამხედველობას შესყიდვების შესახებ არსებული კანონის შესაბამისად. ასეთ ორგანიზაციას უნდა დაეკისროს წესებისა და ინსტრუქციების შემუშავება, საერთო-სამთავრობო სანფორმაციო სისტემის შექმნა, იმის უზრუნველყოფა, რომ მთავრობის შესყიდვაზე პასუხისმგებელ ერთეულებს მაღალკვალიფიციური კადრები ჰყავდეთ, კადრების გადამზადების სისტემის დახვეწა, შესყიდვების სისტემის საერთო ზედამხედველობა. PPO შეიძლება დამოუკიდებელი ან ნახევრად დამოუკიდებელი ორგანიზაცია იყოს, რომელიც ანგარიშს მთავრობას, პარლამენტს, დაქვემდებარებულ უწყებას, სამინისტროს საფინანსო ან ეკონომიკის დეპარტამენტს წარუდგენს.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ბერ ქვეყანაში თავად შესყიდვის ფუნქცია დეცენტრალიზებული. სხვა ქვეყნებში კი (თუმცა მათი რიცხვი კლებულობს) იქმნება შესყიდვაზე პასუხისმგებელი ცენტრალური ერთეულები. საერთოდ, შესყიდვების ცენტრალიზაციას ის უპირატესობა აქვს, რომ მთავრობას საშუალება ეძლევა საკუთარი შესყიდვა დაბალ ფასებში აწარმოოს, რაც შესყიდვების დაგეგმვების გზით ხდება. თუმცა, შედეგები ხშირად იმედგამცირებელია ისეთი პრობლემების გამო, როგორცაა შეიდეგების მოთხოვნათა გაუთვალისწინებლობა, ჭარბი სასაქონლო-მატერიალური მარაგების არსებობა, ზარალი, ქურდობა, საბაზრო და ტექნოლოგიურ ცვლილებებზე ნაკვირვალ რეაგირება.

დ. შესყიდვები და ტრენინგები

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობას ასობით (და ზოგიერთ შემთხვევაში – ათასობით) კონტრაქტორი ერთეული ჰყავს. არსებობს როგორც დიდი, კვალიფიციური პერსონალი და კომპლექტებული და ეფექტურად მართული, ისე მცირე ორგანიზაციები და შერეული კვალიფიციულები, რომლებსაც შერი კადრები ჰყავთ, ზოლოდ მათი მართვა კი არაეფექტურად მიმდინარეობს. სახელმწიფო შესყიდვის ორგანიზაციებმა მხარი უნდა დაუჭიროონ ასეთ ერთეულებს.

აუცილებელია სისტემატურად გაეცეს პასუხი ქვემოთ მოცემულ კითხვებს:

- არსებობს თუ არა თანამშრომელთა დაქირავებისა და მათი პროფესიული დონის ამაღლების ეფექტური სისტემები? გაიარეს თუ არა გადამზადება შესყიდვების ორგანიზაციათა თანამშრომლებმა? რა ტიპის გადამზადება იყო ეს: ბირითადი სახის, თუ უფრო მაღალი რანგის ტრენინგი? შეესაბამება თუ არა თანამშრომელთა არსებული უნარ-ჩვევები სასურველ დონეს? აქვთ თუ არა თანამშრომლებს საერთაშორისო შესყიდვების გამოცდილება?
- შესაბამისია თუ არა თანამშრომელთა რაოდენობა? მიმდინარეობს თუ არა პერსონალის შეცვლა? თუ ასეა, რა არის ამის ბირითადი მიზეზი: დაბალი ხელფასები, დაწინაურების ნაკლები შესაძლებლობები?
- ხელმისაწვდომია თუ არა კონტრაქტორი ერთეულებისათვის ცნობარები, სტანდარტული სატენდერო დოკუმენტაცია, კონტრაქტის ფორმათა ნიმუშები?
- ჩართულია თუ არა სატენდერო დოკუმენტაციაში კონტრაქტისა და სხვა დოკუმენტების ნიმუშები? არსებობს თუ არა კონტრაქტის სტანდარტული პირობები?
- შეუძლია თუ არა PPO-ს შესყიდვების ოპერაციების ცენტრალური კომპიუტერიზებული რეესტრით სარგებლობა? შესაბამის დონეზე ხორციელდება თუ არა ინფორმაციის კონტრაქტორ ერთეულებსა და კერძო სექტორზე გავრცელება?

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში კერძო სექტორი შედარებით ნაკლებადაა განვითარებული. სწორედ ამიტომ, მთავრობებს უნდა გააჩნდეთ იმის ინტერესი, რომ ხელი შეუწყონ თანამშრომელთა გადაზიდვას როგორც სამთავრობო უწყებებში, ისე კერძო სექტორში. კერძო სექტორის მომწოდებლებს უნდა გააჩნდეთ ინფორმაცია სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური სქემის და იმის შესახებ, თუ როგორ მიიღონ მონაწილეობა ამ პროცესებში სახელმწიფო კონტრაქტების მოსაკრებლად. მათ ტრენინგები უნდა ჩაუტარდეთ ისეთ სფეროებში, როგორიცაა მოლაპარაკებების წარმართვა და კონტრაქტების მენეჯმენტი. ინფორმირებულობის დონის ასამაღლებელი სემინარები სტრატეგიის შემუშავებელთათვის, ისევე, როგორც მას-შეღიაში წარმართული კამპანია, აუცილებელია საზოგადოებისათვის სახელმწიფო შესყიდვების მნიშვნელობის განმარტებისათვის, აგრეთვე, ეფექტური და გამჭვირვალე შესყიდვების სისტემის მხარდაჭერის მოპოებისათვის.

რაც შეეხება ტრენინგების ჩატარებას, სახელმწიფო შესყიდვების ორგანიზაციამ შესაძლოა გადაწყვიტოს ეროვნული ინსტიტუტების (როგორიცაა უნივერსიტეტები და სახელმწიფო ტრენინგ-ცენტრები) ქსელის ფორმირება. თითოეულ ამ ინსტიტუტში უნდა მოხდეს ტრენინთა ძირითადი გუნდის მომზადება და PPO-ის მიერ სერტიფიცირება. თავდაპირველად, ეს გუნდი ზედამხედველობას გაუწევს ტრენინგებს, ხოლო შემდგომ კი - გასცემს ლიცენზიებს სხვა ტრენერებზე, რათა მათ ეს საქმიანობა გააგრძელონ.

გ. კონტროლი და პრეტენზიების განხილვის პროცედურა

შესყიდვების ოპერაციათა კონტროლისა და აუდიტის პროცედურები ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული და მოიცავდეს თაღლითობისა და კორუფციის საწინააღმდეგო ღონისძიებებს. ამასთანავე, უნდა არსებობდეს შესყიდვების პროცესში წარმოშობილი პრეტენზიების განხილვის მექანიზმები. ასეთი საჩივრების განხილვა შესაძლებელია მოხდეს განსაზღვრული საარბიტრაჟო კომიტეტების ან სასამართლოს მეშვეობით.

დ. კონტრაქტის გაფორმება კერძო სექტორთან

1. რას ნიშნავს "კონტრაქტის გაფორმება კერძო სექტორთან"?

კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმება ზოგად პრინციპს წარმოადგენს, იგი ითვალისწინებს მთავრობის მიერ დაფინანსებულ საქმიანობებზე (რომელიც ადრე მის მიერ იყო გაწეული) პასუხისმგებლობის კერძო სექტორისათვის გადაცემას. ბოლო 20 წლის განმავლობაში კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმების მექანიზმები ფართოდ გამოიყენება ბევრ ქვეყანაში. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს საკმაოდ ძველი პრაქტიკაა. მაგალითად, "გადასახადების აკრეფის უფლების მიყიდვა" გაერო-სექტორული იყო ძველ ჩინეთში, საბერძნეთსა და რომში.⁷ ზოგიერთ ქვეყანას კი გადაკისრების მარეგულირებელი ისეთი კონვენციები და კანონები გააჩნია, რომლებიც საუკუნეებს ითვლის.

საერთოდ, კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმების შემთხვევაში, მისთვის გადაცემული საქმიანობები კვლავაც სახელმწიფოს მიერ ფინანსდება. დაფინანსების მიწოდებისაგან გამიჯვნა საშუალებას აძლევს მთავრობას იკისროს შეიდეგლის როლი, გააკეთოს არჩევანი სხვადასხვა მომწოდებლებს შორის, გააკონტროლოს ხარჯები და ხარისხის სტანდარტები თანაც ისე, რომ არ იყოს პასუხისმგებელი ამ პროცესების მართვაზე. კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმება მიზნად ისახავს ხარჯების შემცირებას და ეფექტურობის გაუმჯობესებას ალტერნატიულ მომწოდებლებს შორის კონკურენციის ხელშეწყობის გზით. დიდ ბრიტანეთში გამოიყენება ე. წ. "გაზრის შემოწმების" პროცედურა, რომლის საშუალებითაც მთავრობა აფასებს, შესაძლებელია თუ არა საქმიანობათა კერძო სექტორის მიერ მომსახურების შესახებ არსებული კონტრაქტის საშუალებით უფრო იაფად და ეფექტურად განხორციელება, თუ უკეთესია მათი პრივატიზება.

მთავრობას ზიარად უწევს კერძო დაფინანსების წყაროების მოძიება, როცა საქმე ეხება ისეთ ფართომასშტაბიან ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, როგორიცაა მეტროპოლიტენების, გზატკეცილებისა და აეროპორტების მშენებლობა. ზოგიერთ შემთხვევაში, კერძო სექტორს შესაძლოა გააჩნდეს წარმოების ორგანიზაციის სამეცნიერო-ტექნიკური გამოცდილება (მაგ.: წყლის რესურსების, ნარჩენების ან სამოქალაქო ტრასპორტის მართვა), ხოლო სახელმწიფო სექტორს კი არ აქონდეს იგი. სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის

თანამშრომლობის ფორმები სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. ევროკავშირის ფარგლებში ყველაზე გავრცელებული ფორმა "გადაკისრების კონტრაქტი" (იხ. ქვემო მოცემული ჩანართი 8.1.). "სამუშაოთა" გადაკისრების ან მშენებლობა-ფუნქციონირება-გადაცემა (BOT) სქემების მიხედვით, საწყის კაპიტალდაბანდება კერძო სექტორი აწარმოებს, ხოლო შემდგომ, ჩადებულ თანხებს განსაზღვრულ პერიოდში პროექტის მუშაობით მიღებული მოგებიდან ინახავენებს. გადაკისრების ბოლო ეტაპზე კერძო სექტორი აქტიურად იხვე მთავრობას უბრუნებს. BOT-ის სქემები კერძო და უცხოური კაპიტალის მოზიდვის საშუალებად განიხილება.⁶ განვითარებულ ქვეყნებში ისინი მრავალი წლის განმავლობაში გამოიყენება (ევროპულ კონტრაქტში ყველაზე განსაზღვრული მთვანი ლა-მანის ქვეშ გვირავის მშენებლობა იყო).⁹

BOT-ის ზოგიერთი კონტრაქტი კონტრაქტორს პროექტის განხორციელებით მიღებული ზარალისაგან ახლევს (მაგალითად, თუ ფასიანი სავეტომობილო გზის მშენებლობის შემდეგ ტრანსპორტის ნაკადი დავემოლზე ნაკლებია, მთავრობამ შესაძლოა ვასცეს ვარანტია კონტრაქტორის მიერ ნაკისრი ვალდებულებებით გამოწვეული ვალდების მომსახურებაზე). BOT-ის სხვა ფორმის კონტრაქტებში კონტრაქტორი ფორმალურად არის პასუხისმგებელი პროექტის წარმატებასა თუ მარცხზე. თუმცა, თუ კონტრაქტორი გაკოტრდება, უმეტეს შემთხვევაში მთავრობას კონტრაქტის შესრულების ვაგრძელება და ამისთვის საჭირო ფინანსების მოძიება მოუწევს.

2. კერძო სექტორთან კონტრაქტის ვაფორმების პროცესის მართვა

მთავრობის საქმიანობების გადაკისრება შეუძლებელია მოხდეს მხოლოდ სტანდარტული კონტრაქტის

ჩანართი 8.1. გადაკისრების კონტრაქტების მეროკომისიის მუშაობის ინტეგრირებული

ევროკომისიის მიერ ბოლო დროს ვაგვრცელებული ინფორმაციის თანახმად, ევროკავშირის კანონების შესაბამისად, სახელმწიფო კონტრაქტების შესახებ არსებული დირექტივები უშუალოდ არ შეეხება გადაკისრებას, მაგრამ, მოუხდავად ამისა, იგი მანივ ექვემდებარება ხელშეკრულებით ვათავალისწინებულ წესებსა და პრინციპებს, რაც ვულისხმობს სამართლიან მოპყრობას, ვამჭვირვალობას, პროპორციულობას, ურთიერთვალარებასა და პროუნების უფლებების დაცვას. ზოვად, კომისიის აზრით, აუცილებელია ვადაკისრების ევროკავშირის შესყიდვების შესახებ არსებული დირექტივების შესაბამისობაში მოეცა (93/37/EEC. სამუშაოთა ვადაკისრებისათვის, 92/50/CEE მომსახურებათა ვადაკისრებისათვის და 93/38/CEE იმ ერთეულებისათვის, რომლებიც წვლის, ენერჯის, ტრანსპორტისა და ტელეკომუნიკაციის სექტორში მოღვაწეობენ). თუ კონტრაქტი მირთადად სახელმწიფო უწყების სახელით მშენებლობას; შეეხება, კომისიის აზრით ეს ვანხილულ უნდა იქნას, როვორც სამუშაოთა ვადაკისრება. ვადაკისრების კონტრაქტი, სადაც სამშენებლო სამუშაოები ვათუვალისწინებლად მიმდინარეობს, ან როცა ისინი მხოლოდ არსებული ნაგებობის ფუნქციონირებას შეეხება, მომსახურების ვადაკისრებად ვანიხილება.

კომისიის ვანმარტებით ნათელი ხდება, რომ ვადაკისრების კონტრაქტების ვანხორციელების რისკები კონცესიონერს ექსპლუატაციის უფლებასთან ერთად ვადაეცემა. ვანსაზღვრული რისკები სახელმწიფო უწყებასა და კონცესიონერს შორის მათი მართვის უნარის შესაბამისად ვანილდება. კომისია მიხნად იხსნავს, შვამოწმოს სახელმწიფო და კერძო სექტორების მარტნიორობის სხვა ფორმები, რათა ვანისაზღვროს, რა ხარისხით ქმნის სახელმწიფო კონტრაქტების შესახებ არსებული წესები შესყიდვის სამართლებრივ ბაზას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მათი ხელშეკრულებით ვანსაზღვრულ წესებთან შესაბამისობა და თანამშრომლობის ამ ფორმების ხელშეწყობა.

უფრო დანერვილებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ ევროკომისიის კანონმდებლობის შესაბამისად კომისიის მიერ ვადაკისრების შესახებ წარმოდგენილი ახსნა-ვანმარტება (12 აპრილი, 2000 წელი).

მართვის პროცედურების საფუძველზე, ამისათვის აუცილებელია სპეციალური შეფასების გაკეთება.¹⁰ თავდაპირველად, აუცილებელია მოხდეს საჭიროებათა და იმ საქმიანობების განსაზღვრა, რომლებზეც კერძო სექტორთან კონტრაქტები უნდა დაიდოს. ასევე, მნიშვნელოვანია საყარაულო ცვლილებათა შეფასება (მაგალითად, ცვლილებები მომსახურების საყარაულო ღირებულებასთან ან საინვესტიციო მოთხოვნებთან დაკავშირებით), კორორდინაცია იმ საქმიანობებს შორის, რომელთა განსახორციელებლადაც კერძო სექტორთან უნდა დაიდოს კონტრაქტები და რომლებიც მოაგრობს მიერ იქნება შესრულებული, შეფასება იმის თაობაზე, შესაძლებელია თუ არა სხვა უწყებებში განხორციელებული საქმიანობების ეფექტურობის გაზრდის მიზნით ერთ პროექტში კონტრაქტება. კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმების პროცესი შედეგულსა და მიწოდებულს შორის ურთიერთობის საფუძველზე უნდა იყოს ორგანიზებული. ამგვარად, მნიშვნელოვანია კონტრაქტორის მენეჯმენტის ხარისხი და ურთიერთობის უნდა. კონტრაქტის ტიპთან (ნარკოდის ხელშეკრულება, ერთჯერადი მომსახურება, განაწილებული მოგება და ა. შ.) და პროექტის მოცანასთან (მაგ.: ხარვედის დაზოგვა თუ მომსახურების გაუმჯობესება) დაკავშირებით განხილულ უნდა იქნას ბევრი სხვადასხვა ვარიანტი. პროექტის ხარჯები უნდა შეფასდეს (როცა ამის შესაძლებლობა არსებობს) მსგავსი პროექტების ან სპეციალური კვლევებით მიღებული გამოცდილების ანალიზის საფუძველზე. კონტრაქტში გათვალისწინებულ უნდა იქნას ფუნქციონირების ეფექტურობის სტანდარტები. ასევე, იგი უნდა მოიცავდეს დებულებებს კონტრაქტორის მიერ საქმიანობათა შესრულებლობისა და დავათა მოგვარების მექანიზმების შესახებ.

კერძო სექტორთან საქმიანობის განხორციელების შესახებ კონტრაქტის გაფორმება მთავრობას ამ მომსახურებაზე პასუხისმგებლობისაგან არ ათავისუფლებს. უწყება ვალდებულია ზედამხედველობა გაუწიოს კონტრაქტორის საქმიანობას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სტანდარტების დაცვა, კონტრაქტის მიზნების და დაგეგმილი შედეგების მიღწევა. რისკის განსაზღვრა და მართვა კონტრაქტის მენეჯმენტის მნიშვნელოვანი ასპექტებია. ეს იმას გულისხმობს, რომ უწყებას შესაბამის სფეროებში გარკვეული ტექნიკური კომპეტენცია უნდა გააჩნდეს.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც მთავრობამ უნდა მიიღოს მხედველობაში, შეეხება იმ პერსონალს, რომელიც კერძო სექტორთან გაფორმებული კონტრაქტით გათვალისწინებულ საქმიანობებს ასრულებს. არსებობს რამდენიმე ვარიანტი, რომელიც შესაძლოა განხილულ იქნას: (ა) პერსონალის სხვა სამუშაოებზე გადაწარმოება სახელმწიფო მომსახურების ფარგლებში (თუმცა, ხარჯების დაზოგვა, რაც კერძო სექტორთან გაფორმებას მოჰყვებოდა შედეგად, ვეღარ განხორციელდება); (ბ) კერძო სექტორის კომპანიასთან კონტრაქტში პირობის ჩამატება, რომ კომპანიამ დაიქირაოს მთლიანი პერსონალი ან მისი ნაწილი (ეს შესაძლოა კომპანიის რეგულაციების მიერ გაკეზულ გარანტიასთან იმის შესახებ, რომ იგი ამ თანამშრომლებს ხელახლა დაასაქმებს ფიქსირებული პერიოდის (ფოქვათ, ერთი წლის) განმავლობაში); (გ) იმ პერსონალის პენსიაზე გაშვება, რომლებსაც შეეხებათ კადრების შემცირების სქემა (თუმცა, ყოველივე ამას დასაშვებით ხარჯების გაწევა მოჰყვება, რაც გათვალისწინებულ უნდა იქნას აღნიშნულ საქმიანობებზე კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმების დროს დანახარჯებისა და სარგებლის კოეფიციენტის გამოთვლისას).

3. სფეროების აუცილებლობა

როგორც აღინიშნა, კონტრაქტის გაფორმება კერძო სექტორთან შესაძლოა კარგი ინსტრუმენტი იყოს ეფექტურობის გაზრდა და განსაზღვრული სახელმწიფო მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესებისათვის. საბინძურთა საბიუჯეტო საბიუჯეტო საბიუჯეტისა და განხილვისას, აუცილებელია მოხდეს იმის გარკვევა, არსებობს თუ არა უფრო ნაკლებდანახარჯიანი გამოსავალი, დადებითი პასუხის შემთხვევაში კი – დაიდოს კონტრაქტი კერძო სექტორთან. თუმცა, კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმებით ვერ მოხდება სახელმწიფო სექტორის სრულყოფილი რესტრუქტურირება ან სრული პრივატიზება იმ შემთხვევაში, თუ მომსახურება არასწორად არის სახელმწიფო სექტორს მიკეთვებული. კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმება არც პანაცეაა, რადგან იგი შეიცავს ფისკალურ, ეფექტურობის დაკარგვას და მმართველობის რისკებს იმ შემთხვევაში, თუ არ არის სრულყოფილად შემუშავებული და გაკონტროლებული. ამიტომ, აუცილებელია, ზუსტად განისაზღვროს ის საკონტრაქტო და საბაზრო პირობები, სადაც მოხდება კერძო სექტორთან დადებული კონტრაქტის ან პრივატიზაციის განხორციელება. როცა მმართველობითი კონტრაქტები მიზნად ისახავს წარუმატებელი საწარმოების რეაბილიტაციას ან მათი წარმოების ეფექტურობის გაუმჯობესებას, ამისათვის აუცილებელია განხორციელდეს მნიშვნელოვანი კაპიტალდაბანდება. ნარდობის ხელშეკრულებები არ აძლევს სტიმულს კონტრაქტორებს – გაუმჯობესონ ფუნქციონირების ეფექტურობა.

კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმების წარმატებულად განხორციელებისათვის აუცილებელია არსებობდეს

კონკრენტული გარემო. ამერიკის მიერ მიღებულ გამოცდილებასთან დაკავშირებული კვლევების განხილვის შემდეგ, რამაც განსხვავებული შედეგები აჩვენა, ღონაიუ (1991) ასკენის:

“პირველი, მოგების მამიებელი კერძო ფირმა პოტენციურად უფრო მნიშვნელოვანია ეფექტური წარმოებისათვის. მეორე, საწარმოო პოტენციალის გამოყენება მხოლოდ განსაზღვრულ პირობებშია შესაძლებელი. სახელმწიფო კერძოს წინააღმდეგ უფრო ნაკლებადაა მნიშვნელოვანი, ვიდრე კონკრენტული არაკონკრენტულის წინააღმდეგ – არასრულყოფილი საბაზრო სისტემა, სადაც მოგების ზრდის ტენდენცია მნიშვნელოვანი მოთხოვნების ან კონკრენტული დისციპლინის გარეშე მიმდინარეობს, უმჯობესია არ არსებობდეს”.

გარდამავალი გეონომიკის მქონე ქვეყნებში კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმების პოტენციალის გამოყენება იმ რეფორმების განხორციელებასთანაა კავშირში, რომლებიც კონკრენტული გარემოს შექმნას ისახავს მიზნად. აუცილებელია იმ სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციებად გარდაქმნა, რომლებთანაც კონტრაქტი იღება. კერძო ან სახელმწიფო კონტრაქტორებს და მთავრობას შორის კონკრენტული დამოკიდებულება უნდა არსებობდეს. ასევე, აუცილებელია შესაბამისი, ბაზარზე ორიენტირებული სამართლებრივი ბაზის არსებობა.

ზოგჯერ, კონტრაქტის კერძო სექტორთან გაფორმება საბიუჯეტო შეზღუდვების თავიდან აცილების საშუალებად განიხილება. თეორიულად, ფინანსური რისკები კონტრაქტორს უნდა დაეკისროს, თუმცა, კონტრაქტები ხშირად მოიცავს მთავრობის პირდაპირ ან არაპირდაპირ გარანტიებს. რადგან საზოგადოებისათვის მომსახურების გაწევას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, როცა კონტრაქტორის საქმიანობა შესაბამის ღონეზე ვერ ხორციელდება ან თუ კომპანია გაკოტრებულია, მთავრობას ისდა რჩება, რომ ფინანსური დახმარება გაუწიოს ამ საქმიანობას. ზოგი კონტრაქტორი ამ პროცესებში კონტრაქტების მოსაოველებლად მონაწილეობს, თუმცა, მათ არ აქვთ განზრახვა, რომ რეალურ საბაზრო დისციპლინას დაექვემდებარონ. კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმებამ შესაძლოა ასევე, შეასუსტოს გამჭვირვალობა, რადგან იგი ანგარიშვალდებულებას “კომერციული კონფიდენციალურობით” ანაცვლებს და ამ გზით თავს არიდებს ხაკანონმდებლო კონტროლს.

როცა მთავრობა ვალდებულია დახმარება გაუწიოს წარუმატებელ პროექტს, რომელიც BOT-ის კონტრაქტის შესაბამისად ხორციელდებოდა, გათვალისწინებულ უნდა იქნას ის ფაქტი, რომ ფისკალური ზარჯი შესაძლოა უფრო ღილი იყოს, როგორც ეს მექსიკის გამოცდილების მაგალითზეა ნაჩვენები 8.2. ჩანართში. ამისათვის საჭიროა მოხდეს BOT-ის კონტრაქტის სამართლებრივი და გეონომიკური ასპექტების დეტალური ანალიზი. აგრეთვე, აუცილებელია BOT-ის სქემით განხორციელებული პროექტების დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზის ჩატარება, თუმცა, ასევე მნიშვნელოვანია რისკების შეფასება და მომსახურების გაწევის სხვა ვარიანტების განხილვა. ხშირად მთავრობა ვერ იღებს გადაწყვეტილებას კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმების შესახებ, რისი მიზეზიც პროექტის არასიცოცხლისუნარიანობაა. ჩვეულებრივ შესყიდვის ოპერაციებთან შედარებით, BOT-ის კონტრაქტები კორუფციისათვის უფრო ღილ შანსებს ქმნის.

ჩანართი 8.2. კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმების წარმატებულობის ორი მაგალიტი

1980-იანი წლების ბოლოს დიდი ბრიტანეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზებმა, ფინანსური შეზღუდვების გამო და სახელმწიფო ხარჯების კონტროლის თავიდან აცილების მიზნით, კერძო დაფინანსების მიღების სხვადასხვა საშუალებებს მიმართა. ასეთი საშუალებები "თავიდან აცილების ინსტრუმენტებად" მოიხსენიებოდა. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზების უმრავლესობამ მიმართა არსებული აქტივების რეალიზაციას და მყიდველებთან საიჯარო ხელშეკრულების გაფორმებას ამავე აქტივების გამოყენების უფლების მოსაპოვებლად. ზოგიერთ შემთხვევაში, ნაღდი ფულის რეალიზება ისეთი ერთეულების გაყიდვით და მათ გამოყენებაზე კონტრაქტების გაფორმებით ხდებოდა, როგორცაა საფარზე ბიძები და ავტოსადგომების ანაზღაურებული დროის მრიცხველები.

მექსიკამ კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმება გზების მშენებლობაზე BOT-ის სქემის შესაბამისად 1987 წელს დაიწყო. თავდაპირველად, ეს საქმიანობა წარმატებული აღმოჩნდა და, 5,100 კმ სიგრძის ფასიანი საავტომობილო გზები აშენდა. თუმცა, რესურსების განაწილება კარგად ვერ მოხერხდა და ისინი გამოყენების საჭიროების გაჩენამდე დაიხარჯა. სამშენებლო პერიოდში 55%-ით უფრო დიდხანს გაგრძელდა, ვიდრე ეს კონტრაქტორებთან იყო შეთანხმებული, ხოლო ტრანსპორტის მოძრაობა ნაერაუდევზე 37%-ით ნაკლები აღმოჩნდა. ინვესტიციები 29%-ით მეტი გახდა საჭირო, ვიდრე შეთანხმებული იყო. ბუნებრივია, რომ გზების მომგებიანობა მოსალოდნელზე გაცილებით დაბალი იყო. 1995 წლის მექსიკის ეკონომიკურმა კრიზისმა კიდევ უფრო გააუარესა ფასიანი საავტომობილო გზების მდგომარეობა, რომლებიც კერძო კომპანიებზე იყო გადაკისრებული და მთავრობა აიძულა სასწრაფო დახმარების სახით 2 მილიარდი აშშ დოლარი გამოეყო. ყოველივე ამის შედეგად, სახელმწიფო სექტორის მონაწილეობა 40%-მდე გაიზარდა, ხოლო გადაკისრების ვადები კი გაგრძელდა, რათა კერძო ინვესტორებს საკუთარი ინვესტიციების დაბრუნების საშუალება მისცემოდათ.

წყაროები: პილდი (1997) და ბარერა (1997).

შენიშვნები

- ¹ ამ ვალდებულებათა ჩამონათვალი პრემიანდის ნაშრომიდან (1995) არის ამოღებული.
- ² ეს ნაწილი ამოღებულია OECD-ის პუბლიკაციიდან (1997) "OECD-ის წევრ სახელმწიფოებში სახელმწიფო სექტორის შრომის ანაზღაურების მიმართულებები".
- ³ ამ კონტექსტში დეცენტრალიზაცია გულისხმობს შრომის ანაზღაურების მილიანად ან ნაწილობრივ საშუალო ადგილებზე (სამინისტრო, უწყება, ერთეული და ა. შ.) განსაზღვრას.
- ⁴ უდიდესი ნაწილი აღებულია SIGMA-ის პუბლიკაციიდან (1997a).
- ⁵ ამ ნაწილში მოცემულია სახელმწიფო შესყიდვების ძირითადი საკითხების ზოგადი მიმოხილვა. შესყიდვების პრინციპებისა და მათი მართვის პროცესის უფრო დეტალური ანალიზისთვის, მკითხველს შეუძლია იხილოს ეესტრინგისა და ფალონის (1996) ნაშრომი. სახელმწიფო შესყიდვების თემაზე SIGMA-ის მიერ გამოქვეყნებული რამდენიმე ნაშრომის ხილვა შეგიძლიათ მისამართზე: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.
- ⁶ დიდი ნაწილი ფალონის (1998) ნაშრომიდან არის ამოღებული. 1999 წელს SIGMA-მ და საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის გადამზადების ცენტრმა ერთობლივად შეიმუშავეს რვა მოდული "Training of Trainers in Public Procurement". დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ. <http://www.itcilo.it>.
- ⁷ იხ. პრემიანდის ნაშრომი (1983), სადაც ციტირებულია ჯონ ბრიუკერის "ძალაუფლების საფუძველი: ომი, ფული და ინგლისის სახელმწიფო" (მოგვიანებით, 1989 წელს იგი ნოფის რედაქციით გამოიცა).
- ⁸ განვითარებულ ქვეყნებში, სადაც ღია ფინანსური ბაზრები არსებობს, BOT-ის სექტორის უპირატესობა კოთხის ნიშნის ქვეშაა. იხ. პილდის ნაშრომი (1999).
- ⁹ მაგალითად, საფრანგეთში "სახელმწიფო მომსახურების გადარეგულირება" წყლით მოსარგებლე მრეწველობაში დაახლოებით 40 წელია რაც გამოიყენება. იხ. პილდის ნაშრომი (1995).
- ¹⁰ მაგალითისათვის იხ. დიდი ბრიტანეთის ხაზინა, შესყიდვების ცენტრალური განყოფილება (1997a), შენიშვნა 61.

თავი 9

ხაზინის ფუნქცია და სალაროს მენეჯმენტი

ა. ხაზინის ფუნქცია

მაგრობამ უნდა უზრუნველყოს როგორც ბიუჯეტის ეფექტური შესრულება, ისე ფინანსური რესურსების სრულყოფილი მართვა. ხარვეზაზე პასუხისმგებელ უწყებებს თანხები დროულად უნდა მიეწოდოს, რათა მათ შეებონ ბიუჯეტის დადგენილ ვადებში შესრულება. ასევე, აუცილებელია სახელმწიფო სესხების მინიმუმამდე დაყვანა, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების სრულყოფილი მართვა.

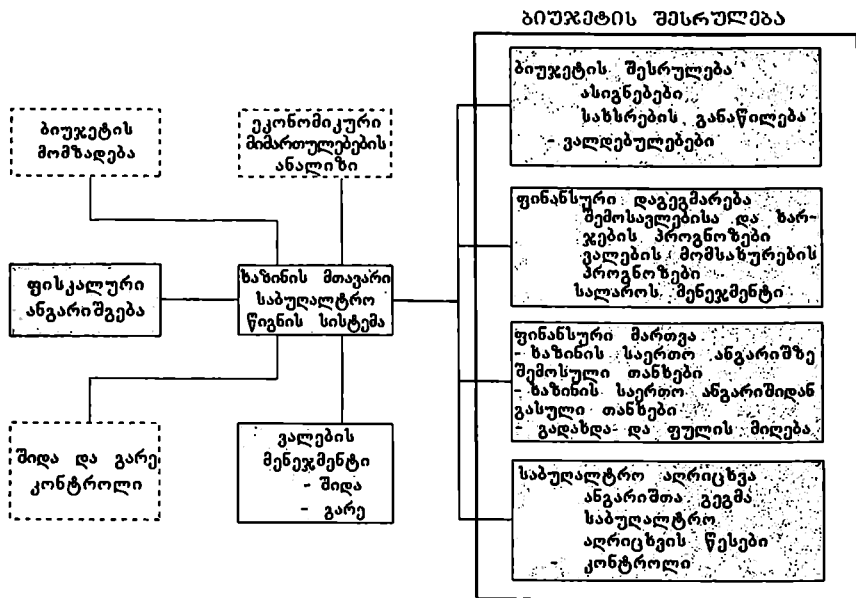
მაგრობის ფარგლებში ფინანსური მენეჯმენტი სხვადასხვა საქმიანობებს გულისხმობს: ფისკალური პოლიტიკის ფორმულირება; ბიუჯეტის მომზადება; ბიუჯეტის შესრულება; ფინანსური ოპერაციების მართვა; საბუღალტრო აღრიცხვის წესები და კონტროლი; ისტორიული და შედარებითი მონაცემების აღრიცხვა; ფინანსური საქმიანობის, სახელმწიფო სტრატეგიისა და პროგრამების განხორციელებით მიღებული შედეგების აუდიტი და შეფასება. ფინანსური მართვის ზოგადი ჩარჩოს ფარგლებში ხაზინის ფუნქცია მიზნად ისახავს შემოთმობული ამოცანების შესრულებას. იგი მოიცავს შემდეგ საქმიანობებს:¹

- სალაროს მენეჯმენტი.
- სახელმწიფო ანგარიშების მართვა.
- საბუღალტრო აღრიცხვა და ანგარიშგება.
- ფინანსური დაგეგმარება და ნაღდი ფულის მოძრაობის პროგნოზირება.
- სახელმწიფო ვალდებისა და გარანტიების მართვა.
- უცხოური გრანტებისა და სხვა სახის საერთაშორისო დახმარებათა ადმინისტრაცია.
- ფინანსური აქტივების მართვა.

სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული ორგანიზაციული მოწყობა და პასუხისმგებლობათა განაწილება არსებობს. ზოგიერთ ქვეყანაში სახაზინო დეპარტამენტი ყურადღებას მხოლოდ სალაროსა და ვალდების მენეჯმენტზე ამახვილებს (რაც ამ თავშია განხილული), რამდენიმე ქვეყანაში კი ხაზინა ბიუჯეტის შესრულების კონტროლსა და/ან საბუღალტრო აღრიცხვის ფუნქციასაც ასრულებს. ზოგიერთ სახაზინო დეპარტამენტს ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებული უწყებაა. თუმცა, ზოგიერთ ქვეყნებში იგი ფინანსთა სამინისტროსაგან დამოუკიდებელია. ასეთ შემთხვევებში, აუცილებელია ფინანსთა სამინისტროსა და სახაზინო დეპარტამენტს შორის მჭიდრო კოორდინაციის არსებობა, რადგან ბიუჯეტის შესრულება მასში მოცემულ პრიორიტეტებს უნდა ეფუძნებოდეს. სასურველია, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ხაზინა ფინანსთა სამინისტროს ნაწილი იყოს, რადგან ზოგიერთ სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინაცია სუსტია.

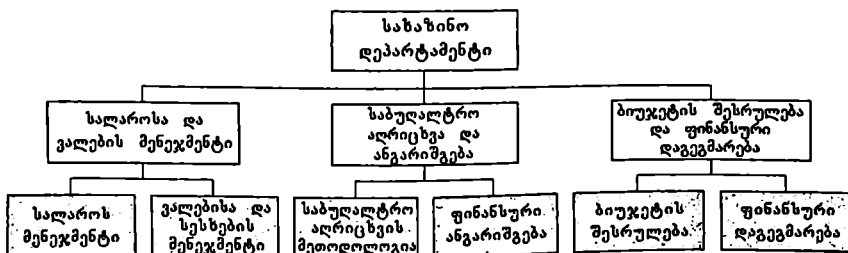
სქემაში 9.1. მოცემულია ხაზინის მიერ შესრულებული ძირითადი ფუნქციები (წყვეტილი ხაზებით გამოყოფილ უჯრებში მოცემულ ფუნქციებს ზოგიერთ დამოუკიდებელი სისტემა ასორციელებს). სქემაში

სქემა 9.1. ხაზინის ძირითადი ფუნქციები



9.2. კი მოცემულია ხაზინის შესაძლო ორგანიზაციული სტრუქტურა, სადაც სრულდება სალაროსა და ვალების მენეჯმენტის, საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების, ბიუჯეტის შესრულებისა და ფინანსური დაგეგმვის ძირითადი ფუნქციები.

სქემა 9.2. ხაზინის ორგანიზაციული სტრუქტურის საილუსტრაციო მაგალითი



ბ. სალაროს მენეჯმენტი

1. ამოცანები

სალაროს მენეჯმენტს შემდეგი მიზნები გააჩნია: ზოგადად ხარვეზავ კონტროლის განხორციელება, ბიუჯეტის შესრულების ეფექტურობის მიღწევა, სახელმწიფო სესხების მინიმუმამდე დაყვანა და რესურსების ალტერნატიული ღირებულების მაქსიმუმამდე გაზრდა. სალაროს კონტროლი მაკროეკონომიკური და სამიუჯეტო მართვის ძირითადი ელემენტია. თუმცა, ბიუჯეტის მართვის მიზნებისათვის ასევე, აუცილებელია არსებობდეს ვალდებულებების მართვის შესაბამისი სისტემა.

ბიუჯეტის ეფექტურად შესრულებისათვის აუცილებელია იმის უზრუნველყოფა, რომ მოთხოვნები კონტრაქტის პრობების შესაბამისად დაითავსოს, შემოსავლები დროულად იქნას ამოღებული, საოპერაციო ხარჯები მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი, სესხები რაც შეიძლება აბალპროცენტიანი განაკვეთით იყოს აღებული, პროცენტთან მოკლევადიან თამასუქებში ინვესტირების გზით მოხდეს დამატებითი ნაღდი ფულის მიღება. ასევე, აუცილებელია გადახდები დროულად წარმოებდეს და მათი დაფარვის ვადის დადგენის შესაბამისად ზუსტად აღირიცხებოდეს.

წარსულში მთავრობები საკმარის ყურადღებას არ უთმობდნენ სალაროს ეფექტურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკითხებს. ბიუჯეტის შესრულების პროცედურები და ნაღდი ფულის მოძრაობის მენეჯმენტი ყურადღებას ამახვილებდა სამართლებრივი დარეგულირებისა და შესაბამისობის დაცვის საკითხებზე, ნაღდი ფულზე ყოველდღიური მოთხოვნა კი ცენტრალური ბანკის მიერ კმაყოფილებოდა. ხარვეზავე პასუხისმგებელ უწყებებს სასესხო ხარჯები არ ეხებოდათ, რადგან სესხებზე დარიცხული პროცენტის დაფარვა ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ ბიუჯეტში იყო გათვალისწინებული. გარამფალვის (1996) თანახმად:

“ცენტრალურმა დაგეგმარებამ ისეთი ინსტიტუციონალური და ორგანიზაციული მექანიზმები დატოვა, სადაც საბიუჯეტო და საბანკო სექტორებს შორის ზღვრები ცუდად იყო გაგებული. არავინც ვერაფერს აკეთებდა იმ ფაქტს, რომ დროებით თავისუფალი სახსრების არსებობა უფრო ძვირი ეჯებოდა ვიდრე სანაწარმის განსაზღვრული საპროცენტო შემოსავლების გამო; ასევე, არც იმ ვარაუზებას, რომ სესხების აღება (რაც აუცილებელი ხდებოდა ნაღდი ფულის რესურსების ნაკლებობის გამო) ზრდიდა მომავალ დანახარჯებს პროცენტის გადახდის თვალსაზრისით. არ იყო აღიარებული სალაროს და ვალდების მენეჯმენტის მნიშვნელობა სახელმწიფო სექტორის სესხების აღებაზე მოთხოვნების გათვალისწინების და ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის განხორციელების თვალსაზრისით”.

თუმცა, სასესხო ხარჯები და ის ფაქტი, რომ საბანკო სისტემის მიერ მთავრობისათვის გამოყოფილი კრედიტი საერთაშორისო საეკონომიკურ ფონდის მიერ მხარდაჭერილი საფინანსო პროგრამებისათვის ძირითადი მაკროეკონომიკური მარცენებელი და ფუნქციონირების ეფექტურობის კრიტერიუმია, ასევე, ცენტრალური ბანკის საქმიანობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის გამოყვანა, სალაროს ეფექტურ მენეჯმენტს უფრო დიდ დეტვირთვას ანიჭებს. ფისკალური საქმიანობის გაუმჯობესებაზე ზრუნვაზე ზემოქმედება მოახდინა სალაროს მენეჯმენტზე, ზოგიერთმა ქვეყანამ კი რეფორმები განახორციელა, რათა ხარვეზავე პასუხისმგებელ უწყებებს უფრო მეტი პასუხისმგებლობა დაეკისრებოდათ ნაღდი ფულთან დაკავშირებით და განმტკიცებულიყო საერთო ფისკალური დისციპლინის დაცვა.

2. სალაროს ნაშთის ცენტრალიზაცია და ბაზინის ხაერო ანგარიში

ა. სალაროს ნაშთის ცენტრალიზაცია

სასესხო ხარჯების მინიმუმამდე დაყვანისათვის ან პროცენტის დეპოზიტის მაქსიმუმამდე გაზრდისათვის, საოპერაციო სალაროს ნაშთი რაც შეიძლება აბალ მარცენებლზე უნდა იყოს დაყვანილი. იმ ქვეყნებში, სადაც სახსრების გაყვანა ავანსების სისტემის მეშვეობით ხდება, ხარვეზავე პასუხისმგებელი უწყებები ზოგჯერ საკუთარ საბანკო ანგარიშებზე გამოუყენებლად ფულად სახსრებს აგროვებენ. გამოუყენებელი ფულადი სახსრები ზრდის მთავრობის სასესხო მოთხოვნებს, რომელმაც ეს სესხები ზოგიერთი უწყების გადასახდლების დასაფინანსებლად უნდა აიღოს, მიუხედავად იმისა, რომ სხვა უწყებებს ჭარბი ნაღდი ფული გააჩნიათ. იმ შემთხვევებშიც, როცა ხარვეზავე პასუხისმგებელ უწყებებს ანგარიშები კომერციულ ბანკებში აქვთ გახსნილი, გამოუყენებელი ფულადი სახსრების საშუალებით ზუსტდება კრედიტებზე

დაწესებული შეზღუდვები, რაც საბანკო სექტორის კრედიტების გასაცემად დამატებით რეზერვებს აძლევს.

სალაროს ნაშთის ეფექტური ცენტრალიზაცია “ზაზინის საერთო ანგარიშში” (TSA) მუშავებით ხორციელდება.² იგი წარმოადგენს ერთ ან რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებულ ანგარიშს, რომლის საშუალებითაც მთავრობა გადახდებს აწარმოებს. პრაქტიკაში, ზაზინის საერთო ანგარიშში ზოგადი ცნების ფარგლებში, ოპერაციათა და ნაღდი ფულის მოძრაობის ცენტრალიზების რამდენიმე მეთოდი არსებობს. შესაძლებელია მათი შედგენილი ზოგად კატეგორიებად დაჯგუფება:

ზაზინის საერთო ანგარიში და საშუალოდ აღრიცხვის ცენტრალიზებული კონტროლი. გადახდის მოთხოვნა და მისი დამადასტურებელი დოკუმენტები (მაგ.: ანგარიშ-ფაქტურები) ეგზავნება ზაზინას, რომელიც აკონტროლებს და გვემავს მათ დაფარვას. ზაზინა მართავს მიმდინარე გასანაღდეგელ ანგარიშ-ფაქტურებს.

ზაზინის საერთო “ასიური” ანგარიში, რომელიც მხოლოდ ერთი ცენტრალური ანგარიშისგან შედგება. გადახდები უშუალოდ ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ TSA-ის საშუალებით ხორციელდება. ზაზინა ბიუჯეტის შესრულების გეგმის შესაბამისად, ოპერაციათა მიღწევაზე ოდენობაზე ხარჯვით ზღვრებს აწესებს, თუმცა იგი არ აკონტროლებს ინდივიდუალურ ოპერაციებს.

ზაზინის საერთო “ასიური” ანგარიში, რომელიც რამდენიმე ქვეანგარიშს მოიცავს. ასეთ შემთხვევებში TSA შემდგენიარადაა ორგანიზებული: (1) დარგობრივ საშინისტროებს ცენტრალურ ბანკში გახსნილი აქვთ ანგარიშები, რომლებიც ზაზინის ანგარიშის დამხმარე ანგარიშებია; (2) ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების ცენტრალურ ან კომერციულ ბანკში აქვთ გახსნილი ანგარიშები, რაც ზაზინის მიერ უნდა იყოს ინფორმირებული; (3) ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების ანგარიშები ნულოვანი ნაშთის მქონე ანგარიშებია, სადაც ფული მხოლოდ იმ შემთხვევაში გადაირიცხება, თუ იარსებებს განსაზღვრული და დამტკიცებული გადახდები, ან თუ ბანკი ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ გაცხადებულ საგადასახადო დაავლებებს მხოლოდ ზაზინის მიერ დაწესებული ზღვრების ფარგლებში დახარჯავს; (4) ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების ანგარიშების კლირინგი ყოველი დღის ბოლოს ავტომატურად ხდება (იქ, სადაც საბანკო ინფრასტრუქტურა ყოველდღიური კლირინგის საშუალებას იძლევა); (5) ცენტრალური ბანკი ნაშთების კონსოლიდაციას ახდენს ყოველი დღის ბოლოს, ხოლო საბოლოო ნაშთი კი მთავრობის ანგარიშებში აისახება. ეს სისტემა არ საჭიროებს სხვადასვა საბანკო ოპერაციებს. გადახდები შესაძლოა განხორციელდეს ბანკების საშუალებით, რომლებიც კონკურსის საფუძველზე შეირჩევა.

9.3. სტემის სახით მოცემულ პირველ მაგალითში შეემატებოდა ის მოდელი, სადაც გადახდის ოპერაციები ზაზინის საერთო ანგარიშის ფარგლებშია ცენტრალიზებული, რომელსაც შეუძლია როგორც აქტიური, ისე პასიური როლის შესრულება, როგორც ეს უნდა იქნა აღწერილი. მეორე მაგალითი შეეხება ზაზინის საერთო პასიურ ანგარიშს, რომელიც ქვეანგარიშებსაც მოიცავს.

როცა ცენტრალურ ბანკს რეგიონალური ფილიალების შესაფერისი ქსელი არ გააჩნია, ან არ აქვს უნარი, მართოს დიდი მოცულობის ოპერაციები, რომლებიც გადახდების წარმოებასთან და ფულის მიღებასთან არის დაკავშირებული, მაშინ ცალკეული საბანკო ოპერაციები ფისკალური აგენტს ევალება (ჩვეულებრივად ეს კომერციული ბანკია). ფისკალური აგენტი გადახდებს ზაზინის სახელით აწარმოებს, ცენტრალური ბანკი ანაზღაურებს ფისკალური აგენტის მიერ წარმოებულ ყველა იმ გადახდებს, რომლებიც მთავრობის ოპერაციებთან არის დაკავშირებული, ხოლო ამის შემდგომ, აგენტი მთავრობის მიღწევაში შემოსავლებს ცენტრალური ბანკის TSA-ის ანგარიშში რიცხავს. მსგავსი დონისიბების განხორციელება შესაძლებელია იქ, სადაც გადახდები ზაზინის საშუალებით წარმოებს, ან იქ, სადაც სახელმწიფო უწყებები უშუალოდ არიან პასუხისმგებელი გადახდებზე ნებართვის გაცემაზე (იხ. “საბანკო სისტემის” ჩანართის სექციაში 9.3.).

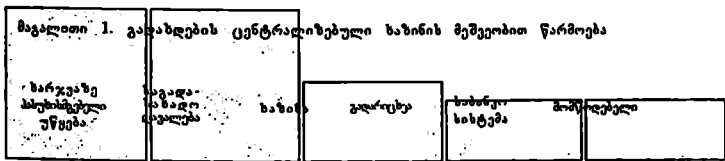
ზოგიერთ ქვეყნებში სუსტი საბანკო და ტექნოლოგიური ინფრასტრუქტურა აბრკოლებს სალაროს ნაშთების ცენტრალიზების გადახდების დამუშავების დეცენტრალიზებასთან კომბინირებას. ცენტრალურ დონეზე ხარჯვაზე პასუხისმგებელი რეგიონალური უწყებების გადახდის ოპერაციების დამუშავება შესაძლოა ხელი შეუშალოს ბიუჯეტის შესრულების პროცესს. ევოლუციულად დამორბეულ ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების უნდა გააჩნდეთ დამოუკიდებელი საბანკო ანგარიშები, რომლებიც ავანსების გაცემის საშუალებით

თერქობინებს (აქ იგულისხმება, რომ ახალი აენის გაცემა მას შემდეგ მოხდება, რაც დადასტურდება წინა აენის ხარვეჯა). ეს სცენარი ილუსტრირებულია 9.3. სქემაში მოცემულ შესამე მაგალითში.

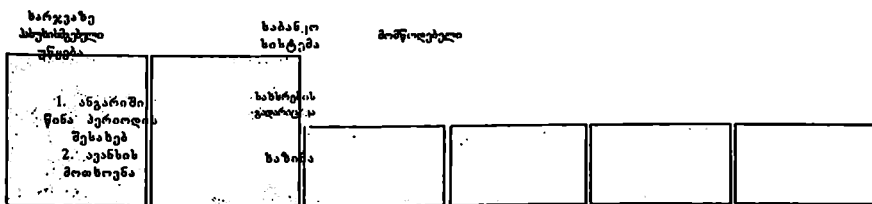
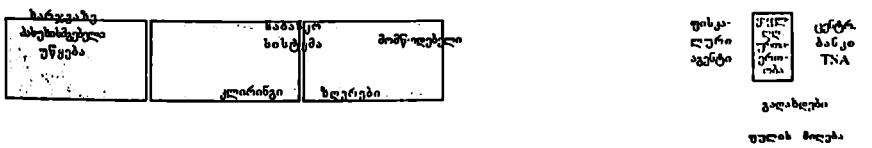
ინსტიტუციონალური მოწყობის მიუხედავად, საღაროს ნაშთების ცენტრალიზება უნდა შეეხებოდეს ყველა სახელმწიფო ანგარიშს, რომელიც საგადასახდლო ოპერაციებისათვის გამოიყენება, მათ შორის დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების მიერ მართულ ანგარიშებსაც. ფინანსური ჩანაწერების აღრიცხვის სისტემა (იგი 13 თავშია აღწერილი), რომლის საშუალებითაც ხდება ყველა ოპერაციის ჩაწერა, მოერგება როგორც დეცენტრალიზებულ, ისე ცენტრალიზებულ საბუღალტრო კონტროლისა და გადახდების დამუშავების სისტემებს.

ბ. საღაროს მენეჯმენტის სისტემის შერევა

სქემა 9.3. სახაზინო გადახდის სამი სისტემა



მაგალითი 2. ხარვეჯე პასუხისმგებელი უწყებების სახაზინო ანგარიშებიდან წარმოებული გადახდები



საღაროს მენეჯმენტის თვალსაზრისით, საღაროს ნაშთების ცენტრალიზების ამ შეთქმულებას მსგავსი შედეგები მოჰყვება. ერთი შეხედვით, ის ვარიანტი, რომელიც საგადასახდლო ოპერაციების დამუშავებას და საბუღალტრო აღრიცხვის კონტროლს სახაზინო დეპარტამენტის პასუხისმგებლობადაც განიხილავს, უფრო ეფექტური ჩანს როგორც საღაროს მენეჯმენტის. ისე დანახარჯების კონტროლის თვალსაზრისით. თუმცა, საბუღალტრო აღრიცხვის ცენტრალიზებამ და გასაწვდომი წყების ცენტრალიზებამ მართამ შესაძლოა არაეფექტურობამდე და კორუფციამდე მიგვიყვანოს იმ ქვეყნებში, სადაც მართვის სუსტი სისტემებია, ხოლო ხაზინა კი პასუხისმგებელია იმ მოწოდებლების არჩევანზე, რომლებთანაც უნდა მოხდეს ანგარიშსწორება. მაგალითად, პრეზიდენის (1995) თანახმად:

"ისინი, ვინც იწონებენ სახაზინო სისტემის აღდგენას, გულისხმობენ, რომ იგი არა მხოლოდ შეამოწმებს

გადახდებს, არამედ პასუხისმგებელიც იქნება ანგარიშების შედგენაზე. მაგრამ, ასეთმა ნაბიჯმა შესაძლოა ხარვეზაზე პასუხისმგებლობასა და გადახდის ძალაუფლებას შორის უფსკრული გაზარდოს. უფრო მეტიც, გამომდინარეობს გვირგვინი, რომ ხაზინაც ისევე ვერ უძლებს პოლიტიკურ ზეწოლას, როგორც კომერციული ბანკები. კანონის გვერდის ავლისა და პოლიტიკური ხარისხის შემცირება შეუძლებელია სახაზინო სისტემის ხელახალი შემოღებით. დისციპლინის დაცვა (რაც მთავრობის ეფექტური ფინანსური მართვის მნიშვნელოვანი ნაწილია) უნდა განმტკიცდეს გამატირებელი კონტროლით, პერიოდული ზედამხედველობით, ანგარიშგაღებულების გაზრდით, საზოგადოების უფრო აქტიური მონაწილეობით და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, უფრო მეტი გამჭვირვალობით”.

ხაზინის საერთო “პასიური” ანგარიშის სისტემას ის უპირატესობა გააჩნია, რომ მისი საშუალებით ხარვეზაზე პასუხისმგებელი უწყება პასუხისმგებელი ხდება შიდა მმართველობაზე და ასევე, შენარჩუნებულია ნაღდი ფულის ხარვეზის ცენტრალური კონტროლი. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ის ქვეყნები, რომლებიც გავლენიანი დარგობრივი სამინისტროებისა და EBF-ის სალაროს ნაშთების გაკონტროლების სიროტების წინაშე ვლანან, პასიური TSA-ის საშუალებით (რომელიც ცენტრალურ ბანკში ცენტრალიზებული ანგარიშებისაგან შედგება) უკეთ უზრუნველყოფენ სალაროს კონტროლს, ვიდრე ისეთი TSA-ის დახმარებით, რომელიც სხვადასხვა ბანკებში გახსნილი რამდენიმე ანგარიშისაგან შედგება.

სალაროს მენეჯმენტის სისტემის რეფორმის განხორციელებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას მისი შესაძლო ზემოქმედება ბოუჯეტის მართვაზე ხარვეზაზე პასუხისმგებელი უწყებების ფარგლებში. რეფორმა ნაკლებდანახარჯიანი უნდა იყოს. ისეთი სისტემის ცხოვრებაში გატარება, რომელიც სალაროს მენეჯმენტის ცენტრალიზებას ახდენს, დარგობრივი სამინისტროების ცენტრალურ დეპარტამენტებს სერიოზულ პრობლემებს არ უქმნის. მაგრამ, რევიონალური დეპარტამენტებისათვის საგადასახდელო სისტემის ორგანიზებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემა და ქვეყნის საბანკო ინფრასტრუქტურა.

ბევრ ქვეყნებში სალაროს მენეჯმენტის პროცესის გამარტივება შესაძლოა გულისხმობდეს ისეთ საკითხებს, როგორცაა:

- TSA-ის საშუალებით ცენტრალურ დონეზე განხორციელებული ოპერაციების ყოველდღიური ცენტრალიზაცია.
- მოშორებით მდებარე უწყებებისათვის პროცედურის ავანსების გაცემის მეშვეობით განხორციელება.

რადგან ქვეყნების უმრავლესობა საკუთარი სახსრების უდიდეს ნაწილს ცენტრალურ დონეზე ოპერაციათა განსახორციელებლად (მაგ.: ვალდების დაფარვა და დარგობრივი სამინისტროების ცენტრალური დეპარტამენტების მიერ მართული დანახარჯები) ან ვალდამდგარი გადასახდელების (მაგალითად, ზელფასების გასტუმრება) საწარმოებლად იყენებს, ასეთი ღონისძიებები სალაროს ნაშთების უდიდესი ნაწილის ცენტრალიზების საშუალებას იძლევა.

შორეული რეგიონების შემთხვევის გარდა, თანამედროვე ტექნოლოგია იძლევა ხარვეზაზე პასუხისმგებელ უწყებებს, ცენტრალურ ბანკსა (ან კომერციულ ბანკებს) და ხაზინას შორის ელექტრონული კავშირების დამყარების შესაძლებლობას. თუმცა, იმ ქვეყნებში, სადაც საბანკო ინფრასტრუქტურა განუვითარებელია, დიდი ოდენობით საბანკო ანგარიშების არსებობამ შეიძლება შეაფერხოს ყოველდღიური კლირინგისა და კონსოლიდირების პროცედურების შესრულება.

სალაროს მართვის სისტემების რეფორმების განხილვამდე აუცილებელია მოხდეს მისი საბანკო სისტემაზე ზემოქმედების შეფასება. სალაროს მენეჯმენტის ღონისძიებები რამდენიმე ქვეყანაში წარუმატებელი ბანკების დახმარებას ისახავს მიზნად. საბანკო სისტემის რესტრუქტურირება ასეთ ქვეყნებში იმ სტრატეგიულ საკითხთაგანია, რომელიც გადაწყვეტილი უნდა იყოს. მეორეს მხრივ, რამდენიმე ქვეყანაში სახელმწიფო ანგარიშების მართვის კომერციული ბანკებისათვის დაკისრება ნაღდი ფულის მოძრაობის პრობლემებს ქმნის, განსაკუთრებით კი მაშინ, როცა ხაზინა ვერ ახერხებს ვალდებულებების გასტუმრებას.

ნაღდი ფულის მოძრაობის ცენტრალიზება საშუალებას იძლევა, მოხდეს გადახდების დროული მონიტორ-

ინების წარმოება, თუმცა ეს არ ათავისუფლებს ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს ანგარიშებისა ვალდებულებისაგან. ამის მიზეზი ის არის, რომ ბიუჯეტის შესრულების ეფექტური ზედამხედველობისათვის აუცილებელია ვალდებულებათა მონიტორინგი და გაწეული ხარჯების შემოწმება.

გ. საბუღალტრო აღრიცხვა და ანგარიშგება

ბევრ ქვეყანაში საზოგადოებრივი პასუხისმგებელი ანგარიშთა გეგმის შემუშავებაზე; პროფესიულ/საერთაშორისო უწყებებთან კონსულტაციების შედეგად სახელმწიფო საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტების დაწესებაზე; სახელმწიფო საბუღალტრო აღრიცხვის წესებისა და დებულებების შემუშავებაზე. საზოგადოებრივი ანგარიშის წარდგენაზე; სხვა საფინანსო ანგარიშების მომხდლებაზე (მაგ.: შუალედური და წლიური ანგარიშგები, ევროკომისიისათვის ევროკავშირის მიერ გამოყოფილი სახსრების გამოყენებაზე; წარსადგენი ანგარიშები); საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და ევროკავშირის წესებთან შესაბამისობით სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის წარმოებაზე.

3. ეფექტურობის საკითხები

ა. გადასახადების ამოღება

აუცილებელია მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი ნაღდი ფულის მიღებასა და იმ დროს შორის არსებული ინტერვალი, როცა ხარჯებით პროგრამების განხორციელება მოხდა. შემოსავლები სწრაფად უნდა დაბრუნდეს, რათა შესაძლებელი იყოს მათი გამოყენება. ხშირად, კომერციულ ბანკებს საბანკო ინფრასტრუქტურის საფუძველზე შემოსავლების ამოღება საგადასახადო ოფისებზე უკეთ შეუძლიათ. მათ ყურადღება გადასახადის გადამხდლების აღრიცხვაზე, გადასახადის ოდენობის განსაზღვრაზე, გადახდების მონიტორინგზე და შედეგების ანგარიშგებაზე უნდა გაამახვილონ. როცა შემოსავლების ამოღება კომერციული ბანკების მიერ ხდება, აუცილებელია ისეთი ღონისძიებების შემუშავება, რომლებიც ხელს შეუწყობს კონკურენციას და უზრუნველყოფს ამოღებული შემოსავლების სახელმწიფო ანგარიშებზე სწრაფ გადართობას. მიუხედავად გასანადგურებელი ჩეკების საშუალებით ბანკების მომსახურების ანაზღაურების სისტემების, რაც გულისხმობს ბანკებისათვის ამოღებული შემოსავლების რამდენიმე დღით დატოვების უფლების მიცემას. აუცილებელია არსებობდეს მკაცრი წესები, რომლებიც დროულ გადაიტვიტებს უზრუნველყოფს. უფრო მეტიც, ბანკების მომსახურების საკომისიოს სახით ანაზღაურება უფრო გამჭვირვალეა და ხელს უწყობს კონკურენტულ ვაჭრობას. გადასახადების გადამხდელთათვის დაწესებული ჯარიმების სისტემა ასევე, მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს შემოსავლების ამოღების შეუერხების თავიდან ასაცილებლად.

ბ. გადახდის ტენჯინა

გადახდის მეთოდები შემოქმედებას ახდენს ნაღდი ფულის გადინების საოპერაციო ხარჯებზე. საბანკო ინფრასტრუქტურისა და დანახარჯების ბუნების მიხედვით შესაძლებელია განიხილოთ იქნას გადახდის სხვადასხვა მეთოდები (ჩეკი, ნაღდი ფული, ელექტრონული ტრანსფერი, დადებები ბარათი და ა. შ.).¹ გადახდის თანამედროვე მეთოდები (მაგალითად, ჩეკების ან ნაღდი ფულის ნაცულად ელექტრონული ტრანსფერებით წარმოებული გადახდები) საშუალებას აძლევს მთავრობას, ნაღდი ფულის ჰიპოთეზა უფრო ზუსტად დაეკვიმოს, დააქაროს გადახდები და გაამარტივოს ადმინისტრაციული და საბუღალტრო პროცედურები. თუმცა, გადახდის სახეობის არჩევა ბევრ ისეთ ფაქტორზეა დამოკიდებული, როგორცა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ხარისხი, საბანკო ქსელის დონე და კომპიუტერისაზიის ხარისხი. სახელმწიფო სექტორში გადახდების საწარმოებლად (მაგალითად, როცა სამინისტრო ან სახელმწიფო უწყება სხვა უწყებას უწევს მომსახურებას) რამდენიმე ქვეყანა არაანაზღაურებდა ჩეკებს იყენებს, ხოლო სხვები კი საბუღალტრო კორექტირებას აწარმოებენ. არაანაზღაურებადი ჩეკების გამოყენებას ანგარიშების მომხდლებაში დაგვიანების თავიდან აცილების უპირატესობა აქვს. დახმარებაზე დამოკიდებული რამდენიმე ქვეყანაში არაანაზღაურებადი ჩეკები გამოიყენება იმ გადასახადების გადასახდელად, რომლებიც უცხოური დაშვებით დაფინანსებულ იმპორტს უკავშირდება იმისათვის, რათა თავიდან იქნას აცილებული საგადასახადო სისტემაში საბანკო გადასახადისაგან თავისუფალი იმპორტის მიერ გამოქვეული კანონის გვერდის ავლის ფაქტები.

გ. სტიმულის შექმნა

თუ "ღირებულება გადახდილ თანხასთან შედარებით" მთავრობის სამუშაო პრინციპი უნდა გახდეს, მაშინ შესაძლებელია, რომ მთავრობასა და საბანკო სისტემას შორის საკმარისი ურთიერთობები დამკვიდრდეს. სერიოზულად უნდა იქნას შესწავლილი ის პრინციპი, რომ მთავრობამ საკუთარი დეპოზიტებიდან პროცენტი უნდა მიიღოს და თავის მხრივ, გაწეული საბანკო მომსახურების საფასური გადაიხადოს (დე ზოსიან, 1990). ჩანართი 9.1. განხილულია ამ მიმართულებით განხორციელებული რეფორმის მაგალითი.

ქვეყნებში, სადაც ხარჯვაზე მასუხისმგებელი უწყებები მასუხს ავებენ გადახდების წარმოებაზე, განხილულ უნდა იქნას ხარჯვაზე მასუხისმგებელი უწყების ღონეზე საღაროს მენეჯმენტის მასტიმულირებელი სისტემის განხორციელების საკითხი. თუმცა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში ნაშთების ცენტრალიზება პირველ საკითხად უნდა იქნას განხილული, რადგან მას ყველაზე რეალური შედეგების მოტანა შეუძლია.

4. სახელმწიფო საბანკო ანგარიშების მართვა

მიუხედავად იმისა, როგორ არის ორგანიზებული გადასახადების ამოღება და ხარჯების გაწევა, ხაზინა მასუხს უნდა ავებდეს ცენტრალური ხელისუფლების ყველა საბანკო ანგარიშს, მათ შორის დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების მართვაზე.

როცა კომერციული ბანკები მონაწილეობენ შემოსავლის ამოღებაში ან დანახარჯების დაფარვაში, საბანკო ღონისძიებები ხაზინასთან უნდა იყოს შეთანხმებული. ეს საშუალებას მისცემს მთავრობას მიადწიოს უკეთესი პირობებზე შეთანხმებას და უზრუნველყოს ის, რომ საღაროსა და ბიუჯეტის მენეჯმენტის მთხოვნები შესაბამის ღონეზე იქნება გათვალისწინებული. ბიუჯეტის მართვის მიზნებისათვის, საბანკო ანგარიშების გამოყენების გარდა, ხაზინას შესაძლოა პიკონდეს დეპოზიტური ანგარიშები კომერციულ ბანკებში, რომლებიც კონკურსის საფუძველზე იქნება შერჩეული, რათა უზრუნველყოფილი იქნას უფრო მაღალშემოსავლიანი პირობებით მომსახურება. ანგარიშები ისეთი სახსრებისათვის, რომლებიც სასაქონლო დახმარების რელიზაციით არის მიღებული, ხაზინის მასუხისმგებლობის ქვეშ უნდა იყოს.

ჩანართი 9.1. საღაროს სრულყოფილი მენეჯმენტის სტიმულირებელი

შვედეთის საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანი ეფექტური ფინანსური მართვა, წლიური საბიუჯეტო ასიგნებები თითოეული უწყების პროცენტთან ანგარიშზე ირიცხება, რაც გოველთვიურად საერთო ასიგნებების ერთ მეთორმეტლს შეადგენს. თუ უწყება საკუთარ ასიგნებებს უფრო ნელი ტემპით დახარჯავს, მაშინ მას ანგარიშის ნაშთზე პროცენტი დაერიცხება. ხოლო, თუ პირიქით, უფრო სწრაფი ტემპით დახარჯავს, მაშინ მას პროცენტი გადახდა მოუწევს იმისათვის, რომ ასახული იქნას მთავრობის სესხის აღების ხარჯები. რა თქმა უნდა, უწყებების უნარი - დროში ზუსტად გათვალონ ოპერაციები, განსხვავდება, ეს სისტემა კი იმას ემსახურება, რომ მათ უფრო მეტი ყურადღება გამოიჩინონ ნაღდი ფულის ხარჯვასთან დაკავშირებით.

კიდევ ერთი მეთოდი, რომელიც საღაროს მენეჯმენტის გაუმჯობესების მიზნით გამოიყენება, საშუალებას აძლევს უწყებებს გამოიყენებელი ასიგნებები მომავალ პერიოდში გადაიტანონ. ამ მეთოდის საშუალებით თავიდან უნდა იქნას აცილებული წლის ბოლოს სახსრების "ფლანგვა"; განმტკიცდეს დისციპლინა მმართველებში, რადგან წლის წარმოებაში მომხდარი ნებისმიერი გადახარჯვა ასევე გადადის მომავალ პერიოდში; გაიზარდოს ეფექტურობა უწყებებში, რადგან მიღებული მოგება მათ განკარგულებაში იქნება.

წყარო: OECD (1998a).

გ. ფინანსური დაგეგმარება და პროგნოზები

ფინანსური დაგეგმარება და ნაღდი ფულის მოძრაობის პროგნოზები აუცილებელია როგორც ნაღდი ფულის შემოდინებისა და გადინების შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, ისე სესხის აღების გეგმების მოსამზადებლად. როგორც მემფიდე თავში იყო აღნიშნული, სალაროს დაგეგმვა წინასწარ უნდა მოხდეს, ხოლო ინფორმაცია გავეზაუნოს ხარვეზზე ასუხისმგებელ უწყებებს, რათა მათ საკუთარი ბიუჯეტების ეფექტურად შესრულების საშუალება მიეცეთ. უფრო მეტიც, სესხის მიძღების ვალების მართვის პროგრამის გარშემო არსებული გაურკვევლობის მოსპობას, როგორც წესი, ნაკლები საკრედიტო ხარჯები მოსყვება. ამგვარად, აუცილებელია სესხის აღების გეგმის წინასწარ მოზადება და მათ შესახებ ინფორმაციის გავზაუნა (ფრუე კარადეკო და დატელსი, 1997). ფინანსური დაგეგმარება გულისხმობს სალაროს წლიური, ბიუჯეტის შესრულების, სალაროს თვიური გეგმებისა და პროგნოზების მოზადებას.

1. ბიუჯეტის შესრულების და სალაროს გეგმები

ა. წლიური ფინანსური დაგეგმარება

ზოგიერთ ქვეყნებში საბიუჯეტო დეპარტამენტი აზადებს ბიუჯეტის შესრულების გეგმას, რომელშიც ასახულია დანახარჯთა პროგნოზები. ამის შემდეგ კი სახაზინო დეპარტამენტი აზადებს სალაროს გეგმას. ბიუჯეტის შესრულების გეგმა ზოგიერთ კომიტეტების მოთხოვნით დგება, ხოლო ნაღდი ფულის გაკონტროლება კი სალაროს გეგმის საშუალებით მიძინარეობს.¹ სხვა ქვეყნებში ხაზინა მხოლოდ ერთ ფინანსურ გეგმას აზადებს.

მუხედავად იმისა, თუ რა მეთოლია გამოყენებული, ბიუჯეტის შესრულებისა და სალაროს გეგმები მთელი ფისკალური წლისათვის უნდა მოზადდეს და რეგულარულად განახლდეს. ბიუჯეტის შესრულების გეგმაში ასახულია დანახარჯების კვარტალური (ან ექვსთვიანი პერიოდის) პროგნოზები, რაც ყოველკვარტალურად (ან ექვს თვეში ერთხელ) უნდა განახლდეს.

სალაროს გეგმაში მოცემულია ფინანსური ნაკადების თვიური პროგნოზები (ასალი სესხების გაუთვალისწინებლად), მათ შორის, სესხების ან ანგარიშების დაფარვა, დავალიანებთა გასტუმრება, ადრე აღებული სესხების გამოყენება. სალაროს გეგმა უნდა შეესაბამებოდეს ბიუჯეტის შესრულების გეგმას. მასში ცვლილებები ყოველთვიურად უნდა შეიქცეს. სესხის აღების გეგმები დგება ნაღდი ფულის შემოდინებისა და გადინების ყოველთვიური პროგნოზებიდან. ეს განახლება ტექნიკურ საფუძველზე უნდა ხდებოდეს და გათვალისწინებულ იქნას ვალუტის კურსისა და საპროცენტო განაკეთების, ღირმასტამბანი საინვესტიციო პროექტების გადახდის გრაფიკში მომზადარი ცვლილებები და დაუფარავი ვალდებულებები.

ნაღდი ფულის გადინების ყოველთვიური გეგმის მოზადებისთვის აუცილებელია როგორც გადახდების, ისე ვალდებულებების მკაცრი მონიტორინგი. გეგმები გამოიყენება საგანსო სისტემის ფარგლებში ნაღდი ფულის თვიური ტრანსფერების განახლერისათვის ან ხაზინის საერთო ანგარიშზე წარმოებულ გადახდებზე ზღერების დაწესებისთვის. განსაკუთრებული შემთხვევების გარდა, ეს ზღერები უნდა შეესაბამებოდეს ბიუჯეტის შესრულების გეგმას.

სალაროს გეგმის მოზადება და მისი განახლება საჭიროებს ხაზინას, საბიუჯეტო დეპარტამენტსა და საგადასახლო აღმინისტრირების დეპარტამენტს შორის მჭიდრო კოორდინაციას. ნაღდი ფულის გადინების ყოველთვიური გეგმების მოზადება უფრო ხაზინის საქმეა, ვიდრე საბიუჯეტო დეპარტამენტისა. თუმცა, ხაზინამ კოორდინაცია უნდა გაუწიოს საბიუჯეტო დეპარტამენტის საქმიანობას იმ შემთხვევაში, როცა საჭირო იქნება ბიუჯეტის შესრულების გეგმის კორექტირება.

ბ. ბიუჯეტის შესრულება

ბიუჯეტის შედეგიანი და ეფექტური შესრულების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია ბიუჯეტის შესრულებისა და სალაროს გეგმების მოზადებისას მოხდეს შემდეგი პრინციპების გათვალისწინება:

- პროგრამების შესრულების გეგმების მოზადებისთვის უწყებებმა წინასწარ უნდა იცოდნენ, თუ რა რაოდენობის სახსრების ასინება მოხდება მათთვის.

- სახსრების გაკეპი დროულად, დაყოვნების გარეშე უნდა მოხდეს. ნაღვ ფულთან დაკავშირებული პრობლემების შემთხვევაში, აუცილებელია შესწორებები შევიდეს სახსრების გაკეპის გეგმაში და ეს უკანასკნელი დარგობრივ სამინისტროებს დაეგზავნოს (იმის ნაცვლად, რომ მოხდეს სახსრების გაკეპის დაყოვნება).
- განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს შორეულ რეგიონებში მდებარე უწყებებს. ამისათვის კი აუცილებელია სახსრების გაკეპის შესაფერის ღონეზე დაგეგმვა და ცენტრალურ დეპარტამენტებსა და ფინანსთა სამინისტროს და/ან დარგობრივი სამინისტროების რეგიონალურ ოფისებს შორის სრულყოფილი კოორდინაცია.

გულდასმით უნდა მომზადდეს ბიუჯეტის შესრულებისა და საღაროს გეგმები. ისინი რეალური უნდა იყოს. ამგვარად, ამ გეგმების მომზადებისას აუცილებელია შემდეგი ელემენტების გათვალისწინება:

- აუცილებლად უნდა იქნას ჩართული მიმდინარე ვალდებულებების ფინანსური მოთხოვნები.
- ნაღდი ფულის მოძიების რეგულირება ვალდებულებათა რეგულირების გარეშე დავალიანების წარმოშობის მიზეზი ხდება. ბევრ ქვეყანაში ნაღდი ფულზე ყოველთვიური ზღვრების დაწესების დროს ხშირად გაურკვეველია, აქვთ თუ არა უფლება ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს ვალდებულებები საბიუჯეტო ასიგნებებით დაწესებული ზღვრების შესაბამისად აიღონ, თუ ეს ნაღდი ფულის ხარჯვაზე დადგენილი ყოველთვიური ზღვრების შესაბამისად უნდა მოხდეს.
- ბიუჯეტის შესრულებისა და საღაროს გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს გადახდების დროში განაწილებას და ფისკალური წლის განმავლობაში წარმოშობილი გადახდის ვალდებულებებს. რამდენიმე ქვეყანა ბიუჯეტს ოთხ კვარტალად ყოფს ან ყოველთვიურად ახდენს ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხის ერთი მეთორმეტდსის გაკეპას. ეს არ არის დამაკმაყოფილებელი. მაგალითად, სანდვისტიკო პროექტების ხარჯების განწვევის ყოველთვიური განრიგი შეიძლება ძალზე ცვალებადი იყოს, რაც დამოკიდებულია ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა კონტრაქტის მიხედვით გადახდის განრიგი ან სამუშაოების შესრულებაში მიღწეული პროგრესი.
- ვალდებულებათა კორექტირებას დრო სჭირდება. თეორიულ ზღვრების დაწესება უფრო გასანადგობელი ჩეკებით წარმოებული გადახდების დასარეგულირებლად გამოიყენება, ვიდრე ვალდებულებებისა, რადგან თვით იმ საქონლისა და მომსახურებისათვის, რომელიც პერსონალისათვის არ არის განკუთვნილი, ერთთვისანი პერიოდი ძალზე მცირეა ვალდებულებების კორექტირებისათვის. დევალიანებათა დეგროვების თავიდან ასაცილებლად აუცილებელია, რომ ნაღდი ფულზე დაწესებული თეორიული ზღვრები კვარტალური და წლიური ვალდებულებების ზღვრებს შეესაბამებოდეს. არამკრანენტული ვალდებულებების დასარეგულირებლად, სულ მცირე, სამთვანი პერიოდიცაა საჭირო, ხოლო პერმანენტულ ვალდებულებებთან დაკავშირებული საკითხები კი ბიუჯეტის მომზადების პროცესში უნდა გადაწყდეს.

ბიუჯეტის შესრულების გეგმის მომზადება ბიუჯეტის, და არა საღაროს მენეჯმენტის პრობლემებით უნდა იყოს განპირობებული. საგანგებო მდგომარეობისას, აუცილებელია ნაღდი ფულზე მკაცრი ყოველთვიური ზღვრების დაწესება და უკეთესი იქნება, თუ ყოველდღიური ნორმირება იწარმოებს. თუმცა, არ უნდა დაევიწყოთ, რომ საღაროს ყოველთვიური რეგულირება არ არის საკმარისი იმ პრობლემების მოსაგვარებლად, რომლებიც ზღვრებულ ნაწირს ვალდებულებებს უკავშირდება. საგანგებო სიტუაციის გარდა, ნაღდი ფულის გადინების ყოველთვიური პროგნოზები კვარტალური პროგნოზებიდან უნდა დგებოდეს. ამგვარად, საღაროს გეგმაში ცვლილებები ორ ეტაპად შევა: (1) მთლიანი ფისკალური წლისათვის ყოველკვარტალურად; (2) მიმდინარე კვარტლისათვის ყოველთვიურად ნაღდი ფულის გადინების კვარტალური ზღვრების შესაბამისად. ამ პროცესში შესაძლოა უზრუნველყოს საღაროსა და ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ გეგმებს შორის შესაბამისობა, როცა ხდება ორი განსხვავებული გეგმის მომზადება.

გ. შემოსავლის პროგნოზირება

აუცილებელია შემოსავლების ყოველთვიური განაწილების პროგნოზების შედგენა. მათში ცვლილებები რეგულარულად უნდა შევიდეს (უკეთესია, თუ ეს ყოველთვიურად მოხდება), რადგან მაკროეკონომიკურ

გარეშში ან საგადასახლო ადმინისტრირების სისტემაში მომხდარმა ცვლილებებმა შესაძლოა ზემოქმედება მოახდინოს შემოსავლების ამოღებაზე.

შემოსავლების ყოველთვიური პროგნოზების მომზადებისთვის აუცილებელია როგორც ეკონომიკური ანალიზი, ისე კომპეტენტურობა, რათა გათვალისწინებული იქნას საგადასახლო ადმინისტრირების სისტემაში მომხდარი ცვლილებები. ეს პროცესი უნდა განხორციელდეს საგადასახლო და საბაჟო დეპარტამენტების მიერ ხაზინასთან და იმ განყოფილებებთან მჭიდრო თანამშრომლობით, რომლებიც პასუხს აგებენ მაკროეკონომიკურ ანალიზზე. ზოგიერთ ქვეყანაში საგადასახლო ადმინისტრირების დეპარტამენტების მიერ მომზადებული ყოველთვიური პროგნოზები უფრო ადმინისტრაციულ საკითხებს შეეხება, ვიდრე ეკონომიკურ ანალიზს. მათში ნაჩვენებია, თუ როგორ არის განაწილებული ბიუჯეტით დაგეგმილი შემოსავლები ფისკალური წლის განმავლობაში, მაგრამ არ არის გათვალისწინებული პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ მომხდარი ფისკალური და ეკონომიკური ცვლილებები. ამგვარად, მთავრობამ უნდა იზრუნოს საგადასახლო ადმინისტრირების დეპარტამენტების პროგნოზირების უნარის განმტკიცებაზე.

სრულყოფილი მონიტორინგის სისტემა ექვეტური პროგნოზირების წინაპირობაა. ამგვარად, შემოსავლების ამოღება უნდა კონტროლდებოდეს ძირითადი საგადასახლო კატეგორიების საფუძველზე, ხოლო ცვლილებები კი ვარაუდებში მომხდარი ცვლილებების ასახვის მიზნით უნდა შევიდეს. შემოსავლების წლიური პროგნოზები უნდა ეფუძნებოდეს შემოსავლების შეფასებასა და გადასახადების ამოღების ანგარიშებს, ეკონომიკური კვლევების შედეგებს და ა. შ. ასევე, სასარგებლო ისეთი პროგნოზირების ინსტრუმენტები, როგორიცაა მოკლევადიანი მაკროეკონომიკური და გადასახადების პროგნოზირების მოდელი.

შემოსავლების პროგნოზები ასევე, უნდა მოიცავდეს ხაზინის მიერ იმ უწყებებთან მჭიდრო თანამშრომლობით მომზადებული არასაგადასახლო შემოსავლების პროგნოზებს, რომლებიც ამ შემოსავლების მართვასა და ამოღებაზე არიან პასუხისმგებელი.

2. თვიური პროგნოზები

აუცილებელია მოხდეს ნაღდი ფულის მოძრაობის თვიური განაწილების შეფასება, რათა განსაზღვრულ იქნას, თუ როდის ჩატარდეს სახაზინო თამასუქებისა და სახელმწიფო ობლიგაციების აუქციონები და რა დროს მოხდეს სახსრების უწყებებისათვის საავანსო სისტემის საშუალებით გადარიცხვა.

ვალდების მომსახურებისა და ზელფასების გადახდის თვიური პროგნოზები, ძირითად, არ ქმნის პრობლემებს. სხვა დანახარჯებისთვის აუცილებელია შემოწმების ეტაპზე ვალდებულებებისა და დანახარჯების შესაბამისი ჩანაწერების წარმოება და იმ თარიღების აღნიშვნა, როცა გადახდების დრო დადგება. რეალურად ამის გაკეთება მხოლოდ ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს შეუძლიათ. ცენტრალიზებულ საგადასახლო სისტემაში (ვალდებულებების აღრიცხვისა და დანახარჯების შესაბამის ღონეზე შემოწმების გარეშე) ხაზინამ ყურადღება უნდა გაამახვილოს დიდი ოდენობის გადასახდლების (მაგალითად, ზოგიერთი საინვესტიციო პროექტი) პროგნოზების შედგენაზე, რაც ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებიდან მიღებულ ინფორმაციას უნდა ეფუძნებოდეს და სხვა გადასახდლების მხოლოდ მიახლოებითი შეფასება გააკეთოს.

შემოსავლების თვიური პროგნოზების მომზადებას საგადასახლო ადმინისტრირების დეპარტამენტი უფრო უკეთ ახერხებს, ვიდრე ხაზინა, რადგან ის ფაქტორები, რომლებიც საგადასახლო ადმინისტრირებასთან ან გადასახდის გადამხდლების ქცევისთან არის დაკავშირებული, დიდ ზემოქმედებას ახდენს შემოსავლების თვიურ განაწილებაზე.

აუცილებელია თვიური პროგნოზების ყოველკვირეული გადახედვა და მათში ცვლილებების შეტანა. ამ მიზნისათვის რამდენიმე ქვეყანას ჰყავს სახაზინო კომიტეტი, რომელიც ყოველკვირეულად იკრიბება. ასეთი ღონისძიებები გააუმჯობესებს სალაროს მენეჯმენტს, ოღონდ იმ პირობით, თუ ისინი არ იქნება გამოყენებული პოლიტიკური პრიორიტეტების დაწესებისათვის.

დ. სახელმწიფო ვალების მენეჯმენტი

1. ზოგადი საკითხები

ა. სამართლებრივი და საბიუჯეტო ღონისძიებები

არაკონტროლირებადი ვალების თავიდან ასაცილებლად კანონმდებლობა (მაგ.: ბიუჯეტის ორგანული კანონი ან სახელმწიფო ვალების მართვის მარეგულირებელი დამოუკიდებელი კანონი) უნდა უზრუნველყოფდეს იმას, რომ მხოლოდ ერთი სახელმწიფო უწყება იყოს სესხების აღებაზე უფლებამოსილი. ეს ის უწყება უნდა იყოს, რომელიც პასუხს აგებს ფისკალურ მენეჯმენტზე (ანუ ფინანსთა სამინისტრო).

ასევე, დებულებები უნდა ითვალისწინებდეს ყოველწლიური სესხების აღებაზე ზღვრების დაწესებას, რაც უნდა შეესაბამებოდეს წლიურ ბიუჯეტს.⁶ ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს წლიური სესხების აღების გვერდის მონახაზს.

კანონმდებლობა უნდა განსაზღვრავდეს ინსტრუმენტთა იმ ტიპებსა და რეალიზაციის ტექნიკას, რასაც მთავრობა გამოიყენებს. თუმცა, კანონი საკმარისად მოქნილი უნდა იყოს იმისათვის, რომ მოერგოს ფინანსურ ბაზრებსა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების სისტემებში მომხდარ ცვლილებებს.

ბ. გამჭვირვალობა და პროგნოზირებადობა

მთავრობის ვალების მენეჯმენტის პოლიტიკის ამოცანები ზუსტად უნდა იყოს განსაზღვრული და საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი. ძირითადი ამოცანები შეეხება საბიუჯეტო დეფიციტის, ან სპეციალური პროექტების (ან საპროექტო სესხების) დაფინანსებას და სესხების აღების ხარჯების მინიმუმამდე დაყვანას. მთავრობას სხვა ამოცანები გააჩნია ვალების მენეჯმენტთან დაკავშირებით. ესენია: ფინანსური ბაზრების განვითარება, მონეტარული პოლიტიკის მხარდაჭერა და დანაშაულების გაკეთების ხელშეწყობა. დიდი და ლიკვიდური ბაზრის განვითარება ხელს შეუწყობს მონეტარულ მენეჯმენტს და ფინანსური ბაზრების წინსვლას.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სესხის მიძღვნილი ვალების მართვის პროგრამის გარშემო არსებული გაურკვევლობის მოსაზრებას, როგორც წესი, ნაკლები საკრედიტო ხარჯები მოჰყვება. ბევრი ქვეყანა სესხების აღების გვერდის წინასწარ აცხადებს.⁶ შემოსავლების ამოღებასთან დაკავშირებული გაურკვევლობის გათვალისწინებით, მომავალი აუქციონის მასშტაბები შესაძლოა წარმოდგენილი იქნას სახელმწიფო სესხების აღების გვერდში ±10-20%-ის ფარგლებში, ხოლო განსაზღვრული აუქციონის ზუსტი მონაცემები კი მის გამართვამდე ერთი კვირით ადრე უნდა გამოქვეყნდეს. აუქციონის შედეგები მისი გამართვის შემდეგ მალევე უნდა გახდეს საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი.

მთავრობა პარლამენტს უნდა წარუდგინდეს რეგულარულ და დეტალურ ანგარიშებს მისი დავალიანებებისა და საჯარო პოლიტიკის თაობაზე, აქვეყნებდეს სტატისტიკას სახელმწიფო ვალების შესახებ (მათ შორის სახელმწიფო გარანტიებისა და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების დეტალებს).

ვალების მენეჯმენტს ორი ძირითადი ასპექტი გააჩნია: (1) ცენტრალური ბანკის სესხების აღების ოპერაციები მონეტარული პოლიტიკის ნაწილია; (2) მთავრობა სესხებს ფისკალური დეფიციტის დასაფინანსებლად იღებს. სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების, როგორც მონეტარული პოლიტიკის ინსტრუმენტების გამოყენება ფინანსური ბაზრების განვითარების სტიმულად განიხილება. თუმცა, ამისათვის აუცილებელია მხარდაჭერის ისეთი ღონისძიებები, როგორცაა მონეტარულ და ფისკალურ უწყებებს შორის კოორდინაცია იმისთან დაკავშირებით, თუ რა რაოდენობის ფასიანი ქაღალდები უნდა იყოს გამოშვებული; მთავრობის ბიუჯეტის მონეტარული მართვის მიზნებისათვის ჭარბი დაფინანსებისაგან დაცვა; ამ დაფინანსების ხარჯების განაწილება.

გ. საჯარო პოლიტიკა და პასუხისმგებლობები

საბიუჯეტო დეფიციტის დაფინანსებისათვის საჯარო პოლიტიკის ფორმულირების საწყისი ეტაპი საკრედიტო ამოცანების ფისკალურ გვერდზე მათემატიკურად შესაბამისად დასახევაში მდგომარეობს. შემდგომი ეტაპი კი სტრატეგიული არჩევანის გაკეთებას გულისხმობს.

ფინანსურ ბაზრებში სესხების აღებასთან დაკავშირებით (საპროექტო სესხებთან დაკავშირებული საკითხები ქვემოთ არის განხილული) საჯარო პოლიტიკის ფორმულირება სტრატეგიული და ტაქტიკური არჩევანის გაკეთებას მოიცავს, რაც ინსტრუმენტების, ვალუტის, ბაზრების შერჩევასთანა დაკავშირებულია.⁷ ამ ინსტრუმენტების შერჩევა უნდა ეფუძნებოდეს ინვესტირის მოთხოვნებს, რისკის ფაქტორებს, ბაზრის ლიკვიდურობასა და განვითარების ხელშეწყობის ამოცანებს. ფასიანი ქაღალდების განაღდების ვადის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია ვალის გრაფიკის და მისი ცვალებადობის დასარეგულირებლად. ადგილობრივი საბითუმო ბაზრის შერჩევა ამცირებს საპროცენტო სესხებს, თუმცა საჯარო ბაზრის განვითარებაზე შესაძლოა ხელი შეუწყოს შინა ბუნებრივების მიერ დანაშაუბების შექმნას.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში დიდი სიფრთხილეა საჭირო იმ განსაზღვრული ინსტრუმენტების განხილვამდე, რომლებიც ზრდის ვალების მომსახურების არამდგრადობას (როგორცაა ინდექსირებული და ვალუტაზე დამოკიდებული ინსტრუმენტები). მიუხედავად იმისა, რომ ფასიანი ქაღალდების პორტფელის თვითონ მიზნუვით სხვადასხვა ვალუტით ავებული სესხები ახდენს რისკების დივერსიფიკაციას და ამცირებს სესხის აღების ხარჯებს, უცხოური ვალუტით აღებული სესხები მაღალი რისკის და დიდი დანახარჯების შემცველია გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უბეტესობაში. დერევატების გამოყენებას შესაბამისი კონდა და გამოცდილება სჭირდება, რადგან იგი დიდ რისკს შეიცავს. გამოჩალიკის შემთხვევების გარდა, ეს ტექნიკა ასეთ ქვეყნებში არ უნდა იქნას განხილული.

საჯარო პოლიტიკის ფორმულირებაზე და საბიუჯეტო დეფიციტის დაფინანსებაზე პასუხისმგებლობა ფინანსთა სამინისტროს უნდა ეკისრებოდეს, თუმცა ამისათვის აუცილებელია ცენტრალურ ბანკთან მჭიდრო კოორდინაცია და მონეტარული პოლიტიკის განხილვა. ქვეყნების უმრავლესობაში ცენტრალურ ბანკებს უფრო მეტი ინფორმაცია გააჩნიათ ფინანსური ბაზრების უნქონიონიტების შესახებ, ვიდრე ფინანსთა სამინისტროებს. საჯარო პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებლობათა განაწილება ფინანსთა სამინისტროს ტექნიკური შესაძლებლობების და ფინანსური ბაზრების განვითარებულობის ხარისხის მიხედვით უნდა მოხდეს. რამდენიმე ქვეყანაში ცენტრალური ბანკი პასუხს აგებს საჯარო პოლიტიკის განხორციელებაზე და ფასიანი ქაღალდების მართვაზე. განვითარებულ ქვეყნებში ვალების მენეჯმენტზე პასუხისმგებლობა ფინანსთა სამინისტროს ეკისრება იმ თვალსაზრისით, რომ თავიდან იქნას აცილებული კონფლიქტი ვალებისა და მონეტარული მენეჯმენტის პოლიტიკას შორის.⁸

2. საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი საგარეო ვალების მენეჯმენტი

საშუალომდომისაგან ქვეყნებში ფინანსური ბაზრების გაზრდილი ღიაობა ამცირებს საშინაო და საგარეო ვალებს შორის განსხვავებას. ბაზრის შეფასება მოიცავს როგორც საგარეო ვალს, ისე ადგილობრივ თამსუქებს ან ობლიგაციებს, რომლებიც შესაძლოა უცხოურ ვალუტაში იქნას გამოშვებული და უცხოელი კრედიტორების მფლობელობაში იყოს. თუმცა, პროექტებისა და პროგრამების სესხების მენეჯმენტს საეკონომიკური პროცედურები ესაჭიროება. დაბალმდომისაგან ქვეყანაში საპროექტო და საპროგრამო სესხები საგარეო ვალის უდიდეს ნაწილს შეადგენს.

საშუალოვადიანი საგარეო ვალების მართვის სისტემები და პროცედურები უნდა მოიცავდეს შემდეგ ფუნქციებს:

სესხების აღება მხოლოდ ერთ სახელმწიფო უწყებას (ფინანსთა სამინისტროს) უნდა გააჩნდეს საგარეო სესხების აღებისა და გარანტიების გაცემის უფლება.

პროგრამული სესხები (საგადასახდლო ბალანსის და/ან ბიუჯეტის მხარდასაჭერად) უნდა შეიძლოს ფინანსურ გეგმაში, რომელიც ბიუჯეტს დაერთება. ზოგიერთ ქვეყნებში სესხების აღება პარლამენტის მიერ უნდა დამტკიცდეს. ეს ზრდის გამჭვირვალობას, თუმცა შესაძლოა დაბრკოლებებიც შექმნას. უკეთესი იქნება, თუ ფინანსური გეგმების დამტკიცება ერთიანად მოხდება. თუმცა ეს ქვეყანაში შექმნილ მდგომარეობაზე და მის სამართლებრივ და კონსტიტუციურ სქემაზე დამოკიდებულია.

საპროექტო სესხებით უნდა დაფინანსდეს მხოლოდ ის პროექტები, რომლებიც გრძელვადიან პროგნოზებში ან სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამებში არის ჩართული (თუ ასეთი დოკუმენტები მზადდება). საპროექტო სესხების მოცულობა ან დოკუმენტებში უნდა იყოს წარმოდგენილი. საპროექტო სესხების

ჩამონათვალი წელიწადი უნდა აღინიშნოს. ამ ჩამონათვალი წელიწადი უნდა იყოს ასეთი სესხების სრული ოდენობა და მათი ვალდებულება. როგორც პირველ თავში იქნა აღნიშნული, საპროექტო სესხები ან, სულ მცირე, პროექტების სრული ოდენობა, რის განხორციელებასაც მთავრობა ფისკალური წლის განმავლობაში აპირებს, პარლამენტის მიერ უნდა დამტკიცდეს.

ოპერაციათა აღრიცხვა. ყოველი სასესიო ოპერაცია უნდა აღირიცხოს, მათ შორის აღებული და გარანტირებული სესხები, ხარჯვა, გადახდის ვადის დადგენა, რესტრუქტურისა, ვალის გადახდისაგან განთავისუფლება, სესხის გამოუყენებელი ნაწილის გაუქმება და სესხის გაცემის პირობების ცვლილებები.

შედარებისა და საბუღალტრო აღრიცხვის გაადვილების მიზნით, უკეთესია ინდივიდუალური ოპერაციების ცალკე-ცალკე აღრიცხვა, ვიდრე საერთო მონაცემების დამუშავება. მაგალითად, უფრო ადვილია უცხოურ ვალუტაში მიღებული ინდივიდუალური კრედიტის ადგილობრივ ვალუტაში გამოსახულ ფაქტობრივ დაზარალებულ შემდგომ, ვიდრე თვითონ საერთო მონაცემების დამუშავება. თვის განმავლობაში ვალუტის საშუალო კურსი იშვიათად უდრის მიღებული კრედიტების შედეგად არსებულ ვალუტის კურსს.

ყველაზე სერიოზული პრობლემა ინფორმაციის შეგროვებაა. ბევრ ქვეყანაში კრედიტების მიღებასთან დაკავშირებული მონაცემები არ არის ადვილად ხელმისაწვდომი. ვალუტის მენეჯმენტის ოფისი ხშირად კრედიტების ხარჯვას მხოლოდ კრედიტორების მიერ მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე აღრიცხავს. ყველა კრედიტორი კი დროულად არ ახდენს ასეთი ინფორმაციის მიწოდებას. ყოველივე ამის შედეგად (როგორც ამას სხვადასხვა უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტები აღნიშნავენ) ეროვნულ აუდიტორებს უჭირთ აუდიტის დამატებითი დონეზე ჩატარება, რადგან შეუძლებელია ვალუტის შესახებ არსებული მონაცემების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებთან შედარება. ინფორმაციის გაცრეცილება დარგობრივ სამინისტროებს, პროექტის მენეჯერებსა და ვალუტის მენეჯმენტის ოფისებს შორის ხშირად არასათანადო დონეზე ხორციელდება. გარანტირებულ სესხებზე ინფორმაცია სისტემატურად არ მიწოდდება ვალუტის მენეჯმენტის ოფისს. აუცილებელია მოხდეს ინფორმაციის მიწოდების პროცედურების განმტკიცება, რაც შესაძლებელია განხორციელდეს პროექტის მენეჯერებისა და გარანტიების მიმღებთა მიერ ვალუტის მენეჯმენტის ოფისისათვის ყოველთვიური ანგარიშების წარდგენის გზით. აუცილებელია მოხდეს კრედიტორებისა და სესხების ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მონაცემთა სისტემატური შედარება. ამისათვის აუცილებელია არსებობდეს საბუღალტრო აღრიცხვის სპეციალური ანგარიშები იმ პროექტებისათვის, რომლებიც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების (IFI) მიერ არის დაფინანსებული, ასევე, საგაულტო კურსის ცვლილებათა შესაბამისი ასახვა საბუღალტრო სისტემებში.

- *ვალუტის მენეჯმენტი.* ვალუტის დაფარვის განრიგი და რესტრუქტურისა ოპერაციათა ზემოქმედება რეგულარულად უნდა აღირიცხებოდეს და ახლდებოდეს, რათა შეიქმნას მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საგალო პოლიტიკის საფუძველი.

გადახდის პროგნოზები ხელშეკრულებათა პირობებს ეფუძნება. თუმცა, ვადადამდგარი გადასახდელების ზუსტი თანხის განსაზღვრა დამატებით ინფორმაციას საჭიროებს. ბევრ ქვეყანაში ამ ინფორმაციაში მხოლოდ კრედიტორებისაგან მიწოდებული მონაცემები იგულისხმება. ხშირ შემთხვევაში ვალუტის მენეჯმენტის ოფისი არა აქვს ზუსტი ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ როგორ ანგარიშობენ კრედიტორები გადასახდელებს (მაგალითად, როცა გადასახდელების ოდენობა ვალუტის ფონდის ღირებულებასზე დამოკიდებული). აუცილებელია მოხდეს ვალუტის მენეჯმენტის ოფისის ბუღალტრების გადამხადება და კრედიტორებისაგან კალკულაციის მეთოდების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება.

ამის მსგავსად, ვალუტის მენეჯმენტის ზოგიერთი ოფისი სრულად ვერ აკონტროლებს გადახდის განრიგს იმისათვის, რომ მოხდეს ვალუტის რესტრუქტურისა. რესტრუქტურისა პროგნოზებისათვის მარტივი კომპიუტერული პროგრამის გამოყენება საკარგისაა. რესტრუქტურისა მართვისათვის აუცილებელია გადახდის განრიგის ზუსტი განგარანტება. ამ პრობლემის მოგვარება ამჟამად ვალუტის მენეჯმენტის სისტემების საშუალებით ხერხდება, რაც რესტრუქტურისა მართვისას მოიცავს? ხშირად, სახელმწიფო (ხანდახან კი თვით კერძო) საწარმოს ვალუტის რესტრუქტურის ოპერაციით სახელმწიფოს გადაეცემა. მთავრობამ უნდა აღრიცხოს ეს ოპერაცია და მიიღოს კომპენსაცია იმ ერთეულისაგან, რომელმაც სარგებელი ნახა რესტრუქტურისაგან. ჩვეულებისამებრ, რესტრუქტურისა ხელშეკრულებებმა სარგებელი მხოლოდ მთავრობას უნდა მოუტანოს, ხოლო საწარმოებმა კი მას ვალი თავდაპირველი განრიგის

შესაბამისად გადაუხადონ.

- ანგარიშგება. ვალდებულნი ვართ დაგავიწყებული ოპერაციების ანგარიშგების სისტემა უნდა შეესაბამებოდეს მაკროეკონომიკური ანალიზის მოთხოვნებს, კრედიტობთან და ქვეყნებთან მიღწეულ შეთანხმებებს, ფინანსური პროგრამების მომზადებასა და ბიუჯეტის მონიტორინგის მიზნადიყენებას. ამ მიზნისათვის აუცილებელია სესხების სწორი კლასიფიკაცია. მსოფლიო ბანკისათვის ინფორმაციის მიწოდების სისტემა წარმოადგენს ვალდებულნი ვართ შევსებთ ანგარიშგების ძირითად სტემას, თუმცა ეს არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ გათვალისწინებულ იქნას ფინანსური მონიტორინგისა და პროგრამების სხვა მოთხოვნები. ეს განსაკუთრებით ფინანსური პროგრამების მომზადებასა და ვალდებულნი ვართ შევსებთ მოლაპარაკებების წარმოებას შეეხება.

საბუღალტრო აღრიცხვა. იმ ქვეყნებში, სადაც საბუღალტრო აღრიცხვა საკმაოდ მეთოდით წარმოებს, როგორც წესი, ვალდებულნი ვართ მომსახურების ვალდებულებებსაც აკონტროლებენ, თუმცა, ეს საკმარისი არ არის. ამისათვის აუცილებელია საბუღალტრო აღრიცხვის ორმაგი ჩაწერისა და დარიცხვის მეთოდით წარმოება. სახელმწიფო საბანკო ანგარიშებიდან გადახდები არა მხოლოდ ნაღდი ფულით წარმოებს, არამედ ვალდებულნი ვართ დაგავიწყებული ოპერაციების საშუალებითაც (რესტრუქტურისაცია, ვალის გადახდისგან განთავისუფლება და ა. შ.). ვალდებულებათა გაზრდა (მაგალითად, საგარეო სესხების მიღება) შესაძლოა შეესაბამებოდეს ფინანსური აქტივების ზრდას (მაგალითად, აღებული სესხის ხელახალი გასესხების ოპერაციის საშუალებით იმ საგარეო სესხთან დაკავშირებით, რაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო საწარმოს ინვესტიციის დასაფინანსებლად აქვს აღებული). აუცილებელია მოხდეს გარანტიებთან დაკავშირებული და აღებული სესხის სხვაზე გასესხების რისკების შეფასება. საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები საბუღალტრო აღრიცხვის აღიარებულ სტანდარტებს უნდა ეფუძნებოდეს და არა საგალობლიტო ანგარიშებს. მაგალითად, მოსალოდნელი რესტრუქტურისაციის ოპერაცია შესაძლოა გათვალისწინებულ იქნას ფინანსურ პროგრამაში, მაგრამ მისი ანგარიშებზე დარიცხვა მხოლოდ მაშინ უნდა მოხდეს, როცა ამ ფაქტს ადგილი ექნება. საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტებთან შეუსაბამობა, ასევე, საპროგრამო და ფაქტობრივი მონაცემების, ახალი ოპერაციების (მაგალითად, როგორცაა ვალის გადახდისგან განთავისუფლება) და განახლებული ფაქტობრივი მონაცემების არევა, ხირთულებებს ქმნის ვალდებულნი ვართ მენეჯმენტის ანგარიშების სწორად გაგებაში. ისეთი სპეციფიკური ოპერაციებისათვის გამოყენებული საბუღალტრო აღრიცხვის მეთოდები, როგორცაა ვალდებულნი ვართ გადახდისგან განთავისუფლება, აღნიშნული უნდა იქნას ვალდებულნი ვართ დაგავიწყებული ანგარიშებში.

რამდენიმე ქვეყნის მთავრობაში საგარეო ვალდებულნი ვართ მართვის ორგანიზაციული მოწყობა დეზინტეგრირებულია. ვალდებულნი ვართ მენეჯმენტში შესაძლოა ჩართული იყოს ფინანსთა, ეკონომიკის, საგარეო საქმეთა სამინისტრო და ა. შ. (პუსენი, 1990).

ფინანსთა სამინისტრო, რომელიც პასუხისმგებელია ფისკალურ მენეჯმენტზე, პასუხს უნდა აგებდეს, ასევე, საგალობლიტო პოლიტიკასა და ვალდებულნი ვართ მენეჯმენტზე აქ იგულისხმება ხელშეკრულებათა პროექტების გადახედვა, იმის შემოწმება, თუ რამდენად შეესაბამება სასესხო ხელშეკრულებების პირობები და ვალდებულნი ვართ საგალობლიტო პოლიტიკის საჭიროებებს, ვალდებულნი ვართ მომსახურების ხარჯების მომავალი შემოქმედების შეფასება, ფინანსური მოლაპარაკებების წარმართვა, საბუღალტრო აღრიცხვის წიგნებისა და ვალდებულნი ვართ აღრიცხვის სისტემების წარმოება.

რამდენიმე ქვეყანაში ვალდებულნი ვართ შევსებთ სტატისტიკის ცენტრალური ბანკი აწარმოებს. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია და ანგარიშგებადებულია ვალდებულნი ვართ მენეჯმენტზე, ასეთი ორგანიზაციული მოწყობა მისაღებია. ცენტრალურმა ბანკმა უნდა უზრუნველყოს ოპერაციისათა უფრო დეტალური შემოწმება, რადგან ყველა გადახდა მისი საშუალებით წარმოებს. თუმცა, იქ, სადაც პასუხისმგებლობა ასეთი განაწილებას, ცენტრალური ბანკის სტატისტიკურმა განყოფილებამ ანგარიშგა ფინანსთა სამინისტროს უნდა წარუდგინოს, რომელიც პასუხისმგებელია საშუალოვადიანი საგარეო ვალდებულნი ვართ პოლიტიკის მართვასა და განხორციელებაზე. ორი სტატისტიკური განყოფილების არსებობა, ერთი ცენტრალურ ბანკში, ხოლო მეორე ფინანსთა სამინისტროში, ხშირად გაუგებრობის მიზეზი ხდება.

აუცილებელია გამოვიჩინოთ ვალდებულნი ვართ მენეჯმენტთან, ბიუჯეტის და საინვესტიციო პროგრამების შედგენასთან და მიღებული დახმარებების მართვასთან დაკავშირებული ფუნქციები. ბიუჯეტისა და საინვესტიციო

პროგრამების შედგენა შედგენა პროგრამების პროგრამების პროორიტეტულობის განსაზღვრისაგან. ვალების მენეჯმენტის ოფისი ამ ასპექტში არ უნდა ჩაერიოს სახელმწიფო ხარჯების მართვაში. ერთის მხრივ, საპროექტო სესხებით უნდა დაფინანსდეს მხოლოდ ის პროექტები, რომლებიც ბიუჯეტში, ამ გრძელვადიან ხარჯებით პროგრამებში გათვალისწინებული. იმ შემთხვევაში, თუ არ მომზადდება დეტალური ნებართვები ვალდებულების აღების შესახებ, რაც გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვებზე ან საინვესტიციო პროგრამებზე იქნება დაფუძნებული, ფინანსთა სამინისტრომ უნდა შეამოწმოს ის, თუ რამდენად შეესაბამება საპროექტო სესხი სახელმწიფო პოლიტიკასა და საშუალოვადიან ფისკალურ გეგმიურ მაკენებლებს. მეორეს მხრივ კი, ყოველი სესხი ვალების მენეჯმენტის ოფისის მიერ უნდა იქნას დეტალურად შესწავლილი.

3. გრანტები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, უცხოური გრანტებით დაფინანსებული დანახარჯები, მათ შორის ნატურით გაწეული დახმარება, უნდა დაიფაროს და აღრიცხოს. აუცილებელია არსებობდეს უცხოური გრანტებისა და მათთან დაკავშირებული ოპერაციების აღრიცხვის ცენტრალური სისტემა, რაც მთავრობის საბუღალტრო აღრიცხვის საერთო სისტემის ნაწილი იქნება. გრანტების მონიტორინგისათვის შესაძლოა საჭირო გახდეს ანგარიშების საეკონომიკური მენეჯმენტის შემუშავება (მაგალითად, ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების ანგარიშების დონორთა მონაცემებთან შედარება). მაგრამ, ზოგადი პრინციპების თვალსაზრისით, გრანტებთან დაკავშირებული ოპერაციების საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები მსგავსია ვალების აღრიცხვისა და მონიტორინგის პროცედურებისა. ხაზინაში (ან საბუღალტრო აღრიცხვის ცენტრალურ დეპარტამენტში, თუ იგი ხაზინისაგან დამოუკიდებელია) უნდა არსებობდეს გრანტების ცენტრალური რეესტრი.

საეკონომიკური საკითხები, რაც ევროკავშირში გაერთიანებამდე გამოყოფილი სახსრების მართვას უკავშირდება, მათე თავე იქნება განხილული.

ე. სახელმწიფო აქტივების მართვა

სახელმწიფოს ფინანსური აქტივები მოიცავს წილებს საწარმოებში, მთავრობის მიერ გაცემულ სესხებს, მოვალეთა მიერ გადაუხდილი გრანტების გადახდას და ა. შ. ხაზინას ამ აქტივების აღრიცხვა ევალება. მან უნდა მართოს მთავრობის მიერ გაცემული სესხები ხარჯვაზე ნებართვის გაცემის და გადახდების აღრიცხვის გზით. ხაზინისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ფინანსური ინფორმაცია იმ საწარმოების შესახებ, რომლებშიც სახელმწიფოს წილი აქვს. მან უნდა აკონტროლოს დივიდენდების გადახდა და მოავგაროს პრივატიზებასთან დაკავშირებული ფინანსური ასპექტები.

ამის მსგავსად, აუცილებელია უძრავი ქონების რეესტრის წარმოება და რეგულარული აუდიტი ხაზინის ან ფინანსთა სამინისტროს სხვა დეპარტამენტის მიერ. სახელმწიფო ქონების ნებისმიერი შექმნა ან გაყიდვა უნდა შესაბამისად დაფინანსდეს ფინანსთა სამინისტროს (ან ხაზინის) მიერ დადგენილ სტანდარტებსა და მითითებებს.

ვ. ურთიერთობა ცენტრალურ ბანკთან

ქვეყანათა უმეტესობაში ცენტრალური ბანკი მთავრობის ძირითადი “მოღარა”. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს ანგარიშები კომერციულ ბანკებში აქვთ გახსნილი, სახსრების გაცემა ცენტრალურ ბანკში არსებული ხაზინის ანგარიშიდან ხდება. უფრო ზოგადად კი, ცენტრალური ბანკები სახელმწიფოთა ფისკალური აგენტები არიან და ისეთ სფეროებში ასორციელებენ საქმიანობას, როგორცაა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ემისია, სახელმწიფო ვალის მართვა და სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების მფარად ბაზარში მონაწილეობა.¹⁰

ბევრ ქვეყანაში ცენტრალური ბანკი მთავრობას საკრედიტო მომსახურებით უზრუნველყოფს. თუმცა, ცენტრალური ბანკისათვის ისეთი პასუხისმგებლობების მინიჭების თავედან ასაკლებლად, რომელიც შესაძლოა წინააღმდეგობაში მოვიდეს მის მონეტარული პოლიტიკის მიზნებთან (მაგალითად, ცენტრალური ბანკების უმეტესობას ფასების სტაბილიზაციის შენარჩუნება ევალებათ), უფრო და უფრო მეტი ქვეყანა აწესებს მკაცრ შეზღუდვებს ცენტრალური ბანკიდან სესხების აღებაზე ან საერთოდ კრძალავს მას.

ვეროკემირში მასტრიხტის ხელშეკრულება კრძალავს ასეთი სესხების აღებას. სალაროს მენეჯმენტის თვალსაზრისით, ცენტრალური ბანკიდან სესხების აღების აკრძალვა საჭიროებს კაპიტალის ბაზარზე სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების აქტიურ პოლიტიკასა და მეორად ბაზარში ინტერვენციას. აკრძალვა არარეალისტური იქნება იმ ქვეყნებისათვის, რომლებსაც ნაკლებად განვითარებული ბაზრები აქვთ¹¹, მაგრამ ცენტრალური ბანკიდან სესხის აღება მკაცრად უნდა დარეგულირდეს მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის ამოცანების სრული შესაბამისობის დაცვით.

საერთოდ, ცენტრალური ბანკის მოგება ან ზარალი ქვეყნების უმეტესობაში მთავრობას გადაეცემა, თუქცა, სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული პრაქტიკა არსებობს. ზშირად, ცენტრალური ბანკის ზარალი მთავრობის ანგარიშებში არ არის ჩართული (იხ. კვაზიფისკალური დანახარჯების განხილვა პირველ თავში). იმისათვის, რომ მთავრობამ სალაროს მენეჯმენტის ოპტიმიზაცია მოახდინოს და შეზღუდოს არაგამჭვირვალე კვაზიფისკალური დანახარჯები, ცენტრალური ბანკის მიერ მთავრობისათვის გამოყოფილ სესხები კომერციული პირობებით უნდა გაიცეს. გამჭვირვალობის მიზნებისათვის ცენტრალური ბანკის მოგება ან ზარალი ბიუჯეტში განხილულ უნდა იქნას როგორც შემოსავალი ან ხარჯები. მეორეს მხრივ, ასეთი წესების დამკვიდრება ცენტრალური ბანკისაგან საზინის დეპოზიტების კომერციული პირობებით ანაზღაურებას მოითხოვს.

¹ იხ. ტერ-შინსიანის, პარენტესა და მარტინეს-მენდისის (1995) ნაშრომები.

² ეს ცნება სათავეს 1787 წლის ვირჯი მესამის მიერ გამოცემული ბრიტანეთის საპარლამენტო აქტიდან იღებს, რის საფუძველზეც შეიქმნა ე. წ. კონსოლიდირებული ფონდი, რომელიც დღემდე არსებობს.

³ გადახდის ინსტრუმენტები აღწერილია პრემიანდის (1995) ნაშრომის 25-ე (ცხრილი 1) და 27-ე (ცხრილი 3) გვერდებზე.

⁴ მაგალითად, თურქეთში საბიუჯეტო დეპარტამენტი ამზადებს ბიუჯეტის შესრულების გეგმას და არეგულირებს "ტაკსუს", რაც გადახდამდე არსებული ადმინისტრაციული ეტაპია, ხაზინა კი სალაროს გეგმებს აზადებს. მსგავსი მაგალითები სხვა ქვეყნებშიც მოიძებნება, რომელთა საბიუჯეტო სისტემაც ფრანგული სისტემიდან მომდინარეობს.

⁵ კანადაში სესხების აღების კანონპროექტი, რომელიც სესხებზე წლიურ ზღვრებს აწესებს, ბიუჯეტზე მუშაობის პარალელურად მზადდება და დასამტკიცებლად პარლამენტს წარედგინება (მილერი, 1997). ტაილანდში, კანონის თანახმად, უცხოური სესხები არ უნდა აჭარბებდეს წლიური ბიუჯეტის 10%-ს (პრემიანდი, 1993).

⁶ მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ხაზინა ყოველ საფინანსო წელს წლიური ვალების მენეჯმენტის ანგარიშში აცხადებს ფინანსური მოთხოვნების, აუქციონის გეგმების, მთავრობის მიერ გამოშვებული გარანტირებული ფასიანი ქაღალდების განაღდების დეტალებს. თურქეთში სესხის აღების გეგმები ყოველკვარტალურად ცხადდება.

⁷ ფერე კარადეკო და დატელის (1997).

⁸ მაგალითისათვის იხ. დიდი ბრიტანეთის ხაზინა (1997c).

⁹ UNCTAD-ის ვალების მენეჯმენტისა და ფინანსური ანალიზის სისტემა (DMFAS), თანამეგობრობის სამდივნოს ვალების აღრიცხვისა და მენეჯმენტის სისტემა (CS-DRMS) და რამდენიმე ქვეყნის მიერ შემუშავებული სისტემები. ვალების მფარვაობის მოდელ-პლუსში (DMS+), რომელიც მსოფლიო ბანკის მიერ არის შემუშავებული, მონაცემები ვალების მენეჯმენტის სისტემებიდანაა აღებული, რათა გაანალიზებულ იქნას გარე დაფინანსების მოთხოვნები და შეფასდეს ვალისაგან განთავისუფლების ოპერაციათა ზემოქმედება.

¹⁰ იხ. ბლომპეტანისა და თუნპოლის (1997), ასევე, ტერ-შინსიანის, პარენტესა და მარტინეს-მენდისის (1995) ნაშრომები.

¹¹ ტერ-შინსიანი, პარენტე და მარტინეს-მენდისი (1995). აგროვეი, იხ. კოტარელი (1993).

თავი 10

შიდა კონტროლი და შიდა აუდიტი

ა. შესავალი

ვეროკემპირის შექმნასთან და მისი გაფართოების პროცესთან ერთად, ადვილი ხდება სხვადასხვა ქვეყნებში გამოყენებული შიდა (მმართველობითი) კონტროლის იმ სისტემების შესახებ ზოგადი წარმოდგენის შექმნა, რომელსაც შემოსავლებისა და ხარჯების მართვისათვის იყენებენ. შექმნილი სურათი ააშკარავებს სხვადასხვა მეთოდებსა და პროცედურებს, ასევე, რამდენიმე მსგავს თვისებასაც. უფრო მეტიც, მოუხდავად იმისა, რომ ეს წიგნი ყურადღებას სახელმწიფო სექტორის ხარჯების მართვის საკითხებზე ამახვილებს, უნდა აღინიშნოს, რომ ფინანსური კონტროლისადმი არსებული მიდგომა მსგავსია სახელმწიფო და კერძო სექტორებში. ეჭვსგარეშეა ის ფაქტი, რომ ნებისმიერ ორგანიზაციაში აუცილებელია დროული და ეფექტური ფინანსური კონტროლის უზრუნველყოფა, რომელიც დაექვემდებარება მუდმივ შემოწმებას, რათა კონტროლის სისტემების არსებობა თვითმიზნად არ იქცეს.

ამ თავში აღწერილია შიდა (მმართველობითი) კონტროლის ცნება და შიდა აუდიტური სისტემები; თუ როგორ გამოიყენებია ისინი სხვადასხვა ქვეყნებში ("ბ" და "გ" ნაწილებში აქცენტი ევროპულ პრაქტიკაზე გაკეთდება). "დ" ნაწილში განხილულია ვეროკემპირის ბიუჯეტიდან შემოსული თანხების კონტროლთან დაკავშირებული საკითხები.

სახელმწიფო და კერძო სექტორების კონტროლის სისტემების ძირითადი დამახასიათებელი თვისებებია:

- რისკის განსაზღვრა.

შიდა კონტროლის სისტემებისა და პროცედურების შეუშავება, რათა მოისპოს რისკის ფაქტორი.

შიდა აუდიტური პროცედურის დამკვიდრება იმის შესამოწმებლად, ზერხდება თუ არა შიდა კონტროლის სისტემებში რისკის ფაქტორის მოსპობა. არსებული სისტემებისა და პროცედურების გამოყენებით ახალი რისკის ფაქტორების განსაზღვრა.

რისკის ცნება შემდეგ ელემენტებს მოიცავს:

- ფინანსური, ადამიანური და ტექნიკური რესურსების, მათ შორის, უცხოური დახმარების ბოროტად გამოყენება და ფლანგვა.

საბიუჯეტო თუ სხვა სტრატეგიული გადაწყვეტილებების სათანადო დონეზე შეუსრულებლობა.

- თადლითობა და დანაშაული.
- არადამაკმაყოფილებელი საბუღალტრო დოკუმენტები.
- დროული და სანდო ფინანსური და რესურსების მართვის შესახებ ინფორმაციის წარუდგენლობა.

ბ. შიდა კონტროლი

1. შესავალი

შიდა კონტროლის სისტემები იქმნება იმისათვის, რათა თავიდან იქნას აცილებული ზემოთ ჩამოთვლილი რისკ-ფაქტორები. უდავოა ის ფაქტი, რომ ასეთი სისტემები სხვადასხვა ქვეყნებში ძალზე განსხვავებული იქნება, სადაც აისახება ადმინისტრაციული კულტურა და ტრადიციები. სისტემა, რომელიც ერთ ქვეყანაში კარგად მუშაობს, შესაძლოა სხვანაირად წარუმატებელი იყოს. სისტემის ძირითადი გამოცდა იმაში მდგომარეობს, თუ რამდენად წარმატებულად მუშაობს იგი რეალობაში.

შიდა კონტროლი შეიძლება განისაზღვროს როგორც სტრატეგია და პროცედურები, რომლებიც გამოიყენება იმისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სახელმწიფო პროგრამების დასახული ამოცანებისა და დაგეგმილი შედეგების მიღება; ამ პროგრამების განსახორციელებლად გამოყენებული რესურსების ორგანიზაციათა მიერ დასახულ მიზნებთან შესაბამისობა; პროგრამების ფლანგვისაგან, თაღლითობისა და არასწორი მართვისაგან დაცვა; სანდო და დროული ინფორმაციის მოპოვება, აღრიცხვა, ანგარიშების შედგენა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში გამოყენება.

ფინანსური კონტროლის განხორციელება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებში განსხვავებულად ხდება. ერთი ზოგადი მიდგომა, რომელიც გავრცელებულია საფრანგეთში, პორტუგალიაში, ესპანეთსა და სხვა ბევრ კონტინენტურ ევროპის ქვეყნებში და ნაპოლეონის კოდექსს ეფუძნება, ყურადღებას იმ კონტროლზე ამახვილებს, რომელიც შესაძლოა მხარის ორგანიზაციის მიერ, ცენტრალურ ბიუროში (სშრიად, ეს ფინანსთა სამინისტროს განყოფილება ან თავად სამინისტროა) ხორციელდება.

ჩანართი 10.1. დიდ ბრიტანეთში არსებული კონტროლის ძირითადი ღონისძიებები და პასუხისმგებლობები

მინისტრები პასუხს აგებენ პარლამენტის წინაშე საკუთარი დეპარტამენტების (ანუ სამინისტროების) საქმიანობების შესახებ.

საბუღალტრო აღრიცხვის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი პირები (დეპარტამენტის მართვაზე პასუხისმგებელი სრულ შტატზე მომუშავე უფროსი თანამშრომლები) პირადად აგებენ პასუხს:

- ოპერაციათა სისწორეზე.
- სრულყოფილი ანგარიშების წარმოებაზე.
- ფრთხილ და ეკონომიურ ადმინისტრირებაზე.
- თანხების მიზნობრივ ხარჯვაზე.
- რესურსების ეფექტურ გამოყენებაზე.

პარლამენტის კონტროლის მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფაზე.

დეპარტამენტები ვერ იკისრებენ ვალდებულებას და ვერ გასწევენ ხარჯებს ზაზინის (დიდი ბრიტანეთის ფინანსთა სამინისტრო) თანხმობის გარეშე. რეალობაში ზაზინას ეს პასუხისმგებლობა დედუკირებული აქვს დეპარტამენტებზე. ამგვარად, მას მხოლოდ დიდი პროექტების ან უწყველი ოპერაციების დამტკიცება უწევს.

ზაზინა აწევებს საბუღალტრო აღრიცხვის, ფინანსური მართვისა და კონტროლის, შიდა აუდიტის სისტემათა საერთო-სახელმწიფოებრივ სტანდარტებს.

მორე მიდგომა, რომელიც ნიდერლანდებსა და დიდ ბრიტანეთში (იხ. ჩანართი 10.1.), ასევე, სკანდინავიის ქვეყნებში გავრცელებული, ყურადღებას ამახვილებს იმ ფაქტზე, რომ კონტროლის პასუხისმგებლობა დეცენტრალიზებული იქნა დარგობრივი სამინისტროებისა და სხვა საბიუჯეტო ერთეულების მეთაურების და ზოგჯერ, ამ ორგანიზაციათა საბიუჯეტო და საფინანსო დეპარტამენტების აღმასრულებელი პირების ღონეზე. თუმცა, ეს მიდგომა არ გულისხმობს ცენტრალიზებული კონტროლის გაუქმებას, რადგან ფინანსთა სამინისტრო კვლავაც პასუხისმგებელი რჩება მთავრობის შიდა (მმართველობითი) კონტროლის სისტემის საერთო შესაბამისობაზე და ეფექტურობაზე. ზოგიერთ ქვეყანაში შეინიშნება ორივე მიდგომის ელემენტები.

ამ ნაწილში მოყვანილი მაგალითი მხოლოდ ფინანსურ ოპერაციებს შეეხება. მაგალითად, მომსახურების, ტრენინგ კურსის ან მოწყობილობის შექმნის ხარჯები თანაბრად შეიძლება იქნას გამოყენებული შემოსავლის მიღებასთან დაკავშირებით. მაგრამ, შიდა კონტროლის არეალი უფრო ფართოა. იგი უნდა აერთიანებდეს კონტროლის შემდეგ პროცედურებს (აგრეთვე, იხ. ჩანართი 10.2.):

თანამშრომლებს უნდა მიეცეთ ინსტრუქციები და ჩუქარდეთ შესაბამისი ტრენინგები სამინისტროს ან უწყების ამოცანების, სტრატეგიისა და ეთიკის კოდექსის შესახებ.

- თანამშრომელთა პასუხისმგებლობათა სათლად განსაზღვრა (განსაკუთრებით დელეგირებული პასუხისმგებლობების).

იმ თანამშრომელთა ფუნქციების გამოყენება, რომლებიც ფინანსური ან რესურსების მართვის ოპერაციებს აწარმოებენ.

- თანამშრომელთა ყველა ღონეზე ხელშეწყობა, რათა მათ მეტი ყურადღება მიაქციონ შეუსაბამოების და დარღვევების გამოვლინებას.

ყველა ღონის თანამშრომლებმა უნდა იცოდნენ და იყენებდნენ ინსტრუქციებს.

ჩანართი 10.2. ფინანსური კონტროლის კითხვარი

ქვეყანაში ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების შესაფასებლად SIGMA შემდეგ ოთხ ძირითად კითხვას იყენებს. ეს კითხვები, რა თქმა უნდა, უფრო დეტალურად უნდა იქნას განხილული:

1. არსებობს თუ არა დეტალური საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც განსაზღვრავს ფინანსური კონტროლისა და შიდა აუდიტის პრინციპებსა და პროცედურებს?
2. არსებობს თუ არა შიდა კონტროლის ეფექტური სისტემები და პროცედურები? მათი გამოყენებით მოწმდება, თუ არა ორგანიზაციის საქმიანობათა შესაბამისი სფეროები, კერძოდ: საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემები, შესყიდვები, დანახარჯთა წინასწარი კონტროლი, შემოსავლების კონტროლი, საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში არსებული ინდივიდუალური ოპერაციების მონაცემთა რეესტრი და ანგარიშების სისტემები?
3. არსებობს თუ არა ფუნქციურად დამოუკიდებელი შიდა აუდიტის/ინსპექტირების მექანიზმი, რომელსაც შესაბამისი მოქმედების სფერო აქვს?
4. მუშაობს თუ არა ეს სისტემები იმ ღონეზე, რომ წინ აღუდგას და აღმოფხვრას დარღვევები, ანაზღაუროს ის თანხები, რომლებიც დარღვევების და დაუღვერობის გამო იქნა დაკარგული?

იხ. SIGMA-ის აუდიტისა და ფინანსური კონტროლის გვერდები შემდეგ მისამართზე:
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ტერმინი "ფინანსური კონტროლი", ძირითადად, შეეხება შიდა კონტროლის ფინანსურ ასპექტებს. ასეთი კონტროლი შესაძლოა იყოს როგორც წინასწარი, ასევე პროგრამის დასრულების შემდგომი. ევროკომისია ოდნავ განსხვავებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ტერმინს "ფინანსური კონტროლი". ამ კონტექსტში "ფინანსური კონტროლი" მოიცავს როგორც "შიდა ფინანსურ კონტროლს", ისე "გარე ფინანსურ კონტროლს". პირველი მათგანი სინონიმია იმ ტერმინისა, რომელიც "ფინანსური კონტროლის" სახელით მოიხსენიება, მეორე კი აღწერს იმ მნიშვნელობას, რომელიც "გარე აუდიტის" სახელით არის ცნობილი. ევროკომისიის მიხედვით, ძირითადი განსხვავება "ფინანსურ კონტროლსა" და "აუდიტს" შორის მდგომარეობს შემდგომ: პირველი მათგანი მოიცავს როგორც წინასწარ, ისე პროგრამის დასრულების შემდგომ კონტროლს მაშინ, როცა "აუდიტი" მხოლოდ პროგრამის დასრულების შემდგომ კონტროლს გულისხმობს. გაუგებრობის თავიდან აცილების მიზნით, ფინანსურ კონტროლთან დაკავშირებით კომისია იყენებს ტერმინს "სახელმწიფო შიდა საფინანსო კონტროლის სისტემები", ან უბრალოდ PIFCS (იხ. ჩანართი 10.3).

ჩანართი 10.3. სახელმწიფო შიდა საფინანსო კონტროლის სისტემები

კანდიდატ ქვეყნებში მიღებული გამოცდილების საფუძველზე, ევროკომისია (ფინანსური კონტროლის გენერალური დირექტორატი) ამ ქვეყნების მიერ ევროკავშირში გაწვევრიანების მოთხოვნების შესრულების შედეგების შეფასებისას იყენებს ტერმინს "სახელმწიფო შიდა საფინანსო კონტროლის სისტემები" (PIFCS). ეს უკანასკნელი მოიცავს:

-სახელმწიფო - სახელმწიფო სექტორის ყველა საქმიანობას.

შიდა - ცენტრალური და დეცენტრალიზებული სახელმწიფო უწყებების მიერ განხორციელებულ კონტროლს გარე უწყების მიერ ჩატარებული კონტროლისაგან განსხვავებით (მაგალითად, უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტი).

საფინანსო - შესამოწმებელი საქმიანობების ფინანსური (ადმინისტრაციული, მმართველობითი ან საბიუჯეტო) ხასიათის ზაზგასასმელად.

კონტროლის - ყველა იმ საქმიანობას, რომელიც მიმართულია ფინანსური მართვის მთლიან სფეროზე ზედამხედველობის განხორციელებისაკენ, რაც საშუალებას აძლევს მთავრობას, "აკონტროლოს" საკუთარი ფინანსები (აქ იგულისხმება კონტროლის ისეთი ინსტრუმენტები, როგორიცაა წინასწარი და პროგრამის დასრულების შემდგომი კონტროლი).

სისტემები - ორგანიზაციებს, თანამშრომელთა გადამზადებას, მეთოდოლოგიას, ანგარიშგებას, პასუხისმგებლობებს, სანქციებსა და ჯარიმებს.

წყარო: ევროკომისია, ფინანსური კონტროლის გენერალური დირექტორატი, 2000 წლის აპრილი.

2. პასუხისმგებლობა შიდა კონტროლზე

წვერ სახელმწიფოში, ზემოთ აღწერილი პირველი ორი მიდგომის გამოყენებისას, ფინანსთა სამინისტრო არა მხოლოდ ძირითად როლს თამაშობს ბიუჯეტის მოზადების და დარგობრივი სამინისტროებისათვის სახსრების გამოყოფის საქმეში, არამედ უშუალო მონაწილეობას იღებს დარგობრივი სამინისტროების წინასწარ კონტროლში. იმ წვერ სახელმწიფოებში, რომლებიც მეორე მიდგომას იყენებენ თითოეული დარგობრივი სამინისტრო კისრულობს სრულ პასუხისმგებლობას საკუთარი ბიუჯეტის ხარჯვაზე და შესაძამისი დონის შემოწმების უზრუნველყოფაზე. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დელეგირებული პასუხისმგებლობა, რაზეც ეს უკანასკნელი ზედამხედველობის ძალაუფლებას ინარჩუნებს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას, რომ ხარჯვაზე პასუხისმგებელმა ყველა

უნეებამ საქმიანობა განხორციელოს ერთი და იგივე მიდგომის შესაბამისად.

ევროპარლამენტის მიერ ევროკომისიაში არსებული ფინანსური მართვის პრაქტიკის კრიტიკის შედეგად, რამაც 1999 წლის მარტში კომისიის ბოლანი შემაღვლნობით გადადგომა გამოიწვია, დამოუკიდებელი ექსპერტების კომიტეტმა დაასკენა, რომ "იმ პროცედურის არსებობა, რომლის მიხედვითაც ყველა ოპერაცია უნდა განხორციელდეს დამოუკიდებელი ფინანსური კონტროლის სამსახურის წინასწარი თანხმობის შემდეგ, ის ძირითადი ფაქტორია, რის გამოც კომისიის მმართველებმა დაკარგეს მათ მიერ ნებადართულ ოპერაციებზე პირადი პასუხისმგებლობის გრძნობა და არაფერს აეთებდნენ სერიოზული კანონდარღვევების აღსაკეთად."² კომიტეტის რეკომენდაციით უნდა შექმნილიყო პროფესიონალი ექსპერტებით დაკომპლექტებული დამოუკიდებელი შიდა აუდიტური სამსახური, რომელიც ანგარიშს უშუალოდ კომისიის პრეზიდენტს წარუდგენდა, უნდა გაუქმებულიყო არსებული ცენტრალიზებული წინასწარი აუდიტის ფუნქცია, ხოლო შიდა კონტროლი, როგორც ხელმძღვანელობის შუალედური რგოლის შესუდგენული ნაწილი, დეცენტრალიზებული უნდა ყოფილიყო კომისიის გენერალური დირექტორატის დონეზე. 2000 წლის ანგარიში კომისიამ გამოაცხადა, რომ გაითვალისწინებდა ამ რეკომენდაციას და წლას ბოლოსთვის მოახდენდა კომისიის სამსახურების რეორგანიზაციას.

ზოგადად, ტერმინი "მმართველობითი კონტროლი", ანუ "შიდა კონტროლი" უფრო საქმიანობის მართვის სისტემებს, პროცესებსა და მეთოდებს აღწერს, ვიდრე სამინისტროს ან სახელმწიფო უწყებების განსაზღვრულ დეპარტამენტს. თუმცა, საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ ზემოაღნიშნული დამოუკიდებელი ექსპერტების კომიტეტის კიდევ ერთი რეკომენდაცია შეეხებოდა კომისიის თითოეულ გენერალურ დირექტორატში საცეცხლიზებული შიდა კონტროლის ფუნქციის შემოღებას. ამ ფუნქციის შესრულების პასუხისმგებლობა უნდა დაკისრებოდა მაღალი თანამდებობის სახელმწიფო მოხელეს, რომელიც ანგარიშს გენერალურ დირექტორს ან სამსახურის მეთაურს წარუდგენდა, ხოლო სახელმძღვანელო ადრიცხვის ფუნქცია კი გადაეცემოდა სახულალტრო ადრიცხვის ოფისის თანამშრომელს.

ჩანართი 10.4. ფინანსური კონტროლის ეფექტური სისტემების ძირითადი ელემენტები

- ძლიერი ცენტრალური სამინისტრო, რომელიც პასუხისმგებელია ყველა ფინანსურ საკითხზე.
- სახელმძღვანელო ადრიცხვის, ფინანსური ანგარიშგებისა და შიდა აუდიტის ცენტრალური სტანდარტები და მათი ცხოვრებაში გატარების სისტემა.
- ორგანიზაციული ერთეულებისა და სახელმწიფო მოხელეების ანგარიშვალდებულების ნათლად განსაზღვრა და გამჭვირვალობა.
- წინასწარი კონტროლის ეფექტური სისტემები და პროცედურები (სადაც ასეთი რამ არსებობს).
- სახელმწიფო სექტორის ყველა ერთეულის ფინანსური საქმიანობის შესახებ ანგარიშგების ნათელი, დეტალური და გამჭვირვალე პროცედურები.
- პარლამენტის მიერ მკაცრი გარეშე ზედამხედველობის გაწევა და სახელმწიფო სექტორის გარე ეფექტური აუდიტი.

3. ეფექტური კონტროლის წინაპირობები

შიდა კონტროლის განხორციელება ორგანიზაციის ხელმძღვანელობის მოვალეობაა. ამგვარად, შიდა კონტროლის შენარჩუნებისათვის ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ, უპირველეს ყოვლისა, უნდა უზრუნველყოს ერთეულის ეფექტური მართვა და პროფესიონალიზმი. კონტროლის ეფექტური სისტემის

არსებობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში შესაძლებელი, თუ ორგანიზაციას სრულყოფილი დონის ადმინისტრაცია ეყოლება და მოხდება პასუხისმგებლობათა სწორად განაწილება. ფინანსური კონტროლის სხვა ძირითადი ელემენტები 10.4. ჩანართშია აღწერილი.

შიდა (მმართველობითი) კონტროლისათვის აუცილებელია მკაცრი გარემო და კონტროლის სისტემებისა და პროცედურების (იხ. ჩანართი 10.5.) სრულყოფილი სქემა. კონტროლის გარემოში იგულისხმება მართვის ფილოსოფია და მისი განზოცდების სტილი, პასუხისმგებლობათა დაკისრება და შიდა (მმართველობითი) კონტროლის სისტემებისა და პროცედურების ცხოვრებაში გატარების უზრუნველყოფა. იგი ზემოქმედებს ახდენს კონტროლის სისტემებისა და პროცედურების მუშაობაზე შესაბამის ორგანიზაციებში.

ჩანართი 10.5. ფინანსური კონტროლის გარემო

ფინანსური კონტროლის გარემოში არსებული ძირითადი რისკები:

- მართვის მთლიანობის დარღვევა და სუსტი ეთიკური პრინციპები.

კადრების არასრულყოფილი მართვა და უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობის არასათანადო დონეზე მინიჭება.

მართვის არასრულყოფილი ზედამხედველობა.

- არასრულყოფილი მართვის პოლიტიკა არაკანონიერი ქმედებების თავიდან აცილებასთან, მონიტორინგთან და რეაგირებასთან დაკავშირებით.

სუსტი ფინანსური კონტროლის შედეგები მოიცავს:

გაუთვალისწინებელი მიზნებისათვის გაწეულ დანახარჯებს.

არასრულყოფილ და არასწორ ანგარიშგებას.

- ფინანსურ ზარალს.
 - საზოგადოების ნდობის დაკარგვას.
- თავლითობისა და კორუფციის გავრდილ რისკს.

შემდეგი მოთხოვნა შეეხება ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების გულდასმით შეფასებას და მათი მართვის კონტროლის ინსტრუმენტების განსაზღვრას. კომპლექსურ ორგანიზაციაში ეს შეიძლება რთულად შესასრულებელი ამოცანა იყოს. ამის გამო, ორგანიზაციის ხელმძღვანელობას შესაძლოა ექსპერტის დახმარებაც დასჭირდეს. მიუხედავად იმისა, თუ რა ტიპის დახმარება იწვება გაწეული, ერთეულის ხელმძღვანელობა მთელი პროცესის განმავლობაში უნდა იღებდეს მონაწილეობას, განსაკუთრებით იმ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით, რომლებიც კონტროლის ღონისძიებებს ეხება. კონტროლის დანერგვილი სისტემები ის პროცედურები უნდა იყოს, რასაც ადმინისტრაცია გამოიყენებს, მიუხედავად იმისა, რომ მათი გამოყენება შესაძლოა მოუხერხებელი იყოს ყოველდღიური საქმიანობისას, მაგრამ ისინი მოელს ორგანიზაციაში უნდა მოქმედებდეს. სისტემის საიმედოობას ისე არაფერი ენებს, როგორც ისეთი კონტროლის შემოღება, რომელიც მხოლოდ თარიღზე დარჩება.

კონტროლი უნდა იყოს ნაკლებდანახარჯიანი. იგი არ უნდა იყოს ისეთი დეტალური და მძიმე, რომ ორგანიზაციის პარალიზება მოახდინოს. კონტროლის სისტემათა დანახარჯები არ უნდა არღვევდეს პროპორციას იმ რისკებთან შედარებით, რომელთა თავიდან აცილებასაც იგი ისახავს მიზნად. მართალია, ეს მოსაზრება ურცლად არ არის ჩამოყალიბებული, მაგრამ იგი ძალზე მნიშვნელოვანია: ბიუროკრატიზმი -

მუდმივი რისკია, ამიტომ შესაძლებელია არსებობდეს დამატებითი კონტროლის შემოღების სურვილი, მაშინ, როცა არ არის ამის საჭიროება.

მმართველობითი კონტროლის მნიშვნელობის გამო, სახელმწიფო სახსრების ეფექტური კონტროლისა და ბიუჯეტის სრულყოფილად შესრულების საქმეში, ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტი აქტიური როლს თამაშობს საოპერატიული ერთეულების მმართველობითი კონტროლის განმტკიცებაში.

4. შიდა (მმართველობითი) კონტროლის ტიპები

რადგან შიდა (მმართველობითი) კონტროლი განსაზღვრული ერთეულის ინდივიდუალურ მდგომარეობას უნდა მოერგოს, არ არსებობს კონტროლის ისეთი სახეობები, რომლებსაც უნივერსალური გამოყენება აქვს. თუმცა, შესაძლებელია კონტროლის ისეთი კატეგორიების მოძიება, რომლებიც განსაზღვრულ მდგომარეობას მოერგება.

- *ფინანსური აღრიცხვა და ანგარიშგება.* მათი მნიშვნელობა ვრცლად არის განხილული მეთერთმეტე და მეთორმეტე თავებში.
- *ფუნქციონირების ეფექტურობის მონიტორინგი.* ეს საკითხი განხილულია მეთხუთმეტე თავში.
- *ეფექტური კომუნიკაცია* მენეჯერებმა უნდა აღიარონ ის ფაქტი, რომ მათი დაქვემდებარებული თანამშრომლები უკეთ ასრულებენ დავალებულ საქმეს, როცა მათთვის ნათელია ორგანიზაციის მისია და მიზნები. საკომუნიკაციო არსებობს მმართველობითი კონტროლის სისტემის ნაწილია. მაგალითად, მენეჯერებმა თავიანთ დაქვემდებარებულ თანამშრომლებს უნდა დაუსახონ ამოცანები, ხოლო მათ კი დაგვემონ, თუ რისი გაკეთებაა აუცილებელი ორგანიზაციის საერთო მიზნების მისაღწევად. მნიშვნელოვანია, რომ საკომუნიკაციო არსები ორივე მიმართულებით მუშაობდეს, ანუ როცა ადმინისტრაცია სახავს განსაზღვრულ ამოცანებს, თანამშრომლებმა შესაძლოა მას შესთავაზონ ამ მიზნების უფრო ეფექტურად მიღწევის გზები. ადმინისტრაციამ ყურადღება უნდა მიაქციოს ამ მოსაზრებებს, რადგან ხშირ შემთხვევაში, წაშვანმა სპეციალისტებმა უკეთ იციან იმ პროცედურული ნაკლოვანებების შესახებ, რაც ხელმძღვანელების ყურადღების მიღმა რჩება.

იმის გარდა, რომ მენეჯერებს ევალებათ ორგანიზაციის მიერ დასახული მიზნების შესრულების უზრუნველყოფა, ისინი ასევე, პასუხს აგებენ ორგანიზაციის რესურსების არასწორი გამოყენებისაგან დაცვაზე. ამ მიზნისათვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას სხვადასხვა საშუალებები:

- *ფიზიკური კონტროლი.* ძირითადად, აქ იგულისხმება უსაფრთხოების პროცედურები, რომლებიც მიზნად ისახავს ხელმისაწვდომობის კონტროლს (მაგ.: საბუღალტრო ჩანაწერებზე ან საქონლის აღრიცხვაზე, ან თავად იმ საქონელზე, რომელსაც მაღალი ღირებულება გააჩნია, ან რომლის მოპარვაც ადვილად შესაძლებელია).

საბუღალტრო აღრიცხვის კონტროლი. აქ იგულისხმება ის პროცედურები, რომელთა საშუალებითაც უნდა მოხდეს ოპერატიულად საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში ჩაწერა. მაგალითად, შეიძლება არსებობდეს ამონაგების ბანკში ყოველდღიური შეტანის მოთხოვნა. იმ პირს, რომელიც აწარმოებს ნაღდი ფულის ინკასირებას, შესაძლოა მოეთხოვოს გადაზღვევისათვის ქვითრის გამოწერა და ასლის მონაგარიშესთან გაგზავნა. პირი, რომელსაც თანხა ბანკში შეაქვს, უნდა მოეთხოვოს ბანკის ქვითრის ასლის მონაგარიშესთან გაგზავნა. საბუღალტრო აღრიცხვის კონტროლი, ასევე, მოიცავს შიდა პროცედურებს, რაც მიზნად ისახავს დარღვევათა გამოვლენას და მათ შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას. ამ მაგალითში მონაგარიშეს შეიძლება მოეთხოვოს ამ ორი ანგარიშის შედარება (ანუ თანხის ინკასირებისა და ბანკში შეტანის) და შეუსაბამობათა შესახებ ანგარიშის წარდგენა. კიდევ ერთი ტიპური საბუღალტრო აღრიცხვის კონტროლი დანახარჯების გაწვეას შეეხება, რაც უნდა შედაროს ბიუჯეტს ან სხვა გაკეპულ ნებართვებს. ანგარიში უნდა შედგეს დაგვემილი სქემისაგან განსხვავებულ დანახარჯებზე, ხოლო ის დანახარჯები, რომლებიც აკარბებს მაქსიმალურ ზღვარს, უნდა დაიბლოკოს.

- *პროცესის კონტროლი.* ეს ის პროცედურებია, რომლებიც შექმნილია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ

ლონისძიებები მხოლოდ და მხოლოდ შესაბამისი ნებაზღვევის საფუძველზე განხორციელდეს. მაგალითად, მიწოდებაზე დაკვეთის გაკეთებას ან დიდმასშტაბიანი კონტრაქტის დამტკიცებას შეიძლება დასჭირდეს შემკვეთი მოხელისაგან დოკუმენტაციის წარმოდგენა, მატერიალური-ტექნიკური მომარაგების საქმის მწარმოებლის მიერ შემოწმება და ზედამხედველის მიერ დამტკიცება. დიდი შესყიდვებისთვის კი შესაძლოა მაღალჩინოსანი მოხელის თანხმობა იყოს აუცილებელი. კონტრაქტორებისთვის გადახდების წარმოებისათვის საჭირო იქნება დოკუმენტაცია მიწოდებაზე დაკვეთის ორიგინალის, კონტრაქტორისაგან მიღებული ანგარიშ-ფაქტურის (სადაც აღწერილი იქნება მიწოდებული საქონელი და მომსახურება), მიღები მოხელის მიერ საქონლისა და მომსახურების მიღების დადასტურების სახით. ზემოთ წარმოებულ გადახდებს გარკვეულ თანხაზე დაკვეთის ორიგინალის, კონტრაქტორისაგან მიღებული ანგარიშ-ფაქტურის (სადაც აღწერილი იქნება მიწოდებული საქონელი და მომსახურება), მიღები მოხელის მიერ საქონლისა და მომსახურების მიღების დადასტურების სახით. ზემოთ წარმოებულ გადახდებს გარკვეულ თანხაზე დასჭირდება ზემდგომი ორგანოს თანხმობა. ზოგიერთ ქვეყანაში პურისთვის სტანდარტები მმართველობითი კონტროლის სისტემის მნიშვნელოვანი ნაწილია. თანამდებობის მსურველებმა მკაცრი კონტროლი უნდა გაიარონ და სამუშაოზე აყვანამდე კვალიფიკაციის დამადასტურებელი სერტიფიკატი მიიღონ.

შესყიდვების კონტროლი. ეს საკითხი მერვე თავში იყო განხილული.

ფუნქციონალი გამოყენება. ეს არის კონტროლის ერთ-ერთი ღონისძიება და მრავალი საკონტროლო სისტემის განუყოფელი ნაწილი. მისი უმთავრესი დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ ნებისმიერ ოპერაციაში სულ მცირე ორი ადამიანი უნდა მონაწილეობდეს, რათა მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი არასწორი ქმედების რისკი. წინა მაგალითში, რომელიც ნაღდ ფულს შეეხებოდა, ერთ ადამიანს ვეღვებოდა მისი ინკასირება, მეორეს ბანკში შეტანა, ხოლო მესამეს კი ფულის მიღების დოკუმენტების შედარება და მონაცემების საბუღალტრო წიგნებში ასახვა. ფუნქციონალი ამგვარი გამოყენება ფინანსური კონტროლის თითქმის ყველა სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტია, თუმცა, ეს ზომიერების ფარგლებში უნდა მოხდეს. თუ ყოველივე ეს ზედგარდასული იქნება, ამან შესაძლებელია ორგანიზაციის ფუნქციონირების მკვეთრი გაუარესება გამოიწვიოს.

შიდა აუდიტი. ამ საკითხის სრულყოფილი განხილვისათვის ქვემოთ იხ. ნაწილი "გ".

5. შიდა კონტროლის შეზღუდვა

კონტროლის ვერც ერთი სისტემა ვერ იქნება კანონდარღვევისაგან ან დანაშაულისაგან დაზღვევის აბსოლუტური გარანტია. ნებისმიერი სისტემა, რომლის საშუალებითაც იყო ამ მიზნის განხორციელების მცდელობა (განსაკუთრებით კი კომპლექსურ ორგანიზაციაში), გაცილებით უფრო დიდ ხარჯებს მოითხოვდა, რაც პრობლემებს უქმნიდა ორგანიზაციას. ამგვარად, კონტროლის სისტემის საშუალებით უნდა მოხდეს უზრუნველყოფა იმისა, რომ კანონდარღვევებს ადგილი არ ექნება, და თუ ექნება, მაშინ მოხდება მათი გამოვლენა და შესაბამისი ორგანიზაციისათვის ინფორმაციის მიწოდება. ყოველივე ამის გათვალისწინებით, მენეჯერებს უნდა გააჩნდეთ გარკვეული ინფორმაცია იმ განსაზღვრული რისკების შესახებ, რომლებიც უკავშირდება მმართველობითი კონტროლის სისტემების შექმნასა და შენარჩუნებას.

სისტემის ნაკლი. ხაზგასმული იქნა ის ფაქტი, რომ შიდა (მმართველობითი) კონტროლის სისტემები მორგებული უნდა იყოს განსაზღვრულ ორგანიზაციაზე, ოპერაციებზე და იმ გარემოზე, რომელშიც მოუწევთ მათ ფუნქციონირება. ეს უნდა მოხდეს მას შემდეგ, რაც გულდასმით შეფასდება რისკები. მენეჯერები ხშირად ცდილობენ, გააძარტივონ სისტემის შემუშავების პროცესი და გაემოიღონ სხვა ორგანიზაციისათვის შექმნილი საკონტროლო სისტემები. ეს შეიძლება სარისკო იყოს. არასწორად შემუშავებულმა სისტემამ შესაძლოა შექმნას უსაფრთხოების ილუზია, მაგრამ ყურადღების მიღმა დარჩეს მნიშვნელოვანი რისკები საქმიანობის ერთ ნაწილში მაშინ, როცა დანარჩენ ნაწილებში ზედმეტი სიმკაცრე იყოს დაწესებული.

არასრულყოფილი განხორციელება. სრულყოფილ დონეზე შემუშავებული სისტემა დასახულ მიზანს მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიაღწევს, თუ სწორად იქნება განხორციელებული. ყველა ღონის მენეჯერებმა და ზედამხედველებმა უნდა უზრუნველყონ ის, რომ ყველამ დაიცვას არსებული კონტროლის პროცედურები. უფრო მეტიც, აუცილებელი პროცედურები უნდა იყოს ის პროცედურები, რასაც თანამშრომლები დააფასებენ და მიიღებენ და არ მონიღობენ მათ იგნორირებას მაშინაც კი, როცა ისინი არახელსაყრელი იქნება. ამ კონტროლის დეკამყოფილება ერთ-ერთი

აუცილებელი პირობა კონტროლის ეფექტური სისტემების შესაქმნელად. ასევე, მენეჯერმა უნდა დაგეგმონ ის ალტერნატიული ღონისძიებები, რომელთა გამოყენებაც შესაძლოა აუცილებელი გახდეს საგანგებო ვითარების დროს, როცა ჩვეული პროცედურები ვერ იმუშავებს.

- **გამოვლენილ დარღვევებზე არასრულყოფილი რეაგირება.** კონტროლის სისტემები შექმნილია იმისთვის, რათა ყურადღება მიექცეს მოვლენებს, რომლებიც მოსალოდნელი შედეგებისაგან განსხვავებულია. სისტემებმა რომ ეფექტურად გააგრძელონ მუშაობა, ზედამხედველებისა და მენეჯერების მხრიდან აუცილებელია საგანგებო სივრცეებზე შესაბამისი რეაგირების მოხდენა. გამოიწვევი მიზეზი დროულად უნდა იქნას შესწავლილი, რათა გაირკვეს, ჰქონდა თუ არა დარღვევის ადგილი. ამ უკანასკნელის აღმოჩენის შემთხვევაში, აუცილებელია მისი აღმოფხვრის ღონისძიების განხორციელება. გამოვლენილ დარღვევებზე სწრაფი რეაგირების გარეშე კონტროლის სისტემის ეფექტურობა მკვეთრად დაეცემა. ეს ფაქტორი გათვალისწინებულ უნდა იქნას კონტროლის სისტემების შემუშავებისას. თუმცა, სიფრთხილე საჭირო – სისტემები ისეთი მგრძობიარე არ უნდა გახდეს, რომ “ცრუ განგაში” იქნას გამოცხადებული. ამასთანავე, ეს თუ სხორად მოხუცება, მაშინ განგაშის ნამდვილი სიგნალი შესაძლოა იგნორირებულ იქნას.
- **ფარული გარიგება.** კონტროლის ვერც ერთი სისტემა ვერ იმუშავებს, თუ იარსებებენ ისეთი თანამდებობის პირები, რომლებიც შეთანხმდებიან კანონის დარღვევაზე და შევლებათ შესაბამისი დოკუმენტების გაყალბება. კონტროლის საკმარისად რთულმა სისტემამ შესაძლოა გაართულოს შთქმულთა საჭირო რაოდენობის მოგროვება. ამგვარი ფარული შეთანხმებები, ჩვეულებისამებრ, გამოვლინდება მაშინ, როცა მათ შესახებ ინფორმაციას შესაბამის ორგანოებს მიაწოდებს ის პირი, რომელიც არ მონაწილეობს ამ შეთქმულებაში, ან იმ შემთხვევაში, თუ შეთქმულთა შიშის განხეთქილებას ექნება ადგილი. ყოველივე ამის გამოვლენა შესაძლებელია აუდიტის მიმდინარეობისას, თუ ამ საქმეში სოლიდური თანხები ფიგურირებს ან ფარული გარიგების მონაწილენი დოკუმენტების გაყალბებისას საკმარისად ფრთხილი არ იყვნენ.
- **კანონდარღვევები მაღალი რანგის მენეჯერების მიერ.** შიდა (მმართველობითი) კონტროლის სისტემები იმისთვის არის შექმნილი, რომ მათი საშუალებით და ადმინისტრაციის სახელით მოხდეს ორგანიზაციის, და არა თავად მაღალი რანგის მენეჯერების კონტროლი. უთვალავი მაგალითი არსებობს იმისა, თუ როგორ ახერხებენ ისინი კონტროლის სისტემის გვერდის ავლას, თალითობასა და თანამდებობის ბოროტად გამოყენებას. თუმცა, დიდ ორგანიზაციებში ასეთ ქმედებებს, როგორც წესი, მათი ხელქვეითები აძწევენ. ამგვარად, მაღალი რანგის მენეჯერების მიერ კანონდარღვევისაგან საუკეთესო თავდაცვა – ღიაობა, ანუ ისეთი გარემოს შექმნა, სადაც თანამშრომლებს შეეძლებათ კანონდარღვევათა შესახებ შეტყობინების გაკეთება, თანაც ისე, რომ მათ არ დაემუქროთ დასჯა იმის გამო, რომ არ უერთგულეს ხელმძღვანელობას. ასეთი ღიაობა კონტროლის სისტემის ნაწილი ხდება.

შიდა (მმართველობითი) კონტროლი ნებისმიერი ორგანიზაციის სტრუქტურისა და საქმიანობის მნიშვნელოვანი ნაწილია. რაც უფრო დიდ და რთულია ორგანიზაცია და მის მიერ განხორციელებული საქმიანობა, მით უფრო მეტი ყურადღება უნდა დაეთოს კონტროლის სისტემების შემუშავებას. იმისათვის, რომ უფრო ეფექტური იყოს, კონტროლის სისტემებს აქტორი მხარდაჭერა უნდა გააწოდოს მენეჯერების მხრიდან.

გ. შიდა აუდიტი

1. შეზავალი

შიდა აუდიტორთა ინსტიტუტი შიდა აუდიტს შემდეგნაირად განმარტავს:

“შიდა აუდიტი არის დამოუკიდებელი, ობიექტური, დარღვევისაგან დამზღვევი, საკონსულტაციო საქმიანობა, რომელიც მიზნად ისახავს ორგანიზაციის ფუნქციონირების გაუმჯობესებას. იგი ეზმარება ორგანიზაციას დასახული მიზნების მიღწევაში, რაც რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესების ეფექტურობის გაუმჯობესების საშუალებით ხდება”.³

შიდა აუდიტი არის ცნება, რომელიც ლოგიკურად გამოძინარეობს შიდა კონტროლის ცნებიდან.

სპეციალიზებული ფინანსური კონტროლის ევროპული მოდელი ცენტრალიზებულ და ლოკალურ მიდგომებს შეესაბამება, რაც "ვ" ნაწილში იყო ნახსენები. მაგალითად, პორტუგალიაში ცენტრალურ დონეზე არსებული ფინანსთა გენერალური ინსპექცია (IGF) უშუალოდ ფინანსთა მინისტრს წარუდგენს ანგარიშს. იგი პასუხს აგებს პროგრამის დასრულების შემდგომ სახელმწიფო ადმინისტრაციის ყველა სახელმწიფო ხარჯისა და შემოსავლის ფინანსურ კონტროლზე. IGF-თან ერთად დარგობრივ სამინისტროებს საკუთარი მაკონტროლებელი ორგანიზაციები (გენერალური ინსპექცია) ჰყავთ. ამისგან განსხვავებით, დიდი ბრიტანეთის ფინანსთა სამინისტროს შიდა აუდიტის სამსახური არ არის პასუხისმგებელი სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების ფინანსურ კონტროლზე. მას უფრო იმის უზრუნველყოფა ევალება, რომ მმართველობითი/შიდა კონტროლის სისტემები ეფექტურად ფუნქციონირებდეს დარგობრივ სამინისტროებში, მათ შორის, სამინისტროთა საკუთარ სპეციალიზებულ ფინანსური კონტროლის ორგანიზაციებში (შიდა აუდიტის განყოფილებები). ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობას ამ დრომდე არ გააჩნდა სპეციალიზებული კონტროლის ორგანიზაციები, თუმცა არსებობდა "კონტროლის ოფისი", რომელიც დარგებისა და თაღლითობის შესახებ განცხადებებს მათ სასამართლოსათვის გადაცემამდე სწავლობდა. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის კანდიდატი ქვეყნების უმეტესობა უკვე ახდენს ამ ფუნქციას ფინანსური კონტროლის ორგანიზაციებში ტრანსფორმირებას.

ევროკომისიამ საკუთარი შიდა აუდიტის ფუნქცია 1990 წლიდან შემოიღო, რაც ფინანსური კონტროლის გენერალურ დირექტორატში სპეციალური სამსახურის შექმნით განხორციელდა. ევროკომისიის შიდა აუდიტის სამსახურს დაევალა ყოველ სამ-ხუთ წელიწადში ერთხელ თითოეულ გენერალურ დირექტორატში ფინანსური აუდიტის ჩატარება. ასეთი აუდიტის ჩატარების დროს ამოწმებენ საბიუჯეტო და ფინანსური სისტემებს და ოპერაციებს. ამის შემდეგ ხდება სისტემათა დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესახებ დასკვნების გაკეთება და აუცილებელი ცვლილებების შესახებ რეკომენდაციების მიცემა. შემდგომი აუდიტი 12-18 თვის შემდეგ ტარდება. ფინანსურ აუდიტთან ერთად, შიდა აუდიტის სამსახური ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტის განვითარებასაც გულისხმობს, რაც საშუალებას იძლევა, მოხდეს მნიშვნელოვანი თანხების დაზარუნება.

კანდიდატი ქვეყნების უმრავლესობას არ გააჩნია სისტემატური აუდიტის პროცედურები, მაგრამ ზოგიერთ მათგანში არსებობს "სახელმწიფო კონტროლის ოფისი" ან "კონტროლის სამსახური", რაც დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე არსებულ პრაქტიკას ეფუძნება და სწავლობს თანამშრომლებზე მიღებულ საწიფოებს, აგრეთვე, დარღვევებისა და თაღლითობის შესახებ განცხადებებს იქამდე, ვიდრე საქმეები შესასწავლად კრიმინალურ ან ფისკალურ პოლიციას გადაეცემა. ასეთი განყოფილებები არ ახდენენ ფინანსური მართვის სისტემატურ შემოწმებას.

2. შიდა აუდიტორის ფუნქცია

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, შიდა აუდიტორი თავის ფუნქციებს ასრულებს განსაზღვრული ოპერაციების დაშუალებით და იმის შეფასებით, თუ რამდენად კარგად ფუნქციონირებს შიდა კონტროლის სისტემები და პროცედურები. პრაქტიკაში, შიდა კონტროლის სამსახური უნდა მოიცავდეს საქმიანობათა ორ ძირითად ტიპს - ფინანსურ და ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტს:

- **ფინანსური აუდიტი:** საბიუჯეტო და ფინანსური სისტემების აუდიტი ფაქტიური ოპერაციების შესაბამისობის (განსაზღვრული ოპერაციის დეტალური შესწავლა) და ნამდვილობისა და სიზუსტის შემოწმება. ძირითადად, ფინანსური აუდიტი ზორციელდება წლიური გეგმის საფუძველზე, რაც სამინისტროს ან უწყების თითოეულ დეპარტამენტში გრძელვადიანი ციკლის განმავლობაში ერთხელ მაინც ტარდება. ფინანსური აუდიტი ასევე მოიცავს საბუღალტრო აღრიცხვის ეფექტურობის სპეციალურ შეფასებას (აქვე, იგულისხმება კომპიუტერული სისტემების მუშაობა და ანგარიშების საშუალებები).
- **ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი:** ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის, ანუ დარღვევების გადახდით თანხასთან შედარებით აუდიტი, რაც ასევე, წარმოადგენს წლიური გეგმის ნაწილს, რომლის საშუალებითაც განისაზღვრება, თუ რა ხარისხით შესრულდა სამინის-

ტროს ან უწყების ამოცანები და სპეციალური პროგრამები. ყოველივე ეს ზუსტად და დროულად უნდა განხორციელდეს რესურსების მინიმალური გამოყენებით.

შიდა აუდიტი შესაძლოა, ასევე, გულისხმობდეს იმის ანალიზს, თუ რამდენად შეესაბამება პერსონალის რესურსები სამინისტროს ან უწყების მიზნებსა და გამსახორციელებელ ამოცანებს. შიდა აუდიტორის მიერ წარმოებული შემოწმების ტიპური მაგალითები იხილეთ ჩანართში 10.6.

ჩანართი 10.6. რას ამოწმებს შიდა აუდიტორი?

შიდა აუდიტორის უპირველეს საზრუნავს წარმოადგენს იმ სისტემებისა და პროცედურების შემოწმება, რომელთა საშუალებითაც მოხდება რესურსების არსებული წესებისა და მითითებების შესაბამისად გამოყენება. აქ იგულისხმება ის მოთხოვნა (განსაკუთრებით კი ევროკავშირის კონტექსტში), რომ ოპერაციათა ან პროდუქტების ნიმუში ეროვნული ორგანოების მიერ შემოწმდეს.

მაგალითად, სასოფლო-სამეურნეო დანახარჯების შემთხვევაში, აუდიტორი მოითხოვს იმის დადასტურებას, რომ საქონლის ან მარცვლეული კულტურების წარმოებაზე მიღებული დახმარება ნამდვილად ამ მიზნისათვის იქნა გამოყენებული და რეალურად გადაეცაზათ იმ ფერმერებს, ვისაც ეს დახმარება უნდა მიეღოთ.

ამის მსგავსად, აუცილებელია ნაჩვენები იყოს, რომ უმუშევართა გადამზადებისათვის გამოყოფილი გრანტები ნამდვილად მიზნობრივად იქნა გამოყენებული და მოხმარდა რეალურ კანდიდატებს.

ევროკავშირის კონტექსტში აუდიტორი, ძირითადად, იმ პრობლემას აწყდება, რომ მოთხოვნილია უფრო ხარვეზიანი ცნობი გათვალისწინებული სახსრები, ვიდრე იმ დანახარჯების მიხედვით, რომლებიც ფაქტურად იქნა გაწეული და დაფარული.

სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში შიდა აუდიტორი შეეცდება იმის გარკვევას, მოხდა თუ არა ტენდერის გამოცხადება შესაბამისი წესების დაცვით, არსებობდა თუ არა ტენდერების მიღებისა და შეფასების დამაკმაყოფილებელი პროცედურები, რამდენად არის გამართლებული კონტრაქტების დადება და შეესაბამება თუ არა ისინი ეროვნულ და/ან ევროკავშირის მოთხოვნებს. კომისიის მიერ 1980-იანი წლების ბოლოს ჩატარებულმა მოკვლევამ აჩვენა, რომ ევროპული გადასახადის გადამხდელი ყოველწლიურად 20 მილიარდი ევოთი ნაკლებს გადაიხდიდა, სახელმწიფო შესყიდვების სისტემას რომ ევროკავშირის დირექტივების დაცვით ემუშავა.

საერთო ჯამში კი, შიდა აუდიტორი შეეცდება მოიპოვოს იმის დამადასტურებელი საბუთები, რომ პროგრამებმა და საქმიანობებმა დასახულ მიზნებს მიაღწია.

3. შიდა აუდიტორის დამოუკიდებლობა

შიდა აუდიტორი პასუხს უნდა აგებდეს მინისტრის ან სამინისტროს/უწყების გენერალური მდიანის წინაშე. იგი უნდა ეწეოდეს ტექნიკურ კონსულტაციებს რესურსების ფუნქციური მენეჯმენტის თაობაზე პოლიტიკურ საკითხებში ჩარევის გარეშე. ევროკავშირის წევრ იმ სახელმწიფოებში, სადაც შიდა აუდიტის ცენტრალიზებული ფინანსთა გენერალური ინსპექცია ატარებს, ამ ოფისის დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს ის, რომ ანგარიშს პირადად ფინანსთა მინისტრს წარუდგენს. სხვა ქვეყნებში შიდა აუდიტორი ანგარიშს უშუალოდ სამინისტროს ან უწყების ხელმძღვანელს წარუდგენს. ყოველივე ამის სხვადასხვაგვარი პრაქტიკა არსებობს კანდიდატ სახელმწიფოებში. დამოუკიდებლობის მოპოვებად არსებული რეგიონის დანატოვარ „კონტროლის ოფისში“ ანგარიშის წარდგენა უშუალოდ მინისტრის ან, ზოგიერთ შემთხვევაში, პრემიერ მინისტრის ოფისისათვის ხდება.

აუცილებელია მოხდეს შიდა აუდიტორის დამოუკიდებლობის ბუნების ნათლად განსაზღვრა. ამას ვერ შევადარებთ გარე აუდიტორის (მაგალითად, უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი) დამოუკიდებლობას, რომელიც ანგარიშს უშუალოდ პარლამენტს ან საბიუჯეტო უწყებას წარუდგენს და რომლის დამოუკიდებლობაც უფლებამოსილებით და მუდმივი სამტატო თანამდებობით არის განმტკიცებული, რაც მას საშინაურიდან უსამართლოდ განთავისუფლებისაგან იცავს. შიდა აუდიტორი პასუხისმგებელია სამინისტროს ზელმძღვანელის წინაშე. იგი სამინისტროს ან უწყების სამტატო თანამშრომელია. შიდა აუდიტორთა ინსტიტუტი დამოუკიდებლობას შემდეგი მნიშვნელობით განსაზღვრავს:

“შიდა აუდიტორი დამოუკიდებელია მაშინ, როცა ის საშუაოს თავისუფლად და ობიექტურად ახორციელებს დამოუკიდებლობა საშუალებას აძლევს მას გააკეთოს მიუკერძოებელი დასკვნები, რაც აუდიტის სრულყოფილად ჩატარების ძირითადი პირობაა. ეს მიიღწევა ორგანიზაციული სტატუსისა და ობიექტურობის საშუალებით.”¹⁴

აღნიშვნა არ სჭირდება იმ ფაქტს (რასაც შიდა აუდიტორთა ინსტიტუტშიც უსვამენ ხაზს), რომ “შიდა აუდიტორები დამოუკიდებელი უნდა იყვნენ იმ საქმიანობისაგან, რასაც ამოწმებენ”. ლაპარაკი აღარ არის იმაზე, რომ ის მოხელე, რომელიც პასუხისმგებელია სამშენებლო გრანტების გამოყოფაზე, ვერ განახორციელებს გრანტების გამოყოფისას გამოყენებული სისტემებისა და პროცედურების შიდა აუდიტს.

რადგან შიდა აუდიტორი არ არის დამოუკიდებელი იმ სამინისტროსგან ან უწყებისაგან, რომელშიც იგი საქმიანობს, მნიშვნელოვანია, რომ შიდა აუდიტის ფუნქციას შესაბამისი სტატუსი და დატვირთვა ჰქონდეს ორგანიზაციაში. შიდა აუდიტის სტატუსის განმტკიცების ერთ-ერთი საშუალება – აუდიტური კომიტეტის არსებობაა, რომლის ხელმძღვანელიც სამინისტროს ან უწყების მეთაური იქნება. კომიტეტში უნდა შედგონენ სამინისტროს უმაღლესი ადმინისტრაციის წარმომადგენლები, ისევე, როგორც ფინანსური მენეჯმენტისა და აუდიტის სპეციალისტები. როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო სექტორში აუდიტური კომიტეტები ემსახურებიან იმის უზრუნველყოფას, რომ ყველა დონის პერსონალმა შიდა აუდიტი სერიოზულად აღიქვას და თანამშრომლობს აუდიტორებთან. პერსონალის მხრიდან ასეთი მიდგომების ჩამოყალიბება ხელს შეუწყობს ეფექტური მმართველობითი (შიდა) კონტროლის განხორციელებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნას. აუდიტური კომიტეტის მნიშვნელოვანი ფუნქციაა იმ უფურობის განსაზღვრა, რასაც უნდა შეეხოს სამინისტროს მომავალი აუდიტური პროგრამები და მიმდინარე აუდიტიდან შესაბამისი დასკვნების გამოტანა.

4. შიდა აუდიტის შიდა (მმართველობით) კონტროლთან და გარე აუდიტთან დამოკიდებულება

შიდა აუდიტორი არ უნდა იყოს ჩართული შიდა (მმართველობითი) კონტროლის იმ პროცესში, რომლის შეფასებაც მას ევალება. არავითარი წინააღმდეგობა არ არსებობს იმ ფაქტთან [დაკავშირებით, რომ შიდა აუდიტორს ეთხოვოს დასკვნის გაკეთება (ან “წინასწარი აუდიტის” ჩატარება)] იმ სისტემებისა და პროცედურებზე, რომლებიც ახალი საქმიანობისათვის ან პროგრამისათვის შვადლება. თუმცა, შიდა აუდიტი არ უნდა გახდეს შიდა კონტროლის ნაწილი (და არც მასთან იყოს მუდმივად ასოცირებული). მნიშვნელოვანია, რომ შიდა აუდიტის მიერ დატყობილ იქნას გარკვეული დისტანცია ისე, რომ ხელმძღვანელობის შუალედურმა რგოლმა აღიაროს საკუთარი პასუხისმგებლობა შიდა კონტროლთან დაკავშირებით და გამოაღწიოს ინტერესი საკუთარი დამახინჯებული განახორციელოს ეფექტური შიდა კონტროლი.

შიდა და გარე აუდიტორის შორის ურთიერთობა შესაძლოა ცუდი შედეგებით დამთავრდეს იმ შემთხვევაში, თუ გარე აუდიტორი ჩაითვლება ზედამხედველად ან შიდა აუდიტის შედეგების შეფასებელად. აუცილებელია მოხდეს ისეთი ურთიერთობების დამყარება, სადაც ორივე მხარე დააფასებს ერთმანეთის როლსა და პასუხისმგებლობებს. რადგან შესაძლებელია გარე აუდიტორის მიერ მოხდეს შიდა აუდიტორის მიერ შესრულებულ სამუშაოში ცვლილებების შეტანა (ან მოთხოვნილი იქნას მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შემოწმება), ამან ხელი არ უნდა შეუშალოს პარტნიორობაზე დამყარებული სამუშაო ურთიერთობის ჩამოყალიბებას. შესაძლებელია მოხდეს მოსაზრებათა, გამოცდილებისა და მეთოდოლოგიაზე არსებული ინფორმაციის გაცემა, რაც დაზოგავს ძვირფას დროსა და რესურსებს იმ შემთხვევაში, თუ ორთავე მხარეს ექნება იმის გარანტია, რომ სამუშაოები სრულყოფილად შესრულდება, ხოლო საკუთარი სამუშაოები კი შესაბამისად დაიგეგმება. ყოველივე ამის განხორციელება კი შესაძლებელია აუდიტის ამ ორი სახეობის დამახასიათებელი ნიშნებისა და ამოცანების გახუნდონების გარეშეც.

როგორც შესაძლებელი ერთეულისათვის, ისე აუდიტორისათვის მნიშვნელოვანია საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში შეყვანილი ინფორმაციული ოპერაციების მონაცემთა რეესტრის არსებობა. იგი საშუალებას აძლევს შესაძლებელ ერთეულს მუდმივი კონტროლის ქვეშ აქონდეს სახსრების მოძრაობა, განიხილავდეს ეფექტური საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურებს და აღარებლეს დანახარჯების შესახებ ანგარიშს მიღებულ ან მოთხოვნილ სახსრებს. ჩანართში 10.7. და სქემაში 10.1. მოცემულია საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში არსებული ინფორმაციული ოპერაციების მონაცემთა რეესტრის ძირითადი მოთხოვნები, ასევე, სახსრების და ინფორმაციის მოძრაობის ძირითადი სქემა შესაბამისი კონტროლის ფუნქციებითურთ წვერი სახელმწიფოების მიერ ევროკავშირის სტრუქტურულ ფონდში წარმოებული გადახდების კონტექსტში. აუდიტორი რეესტრის მოთხოვნების აღწერა მოცემულია კომისიის დებულებაში №2064/97, რომელიც სტრუქტურული ფონდებიდან თანადაფინანსებულ საქმიანობათა წვერი სახელმწიფოების მიერ გაწეულ ფინანსურ კონტროლს შეეხება.

5. უცხოური დახმარების ფინანსური კონტროლი

უცხოურ დახმარებებთან (მოუხვდავად იმისა, შესულია თუ არა ისინი ეროვნულ ბიუჯეტში) დაკავშირებული ზოგადი წესი მდგომარეობს იმაში, რომ აუცილებელია მოხდეს ეროვნული ფინანსური კონტროლის მექანიზმების (შიდა კონტროლი, შიდა აუდიტი, გარე აუდიტი) გამოყენება იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას დახმარების სწორი და ეფექტური გამოყენება.

ჩანართი 10.7. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში არსებული ინფორმაციული ოპერაციების მონაცემთა რეესტრი

აუდიტორს ყოველთვის დასჭირდება აუდიტორი რეესტრის გამოყენება.

ეროვნული და რეგიონალური ბიუჯეტების კონტექსტში აუცილებელი იქნება:

იმ საბიუჯეტო ასიგნებათა დადგენა, რისი საშუალებითაც ხდება გადახდის ნებართვის გაცემა.

ფინანსთა სამინისტროს (ან ზაზინის) მიერ დარგობრივი სამინისტროს და/ან რეგიონალურ (ან ადგილობრივ) ოფისში სანქცირებული გადარიცხვის შემოწმება.

იმ სისტემების/პროცედურების შემოწმება და შეფასება, რომელთა საშუალებითაც უნდა მოხდეს კონტრაქტორის ან ბენეფიციარისათვის გადახდაზე თანხმობის გაცემა.

გაწეული გადახდების დამადასტურებელი დოკუმენტების მოძიება, რაც დადასტურებს იმას, რომ გადახდა წესებისა და ნორმების დაცვით განხორციელდა, ან პირიქით.

ევროკავშირის კონტექსტში აუცილებელი იქნება:

იმ საბიუჯეტო ასიგნების განსაზღვრა, რისი საშუალებითაც მოხდება დაფინანსებაზე ნებართვის გაცემა.

რომ სახსრების მოძრაობა ევროკომისიიდან ფინანსთა სამინისტროში გადინაცვლოს.

სახსრების შემოსვლის აღრიცხვა მოხდეს იმ დარგობრივ სამინისტროში, რომელიც პასუხისმგებელია დაფინანსების ადმინისტრირებაზე; განისაზღვროს ის პროცედურები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება ამ სახსრების მოძრაობის აღრიცხვა.

- რეგიონალურ და ადგილობრივ ოფისებში სახსრების მოძრაობის შესწავლა, შემოსული თანხების აღრიცხვის პროცედურების შემოწმება და იმ პროგრამებისა და პროექტების განსაზღვრა, რომლებსთვისაც ეს სახსრება გამოიწველი.
- მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ ევროკავშირისა და ეროვნული სახსრები მხოლოდ მას შემდეგ გადაირიცხოს შესაბამის ბენეფიციარებთან, რაც მოხდება გაწეული დანახარჯებისა და სამუშაოს ან მომსახურების დასრულების დამადასტურებელი საბუთების წარმოდგენა.
- მოხდეს იმის აღრიცხვა, თუ როგორ ხდება დანახარჯების ადგილობრივი და რეგიონალური ოფისებიდან დაფინანსების ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელ სამინისტროებში დაბრუნება.

ერთი ან რამდენიმე პროექტის დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის შედარება თვდაპირველად მიღებულ სახსრებთან და კომისიისათვის წარდგენილ ანგარიშთან.

აუდიტური რევეტრის შემოწმება სასარგებლო იქნება როგორც კომისიისათვის, ისე წევრი სახელმწიფოსათვის, რისი საშუალებითაც შესაძლებელი გახდება თანხების მიღების და პროექტების განხორციელების დაყოვნების მიზეზების განსაზღვრა, ასევე, დანახარჯთა მუხლების განსაზღვრის სინდელეების გადალახვა და სახსრების ფაქტური გამოყენების თვდაპირველად გადმოიცხულ თანხებთან შედარების გაკეთება. მისი საშუალებით შესაძლებელია აგრეთვე კონტროლის პროცედურების ნაკლოვანებების გამოვლინება.

ბენეფიციარმა ქვეყანამ უნდა მოახდინოს იმის დემონსტრირება, რომ მას გააჩნია შესაბამისი ფინანსური კონტროლის მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება მიღებული დახმარების სრულყოფილი ფინანსური მართვის უზრუნველყოფა და რომ ფლობს ისეთ სისტემებს, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელია დახმარების მოღება. იმ ქვეყნებში, სადაც ყოველივე ეს არ არის უზრუნველყოფილი, აუცილებელია ფინანსთა სამინისტროს რჩევით მოხდეს გამოსავლის მოძებნა, რაც სპეციალურად შექმნილი პროგრამების მართვის განყოფილებების ან იმ უწყებების ქსელის მიერ უნდა განხორციელდეს, რომლებიც დარგობრივ სამინისტროებთან არიან დაკავშირებული. სახსრების მოძრაობა ფინანსთა სამინისტროში არსებული მექანიზმებით უნდა ხორციელდებოდეს (მაგალითად, ეროვნული ფონდი, რომელიც შექმნილია ევროკავშირში გაწევრიანებაზე სახსრების მართვისათვის (Phare, ISPA და SAPARD-ი). იხ. ნაწილი "დ" ქვემოთ).

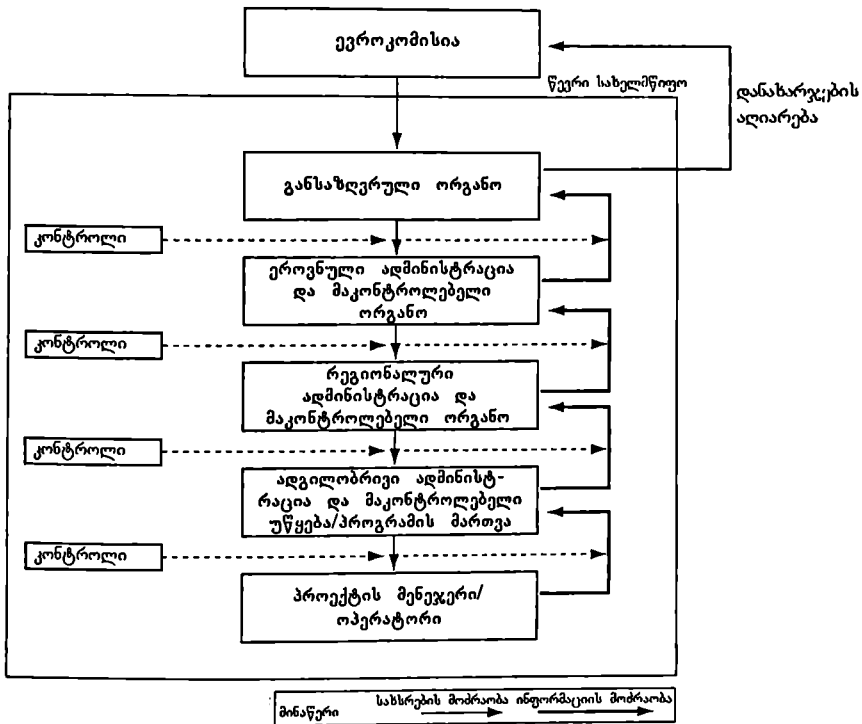
მნიშვნელოვანია ის, რომ კონტროლი ქვეყანაში არსებული რისკების რეალისტურ შეფასებებს ეფუძნებოდეს, თუმცა საერთაშორისო ორგანიზაციების ტენდენცია (გასაგები მიზეზების გამო) "შინაური წესები" გამოყენებაში მდგომარეობს. ეს რა თქმა უნდა გარდაუვალია, თუმცა საერთაშორისო ორგანიზაციები უნდა შეეცადონ ამ წესების მაქსიმალურ ჰარმონიზებას, რათა ბენეფიციარ ქვეყანას გაუადვილდეს სახსრების მართვა და მოახდინოს არსებული სისტემების მაქსიმალური გამოყენება. თავის მხრივ, ბენეფიციარმა ქვეყნებმა ხელი უნდა შეუწყონ სახსრების მართვას, რაც ერთი სამინისტროს (ჩვეულებისამებრ აქ ფინანსთა სამინისტრო იგულისხმება) უცხოური დახმარებების მაკოორდინირებელ ორგანოდ გარდაქმნაში გამოიხატება.

დ. ევროკავშირის სახსრების ფინანსური მართვა კანდიდატ ქვეყნებში

1. შესავალი

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის უმეტეს ქვეყნებში არსებული პრაქტიკა, რაც ევროკავშირიდან და დონორებისაგან გრანტების სახით მიღებულ დახმარებას უკავშირდება (რაც არანაზღაურებადი ტექნიკური დახმარების სახელითაც მოიხსენიება), არ ითვალისწინებს ასეთი დახმარებების ბიუჯეტის დაგეგმვის ან მისი შესრულების პროცესში ჩართვას.

**სქემა 10.1. შეროქავშირის სახსრებისათვის
საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში არსებულ
ინდივიდუალურ მონაცემთა რეესტრის მატალიტი**



ყოველივე ამის მიზეზი კი რამდენიმეა:

რადგან იშვიათად ჰქონდათ უფლება მთავრობებს მიეღოთ გადაწყვეტილებები ასეთი სახსრების ხარჯვის პრიორიტეტების განსაზღვრაზე, ამიტომ დაგეგმვა ხშირად ჩვეული საბიუჯეტო პროცესის მიღმა ხდებოდა, ხოლო სახსრების ბიუჯეტში ჩართვის მცდელობას კი აზრი არ ჰქონდა. ორმხრივი დონორების მიერ გაწეული დახმარების შემთხვევაში, მის მიმღებ მთავრობებს ხშირად არ გააჩნიათ ინფორმაცია მიღებული თანხების შესახებ.

დახმარებით მიღებული სახსრები ხშირ შემთხვევაში გვერდს უვლის სახელმწიფო ხაზინის მიერ დაწესებულ კონტროლს.

მომსახურებების, მარაგებისა და სამუშაოების შესყიდვა მიღებული სახსრებით უფრო დონორების პასუხისმგებლობაა, ვიდრე დახმარების მიმღების.

ზოგიერთმა დონორმა უკვე დაიწყო სესხებითა და გრანტებით მიღებული სახსრების ხარჯვაზე დახმარე-

ბის მიმღებ ქვეყნებზე უფრო დიდი პასუხისმგებლობის დაკისრება. მაგალითად, ევროკავშირმა რამდენიმე წლის წინ შემოიღო დაცენტრალიზებული განხორციელების სისტემა (DIS), რაც თანდათან დახმარების მიღები ქვეყნის სახსრების მართვის პასუხისმგებლობად გარდაიქმნა.² ეროვნული ფონდის სისტემის შექმნით დაცენტრალიზაცია გრძელდება, ხოლო "ეროვნული ფონდის დაფუძნებასთან დაკავშირებული ურთიერთგაგების მემორანდუმი" კი, რომელსაც ხელი მოეწერა ევროკომისიისა და კანდიდატი ქვეყნების მიერ (სხვადასხვა დროს), ეროვნულ ფონდს განსაზღვრავს, როგორც "ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში არსებულ ცენტრალურ სახაზინო ერთეულს, რომლის საშუალებითაც ხდება ევროკავშირის სახსრების დახმარების მიღები ქვეყნისაკენ მიმართვა". დახმარების მიღები ქვეყანა პასუხისმგებელია ევროკავშირში გაწვერიანებაზე პერიოდში მიღებული სახსრების ფინანსურ მართვაზე, მათ შორის კომისიის DIS სისტემაში შესყიდვების წარმოებაზე.

რადგან ეროვნული საფონდო სისტემა მმართველობითი და კონტროლის ფუნქციებს უფრო ეროვნულ ადმინისტრაციებს აკისრებს, საერთო პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულება სისტემის მართვაზე დაეკისრება მაღალი რანჟის ეროვნულ მთხელეს. სახსრების არასწორი მართვის ან მათი პროტად გამოყენების შემთხვევაში, ევროკომისიამ შესაძლოა ამ სახსრების უკან დაბრუნება მოითხოვოს.

ეროვნული საფონდო სისტემის შემოღების შედეგად, კანდიდატმა ქვეყნებმა სახელმწიფო სახსრების მართვისა და კონტროლის პროცედურების ადაპტირება და განმტკიცება უნდა მოახდინონ. კერძოდ, შემოღებულ ან განმტკიცებულ უნდა იქნას შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციები. ასევე, სახელმწიფო აღრიცხვისა და სახელმწიფო შესყიდვების სისტემებს ესაჭიროება დახვეწა, რათა ისინი შესაძამებოდეს ევროკავშირის სტანდარტებს. სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების განმტკიცება ევროკავშირში გაწვერიანების მოთხოვნა და ევროკავშირის სახსრების ეფექტური მართვის წინაპირობაა. (დანართში რე განხილულია ის ძირითადი საკითხები, რომლებიც განხილულ უნდა იქნას ეროვნული საფონდო სისტემის შექმნისას).

ეროვნული ფონდის შექმნასთან და სხვა პროცედურებთან დაკავშირებულ ტერმინთა განმარტებითი ლექსიკონი მოცემულია ჩანართში 10.8.

2. ევროკავშირის სახსრების ჩართვა ეროვნულ ბიუჯეტში

კანდიდატი სახელმწიფოების უმეტესობაში გრანტების საშუალებით შექმნილი რესურსები არ წარმოადგენს წლიური ეროვნული ბიუჯეტის შედგენის პროცესის ნაწილს. ეს იწვევს პრიორიტეტების შეზღუდულად განსაზღვრას, რამაც შეიძლება რესურსების არაოპტიმალურ გამოყენებამდე მიგვიყვანოს. ყოველივე ამის შედეგად, მოცემული სფეროსთვის ან სამინისტროსთვის გამოყოფილი მთლიანი რესურსების ზუსტი განსაზღვრა შეუძლებელია, ხოლო პროცესი კი არ არის გამჭვირვალე და მისი კონტროლი და მონიტორინგი რთულდება.

იმისათვის, რომ ქვეყანამ გარე რესურსების ეროვნული ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში ჩართვა მოახერხოს, აუცილებელია იმ სახსრების შესახებ ინფორმაციის ქონა, რომლებიც საკარაულოდ გადმორიცხული იქნება, ბოლო დრომდე ასეთი რამ იშვიათად ხდებოდა. თუმცა, 1999 წელს გამოცემული ევროკავშირის დახმარების შესახებ ინსტრუქციების³ საშუალებით დღესდღეობით შესაძლებელია პრიორიტეტების გათვალისწინება და ევროკავშირში გაწვერიანების გრძელვადიანი პარტნიორობის სქემების შემუშავება. ამგვარად, ყველა ქვეყნისათვის შესაძლებელი გახდა ბიუჯეტში როგორც დახმარების, ისე განსაზღვრული საქმიანობების თანაფინანსების ჩართვა ბიუჯეტის სპეციალური მუხლის ან უცხოური გრანტების საშუალებით: შექმნილია საერთო მუხლის სახით. პირველი მიღგამა უფრო მისაღებაა პრიორიტეტების განსაზღვრისა და გამჭვირვალეობის თვალსაზრისით. თუმცა, ძალზე მნიშვნელოვანია სახსრების მოცულობისა და მთავრობასა და დონორს შორის პრიორიტეტების შეთანხმება იქამდე, ვიდრე მოხდება საბიუჯეტო პროცესის დასრულება მომავალი წლისათვის.

მრავალ ქვეყანაში ეს შესაძლოა გულისხმობდეს იმას, რომ ბიუჯეტის შესახებ კანონი უნდა მოიცავდეს დებულებას უცხოური გრანტების საშუალებით შექმნილი რესურსების თაობაზე (თუ ასეთი ჯერ არ არსებობს), ხოლო ფინანსთა სამინისტროებმა კი ადრეულ საბიუჯეტო ინსტრუქციებში უნდა ჩადონ მითითებები იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა მოხდეს მიღებული დახმარებების საბიუჯეტო ლოკუმენტაციაში ჩასმა და წარდგენა.

ჩანართი 10.8. პროვზული ფონდი - განმარტებები

დეცენტრალიზებული განხორციელების სისტემა (DIS)

Phare პროგრამის განხორციელების სისტემა, სადაც მმართველობითი პასუხისმგებლობის ნაწილი დახმარების მიმღებ ქვეყანას გადაეცა, ხოლო კომისია კი ინარჩუნებს ხელშეკრულებებით ნაკისრ საბოლოო პასუხისმგებლობას.

ფინანსებისა და კონტრაქტების ცენტრალური განყოფილება (CFCU)

ეროვნულ ადმინისტრაციაში არსებული შემსრულებელი ორგანო, რომელიც პასუხს აგებს ტენდერების გამოცხადებაზე, კონტრაქტების დადებაზე და Phare-ს მიერ დაფინანსებული პროექტებისათვის თანხების გადარიცხვაზე. პროგრამის ხელმძღვანელი პასუხისმგებელია პროექტების ტექნიკურ განხორციელებაზე.

შემსრულებელი უწყება (IA)

ეროვნულ ადმინისტრაციაში არსებული შემსრულებელი ორგანო, რომელიც პასუხს აგებს ტენდერების გამოცხადებაზე, კონტრაქტების დადებაზე, თანხების გადარიცხვაზე და პროექტების განხორციელებაზე.

ერთობლივი მონიტორინგის კომიტეტი (JMC)

კომიტეტი, რომელიც დაკომპლექტებულია ნებართვების გაცემაზე უფლებამოსილი ეროვნული თანამშრომლით, უცხოური დახმარების ეროვნული კოორდინატორით, პროგრამის ნებართვების გაცემაზე უფლებამოსილი თანამშრომლებით და ევროკომისიის წარმომადგენლებით, რომლებსაც ევალებათ Phare-ს პროგრამების და ევროკავშირში გაერთიანებამდე განხორციელებული ღონისძიებების გადახედვა.

უცხოური დახმარების ეროვნული კოორდინატორი (NAC)

ეროვნული ადმინისტრაციის მოხელე (უშეტეს შემთხვევაში მინისტრი), რომელსაც სრული პასუხისმგებლობა ეკისრება ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროგრამების დაკვეთასა და მართვაზე დახმარების მიმღებ ქვეყნებში. იგი ასევე, უზრუნველყოფს მჭიდრო კავშირის შენარჩუნებას გაწვევრიანების პროცესსა და ევროკავშირის ფინანსური დახმარების გამოყენებას შორის. უცხოური დახმარების ეროვნული კოორდინატორი პასუხს აგებს აგრეთვე Phare პროგრამების მონიტორინგსა და შეფასებაზე.

ნებართვების გაცემაზე უფლებამოსილი ეროვნული თანამშრომელი (NAO)

ეროვნული ადმინისტრაციის მოხელე, რომელიც ეროვნულ ფონდს ხელმძღვანელობს. იგი პასუხისმგებელია ევროკავშირში გაწვევრიანებამდე დახმარების სახით მიღებული სახსრების ფინანსურ მართვაზე.

ეროვნული ფონდი (NF)

საღარიბო მართვის ცენტრალური ერთეული, რომელიც ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში არსებობს. მისი საშუალებით ხდება ევროკავშირის სახსრების ბენეფიციარებისათვის მიწოდება.

პერსონის

ევროკომისიის ფინანსური ანგარიშების სისტემა, რომელიც DIS-თან არის დაკავშირებული.

პროგრამის ნებართვების გაცემაზე უფლებამოსილი თანამშრომელი (PAO)

ეროვნული ადმინისტრაციის მოხელე, რომელიც IA-ს ან CFCU-ს ხელმძღვანელობს. იგი პასუხისმგებელია IA-სა და CFCU-ს საქმიანობაზე და განსახორციელებელი პროექტების სრულყოფილ ფინანსურ მართვაზე.

პროგრამის ხელმძღვანელი (SPO)

ეროვნული ადმინისტრაციის (დარგობრივი სამინისტრო/უწყება) მოხელე, რომელიც პასუხს აგებს პროექტების ტექნიკურ განხორციელებაზე იმ შემთხვევაში, როცა CFCU-ს ევალება პროექტების ადმინისტრაციული და ფინანსური განხორციელება.

3. ვერაკეპრის სახსრების ფინანსური მართვის მოდელის შერჩევა

ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით, ქვეყნები ერთმანეთისაგან განსხვავდება შექმნილი სისტემების თვალსაზრისით და თითოეული სამინისტროსათვის მინიჭებული ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხით. კანდიდატი სახელმწიფოების უმეტესობამ შექმნა სახაზინო სისტემა, რომლის საშუალებითაც ხდება ერთნაირი ბიუჯეტის მთლიანი სახსრების მართვა. სხვა ქვეყნებში ეს პასუხისმგებლობა დარგობრივ სამინისტროებსა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებს დაეკისრათ. როცა საქმე გავრცელდება მართვას შეეხება, რეკომენდებულია ადმინისტრირების არსებული სისტემის დაცვა. ერთნაირი ფონდის სისტემის შექმნის ერთადერთი "სტანდარტული" გამოსავალი არ არსებობს. თითოეულ ქვეყანას საკუთარი სისტემის შემუშავება მოუწევს, რაც მის ადმინისტრაციულ სტრუქტურასა და კულტურას შეესაბამება.

ზოგიერთ ქვეყანაში არ განხილულა ვერაკეპრიდან მიღებული დახმარების მართვისათვის დამოუკიდებელი ინსტიტუტის შექმნის საკითხი. ქვეყნებმა უნდა გამოიყენონ ადმინისტრირების არსებული სტრუქტურები და დახვეწონ ისინი, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში კი, ერთნაირი ფონდის სისტემის მოთხოვნებს მოარგონ.

ძირითადი საკითხი შეეხება პასუხისმგებლობათა განაწილებას ერთნაირ ფონდსა და შემსრულებელ უწყებას შორის, განსაკუთრებით გადახდებთან დაკავშირებით. ზოგადად, კანდიდატ ქვეყანასა და ვერაკეპრისას შორის დადებული ურთიერთგაგების მემორანდუმში ითვალისწინებს ერთნაირ ფონდსა და შემსრულებელ უწყებას შორის პასუხისმგებლობის განაწილებას. ამ ღონისძიების შესაბამისად, ერთნაირი ფონდი იღებს პასუხისმგებლობას ვერაკეპრიდან მიღებული დახმარების საერთო ფინანსურ მართვაზე, ხოლო შემსრულებელ უწყებას კი მოეთხოვებათ სპეციალური ფონდების/გრანტების ფინანსური და ტექნიკური განხორციელება. გადახდების წარმოება შესაძლებელია ქვემოთ განხილული ორი გზით.

ა. სახინის გამოყენებით

იმ ქვეყნებში, სადაც სახაზინო სისტემა განვითარებულია და მას ერთნაირი ბიუჯეტის მართვა ევალება, ლოგიკურია, რომ ერთნაირი საფონდო სისტემა სახინის ფარგლებში არსებობდეს. ამ მიდგომის თანახმად, სახინის ძირითადი პასუხისმგებლობა ერთნაირ ფონდთან დაკავშირებით იქნება შემსრულებელი უწყებების მიერ დადებული კონტრაქტების ფინანსური მართვა და გადახდების წარმოება (იხ. ქვემოთ). სახინა/ერთნაირი ფონდი ასევე, წარადგენს სახსრებზე მოთხოვნებს ვერაკეპრისაში, გაუძღვება საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემას და მოამზადებს საფინანსო ანგარიშებს. რადგან სახინათა უმრავლესობა თავად ბანკი არ არის, ამიტომ აუცილებელია კომერციულ ან ცენტრალურ ბანკებში ანგარიშების გახსნა.

ბ. დამოუკიდებელი ერთნაირი საფონდო ორგანიზაციის გამოყენებით

იმ ქვეყნებში, რომლებსაც არ გააჩნიათ სახელმწიფო სახინა, სადაც ინდივიდუალური სამინისტროები პასუხს აგებენ ფინანსურ მართვაზე და აქვთ საკუთარი საბანკო ანგარიშები, ფინანსთა სამინისტროში უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი ერთნაირი საფონდო ორგანიზაცია/უწყება. ერთნაირი ფონდი ვერაკეპრიდან მიღებული დახმარების მართვისათვის სახინის ფუნქციას შესრულებს.

სისტემის შემუშავებისას უნდა გადაწყვედეს, ვინ იქნება შესაბამის ანგარიშებზე (რაც მემორანდუმის შესაბამისად, ერთნაირი ფონდის მიერ უნდა გაიხსნას) გადახდების წარმოებაზე უფლებამოსილი. გადახდები შესაძლოა აწარმოოს ერთნაირი ფონდმა ან შემსრულებელმა უწყებამ. ფინანსური მართვის პროცედურების სწორად განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა ერთნაირ ფონდს დაეკისრება.

ზოგიერთმა ქვეყნებმა, რომლებსაც სახაზინო სისტემა გააჩნიათ, შესაძლოა გადაწყვიტონ ერთნაირი საფონდო სისტემის განხორციელებისათვის დამოუკიდებელი ორგანიზაციის, ანუ პარალელური სახინის ჩამოყალიბება. ამ მიდგომის შესაბამისად, ანგარიშები შესაძლოა კვლავაც გაკონტროლდეს სახინის მიერ ან მიღებულ იქნას გადაწყვეტილება სახინის ფარგლებს გარე ვერაკეპრის სახსრებისათვის დამოუკიდებელი ანგარიშების გახსნის თაობაზე. ამ მიდგომის ძირითადი ნაკლი იმაში მდგომარეობს, რომ შესაძლებელია მოხდეს სახინის ფუნქციების გაორება.

ფინანსური კონტროლის თვალსაზრისით, აუცილებელია განისაზღვროს ინსტიტუტზე არსებული შიდა

აუდიტის განყოფილების (მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროში არსებული) უფლებამოსილება ვრცელდება, თუ შიდა აუდიტის ახალი ფუნქცია უნდა ჩამოყალიბდეს.

4. შემსრულებელი უწყებები

ევროკავშირში გაწვევრიანებაზე გამოყოფილი დახმარებით (ISPA და SAPARD) დაფინანსებული პროგრამებისა და პროექტების, ასევე, Phare პროგრამის ადმინისტრირება და ფინანსურ-ტექნიკური მენეჯმენტი შემსრულებელი უწყებების მიერ ხორციელდება. ისინი ასუსხს ავტენ პროექტების და შესყიდვების პროცესის Phare-ს დეცენტრალიზებული განხორციელების სისტემის შესაბამისად შემუშავებაზე და პროექტების ზედამხედველობაზე. კონტრაქტებთან დაკავშირებულ გადახდებს აწარმოებენ თავად შემსრულებელი უწყებები ან ეროვნული ფონდი იმისდა მიხედვით, თუ რომელი მიღელია არჩეული (იხ. ზემოთ). თუ გადახდებს ეროვნული ფონდი აწარმოებს, შემსრულებელი უწყებები ადასტურებენ, რომ მიიღეს საჭირო მარაგები ან მომსახურება და ითხოვენ ამ მომსახურებათა საფასურის გასტუმრებას.

ცვლა ზემოთ აღნიშნულ მაგალითში ეროვნულმა ფონდმა ხელშეკრულება უნდა გააფორმოს თითოეულ შემსრულებელ უწყებასთან. ამ ხელშეკრულებებში მოცემული იქნება შემსრულებელ უწყებათა პასუხისმგებლობები. შესაძლოა საჭირო გახდეს დამხმარე კანონმდებლობის შემუშავება, რაც ქვეყნის ადმინისტრაციულ სისტემაზეა დამოკიდებული.

შემსრულებელი უწყებები სამინისტროთა დეპარტამენტები ან შესყიდვებზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი უწყებები შეიძლება იყოს. ზოგიერთ შემთხვევაში, შემსრულებელი უწყებები იმ ერთეულებისაგან შეიქმნა, რომლებიც წინა წლებში Phare-ს პროექტების განხორციელებაში იყო ჩართული. ფასეულია დეცენტრალიზებული განხორციელების სისტემით წარმოებული შესყიდვებით მიღებული გამოცდილება. როგორც ეს 10.8. ნაწარში არის აღწერილი, შემსრულებელი უწყებები საქმიანობას პროგრამის ნებადართეობის გაცემაზე უფლებამოსილი თანამშრომლის (PAO) ზედამხედველობის ქვეშ ახორციელებენ.

5. შიდა აუდიტი და კონტროლი

შიდა აუდიტის ფუნქციები შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროების შიდა აუდიტის განყოფილებების მიერ უნდა შესრულდეს. ფინანსთა სამინისტროს შიდა აუდიტის განყოფილებამ (ან სხვა ორგანომ, რომელსაც სრული პასუხისმგებლობა ეკისრება შიდა აუდიტზე) შესაძლოა საჭიროდ ჩათვალოს მონაწილეობა მიიღოს გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში გაწეული დახმარებების შიდა აუდიტის პროცესში, რათა უზრუნველყოფილ იქნას აღნიშნულ სამინისტროთა შიდა აუდიტის განყოფილებების მიერ შესაბამისი სტანდარტებისა და პროცედურების შესრულება. ეს ფუნქცია დაემატება მის მუდმივ პასუხისმგებლობას შიდა აუდიტთან დაკავშირებით დარგობრივი სამინისტროებისათვის ინსტრუქციების მიცემასა და მათი საქმიანობის კოორდინირებაზე.

6. მონიტორინგი

ეროვნული ფონდის შექმასთან დაკავშირებული ურთიერთგაგების მეშორანდუმის მეთუხოშეტე მუხლის თანახმად, აუცილებელია მოხდეს ერთობლივი მონიტორინგის კომიტეტის ფორმირება, რომელიც შეისწავლის ევროკავშირის დახმარებიდან დაფინანსებული პროგრამების შედეგებს. ეს კომიტეტი დაკომპლექტებული უნდა იყოს ნებადართეობის გაცემაზე უფლებამოსილი ეროვნული თანამშრომლით, უცხოური დახმარების ეროვნული კოორდინატორით, ევროკომისიის წარმომადგენლებით და შემსრულებელი უწყებების პროგრამის ნებადართეობის გაცემაზე უფლებამოსილი თანამშრომლებით.

ერთობლივი მონიტორინგის კომიტეტს დახმარებას უწევს მონიტორინგის ქვეკომიტეტები, რომლებიც უნდა შეიქმნას სექტორულ ან პროგრამულ საფეხელზე. მონიტორინგის ქვეკომიტეტების წევრები იქნებიან NAO, PAO, მათი შემსრულებელი უწყებების და ევროკომისიის წარმომადგენლები. მონიტორინგის ქვეკომიტეტები იმ მიზნით იქმნება, რომ მათ შეაფასონ იმ პროექტების განხორციელებით მიღებული შედეგები, რაზეც თავად არიან პასუხისმგებელნი.

7. თანამშრომელთა ტრენინგი

რამდენიმე მოხელე, რომლებიც ეროვნულ საფონდო სისტემაში არიან ჩართულნი, შესაძლოა უკვე იცნობდნენ Phare-ს დეცენტრალიზებული განხორციელების სისტემას (მაგალითად, პროექტის განხორციელების უწყებებში შესრულებული სამუშაოების საშუალებით). თუმცა, კონტროლისა და აუდიტის განყოფილებათა მოხელეებს შესაძლოა არ გააჩნდეთ ევროკავშირის შესყიდვების შესახებ არსებულ წესებზე ინფორმაცია.

ევროკავშირის შესყიდვების წესებთან დაკავშირებით აუცილებელია ტრენინგების (როგორც ფორმალური, ისე სამუშაოსაგან მოუწვევტლად) მოწყობა ყველა იმ თანამშრომლისათვის, ვინც ჩართულია ეროვნულ საფონდო სისტემაში (სახინა, ეროვნული ფონდი, შემსრულებელი უწყებები, შიდა აუდიტის განყოფილებები და უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი). სისტემის ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესებისათვის სასარგებლოა შემსრულებელ უწყებებს შორის გამოცდილებათა გაზიარება, განსაკუთრებით იმ ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინება, რომლებმაც უკვე გაიარეს ეს ეტაპები.

8. სისტემის საოპერაციო ეფექტურობის უზრუნველყოფა

მნიშვნელოვანი ძალისხმევაა საჭირო იმისათვის, რომ შეიქმნას ეროვნული ფონდი და მისი დამხმარე კონტროლის სისტემა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, შესაძლებელია საჭირო იყოს დამხმარე კანონმდებლობის შემუშავება, სადაც ნათლად იქნება ჩამოყალიბებული ამ პროცესებში მონაწილე მოხელეებისა და ინსტიტუტების როლი და პასუხისმგებლობა. ასევე, რეკომენდებულია ისეთი ინსტრუქციებისა და მითითებების შემუშავება, სადაც მოცემული იქნება ამ ინსტიტუტების საქმიანობა და პასუხისმგებლობები.

ინსტრუქციები და მითითებები უნდა მოიცავდეს:

- ეროვნული ფონდის და/ან სახინის შიდა პროცედურებს ევროკავშირის სახსრების მართვისათვის;
- ეროვნულ ფონდს და შემსრულებელ უწყებებს შორის ოპერაციითა მართვის პროცედურებს;
- სტანდარტული დოკუმენტაციის ნიმუშებს;
- საბანკო ანგარიშების ფუნქციონირების პროცედურებს;
- წინასწარ კონტროლსა და შიდა აუდიტის პროცედურებს;
- მონიტორინგის პროცედურებს.

ეროვნული საფონდო სისტემის მომზადება ძალზე დიდ დროს მოითხოვს. ამ პროცესში ჩართული ყველა ინსტიტუტი სისტემის შემუშავების, თანამშრომელთა ტრენინგების, აუცილებელი სამუშაო ატმოსფეროს შექმნის მონაწილე უნდა იყოს. კერძოდ, იმის უზრუნველყოფა, რომ კონტროლი განხორციელდება, ხოლო თანამშრომლები კი სრულყოფილად გაიციან ვადამზადებას, უფრო რთულად შესასრულებელი ამოცანაა, ვიდრე ეს ერთი შეხედვით ჩანს. საბუღალტრო აღრიცხვა, ანგარიშგება და მონიტორინგის სისტემები ზედამხედველობის ასპექტებია, რასაც ესაჭიროება შესაბამისი ორგანიზაციული სტრუქტურა, პერსონალი და მათი ვადამზადება. ამ საკითხის განხილვა ამ წიგნის მეორე დანართში გრძელდება.

შენიშვნები

¹ იხ. აგრეთვე INTOSAI-ის სტანდარტები (1992) და SIGMA-ს პუბლიკაცია (1996c).

² დამოუკიდებელი ექსპერტების კომიტეტის მეორე დასკვნა ეროკომისიის რეფორმების შესახებ (აბზაკი 4.18.1., 1999 წლის 10 სექტემბერი).

³ განმარტება დამტკიცებულა შიდა აუდიტორთა ინსტიტუტის დირექტორთა საბჭოს მიერ 1999 წლის ივნისში.

⁴ შიდა აუდიტორთა ინსტიტუტის მიერ გამოშვებული შიდა აუდიტის პროფესიული პრაქტიკის სტანდარტები.

⁵ 1997 წლის სექტემბერში ეროკომისიის მიერ მომზადებული DIS-ის სახელმძღვანელო გამოიყენება დეტერმინირებული Phare პროგრამების განხორციელებისათვის. სახელმძღვანელოში განსაზღვრულია ის სტანდარტული პროცედურები, რომლებიც დაცულ უნდა იქნას Phare პროგრამების განხორციელებული ყველა ორგანოს მიერ, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ სხვა დებულებები ოფიციალურად არის კომისიასთან წერილობითი სახით შეთანხმებული. სახელმძღვანელო ეყრდნობა Phare-სა და დაფინანსების შესახებ არსებულ დებულებებს (თითოეულ ქვეყანასთან დადებული ჩარჩო ხელშეკრულებები), ასევე Phare-ს წინა სახელმძღვანელოებს.

⁶ კომისიის გადაწყვეტილება (SEC (1999) 1596: კანდიდატ ქვეყნებში Phare პროგრამის განხორციელების მითითებები 2000-2006 წლების პერიოდისთვის (მითითება 3906/89-ს მერვე მუხლის გამოყენებასთან დაკავშირებით)).

შეჯამება – ნაწილი III

ა. საკვანძო საკითხები

1. ბიუჯეტის შესრულების სისტემები

ბიუჯეტის შესრულების ეფექტური სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტებია:

- შიდა კონტროლის სისტემები, რომლებიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხაზსრების, აქტივებისა და ვალდებულებების მართვის ეკონომიასა და ეფექტურობას.
- სალაროს მენეჯმენტის სისტემები.
- გარე და შიდა აუდიტის სისტემები, რომლებიც შექმნილია იმის შესამოწმებლად, რომ სახელმწიფო ხარჯების მართვის პროცედურებით ნამდვილად მიიღწევა სამართლებრივი შესაბამისობის, შედეგანობისა და ეფექტურობის აუცილებელი სტანდარტები.
- საბუღალტრო აღრიცხვისა და მონიტორინგის სისტემები (იხ. ნაწილი იმ).

2. ხარჯებითი ციკლი

ხარჯებითი ციკლი შემდეგი ფაზებისაგან შედგება:

- ასიგნებათა პროპორციული განაწილება და თანხების ხარჯვაზე კასუისმგებელი უწყებებისათვის გაკემა ბიუჯეტის ეფექტურად შესრულების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, უწყებებზე ღრეულად გაიციეს ხარჯვაზე ნებათუები ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენებით, როგორცაა ბიუჯეტის შესრულების გეგმები და გარანტიები.
- ვალდებულება. ამ ეტაპზე ხდება მომავალი ვალდებულების აღება. მესამე მხარის მიერ კონტრაქტით გათვალისწინებული დებულებების შესრულების შემდეგ, ყოველივე ამას გადახდის ვალდებულების წარმოშობა მოჰყვება. ვალდებულებები ეტაპზე აუცილებელია შემოწმდეს, რომ (1) ფულის ხარჯვაზე შემოსული განაცხადი უფლებამოსილი პირის მიერ დამტკიცდა; (2) თანხების ასიგნება ბიუჯეტით გათვალისწინებული მიზნებისათვის მოხდა; (3) დანახარჯების შესაბამის კატეგორიაში საკმარისი თანხები რჩება; (4) დანახარჯთა კლასიფიკირება სწორად მიმდინარეობს. ასევე, აუცილებელია გრძელვადიანი ვალდებულებების მართვის სისტემების არსებობა.

შეტან და შემოწმება (დამოწმება). ამ ეტაპზე ხდება საქონლის მიწოდება და მომსახურების გაწევა, ხოლო ამის შემდეგ მიმდინარეობს მათი კონტრაქტთან შესაბამისობის შემოწმება. სახელმწიფოს აქტივები და ვალდებულებები იზრდება და აღირიცხება საბუღალტრო წიგნებში იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანაში დარიცხვის მეთოდით მუშაობენ. შემოწმების ეტაპზე გაწეულ დანახარჯებს ვალდებულების წარმოშობა მოსდევს შედეგად. საქონლის მიწოდებისა და მომსახურების გაწევისას უნდა შემოწმდეს დოკუმენტური მტკიცებულება, სადაც ნაჩვენებია, რომ საქონელი მიღებულია ან მომსახურება გაწეულია.

- გადახდა. ამ ეტაპზე ხდება გადახდების წარმოება, თუმცა, მანამდე, საბუღალტრო აღრიცხვის

შესაბამისი კონტროლის საშუალებით, აუცილებელია მოხდეს იმის დადასტურება, რომ (1) დანახარჯების გაწვევა რეგულარულად ხდება; (2) კომპეტენტურმა პირმა ხელი მოაწერა საქონლის მიღების ან მომსახურების გაწვევის დოკუმენტს; (3) ანგარიში და სხვა დოკუმენტები სრულყოფილი და სწორია; (4) კრედიტორის განსაზღვრა სწორად მოხდა. საბოლოო გადახდის წარმოების შემდეგ აუცილებელია გაწეული დანახარჯების შემოწმება და დარღვევების შესახებ მოხსენების წარდგენა.

ვალდებულებებზე კონტროლის შენარჩუნებისათვის აუცილებელია: (1) ვალდებულებით ეტაპზე ასიგნებათა გამოყენების ეფექტური კონტროლი; (2) ბიუჯეტის სრულყოფილი ფორმულირება, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ვალდებულებათა საბიუჯეტო პროგნოზებთან შესაბამისობა; (3) გრძელვადიანი ვალდებულებების კონტროლი და (4) სრულყოფილი შიდა (მმართველობითი) კონტროლის სისტემები.

საბიუჯეტო/ასიგნებათა საბუღალტრო აღრიცხვის სრულყოფილი სისტემა აუცილებელია ხარვეზითი ციკლის თითოეულ ეტაპზე ოპერატივათა აღრიცხვისათვის.

ბიუჯეტის ეფექტურად შესრულების უზრუნველსაყოფად უკეთესია, თუ შიდა კონტროლს (რაც დარგობრივი სამინისტროების ფარგლებში ხორციელდება) უპირატესობა მიენიჭება ცენტრალური უწყების მიერ ჩატარებულ წინასწარ კონტროლთან შედარებით, მაგრამ ამისათვის საჭიროა დარგობრივ სამინისტროებში მკაცრი მმართველობითი კონტროლის (და შიდა აუდიტის) სისტემების შექმნა.

პროგრამათა ეფექტურად განხორციელებისათვის აუცილებელია, მენეჯერებმა სწორად განსაზღვრონ, თუ რა სახის დანახარჯების გაწვევა საჭირო იქნას, რომ შეიქმნას მომსახურება. ასევე, მნიშვნელოვანია დანახარჯების გაწვევაზე კონტროლის განხორციელება და პერსონალის მუხლებიდან სხვა მუხლებზე ტრანსფერების გაკეთების შეზღუდვის დაწესება. პროგრამებს შორის განხორციელებულმა ტრანსფერებმა არ უნდა შეცვალოს საბიუჯეტო პრიორიტეტები.

ასიგნებები ხარვეზაზე დაწესებული ზღვრებია, რომლებიც წლის ბოლოს უქმდება. თუმცა, თუ საბიუჯეტო სისტემა დისციპლინირებულია, შესაძლებელია განხილული იქნას კაპიტალურ დანახარჯებთან (ასევე, მიზნობრივ დანახარჯების მცირე ნაწილთან) დაკავშირებულ ასიგნებათა გადატანის საკითხი. ყველა შემთხვევაში, გადატანები მკაცრად უნდა დარეგულირდეს და დასატკიცებლად ფინანსთა სამინისტროს წარედგინოს.

ბიუჯეტის შესრულების შუალედური განხილვა აუცილებელია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პროგრამები ეფექტურად განხორციელდეს და გათვალისწინებული იქნას ეკონომიკურ გარემოში მომხდარი ცვლილებები და სხვა გაუთვალისწინებელი მოვლენები, რომლებიც ზემოქმედებს ახდენს ბიუჯეტზე. მარამენტის მიერ დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანისას შესაძლებელია საჭირო გახდეს დამხმარე ასიგნებების დამტკიცება, მაგრამ ასეთი ასიგნებების ზღვრები და მოცულობა მკაცრად უნდა დარეგულირდეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ, ხოლო ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა უნდა ხდებოდეს არაუგვიანეს წელიწადში ორჯერ.

3. ბიუჯეტის შედგენა და პერსონალის ხარჯების კონტროლი

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში სახელმწიფო მომსახურების მართვის გაუმჯობესებისათვის, თანამშრომელთა სამუშაო სტიმულის ამაღლების და პერსონალის ხარჯებზე კონტროლის განმტკიცებისათვის აუცილებელია შემდეგი ღონისძიებების განხორციელება:

- აუცილებელია მოხდეს არსებული კანონებისა და კანონპროექტების უმრავლესობის გადახედვა მათი ზემოქმედების (ფისკალური და სხვა) შესაფასებლად და მათი წარმატებით განხორციელება. რამდენიმე ქვეყანაში ადმინისტრაციული პროცესი უნდა განმტკიცდეს როგორც კანონმდებლობის, ზედამხედველობითი მექანიზმების, ისე სამართლებრივი განხილვის თვალსაზრისით. ზოგადი "ადმინისტრაციული პროცედურათა აქტი" შემუშავებულ უნდა იქნას იმ ქვეყნებში, სადაც იგი ვერ კიდევ არ არსებობს.
- ანაზღაურების სქემები უნდა შეიცვალოს. მასში უნდა ჩაიდოს კარიერის შექმნისა და საქმიანობის განხორციელების სტიმულები და ხელი შეეწყოს გამჭვირვალობასა და პროგნოზირებადობას.

- ხელფასების აღრიცხვის კომპიუტერიზებული სისტემების საშუალებით უნდა შექმნას იმის წინაპირობა, რომ კადრების დაკომპლექტებასა და პერსონალის ხარჯებზე კონტროლი გაუმჯობესდება.

ანტი-კორუფციულ პროგრამებს უნდა მიენიჭოს პოლიტიკური პრიორიტეტი და ქვეყნების უმეტესობაში სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური რეფორმების პარალელურად განხორციელდეს.

ტრენინგების ჩატარება აუცილებელია სახელმწიფო სამსახურის კანონის განხორციელების ხელშეწყობისა და რეფორმირებული ადმინისტრაციული სისტემის დამკვიდრებისათვის.

ამ ღონისძიებების გარდა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა უნდა განიხილონ სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზაციებში პოსტების კლასიფიკაციის სისტემის სტანდარტებისა და პროცედურების შემოღება. მთავრობაში გადაწყვეტილებათა მიღების ხარისხის გაუმჯობესებისა და ეფექტურობისათვის კიდევ ერთი სასარგებლო ღონისძიება უმაღლესი რანგის სახელმწიფო მოსამსახურეთა ჯგუფის შექმნაა, რომელიც ცენტრალურ დონეზე შესაბამისი ინსტიტუტებისა და პროცედურების საშუალებით იმართება, რაც მიზნად ისახავს უმაღლესი მმართველების ძირითადი ჯგუფის სტაბილურობისა და პროფესიონალიზმის უზრუნველყოფას.

პერსონალის დანახარჯების ფისკალური კონტროლი ბიუჯეტის მართვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია. ფინანსთა სამინისტრო ჩართული უნდა იყოს შემდეგ სფეროებში, რომლებიც საბიუჯეტო პროცესებში უნდა გაერთიანდეს: (1) დარგობრივ სამინისტროებში სამუშაო რესურსების დონის ცვლილებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები; (2) შტატების შემცირების პოლიტიკის გრძელვადიანი და მოკლევადიანი ფინანსური შედეგები (მათ შორის საპენსიო ვალდებულებები); (3) მილიანად სამოქალაქო სამსახურის სახელფასო სტრუქტურის ფინანსური ადამინისტრაციული სისტემები.

ვეროკემბრის წევრ ზოგიერთ სახელმწიფოში, სახელმწიფო სამსახურში ხელფასები დგინდება უფრო იმ ცენტრალური მექანიზმების საშუალებით, რაც განსაზღვრავს როგორც მთლიან ხელფასებს, ისე პერსონალის ხარჯების წლიურ ზრდას, ვიდრე ისეთი დეცენტრალიზებული სისტემების საშუალებით, სადაც სახელმწიფო უწყებებს ან მინისტრებს ავტონომია გააჩნიათ თანამშრომელთა მართვასთან და ხელფასებში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით. მიუხედავად იმისა, თუ რა მიდგომას იყენებენ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში, ცენტრალურმა ბიურომ, განსაკუთრებით ფინანსთა სამინისტრომ, უნდა განამტკიცოს პერსონალის ხარჯების მონიტორინგისა და კონტროლის პირიზონტალური სისტემები.

აუცილებელია პერსონალის ხარჯებზე განსაზღვრული ზღვრების დაწესება. ეს ზღვრები უნდა მოიცავდეს როგორც ხარჯების, ისე კადრებით დაკომპლექტების შეზღუდვებს. აუცილებელია ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ რეგულარულად მომზადდეს ინფორმაცია სამუშაო რესურსების შესახებ, სადაც ნათლად უნდა გათვალისწინდეს დაკავებული და ვაკანტური ადგილების რაოდენობა და წარმოდგენილი იყოს მონაცემები დაქირავებული თანამშრომლებისა და კონსულტანტების შესახებ. კადრებით დაკომპლექტების შეზღუდვები უნდა შეესაბამებოდეს საბიუჯეტო ასიგნებებს და ქვეყნდებოდეს საბიუჯეტო დოკუმენტაციამ.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანაში ვაკანტურ ადგილებზე გამოყოფილი ხელფასების განაწილება ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყების თანამშრომლებს შორის ხდება. ზოგჯერ იქმნება "სექციალური ფონდი" დარგობრივი სამინისტროების ექსკლუზიური ხარჯებლობისათვის, რაც მიზნად ისახავს ხელფასების გაზრდას, კონსულტანტების დაქირავებას და სხვა. ასეთი პრაქტიკა უნდა აღმოიფხვრას. აუცილებელია არსებობდეს შიდა კონტროლის მექანიზმები იმისათვის, რომ არ მოხდეს ხელფასებზე გამოყოფილი ბიუჯეტული თანხების პრემიებისა და დახმარებების გაზრდაზე ხარჯვა.

პერსონალის დანახარჯების საბიუჯეტო მართვის კონტროლის განმტკიცებასთან ერთად, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნები უნდა შექმნას მმართველობითი კოორდინაციისა და კონტროლის სისტემები (მაგ.: სამოქალაქო სამსახურის სტრატეგიის შემუშავება, პრობლემების დარეგულირება, სხვადასხვა ინსტიტუტებში პერსონალის მართვის კოორდინაცია და მონიტორინგი, კონსულტაციების გაცემა).

4. სახელმწიფო შესყიდვები

სრულყოფილად ფუნქციონირებადი სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა, რომელიც ხელს უწყობს სა-

მართლიან და გამჭვირვალე კონკურენციას სახელმწიფო და კერძო ორგანოების მიერ წარმოადგენილ კონტრაქტებზე, მნიშვნელოვანია როგორც ბაზრის განვითარებისთვის, ისე სრულყოფილი მმართველობის ხელშეწყობისთვის. შესყიდვების სრულყოფილმა პოლიტიკამ შეძლება შეამციროს სახელმწიფო ხარჯები, მოიტანოს დროული შედეგები, ხელი შეუწყოს კერძო სექტორის განვითარებას, შეამციროს დანაკარგები, კორუფცია და მთავრობის არაეფექტურობა.

შესყიდვების სისტემის გაუმჯობესების ღონისძიებები გულისხმობს: (1) სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფილი კანონმდებლობის შემუშავებას, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ევროკავშირის დირექტივებთან და სხვა საერთაშორისო მოთხოვნებთან (მაგალითად, WTO); (2) სახელმწიფო შესყიდვების ცენტრალური ორგანიზაციის (PPO) დაფუძნებას, რომელიც ასუსხისმგებელი იქნება შესყიდვების პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაზე; (3) ხარჯვაზე მართლმსაჯებელი უწყებების შესყიდვებთან დაკავშირებული შესაძლებლობების განვითარებას; (4) PPO-ის მიერ მართული ეროვნული ტრენინგ პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებას; (5) ეფექტური კონტროლისა და საჩივრების განხილვის პროცედურების შემუშავებას.

5. კონტრაქტის გაფორმება კერძო სექტორთან

კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმება გულისხმობს მთავრობის მიერ განხორციელებული ზოგიერთი საქმიანობის კერძო სექტორისათვის გადაცემას. კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმებისას აუცილებელია: (1) კონტრაქტების დეტალური შესწავლა და მათი კონკურენტულ საფუძველზე გაფორმება; (2) გამჭვირვალობისა და მომსახურების ხარისხის დაცვა; (3) ფუნქციონირების ეფექტურობის ტანდარტების განსაზღვრა; (4) კონტრაქტორის საქმიანობის მკაცრი მონიტორინგი. კერძო სექტორთან კონტრაქტის გაფორმებამ შესაძლოა პრობლემები შექმნას იმ ქვეყნებში, სადაც ეკონომიკური გარემო ხელს არ უწყობს კონტრაქტორებს შორის კონკურენციას და კონტრაქტორების საქმიანობა არ კონტროლდება.

6. საღაროს მენეჯმენტი

საღაროს მენეჯმენტს შემდეგი მიზნები გააჩნია: ზოგადად ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელება, ბიუჯეტის შესრულების ეფექტურობის მიღწევა, სახელმწიფო სესხების მინიმუმამდე დაყვანა და რესურსების ალტერნატიული ღირებულების მაქსიმუმამდე გაზრდა.

საღაროს დაგეგმვა მნიშვნელოვანია. იგი გულისხმობს: (1) წლიური ბიუჯეტის შესრულების გეგმის მომზადებას, რომელიც ყოველკვარტალურად უნდა განახლდეს; (2) მოცემული წლიური ბიუჯეტის შესრულების გეგმის ფარგლებში საღაროსა და სესხის აღების თვორი გეგმების მომზადებას; (3) თვორი საღაროს გეგმის შესრულების ყოველკვარტალურ მონიტორინგს. საღაროს თვორი გეგმის მომზადებისათვის აუცილებელია ვალდებულების მკაცრი მონიტორინგი, რათა თავიდან იქნას აცილებული დავალიანებათა დაგროვება ან გადახდის დაყოვნება. განსაკუთრებული შემთხვევების გარდა, საღაროს დაგეგმვა უნდა შეესაბამებოდეს საბიუჯეტო პროგნოზებს.

აუცილებელია მოხდეს საღაროს ნაშთის ცენტრალიზაცია, რაც ზაზინის საერთო ანგარიშის (TSA) მეშვეობით უნდა განხორციელდეს. იგი წარმოადგენს ერთ ან რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებულ ანგარიშს, რომლის საშუალებითაც მთავრობა გადახდებს აწარმოებს. ზაზინის საერთო ანგარიშს უნდა ახასიათებდეს შემდეგი: (1) საღაროს ნაშთის ყოველდღიური ცენტრალიზება; (2) ანგარიშების გახსნა მხოლოდ ზაზინის ნებართვით; (3) ამ ანგარიშებზე ოპერაციების არსებულ კლასიფიკაციის სისტემის მიხედვით აღრიცხვა. გეოგრაფიულად შორს მყოფ ხარჯვაზე მართლმსაჯებელ უწყებებს უნდა გააჩნდეთ დამოუკიდებელი საბანკო ანგარიშები, რომლებიც ავანსების გაცემის საშუალებით იფუნქციონირებს (აქ იგულისხმება, რომ ახალი ავანსის გაცემა მას შემდეგ ხდება, რაც დადასტურდება წინა ავანსის ხარჯვა). ცენტრალიზებული ზაზინის საერთო ანგარიშისა და საზაზინო სისტემის გამოყენებამ არ უნდა გამოიწვიოს ხარჯვაზე მართლმსაჯებელი უწყებების მიერ პროგრამების მართვაზე მართლმსაჯებლობის დაკარგვა. მათ უნდა აწარმოონ საკუთარი საბუღალტრო წიგნები და განხორციელონ აუცილებელი მმართველობითი კონტროლი მაშინაც კი, როცა ნაღდი ფულის მოძრაობა ცენტრალიზებულია.

მიუხედავად იმისა, როგორ არის ორგანიზებული გადასახადების ამოღება ან დანახარჯების დაფარვა, ზაზინა მართლმსაჯებელი უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლების, მათ შორის დამატებითი საბიუჯეტო

ფონდების (თუ ასეთი არსებობს), ყველა საბანკო ანგარიშის ზედამხედველობაზე. როცა კომერციული ბანკები ჩართულნი არიან გადასახადების ამოღების ან დანახარჯების დაფარვის პროცესში, საბანკო ღონისძიებები საზინასთან უნდა იყოს შეთანხმებული.

7. ხეხების აღება

მთავრობის სასესიო პოლიტიკა წინასწარ უნდა იქნას შემუშავებული, ხოლო სესხის აღების გეგმები კი გამოქვეყნდეს. საშუალოვადიანი უცხოური ვალები აღებული უნდა იქნას საბიუჯეტო ან გრძელვადიანი ხარჯებით პროგრამების შესაბამისად. კრედიტისა და სესხების აღების პროცესი მკაცრად უნდა გაკონტროლდეს. სესხის აღება და გარანტიების გაცემა დასამტკიცებლად პარლამენტს უნდა წარუდგინოს და შესაბამის ღონეზე გაკონტროლდეს. ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს სესხების აღებისა და გარანტიების გაცემის საერთო ზღვრებს.

8. შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის სისტემები

შიდა კონტროლი მთავრობის მიერ ხორციელდება იმისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სამინისტროების, უწყებებისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოების ეფექტური ფუნქციონირება (რაც შესაბამისი იქნება მათ მიზნებსა და ამოცანებთან), აგრეთვე, ფლანგვისაგან, თაღლითობისა და არასწორი მართვისაგან დაცვა. იგი მოიცავს სხვადასხვა მექანიზმებს, რომლებიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო და სხვა სტრატეგიული გადაწყვეტილებების შესაბამის ღონეზე განხორციელებას. კერძოდ:

- ფინანსურ ანგარიშგებას;
- ფუნქციონირების ეფექტურობის მონიტორინგს;

მენეჯერებსა და თანამშრომლებს შორის ეფექტურ კომუნიკაციას;

- საბუღალტრო აღრიცხვის კონტროლს;
- პროცესის კონტროლს;
- შესყიდვების კონტროლს.

აუცილებელია მოხდეს სამინისტროებსა და უწყებებში მომუშავე მოხელეთა ფუნქციების ნათლად გამოიყენება იმ თვალსაზრისით, რომ რაც შეიძლება შეიზღუდოს უკანონო ქმედების რისკი. ხარვეზაზე პასუხისმგებელ თითოეულ უწყებას უნდა გააჩნდეს შიდა აუდიტის განყოფილება, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ზემოთ აღნიშნული სისტემებისა და პროცედურების ეფექტურობის შეფასებაზე.

აუცილებელია არსებობდეს ფუნქციონირებად დამოუკიდებელი შიდა აუდიტის/ინსპექტირების მექანიზმი, რომელსაც შესაბამისი მოქმედების სფერო ექნება. მან უნდა დააკმაყოფილოს შემდეგი კრიტერიუმები: (1) იყოს ფუნქციონირებად დამოუკიდებელი; (2) გააჩნდეს აუდიტის ჩატარების შესაბამისი უფლება; (3) იყენებდეს საერთაშორისო ღონეზე აღიარებულ აუდიტურ სტანდარტებს. აუცილებელია არსებობდეს ისეთი სისტემები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება კანონდარღვევითა თვითდასაცავი და მათი მიზეზით დაკარგული თანხების უკან აღბრუნება.

შიდა კონტროლის ეფექტური სისტემის არსებობისათვის აუცილებელია ამ პროცესებში უმაღლესი მმართველობის აქტიური მონაწილეობა და მათ მიერ ვალდებულებების აღება.

9. ეროვნული საფონდო სისტემის შექმნა

ევროკომისია უფრო და უფრო მეტ პასუხისმგებლობას ანიჭებს დახმარების მიმღებ ქვეყნებს ევროკავშირის სახსრების მართვასთან დაკავშირებით. ეროვნული საფონდო სისტემის შექმნა კიდევ ერთი ნაბიჯია ამ მიმართულებით. დახმარების მიმღები ქვეყანა პასუხისმგებელია ევროკავშირში გაწვევრიანებაზე პერიოდში მიღებული სახსრების მართვაზე, მათ შორის DIS სისტემით შესყიდვების წარმოებაზე. სახსრების

არასწორი მართვის ან მათი ბოროტად გამოყენების შემთხვევაში, ევროკომისიამ შესაძლოა ამ სახსრების უკან დაბრუნება მოითხოვოს.

ეროვნული ფონდის სისტემის შემოღების შედეგად, კანდიდატმა ქვეყნებმა სახელმწიფო სახსრების მართვისა და კონტროლის პროცედურების ადაპტირება და განმტკიცება უნდა მოახდინონ. აქ იგულისხმება:

- სალაროს მენეჯმენტის მკაცრი პროცედურების შემოღება, რაც მოიცავს ეროვნული ფონდის სახაზინო სისტემაში გაერთიანებას.
- შესაბამისი შემსრულებელი უწყებებისთვის ამ სახსრების ადმინისტრაციულ და ფინანსურ მართვაზე პასუხისმგებლობის მინიჭება.
- შიდა აუდიტისა და მმართველობითი (შიდა) კონტროლის პროცედურების განმტკიცება.
- მონიტორინგის კომიტეტებისა და პროცედურების შექმნა.
- ეროვნულ საფონდო სისტემაში ჩართული თანამშრომლების (მაგ.: ხაზინის, ეროვნული ფონდის, შემსრულებელი უწყებების, შიდა აუდიტური განყოფილებების/ერთეულების და უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტების თანამშრომელთა) ტრენინგი.
- აუცილებელი დამხმარე კანონმდებლობისა და სახელმძღვანელოების მოშვება.

ეროვნული საფონდო სისტემის მოშვდება ძალზე რთულია და დიდ დროს მოითხოვს. ამ პროცესში ჩართული ყველა სამინისტრო და უწყება სისტემის შემუშავების, თანამშრომელთა ტრენინგების, აუცილებელი სამუშაო ატმოსფეროს შექმნის მონაწილე უნდა იყოს. ამ პროცესების მართვაზე პასუხისმგებლობა, ჩვეულებისამებრ, ფინანსთა სამინისტროს ეკისრება.

ბ. რეფორმის მიმართულებები

ბიუჯეტის შესრულების პროცესი ორი მიმართულებით უნდა განმტკიცდეს. ესენია: დანახარჯების კონტროლის გააქცერება და სახელმწიფო სახსრების ეფექტური ხარჯვის პირობების შექმნა. აუცილებელია ამ ორი განსხვავებული მოთხოვნის შესაფერის ღონეზე დაბალანსება.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში უპირველესი ამოცანა დანახარჯებზე კონტროლის სისტემების განმტკიცებაა. დანახარჯთა ეფექტური კონტროლის წინაპირობაა რეალისტური ბიუჯეტის მოშვება და მასში პერმანენტული ვალდებულებების (მაგალითად, როგორცაა სოციალური დაცვის პროგრამები, ზღუფასები და ა. შ.) გათვალისწინება (იხ. ნაწილი იმ). ბიუჯეტის შესრულებისას განსაკუთრებული ყურადღება შეზღვევს საკითხებს უნდა დაეთმოს:

- სახსრების დროული გაცემა.
- სალაროს საბიუჯეტო ასიგნებების შესაბამისად დაგეგმვა და მიმდინარე ვალდებულებების გათვალისწინება (ბიუჯეტის სრულყოფილად მოშვადების აუცილებელი პირობა). შემოსავლების პროგნოზების გაუმჯობესება.
- სალაროს ნაშთების ცენტრალიზება (ოპერაციითა მონიტორინგის ცენტრალიზებასთან ერთად) TSA-ის საშუალებით.
- საბიუჯეტო ციკლის ყველა ეტაპზე დანახარჯთა ეფექტური კონტროლი (მოუხედავად იმისა, თუ როგორი იქნება კონტროლი: წინასწარი, შიდა თუ გარე).
- ხარჯვითი ციკლის ყველა ეტაპზე (ვალდებულება, შემოწმება და გადახდა) შესაბამისი საბიუჯეტო მონიტორინგი.

- შესყიდვების გამჭვირავლე პროცედურა, რომელიც აღნიშნულ ქვეყნებში უნდა შეესაბამებოდეს ევროკომისიის დირექტივებსა და WTO-ის ვალდებულებებს.

ფინანსთა სამინისტროს გაზრდილი პასუხისმგებლობა პერსონალის დანახარჯების მართვასა და კონტროლთან დაკავშირებით.

კადრებით დაკომპლექტებაზე ზღვრების დაწესება და პერსონალის დანახარჯების შეზღუდვა.

ვალების მენეჯმენტის პროცედურების განმტკიცება.

- შიდა კონტროლის სისტემების განმტკიცება.

ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებში შიდა კონტროლის განყოფილებების შექმნა.

აღნიშნულ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ეროვნული საფონდო სისტემის შექმნის რთულ პროცესს, რომლის საშუალებითაც უნდა მოხდეს ევროკავშირში გაერთიანებამდე გამოყოფილი დახმარებების მართვა.

შეზღვევაში ეტაპები შეიძლება გულისხმობდეს სახელმწიფო სახსრების ეფექტურად გამოყენებას, რაც მოიცავს ბიუჯეტის ერთი თავიდან მეორე თავში ტრანსფერების გაკეთებას; კაპიტალური და საოპერაციო დანახარჯების მომავალ პერიოდში გადატანას. თუმცა, ყოველივე ეს ფინანსთა სამინისტროს მკაცრი კონტროლის ქვეშ უნდა ხორციელდებოდეს. ასევე, უნდა გაუმჯობესდეს ნაღდი ფულის მოძრაობის მართვა და პროგნოზირება.

ნაწილი IV

**საბუღალტრო აღრიცხვა,
ანგარიშგება და აუდიტი**

თავი 11

საბუღალტრო აღრიცხვა

საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემებს გადაწყვეტი როლი ენიჭება ბიუჯეტის მართვის, ფინანსური ანგარიშვალდებულებისა და სტრატეგიის შემუშავებისათვის. სახელმწიფო სახსრების სწორი ხარჯვისათვის აუცილებელია საბიუჯეტო ასიგნებათა გამოყენების ხარჯვითი ციკლის ყველა ეტაპზე აღრიცხვა. მომდინარე სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღების მომავალ ზემოქმედებაზე ფიქრი სტიმულს აძლევს მთავრობას უკეთ აღრიცხოს ვალდებულებები, ხოლო საოპერაციო ეფექტურობაზე ზრუნვა კი ხელს უწყობს იმ სისტემათა განვითარებას, რომელთა საშუალებითაც ხდება პროგრამათა მთლიანი ხარჯების შეფასება და სახელმწიფო აქტივების აღრიცხვა.

ა. საბუღალტრო აღრიცხვის სქემები

1. საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველი

საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველი შეეხება იმ პრინციპებს, რომლებიც განსაზღვრავს, თუ როდის უნდა იქნას აღიარებული ოპერაციები ან მოვლენები ფინანსური ანგარიშგების მიზნებისათვის. საბუღალტრო აღრიცხვის სპექტრი მოიცავს როგორც საკასო, ისე დარიცხვის მეთოდს, ხოლო მათ შორის არსებობს მოდიფიცირებული საკასო და მოდიფიცირებული დარიცხვის მეთოდის რამდენიმე ვარიანტი. მრავალი ქვეყნის საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა არის საკასო და დარიცხვის მეთოდების ნაზავი.

ა. შემოსულებისა და ხარჯების აღრიცხვა საკასო მეთოდით

“საბუღალტრო აღრიცხვის საკასო მეთოდით განისაზღვრება სალაროს რესურსების მოძრაობა. იგი აღიარებს ოპერაციებს მაშინ, როცა მიღებულია ან გადახდილია ნაღდი ფული”¹. საკასო მეთოდით შედგენილი საფინანსო ანგარიშები მოიცავს ნაღდი ფულით მიღებულ შემოსულებს, ნაღდი ფულით გაწეულ ხარჯებს, ნაშთებს პერიოდის დასაწყისში და მისი დასრულების შემდგომ. საკასო მეთოდით წარმოებული ფინანსური ანგარიშგების სისტემას ის უპირატესობა გააჩნია, რომ მარტივია და მისი საშუალებით ადვილია მონეტარულ მონაცემებთან შედარების გაკეთება.

საკასო მეთოდით შედგენილ ანგარიშებში აუცილებლად უნდა იყოს წარმოდგენილი ასიგნებებთან შესაბამისობა, რომლებიც ქვეყანათა უმრავლესობაში საკასო მეთოდის გამოყენებით მზადდება. თუმცა, გამჭვირვალობის მიზნებისათვის ამ ანგარიშებს ასევე, უნდა ერთვოდეს მონაცემები იმ ვალდებულებათა შესახებ, რომლებიც ბიუჯეტის შესრულების შედეგად წარმოიშობა. ამგვარად, იმ ქვეყნებში, სადაც საკასო მეთოდით შემოიღეს, სახელმწიფო საბუღალტრო აღრიცხვას ტრადიციულად ორმაგი მიდგომა გააჩნია: (1) “საბიუჯეტო (ან ასიგნებათა) საბუღალტრო აღრიცხვა”, რომლის დროსაც აღიარდება ასიგნებები და მათი გამოყენება ხარჯვითი ციკლის სხვადასხვა ეტაპებზე (განსაკუთრებით ვალდებულებით ეტაპზე); (2) საკასო მეთოდით წარმოებული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის დამხმარე ელემენტები: (1) გარდამავალი თანხის ან “არამართვადი” ანგარიშები ზოგიერთი ისეთი ვალდებულებისათვის, როგორცაა დავალიანებები, გაუსტუმრებული ანგარიშები, ავანსები და ისეთი ფინანსური აქტივები, როგორცაა ფულადი ხესხების ფორდები და ლიკვიდური ინვესტიციები; (2) ვალდების აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით.

საკასო მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვის გავრცელებული მოდიფიკაცია ფისკალური წლის დასრულების შემდგომ "დამატებითი" პერიოდის განმავლობაში (მაგალითად, 30 ან 60 დღე) საბუღალტრო წიგნების არდახურვაა.¹ რადგან ფისკალური წლის დასაწყისში ნაღდი ფულით წარმოებული ზოგიერთი ოპერაცია წინა ფისკალური წლიდან იღებს სათვებს, ეს მოდიფიკაცია მიზნად ისახავს აღიარებულ ოპერაციებსა და საბიუჯეტო ხარჯთაღრიცხვებს შორის შედარებითობის გაუმჯობესებას. დამატებითი პერიოდი ძირითადად დანახარჯებს (და იშვიათ შემთხვევებში, შემოსავლებს) შეეხება. დამატებითი პერიოდის დროს წარმოებული გადახდები, რომლებიც წინა ფისკალური წლის განმავლობაში წარმოებულ ოპერაციებს უკავშირდება, აღიარებულია, როგორც: (1) წინა ფისკალური წლის დანახარჯები; (2) საღაროს ნაშთის მოძრაობა იმ წლის განმავლობაში, როცა მათ ჰქონდა ადგილი და "წინა წლის საბიუჯეტო დანახარჯების" ანგარიშის დებეტი. "წმინდა" საკასო მეთოდით წარმოებულ საბუღალტრო აღრიცხვასთან შედარებით, ამ მოდიფიკაციას ბიუჯეტის შესრულების პერიოდში წარმოებული გადასახდლებისა და მოკლევადიანი მითხოვნების შესახებ მონაცემების წარმოდგენის უპირატესობა გააჩნია, თუმცა, მხოლოდ ნაწილობრივ. მაგრამ, დამატებითი პერიოდის განმავლობაში ორი საბუღალტრო წიგნის (ერთი მიმდინარე ფისკალური წელიწადის, ხოლო მეორე წინა წლის) ერთდროულად წარმოებამ შესაძლოა გაუგებრობები გამოიწვიოს და ზოგჯერ "შემოქმედებით საბუღალტრო აღრიცხვამდე" მიგვიყვანოს. საბიუჯეტო მონაცემებში ქრონოლოგიურად უნდა შევიდეს ცვლილებები, რათა შესაძლებელი გახდეს ფისკალური და მონეტარული სტატისტიკის შედარება.

ბ. საბუღალტრო აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით

"სრული დარიცხვის მეთოდი აღიარებს ოპერაციებს მაშინ, როცა მათ ადგილი აქვთ, მიუხედავად იმისა, თუ როდის მიიღება ან იხარჯება ნაღდი ფული. შემოსავლები ასახავს იმ თანხებს, რომლებიც მისაღებად წლის განმავლობაში, მიუხედავად იმისა, ისინი ამოღებულია, თუ არა. ხარჯები ასახავს საქონლისა და მომსახურების იმ ოდენობას, რომელიც გამოყენებულა წლის განმავლობაში, მიუხედავად იმისა, გასტუმრებულია თუ არა მათი საფასური ამ პერიოდში. აქტივებზე გაწეული ხარჯები გადავადებული და აღიარებულია მაშინ, როცა აქტივები მომსახურების გაწევისათვის იქნება გამოყენებული" (IFAC, 1991). სრული დარიცხვის მეთოდი² კერძო საწარმოების საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემების (კომპერციული საბუღალტრო აღრიცხვა) მსგავსია.

სრული დარიცხვის მეთოდით შედგენილი საფინანსო ანგარიშები მოიცავს შემოსავლებს, ხარჯებს (მათ შორის ცვეთას), აქტივებს (ფინანსურს და ფიზიკურს, მიმდინარეს და კაპიტალურს), ვალდებულებებს და სხვა ეკონომიკურ ნაკადებს. დარიცხვის მეთოდის ძირითადი დამახასიათებელი თვისებები ამ თავში მოგიყვანებთ იქნება განხილული.

სრული დარიცხვის მეთოდი გამოიყენება პროგრამის მთლიანი ხარჯების შეფასებისთვის, რაც მოიცავს ძირითადი საშუალებების ცვეთას.

რადგან სრული დარიცხვის მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვის წარმოებას მკაცრი მოთხოვნები აქვს, ამიტომ პრაქტიკაში მრავალი მოდიფიკაცია არსებობს, მაგალითად:

- აქტივებისა და ვალდებულებების უმეტესობის დარიცხვის მეთოდის საფუძველზე აღიარება, თუმცა შემოსავლების აღიარება უფრო საკასო მეთოდით ხდება, რადგან პრობლემას წარმოადგენს იმის გამაოგარებლობა, თუ რა უნდა იყოს ამოღებული.

ყველა ვალდებულების აღიარება გარდა ისეთი განსაზღვრული მუხლებისა, როგორცაა საპენსიო ვალდებულებები, სადაც ეს პროგრამები შემოსავლებიდან ფინანსდება.

ყველა აქტივის აღიარება, გარდა ისეთი განსაზღვრული მუხლებისა, როგორცაა ინფრასტრუქტურა, თავდაცვა და კულტურული აქტივები, რომლებიც ჩამოწერილი (ან გახარჯულია) შექმნის ან მშენებლობის მომენტში (მაგალითად, ესპანეთში).

ყველა ძირითადი საშუალების შექმნის ან მშენებლობის დროს ჩამოწერა (მაგალითად, კანადის პროვინციათა უმეტესობაში). ეს მეთოდი ზოგჯერ "მოდიფიცირებული დარიცხვის მეთოდის"³ ან "დანახარჯების მეთოდის" სახელით მოიხსენიება, სადაც ტერმინი "დანახარჯი" SNA93-ის მიერ

მინიჭებული მნიშვნელობის მატარებელია. (SNA93 განახლებული "რესურსების გამოყენებას" (რაც "ხარჯებს" წარმოადგენს და რომლებიც სრული დარიცხვის მეთოდითაა აღიარებული საბუღალტრო აღრიცხვის პერიოდის განმავლობაში) გაწეული "დანახარჯებისაგან", რომლებიც წარმოადგენს იგივე პერიოდის განმავლობაში შექნილი საქონლისა და მომსახურების ღირებულებას). დარიცხვის მეთოდის ეს მოდიფიკაცია არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას პროგრამის მოდელიანი ხარჯების შესაფასებლად, თუმცა მისი გამოყენება უფრო მარტივია, ვიდრე სრული დარიცხვის მეთოდისა. საკასო მეთოდთან შედარებით მას გააჩნია ვადასახდელების მათი გაწევისას და არა გასტუმრებისას აღრიცხვის უპირატესობა (უფრო ზოგადად, ვალდებულებათა შექცევის სქემის უზრუნველყოფა). იგი კარგად ერგება სახელმწიფო საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების ძირითად მოთხოვნებს.

2. საბუღალტრო აღრიცხვის ხაფუძელებს შორის შედარება

ჩანართში II.1. და სქემაში II.1. მოცემულია განხილვები საკასო, სრული დარიცხვის და მოდიფიცირებული დარიცხვის მეთოდებს შორის.

ჩანართი II.1. საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძვლების შედარების მაგალითი

თარიღი	ოპერაცია	თანხა
1996 წლის ოქტ.	ვალდებულება 1996	3,100
1996 წლის ოქტ.	საკანცელარო ნივთების შეკვეთა	1,100
	საოფისე მოწყობილობების შეკვეთა	2,000
	შეუსრულებელი ან გაუქმებული შეკვეთები	100
1996 წლის ნოემ.	მიწოდების შემოწმება 1996	3,000
	საკანცელარო ნივთების შეკვეთა	1,000
	საოფისე მოწყობილობების შეკვეთა	2,000
	გადახდა 1996	500
1996 წლის დეკემ.	1996 წლის ნოემბერში განხორციელებული მიწოდების პირველი ნაწილობრივი დაფარვა	500
	გადახდა 1997	2,500
1997 წლის იანვ.	1996 წლის ნოემბერში განხორციელებული მიწოდების მეორე ნაწილობრივი დაფარვა	1,500
1997 წლის ივნ.	1996 წლის ნოემბერში განხორციელებული მიწოდების საბოლოო ნაწილობრივი დაფარვა	1,000
	საქონლითა და მომსახურებით	
	საბუღალტრო 1996-2001	3,000
1996 წლის ნოემ-დეკ.	საკანცელარო ნივთების ხარჯვა	300
		(700 მარაგი)
1997 წლის იანვ-დეკ.	საკანცელარო ნივთების ადრე გაკეთებული მარაგების ხარჯვა	700
1997-დან 2001-მდე	საოფისე მოწყობილობის ცვლა	400 წელ-ში

საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველი	ანგარიში	ღებები	კრედიტი
<p>1996 წელი</p> <p>საღარი</p> <p>დარიცხვის მეთოდის მოდიფიკაცია: დანახარჯების მეთოდი</p> <p>სრული დარიცხვის მეთოდი.</p>	<p>დანახარჯები საკასო მეთოდით საღარი-ბანკი (გადახდები)</p> <p>დანახარჯები მიმდინარე დანახარჯები: საკანცელარო ნივთების მიწოდება კაპიტალური დანახარჯები: საოფისე მოწყობილობების შეტანა ვალდებულებების ცვლილება (მიწოდებას მიწვევს გადახდა) საღარი-ბანკი (გადახდა) ფიზიკური აქტივების ცვლილება შეტანილი ან ჩამოწერილი მოწყობილობები</p> <p>ზარეები (საკანცელარო ნივთების გამოყენება) ფიზიკური აქტივების ცვლილება სასაქონლო-მატერიალური მარაგები: საკანცელარო ნივთების მარაგები შეტანილი საოფისე მოწყობილობები ვალდებულებების ცვლილება (მიწოდებას მიწვევს გადახდა) საღარი-ბანკი (გადახდა)</p>	<p>500</p> <p>3,000</p> <p>1,000</p> <p>2,000</p> <p>2,000</p> <p>300</p> <p>2,700</p> <p>700</p> <p>2,000</p> <p>500</p>	<p>500</p> <p></p> <p>2,500</p> <p>500</p> <p>2,000</p> <p></p> <p></p> <p></p> <p>2,500</p>
<p>1997 წელი</p> <p>საღარი</p> <p>დარიცხვის მეთოდის მოდიფიკაცია: დანახარჯების მეთოდი</p> <p>სრული დარიცხვის მეთოდი</p>	<p>დანახარჯები საკასო მეთოდით საღარი-ბანკი (გადახდები)</p> <p>დანახარჯები ვალდებულებების ცვლილება (1996 წელს განხორციელებული მიწოდების გასტუმრება) საღარი-ბანკი (გადახდები)</p> <p>ზარეები საკანცელარო ნივთების გამოყენება მოწყობილობის ცვლა ფიზიკური აქტივების ცვლილება ვალდებულებების ცვლილება (1996 წელს განხორციელებული მიწოდების გასტუმრება) საღარი-ბანკი (გადახდები)</p>	<p>2,500</p> <p>2,500</p> <p>0</p> <p>2,500</p> <p>1,100</p> <p>700</p> <p>400</p> <p>2,500</p>	<p></p> <p></p> <p></p> <p>2,500</p> <p></p> <p>1,100</p> <p></p> <p>2,500</p>
<p>1998-2001 წლების პერიოდი</p> <p>სრული დარიცხვის მეთოდი</p>	<p>ზარეები ფიზიკური აქტივების ცვლილება (ცვლა)</p>	<p>1,600</p>	<p>1,600</p>

სექციაში 11.1. ნაჩვენებია, რომ დარიცხვის მეთოდით წარმოებულ საბუღალტრო აღრიცხვას ანგარიშ-ფაქტურათა ანალიზი ესაჭიროება, რათა განისაზღვროს: (1) ფიზიკური აქტივების ზრდა (რომლებიც დარიცხვის მეთოდის განსაზღვრული მოდულიკაციების შესაბამისად შეიძლება დაუყოვნებლივ ჩამოიწეროს); (2) სხვა საკონტრაქტო გადახდები (მაგალითად, ცვლილებები საავანსო გადახდების ანგარიშში). იმისდა მიუხედავად, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის რა სისტემა იქნება გამოყენებული, ანგარიშ-ფაქტურათა ანალიზი აუცილებელია განსაკუთრებით სამოქალაქო სამშენებლო სამუშაოებისათვის, რადგან საკონტრაქტო გადახდების გარეშე განსხვავდება სამუშაოების განრიგისაგან. სრული დარიცხვის მეთოდი მოითხოვს ხარჯების დეტალურ ანალიზს. ამისათვის კი საჭიროა შესაფერისი ფინანსური მმართველობითი სისტემის არსებობა, რომელიც არ დაეყრდნობა მხოლოდ ტრადიციულ საბიუჯეტო მმართველობით ინფორმაციას.

საბუღალტრო აღრიცხვის მოთხოვნები დამოკიდებულია პროგრამებსა და უწყებებზე. “შეაერთებმა და მათმა უწყებებმა შესაძლოა ანგარიშგება სხვადასხვა მეთოდების საფუძველზე აწარმოონ, რათა დააკმაყოფილონ განსხვავებული მოთხოვნები. ყველაზე უფრო მისაღები მეთოდი განსაზღვრულ სიტუაციაში დამოკიდებული იქნება ერთეულის დამახასიათებელ თვისებებზე, ანგარიშის ტიპსა და მიზანზე, ფინანსური საინფორმაციო სისტემების შემუშავების ხარვეზსა და სარგებულზე. ხარვეზი იზრდება, როცა ხდება საკანო მეთოდთან სრული დარიცხვის მეთოდზე გადასვლა. ეს ხარვეზი უნდა შეფასდეს ამ ინფორმაციით მისაღებ სარგებელთან მიმართებაში” (IFAC, 1991). სრული დარიცხვის სისტემა შესაძლოა საჭირო იყოს იმ უწყებისათვის, რომელიც ეწევა მომსახურებას, ახორციელებს კომპიუტერულ საქმიანობას, ამ მეთოდზეა სრული ანგარიშგება სახელმწიფო აქტივებისა და ვალდებულებების მართვაზე. IFAC-ში (1991) აღნიშნულია: “მაშინ, როცა სრული დარიცხვის მეთოდი მისაღებია ფუნქციონირების ეფექტურობაზე ანგარიშგებისათვის აქტივების მენეჯმენტის და დანახარჯთა ეფექტურობის თვალსაზრისით, იგი შესაძლოა მიუღებელი იყოს ანგარიშგებისათვის იმ შემთხვევაში, თუ ფუნქციონირების ეფექტურობის სხვა კრიტერიუმები უფრო მნიშვნელოვნადაა მიჩნეული. მაგალითად, ერთეულის დამტკიცებულ ბიუჯეტთან შესაბამისობაზე [ვარდა იმ შემთხვევისა, როცა იგი დარიცხვის მეთოდით იყო აღრიცხული] ყურადღების გამახვილებით ნაღდი ფულის მოძრაობას უფრო მეტი მნიშვნელობა მიენიჭება”.

როგორც მოგვიანებით იქნება ამ თავში განხილული, დეტალური “საბიუჯეტო საბუღალტრო აღრიცხვის” (ან “ასიგნებათა საბუღალტრო აღრიცხვის”) პროცედურა, რომელიც ხარვეზითი ციკლის სამ ეტაპს მოიცავს (ვალდებულება, შემოწმება და გადახდა), საბუღალტრო აღრიცხვის ყველა სისტემის განმსაზღვრელი უნდა იყოს. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის ზარისხის ანალიზის მიზნით, აუცილებელია სხვა ფაქტორებთან ერთად შემდეგი საკითხების განხილვა:

- როგორ აღრიცხება ასიგნებათა გამოყენება? ხარვეზითი ციკლის რომელ ეტაპზე ხდება მათი ანგარიშებში აღრიცხვა? როგორ განისაზღვრება ვალდებულება?
- დამატებითი პერიოდის განმავლობაში (თუ ასეთი არსებობს) რომელი ოპერაციების აღიარება ხდება დანახარჯებად? რა პროცედურების საშუალებით ხდება საბუღალტრო წიგნების ლიად დატოვება და მათი დახურვა? ხდება თუ არა გადახდების ანგარიშებში შეტანა გადახდის მომენტში?
- მოიცავს თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა ყველა სახელმწიფო უწყებას (მათ შორის დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების მართვას, თუ ასეთი არსებობს)?
- რომელი ვალდებულებების აღიარება ხდება, მხოლოდ ბიუჯეტის შესრულების დროს წარმოშობილის, თუ სხვა ვალდებულებებისაც (მაგალითად, საქენსო ვალდებულებები და დასაფარი ვალდებულებები)?

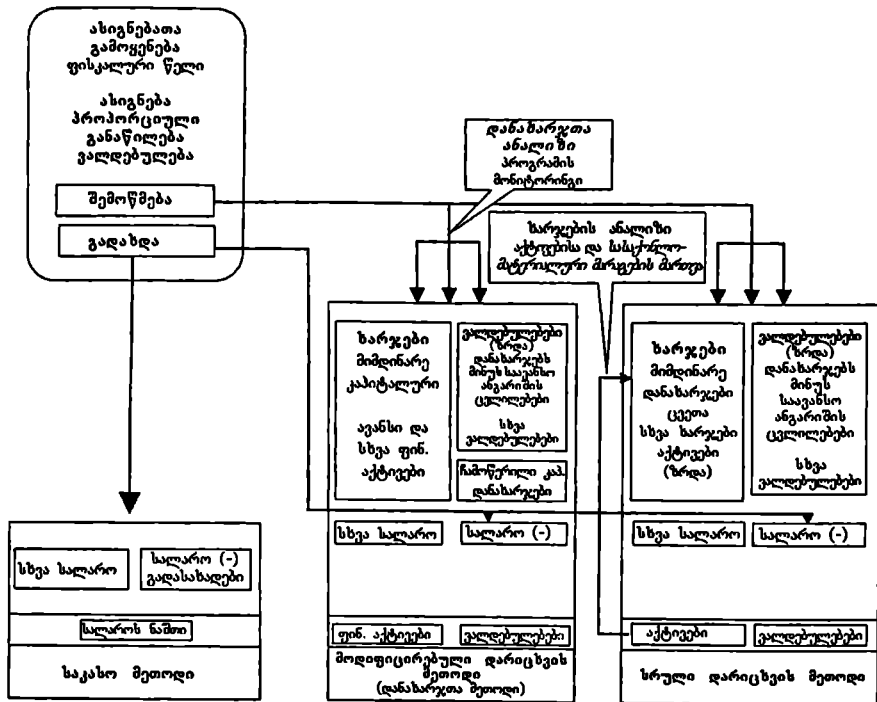
• ხდება თუ არა გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების აღრიცხვა და გამოაშკარავება?

ხდება თუ არა ფინანსური აქტივების აღრიცხვა?

ხდება თუ არა სახელმწიფოს ფიზიკური და სხვა აქტივების გამოყენების რეგისტრაცია?

- ნათლად არის თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტები და პროცედურები განსაზღვრული?

სქემა 11.1 საკასო და ღარიცხვის მეთოდების ვარიანტები

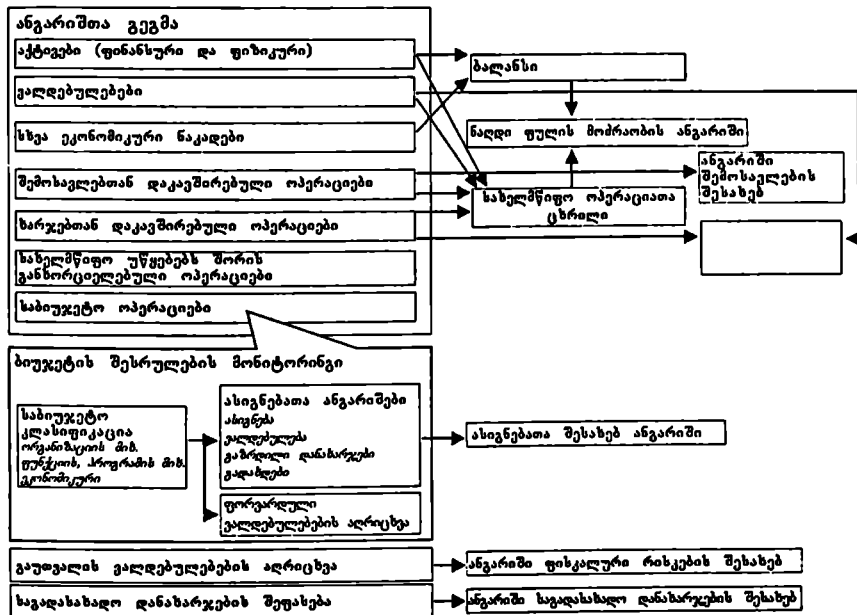


3. ანგარიშთა გეგმა და მთავარი საბუღალტრო წიგნი

ანგარიშთა გეგმა წარმოადგენს ოპერაციათა და მოვლენათა (გადახდები, შემოსავლები, ცვეთა, ზარალი და ა. შ.) კლასიფიკაციას მათი ეკონომიკური, სამართლებრივი ან საბუღალტრო ბუნების მიხედვით. იგი განსაზღვრავს საბუღალტრო ბუღალტერიის მიერ მთავარი საბუღალტრო წიგნის ორგანიზებას. ანგარიშთა გეგმა არის ოპერაციებისა და მოვლენების აღრიცხვის სქემა, რაც მიზნად ისახავს მთავრობის საოპერაციო შედეგებისა და ფინანსური მდგომარეობის მიმოხილვას, ასევე, ფინანსური ანგარიშების მოთხოვნებთან აუცილებელი კავშირის დამყარებას. მეოთხე თავში განხილული საბუღალტრო კლასიფიკაციის სისტემა განსაზღვრავს ანგარიშთა გეგმის იმ ანგარიშებისა და ქვეანგარიშების სტრუქტურას, რომლებიც საბუღალტრო ოპერაციებთან არის დაკავშირებული. სქემაში 11.2. ილუსტრირებულია ანგარიშთა გეგმა და მისი კავშირი მეთორმეტე თავში განხილულ ძირითად საფინანსო ანგარიშებთან.

საბუღალტრო აღრიცხვის საკასო მეთოდის შესაბამისად, ანგარიშთა გეგმა ხშირად იფარგლება გადახდებისათვის საჭირო საბუღალტრო ანგარიშებით, შიდა საფინანსო ოპერაციების გადატანისათვის აუცილებელი რამდენიმე ანგარიშით და ვალდებულებითი ანგარიშებით (ან ვალდებულებებისათვის საჭირო დამხმარე საბუღალტრო წიგნებით). საბუღალტრო აღრიცხვის ღარიცხვის მეთოდის შესაბამისად, შემოწმების უტაპის დანასარეუბი ვალდებულებებზე არის აღიარებული. შესაბამისად, ისინი უნდა აღირიცხოს მთავარ საბუღალტრო წიგნში, რომელიც მოიცავს აქტივების, ვალდებულებების, დანასარეუბების, ზარების, შემოსავლების და ა. შ. ანგარიშებს.

სქემა 11.2 ანგარიშთა გეგმა და საფინანსო ანგარიშები



სასურველია, რომ ანგარიშთა გეგმა მოიცავდეს აქტივებისა და ვალდებულებების ანგარიშებს მაშინაც კი, როცა იგი არ აერთიანებს საბუღალტრო აღრიცხვას სრული დარიცხვის მეთოდით. ეს ინფორმაცია საჭიროა ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების მონიტორინგისათვის. იგი ხელს შეუწყობს სრული დარიცხვის მეთოდზე გადასვლას.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანა უკვე აღრიცხავს აქტივებსა და დანახარჯებს (შემოწმების ეტაპზე). თუმცა, მათი საბუღალტრო აღრიცხვის სტრუქტურაში სტრუქტურული დევიაციები არსებობს. მაგალითად, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე რამდენიმე ქვეყანაში საკასო მეთოდით შედგენილი ანგარიშთა გეგმა ხაზინის მიერ იმართება მაშინ, როცა ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები დარიცხვის მეთოდით წარმოებულ საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემას იყენებენ. ამგვარად, ხაზინა არ ახდენს დავალიანებათა შესახებ მონაცემების სისტემატურ წარდგენას, თუმცა ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ ხდება დანახარჯების აღრიცხვა შემოწმების ეტაპზე. ასეთ სიტუაციაში დეტალური ანგარიშთა გეგმა ხელს შეუწყობს საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის უნიფიცირებას.

საფინანსო ანგარიშები მზადდება ანგარიშთა გეგმაში განსაზღვრული კატეგორიების საფუძველზე. საბუღალტრო წიგნებს ან მონაცემთა ბაზას, სადაც ველა ოპერაცია ანგარიშთა გეგმის (მათ შორის საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სისტემის) მიხედვით არის ჩაწერილი, მთავარი საბუღალტრო წიგნი ეწოდება. კომპიუტერიზებული გაერთიანებული ფინანსური მართვის სისტემის საშუალებით თითოეული ოპერაცია შეიძლება ჩაწეროს საბუღალტრო აღრიცხვის, ბიუჯეტის შესრულების ან ფინანსური ჩანაწერების აღრიცხვის სისტემაში.

ბ. სახელმწიფო აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით

დარიცხვის მეთოდების განხილვით შესაძლებელი ხდება სახელმწიფო აღრიცხვის სისტემის გაუმჯობესების გზების დასახვა. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ყველა ქვეყანამ თანდათანობით უნდა გააუმჯობესოს ვალდებულებათა აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდის პრინციპების შესაბამისად, ხოლო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა კი შეძლონ ფისკალური დეფიციტის ევროკავშირის სტანდარტების (ESA95) შესაბამისად შეფასება. და მაინც, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში სრული დარიცხვის მეთოდით სახელმწიფო აღრიცხვის განხორციელება სახელმწიფოს ფინანსური ანგარიშგებისათვის პრობლემურად ამოცანებს უკრძალავს არ მიეკუთვნება. ამგვარად, ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობაში ცენტრალური ხელისუფლების ფინანსური ანგარიშგებისა და სახელმწიფო აღრიცხვის სისტემა არ მუშაობს სრული დარიცხვის მეთოდით, მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ ეროვნული ანგარიშები ESA95-ს სტანდარტების შესაბამისად მზადდება, რომლებიც დარიცხვის მეთოდით იწარმოება.

1. ფონდები და ნაკადები

სახელმწიფო აღრიცხვის დარიცხვის მეთოდი აღიარებს ფონდებს (აქტივებსა და ვალდებულებებს) და ნაკადებს. ფონდები შეეხება აქტივებისა და ვალდებულებების რეზერვებს, აგრეთვე, საკუთარი კაპიტალის განაგარისშენებს, რომელიც წარმოადგენს აქტივებისა და ვალდებულებების მთლიან ღირებულებებს შორის სხვაობას. ნაკადებში იგულისხმება ეკონომიკური ღირებულების შექმნა, ტრანზფორმაცია, გადაცემა ან გადაცემა, ასევე, საკუთარი კაპიტალის გაზრდა ან შემცირება. SNA93-სა და GFS 2000-ის სახელმძღვანელოები განასხვავებენ ნაკადების ორ სახეობას: საოპერაციო ნაკადებსა და სხვა ეკონომიკურ ნაკადებს. ოპერაციას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს ორგანიზაციებს შორის (მაგალითად, ორ სამინისტროს ან უწყებას შორის) ან ერთი ორგანიზაციის ფარგლებში. იმ ოპერაციის მაგალითი, რომელსაც ადგილი ერთი ორგანიზაციის ფარგლებში აქვს, ძირითადი კაპიტალის ცვლილებაა. ოპერაციები შეიძლება განხორციელდეს როგორც ნაღდი ფულით, ისე ნატურით, ან ბარტერული გაცვლით. "სხვა ეკონომიკურ ნაკადებში" იგულისხმება აქტივებისა და ვალდებულებების მოცულობის (მაგალითად, როგორცაა აქტივების განადგურება ბუნებრივი კატასტროფების მიზეზით) ან ღირებულების (როგორცაა უცხოური ვალუტის კურსის ცვლილება) ობიექტური ცვლილება, რომლებიც "აქტივების ფლობით მიღებული მოგება/ზარალისა" და "გადაფასების" სახელით მოიხსენიება.

GFS 2000-ში საოპერაციო და არასაოპერაციო ნაკადები ორ განსხვავებულ საფინანსო ანგარიშებში აღირიცხება. ტერმინი "შემოსავალი" იმ ოპერაციათა აღსანიშნავად გამოიყენება, რომლებიც ზრდის საკუთარ კაპიტალს, ხოლო ტერმინი "ზარალი" კი იმ ოპერაციებს აღნიშნავს, რომლებიც საკუთარ კაპიტალს ამცირებს. თუმცა, ტერმინები "ზარები" და "შემოსავლები" ზოგჯერ როგორც ოპერაციების, ისე სხვა ეკონომიკური ნაკადების აღსანიშნავად გამოიყენება.⁶

ზოგიერთ ქვეყნებში, სადაც დარიცხვის მეთოდს იყენებენ, აქტივები ფასდება მათი ისტორიული ღირებულების საფუძველზე მინუს აკუმულირებული ცვლილება, ან მათი გადაფასება პერიოდულად ხდება. აქტივის გაყიდვის ან გადაცემისას, როგორც წესი, გაყიდვის ფაქტობრივი ფასი და აქტივის საბალანსო ღირებულება განსხვავებულია. ეს სხვაობა აისახება, როგორც რეალიზაციით მიღებული მოგება ან ზარალი. ამისგან განსხვავებით, GFS 2000-ი ითხოვს ყველა აქტივისა და ვალდებულების საბაზო ღირებულებით შეფასებას და შესაბამისად, ყოველწლიურად მათ მიმდინარე ფასების მიხედვით გადაფასებას. ყოველივე ამის შედეგად, GFS-ის ანგარიშებში ერთი პერიოდთან შედარებით აქტივებისა და ვალდებულებების ღირებულებაში ცვლილებები სხვა ეკონომიკურ ნაკადებზე განიხილება, მაგრამ აქტივების გაყიდვისას ან ვალდებულების გაუქმებისას მათი ზარებად ან შემოსავლებად აღიარება არ ხდება (IFAC, 2000). აქტივების შეფასების სხვა მეთოდებს მიეკუთვნება "ძირითადი კაპიტალის აღდგენითი ღირებულება" და "სამომხმარებლო ღირებულება".

2. შემოსავლები

GFS 2000-ში შემოსავლებთან დაკავშირებული ოპერაციები მოიცავს გადასახადებს, სოციალურ შენატანებს, სხვა მთავრობებისაგან ან საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან მიღებულ გრანტებს და სხვა ისეთ შემოსავლებს, როგორცაა საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია, სარგებელი, საურთავები და ჯარიმები.⁷

მამნი, როცა საკასო მეთოდი აქტივების რეალიზაციას შემოსავლად აღიარებს, სრული დარიცხვის მეთოდის შესაბამისად, აქტივის რეალიზაცია არ წარმოადგენს შემოსავლების მიღებასთან დაკავშირებულ ოპერაციას, რადგან იგი შემოქმედებს არ ახდენს საკუთარ კაპიტალზე. მაგალითად, საოფისე შენობის გაყიდვა ან სახელმწიფო კორპორაციის პრეავტიზება არ განისაზღვრება შემოსავლის მიღებად.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, დარიცხვის მეთოდი აღიარებს ოპერაციათა შედეგებს და სხვა მოვლენებს იმ პერიოდში, როცა მათ ადგილი აქვთ, მიუხედავად იმისა, თუ როდის ხდება მათთან დაკავშირებული ნაღდი ფულის მიღება. ამგვარად, ყველა გადასახადი უნდა აღირიცხოს იმ საქმიანობებთან, ოპერაციებთან ან სხვა მოვლენებთან ერთად, რომლებიც წარმოშობს გადასახადების გადახდის ვალდებულებას. მაგალითად, საქონლის რეალიზებასთან დაკავშირებული გადასახადი უნდა აღირიცხოს მამნი, როცა რეალიზაციის აქვს ადგილი. საშემოსავლო გადასახადები და სოციალური შენატანები, რომლებიც შემოსავლებს ეფუძნება, უნდა აღირიცხოს იმ პერიოდში, როცა ხდება შემოსავლების მიღება. თუმცა, გადასახადის აღიარება უნდა მოხდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს მისი ამოღების ალბათობა და თუ შესაძლებელია მისი მოცულობის ზუსტად განსაზღვრა. იმისათვის, რომ მოხდეს მისი აღიარება, გადასახადის გადახდას თან უნდა ერთვოდეს შესაბამისი დოკუმენტები (მაგალითად, გადასახადი დაბეგრის დოკუმენტი, ანგარიშ-ფაქტურა ან დეკლარაცია) და პრაგმატიზმი, თუ როდის მოხდება მისი ამოღება. თუმცა, რადგან შესაძლებელია დროის დიდი მონაკვეთი ჰყოფდეს საანგარიშო პერიოდის ბოლოსა და იმ დროს, როცა მოხერხდება ფაქტური საგადასახლო ვალდებულების განსაზღვრა, პრაქტიკული თვალსაზრისით უკეთესი იქნება, თუ ასეთი გადასახადების შესახებ მონაცემები ისეთ საფუძველზე შეგროვდება, რომელიც სრულად არ შეესაბამება დარიცხვის მეთოდს.

იმ ინვესტიურ ქვეყნებში, სადაც დარიცხვის მეთოდს იყენებენ, შემოსავლების მიღებასთან დაკავშირებული ოპერაციების აღიარების დრო განსხვავებულია. იმ ქვეყნებში, სადაც გადასახადების ამოღების პრობლემებია და საგადასახლო დავალიანებები გროვდება, "ანალიტიკური და სტრატეგიული მიზნებისათვის შესაძლოა უკეთესი იყოს დაუფარავი საგადასახლო ვალდებულების იგნორირება და ფაქტური გადახდილი გადასახადების განსაზღვრით შემოფარგვლა".⁴ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში უზგოებში იქნება, თუ საფინანსო ანგარიშებში შემოსავლების გამაღაწეება საკასო მეთოდის გამოყენებით მოხდება. (ასევე, საჭირო იქნება გადასახადის გადამხდლებისა და საგადასახლო დავალიანებების აღირიცხვის სისტემები და მონაცემთა ბაზები). ნებისმიერ შემთხვევაში, საფინანსო ანგარიშებში ნათლად უნდა იქნას მითითებული, თუ როგორ საფუძველზე ხდება საგადასახლო მონაცემების აღირიცხვა. როცა ხდება დარიცხვის მეთოდის გამოყენება, აუცილებელია საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საკასო მეთოდით ამოღებული შემოსავლების აღნიშვნა და აღირიცხავი შემოსავლის ფაქტურად მიღებულთან შედარება.

შემოსავლების მიღებასთან დაკავშირებული ოპერაციების გარდა, სხვა ეკონომიკური ნაკადები, რომლებიც ზრდის აქტივებს ან ამცირებს ვალდებულებებს, მოიცავს აქტივების რეალიზაციით მიღებულ მოგებას (სარეალიზაციო ღირებულების აქტივების საბლანსო ღირებულებასთან შედარება), აქტივების გადაფასებას, ჩამოწერილ ვალებს და ა. შ.

3. ხარჯები

ა. ძირითადი ხარჯები

ხარჯებთან დაკავშირებული ოპერაციები შემდეგ მუხლებს მოიცავს:

- პერსონალის ხარჯები, მათ შორის საქონის ვალდებულებები.
- საანგარიშო პერიოდში გამოყენებული საქონელი და მომსახურება (მათ შორის კაპიტალური აქტივების ცვეთა).
- სარგებელი და სხვა ფინანსური ხარჯები.

სახელმწიფო სუბსიდიები, გრანტები და ტრანსფერები.

კაპიტალური დანახარჯი ხარჯს არ წარმოადგენს. უფრო მეტიც, რადგან საამშენებლო სამუშაოების ანაზღაურების გრაფიკი სისტემატურად არ შეესაბამება სამუშაოების შესრულების განრიგს, ფიზიკური აქტუების საბუღალტრო ზრდა შესაძლოა საგრძნობლად განსხვავებულად განსწავებულად პერიოდის განმავლობაში გადაამდგარი გადასახდელებისაგან.

ბ. საქონლი ხარჯები

ყველაზე გავრცელებული ფისკალური ანალიზები საქონლი შენატანებს შემოსავლების მუხლად განიხილავენ, ხოლო პენსიის გადახდას კი - ხარჯად. თუმცა, დაუფინანსებელ სახელმწიფო საქონლი სქემებში წარმოებულმა ოპერაციებმა მომავალში შესაძლოა მნიშვნელოვანი ფისკალური ზემოქმედება იქონიოს. ყოველწლიურად სახელმწიფო სამსახურში მყოფი თანამშრომლები მოიპოვებენ მომავალში პენსიის მიღების უფლებას. ამ სამომავლო საქონლი ვალდებულებების გათვალისწინება რამდენიმე ქვეყანაში ხარჯებად არის აღიარებული. საქონლი ვალდებულებები უდრის მომავალი პენსიების გადახდის სადაზღვევო ღირებულებას (რომელიც განსაზღვრული ეკონომიკური და დემოგრაფიული პროგნოზების საფუძველზე არის განგარიშებული). თუ საქონლი შენატანების გადახდა საქონლი ფონდში ხდება და ისინი საქმარისი თანამშრომელთა პენსიების გასატურებლად, სქემა სრულად დაფინანსებულად ითვლება, ხოლო მთავრობისათვის გაზრდილი ვალდებულებები კი უმნიშვნელოა. თუ სახელმწიფო პენსიის "ხელფასის მიღებისას გადასახდების გადახდის" სისტემით იხდის, ან თუ სისტემა ნაწილობრივ არის შენატანებზე დამოკიდებული (თუ შენატანები ხარჯებზე უფრო დაბალია), ითვლება, რომ სქემა დაუფინანსებელი ან ნაწილობრივ დაფინანსებულია. ასეთ შემთხვევებში, საქონლი ვალდებულება შესაძლოა მნიშვნელოვანი იყოს.

საქონლი ვალდებულებების შესრულება მნიშვნელოვანია სტრატეგიის ფორმულირებისათვის. მისი საშუალებით შესაძლებელია, მაგალითად, იმის გამოვლინება, ხდება თუ არა ფისკალური დეფიციტის პრობლემის სამომავლოდ გადადება იმის ნაცვლად, რომ იგი დაუყოვნებლივ იქნას გადაჭრილი. სირთულეების წინაშე მდგარი მთავრობები ცდილობენ მოკლევადიანი ნაღდი ფულის დეფიციტის გრძელვადიანი ვალდებულებების გაზრდის გზით მოგვარებას. მაგალითად, განვითარებულ ქვეყნებში ზოგჯერ მთავრობები იძლევიან ხელფასების გაზრდის ნაცვლად პენსიების გაზრდის პირობას (იხ. პილირის ნაშრომი, 1997), ან იღებენ შემოსავლებს სახელმწიფო საწარმოებიდან მათი საქონლი ვალდებულებების ბიუჯეტში გადაარიცხვის ნაცვლად. თუმცა, რეალობაში საქონლი ვალდებულებებისა და ხარჯების აღიარება პრობლემებს ქნის. საქონლი ვალდებულებები შეფასებას შესაბამის ტექნიკური შესაძლებლობების არსებობა სჭირდება. ამ შეფასებას წშირად აკრიტიკებენ, რაც ასეთ გამოთვლებს პოლიტიკური და სხვა მიზნებისათვის მანიპულირების იარაღად აქცევს.²

ეს შენიშვნები გავაზარბს გარდამავალი ეკონომიკის მჭიდვ ქვეყნებში საქონლი შენატანების შემოსავლად, ხოლო პენსიის გადახდის ხარჯად პირობითად აღიარების მეთოდის გამოყენებას, თუმცა პარალელურად უნდა მიდინარეობდეს საქონლი ვალდებულებების ღირებულების შეფასება. თუ ეს შეფასება სანდოა, მაშინ საქონლი ვალდებულებები შესაძლებელია მოცემულ იქნას საფინანსო ანგარიშების შენიშვნების მუხლებში კალკულაციისა და პროგნოზების განმარტებასთან ერთად.

გ. საქონლისა და მომსახურების გამოყენება

ხარჯები მოიცავს პერიოდის განმავლობაში შექმნილი საქონლისა და მომსახურების, სასაქონლო-მატერიალური მარაგების გამოყენებას და ძირითადი კაპიტალის ცვეთას. სრული დარიცხვის მეთოდი გამოიყენება გაწეული მომსახურების მთლიანი ხარჯების დასადგენად იმ მიზნით, რომ შეფასდეს საქმიანობისა და მომსახურების ეფექტურობა. მთლიანი ხარჯების განსაზღვრებისთვის (რაც მოიცავს ცვეთას) აუცილებელია სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებლის (მათი სუბსიდირების ელემენტის (თუ ასეთი არსებობს)) ან კაპიტალტვედი პროგრამების ხარჯების სწორი შეფასება. სხვა პროგრამებისათვის, სრული ინფორმაციის აღრიცხვითა და ანგარიშების საშუალებით პრაქტიკულად მიღებული სარგებელი, კითხვის ნიშნის ქვეშაა. ასეთი ინფორმაციის მოპოვების ხარჯები შეფარდებულ უნდა იქნას ამ მონაცემებიდან მისაღებ სარგებულთან.

პროგრამის მთლიანი ხარჯების სწორად შეფასებისათვის სხვადასხვა საქმიანობების მიერ განაწილებული დანახარჯები და ზედნადები ხარჯები თითოეული პროგრამისათვის ცალკე-ცალკე უნდა გამოიყოს. (ხარ-

ჯების განსაზღვრის საკითხი ამ თავის ბოლო ნაწილში განხილული).

დ. ტრანსფერები

სახელმწიფო ტრანსფერები მოიცავს სამთავრობო უწყებებზე ან საერთაშორისო ორგანიზაციებზე გაცემულ გრანტებს, საწარმოებისათვის სუბსიდიების გამოყოფასა და აქტივების გადაცემას, შინამეურნეობებისათვის ან არამომგებიანი ორგანიზაციებისათვის გადარიცხვების წარმოებას. ტრანსფერის აღიარებისათვის აუცილებელია მოხდეს იმის შეფასება, რეალურად არსებობს თუ არა ვალდებულება; ნებადართულია თუ არა ტრანსფერი, შესაძლებელია თუ არა ბენეფიციართა ჯგუფის განსაზღვრა და ა. შ. ეს საკითხები განხილვას ექვემდებარება. ასეთი შეფასებები, ყველაზე მცირე, უწინშენლოვანესი ტრანსფერების გაკეთების დროს უნდა მოხდეს. მიუხედავად იმისა, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის რომელი მეთოდი იქნება გამოყენებული, აუცილებელია მოხდეს იმ ვალდებულებების შეფასება, რომლებიც საგარეო ვალდებულებებისაგან წამოიშობა (მაგალითად, საერთაშორისო ორგანიზაციებში გადასარიცხი შენატანები), ასევე, ისეთ სფეროებში არსებული ხარჯები, რომელიცაა სოციალური დახმარება.

მათვარიის მიერ გაცემული სესხები შესაძლოა მოიცავდეს საპროცენტო სუბსიდიებს, რომელიც შეიძლება უკან არ იქნას დაბრუნებული. დარიცხვის მეთოდის შესაბამისად, საპროცენტო სუბსიდა უნდა აღირიცხოს, ხოლო მოვალეთა მიერ მისი გადაუხდელობის რისკი კი შეფასდეს. ეს მეთოდი განამტკიცებს პირველ თავში გამოთქმულ მოსაზრებას ამ სესხების ბოუჯეტში ჩართვის შესახებ, თუმცა იგი მის ადგილს ვერ დაიკავებს. სესხები ყოველთვის უნდა დამტკიცდეს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.

4. ფულადი ვალდებულებები

ფულადი ვალდებულება განისაზღვრება, როგორც “მომავალში რესურსების სავარაუდო გადინება წარსულში განხორციელებული ოპერაციის ან მოვლენის შედეგად”.¹⁰ ფულადი ვალდებულებები ძირითადად შემდეგ კატეგორიებს მოიცავს: (1) კრედიტორული ანგარიშები; (2) სხვა ვაზნდოლი ვალდებულებები, მაგალითად, პენსიები; (3) გაუსტუმრებელი ვალდებულებები. ვალდებულებას შედეგად მოჰყვება ფულადი ვალდებულების წარმოშობა მაშინ, როცა მეორე მხარე შეასრულებს კონტრაქტთა გათვალისწინებულ პირობებს.

შესაბამისი დონის მმართველობითი სისტემების და პროცედურების არსებობა აუცილებელია გადასახდელების მართვისა და ბოუჯეტში დაუფინანსებელი ვალდებულებების უკეთ გათვალისწინებისათვის. ვალდების მენეჯმენტთან დაკავშირებული საკითხები მეტხრე თავშია განხილული. სხვა ვალდებულებები, რომლებსაც საბუღალტრო აღრიცხვის დარიცხვის მეთოდი მოიცავს, შეეხება სახელმწიფო პენსიებთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს (მათ შორის ფარულ ვალდებულებებს, რომლებიც დამოუკიდებელ საპენსიო სქემებთან არის დაკავშირებული), რომელსაც მთავრობა მხარს დაუჭერს იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ვერ შეძლებენ ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას.

გაუთვალისწინებელი ვალდებულება პოტენციური ვალდებულებათა, რომელიც დამოკიდებულია მომავალ მოვლენაზე, რაც წარმოიშობა წარსულში განხორციელებული ოპერაციიდან. დარიცხვის მეთოდის შესაბამისად, გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების რეალურ ვალდებულებებზე აღიარება ხდება, როცა: (1) არსებობს ალბათობა, რომ მომავალი მოვლენა დაადისტურებს აქტივის დაზიანებას ან ვალდებულების წარმოშობას ბალანსის შესაბამისად; (2) შესაძლებელია შედეგად მიღებული ზარალის ოდენობის რეალური შეფასება.

ასეთი შეფასების გაკეთება შესაძლოა რთული იყოს. პირველ ეტაპზე უნდა მოხდეს იმ სესხების ჩამონათვალის გამოქვეყნება, რომლებზეც ვარანტიებია გაცემული. ამის შემდეგ განხილული უნდა იქნას გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების შესახებ უფრო სრულყოფილი ანგარიშის მომზადების საკითხი. ამ ანგარიშებში მოცემული უნდა იყოს აღნიშნული ვალდებულებების დაფარვის გრაფიკი და გარკვეული მინიმება არსებობდეს სავარაუდო ზარალის შესახებ.

5. აქტივები

ზოგადად, სრული დარიცხვის მეთოდის საშუალებით შესაძლებელია აქტივთა შემდეგი კატეგორიების აღიარება:

- ისეთი ფინანსური აქტივები, როგორცაა ნაღდი ფული, მისაღები შემოსავლები, სესხები და ა. შ.
- ისეთი ფიზიკური აქტივები, როგორცაა საკუთრება, ქარხანა-დანადგარები, ფიზიკური ინფრასტრუქტურა, სამკიდრო აქტივები, თავდაცვის ან სამხედრო აქტივები და ბუნებრივი რესურსები.
- ისეთი არამატერიალური აქტივები, როგორცაა სასარგებლო წიაღისეულის ექსპლუატაციის ან თევზჭერის უფლება (თეორიულად მაინც).

ფიზიკური და არამატერიალური აქტივების აღრიცხვა აუზომებს ფისკალურ გამჭვირვალობას. საპრიაციო პროგრამების საშუალებით აქტივების რეალიზაცია, სახელმწიფო ქონებრივი უფლებების აუქციონზე გაყიდვა ან ოქროს რეალიზაცია საღარიბო დეფიციტს ხელსაყრელად ამცირებს. ზოგიერთ ქვეყნებში სასარგებლო წიაღისეულის ექსპლუატაციის უფლებების გაყიდვა ბიუჯეტის "დაბალანსების" უმარტივეს გზაა, რასაც ზანდი მოაქვს მომავალი თაობებისათვის. თუმცა, არამატერიალური აქტივების რეალიზებასთან დაკავშირებული ზარალის ან მოგების განსაზღვრა რთულ საქმეს წარმოადგენს.

აუცილებელია არსებობდეს ინფორმაცია აქტივებისა და სასაქონლო-მატერიალური მარაგების შესახებ, რადგან იგი საჭიროა იმ გადაწყვეტილებების მისაღებად, რომლებიც უკავშირდება რემონტს ან ახალი მოწყობილობის შექმნას და მარაგების განახლებას. მიუხედავად იმისა, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის რომელი მეთოდით სარგებლობენ, ქვეყნების უმრავლესობამ უნდა გააუმჯობესოს საკუთარი აქტივების მენეჯმენტი. აუცილებელია აქტივთა რეესტრების წარმოება და პერიოდული შედარების გაკეთება, განსაკუთრებით იმ ტიპის აქტივებისთვის, რომელთათვისაც მართვას გადაწყვეტილი მნიშვნელობა ენიჭება (მაგალითად, : გზების შეკეთებაზე პასუხისმგებელი უწყებები, კომპიუტრები, მანქანები). სრული დარიცხვის მეთოდის სისტემის საშუალებით ხდება აქტივებისა და სასაქონლო-მატერიალური მარაგების რეესტრების შექმნის უზრუნველყოფა. თუმცა, ყველა აქტივის შეფასებასა და ანგარიშებში მათ სწორად გადატანას დრო სჭირდება, ხოლო ქვეყნების უმრავლესობას კი უფრო გადაუდებელი პრიორიტეტები გააჩნია. ამგვარად, აქტივების მენეჯმენტის გაუმჯობესებისათვის უფრო ეფექტური იქნება ფიზიკური აქტივების რეესტრაციის დაწყება, ვიდრე საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის დახვეწა. გარდაამავალი ეკონომიკის მქონე იმ ქვეყნებმა, რომლებიც უკვე აღრიცხავენ საკუთარ აქტივებს, უნდა გააუმჯობესონ შეფასების მეთოდები, თუმცა მოცემულ მომენტში უზრუნველყოფა გამახვილდეს ნაღდი ფულის, ფინანსური ვალდებულებებისა და გრძელვადიანი ვალდებულებების აღრიცხვაზე.

გამჭვირვალობის ხელშეწყობის მიზნით აუცილებელია მოხდეს იმ ოპერაციათა გამჟღავნება, რომლებიც აქტივების რეალიზაციის ოპერაციებს უკავშირდება. საფინანსო ანგარიშებში ერთჯერადი ოპერაციები უნდა გაიმიჯნოს სხვა ოპერაციებისაგან. ერთნაირი პარტების, მუხურებისა და გაღებების კოდექციების, ასევე, სხვა სამკიდრო აქტივების შეფასებასთან დაკავშირებით შიშადა დაფიქრებ. კრიტიკოსები აცხადებენ, რომ ასეთი აქტივების ბაზარი არ არსებობს და მათი გაყიდვა ალბათ არასოდეს მოხდება. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში) ანსხვავებენ საოპერაციო სამკიდრო აქტივებს (ანუ, იმ აქტივებს, რომლებიც მაგალითად, საოფისე შენობებზე გამოყენდება) და არასაოპერაციო აქტივებს. სხვები კი აცხადებენ, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ბაზარი არ არსებობს, უნდა განისაზღვროს ასეთი აქტივების მიმინდროლი ღირებულება და მოხდეს მათი შეფასების პროცესში ჩართვა, რაც მნიშვნელოვანია შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ასეთ საკითხებთან დაკავშირებით სტანდარტული სამუშაო პრაქტიკა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია. მრავალი მოსაზრება არსებობს ასევე, სამხედრო აქტივების შეფასებასთან დაკავშირებით, თუმცა ქვეყნების უმრავლესობაში ასეთი აქტივები კაპიტალიზებულია.

ნ. საფინანსო ანგარიშები

დარიცხვის მეთოდის შესაბამისად, საფინანსო ანგარიშები მოიცავს როგორც ფონდებს, ისე ნაკადებს. მათში ნაჩვენებია, რომ ფონდები მომხდარი ყველა ცვლილება ნაკადების მიერ არის გამოწვეული. ნაკადების დარიცხვის მეთოდით ასახვის გარდა, ასევე, აუცილებელია მოხდეს ნაღდი ფულის წყაროებისა და მისი ხარჯების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნება, რათა შეფასდეს სახელმწიფო ფულტორის ლიკვიდურობა და განმტკიცდეს დანახარჯთა კონტროლი. დარიცხვის მეთოდის პრინციპების შესაბამისად მომზადებული საფინანსო ანგარიშები მეთორმეტე თავშია მოცემული. საფინანსო ანგარიშებში წარმოდგენილი ძირითადი ინდიკატორებია წმინდა საოპერაციო ბალანსი, წმინდა სესხები/კრედიტები, სისტემისა და საღარიბო ბალან-

სი, ასევე, საკუთარი კაპიტალის ცვლილება. როგორც აღინიშნა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანაში წმინდა სასესხო ბალანსი ESA95-ის სტანდარტების შესაბამისად უნდა იქნას გაანგარიშებული იმ შემთხვევაშიც კი, როცა სრული დარიცხვის სისტემა არ არსებობს. ამისათვის აუცილებელია ფულადი ვალდებულებებისა და ფინანსური აქტივების საბუღალტრო აღრიცხვის შესაბამისი სისტემის ჩამოყალიბება.

გ. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის რეფორმირება

1. ზოგადი მიდგომა

საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის რეფორმირებისათვის უპირველეს ყოვლისა აუცილებელია ძირითადი სისუსტეების გაანალიზება. მაგალითად, ხდება თუ არა ბიუჯეტის შესრულების შედეგად წარმოშობილი ვალდებულებების (დავალიანებების) სრული და ზუსტი მონიტორინგი, გადახდების შესახებ ანგარიშის გამჭვირვალე სისტემით წარდგენა, არის თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემები ნათლად განსაზღვრული? საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის დახვეწა მიზნად უნდა ისახავდეს სხვადასხვა პრინციპების შეჯერებას.

მოუხედავად იმისა, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის რომელი მეთოდი გამოიყენება, საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემას შემდეგი თვისებები უნდა გააჩნდეს:

საბუღალტრო აღრიცხვის ეფექტური პროცედურები, ოპერატივათა სისტემატური აღრიცხვა, რისკისაგან დაზღვევა, საბანკო ანგარიშებთან პერიოდული შედარებების გაკეთება. ანგარიშთა კომპიუტერიზებამ შესაძლოა ხელი შეუწყოს საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურების გაუმჯობესებას, თუმცა აუცილებელია მასთან დაკავშირებული უსაფრთხოების საკითხების განხილვა. ზოგიერთი ქვეყანა იყენებს "მარტივ" კომპიუტერიზებულ სისტემას იმისათვის, რათა გადავიღდეს მონიტორინგის ანგარიშების შედეგების პროცესი. ასეთმა სისტემებმა შესაძლოა გააუმჯობესოს ინფორმაციის გავრცელება, თუმცა ხშირად მონაცემები შესაფერის ღირზე დაზღვეული არ არის (სარეზერვო ასლების გაკეთების პროცედურა, ხელმისაწვდომობის კონტროლი და ა. შ.). ასეთ სიტუაციაში არაკომპიუტერიზებული სისტემები სრულად არ უნდა იყოს იგნორირებული.

- ზარეკებთან და შემოსავლებთან დაკავშირებული ყველა ოპერაცია უნდა აღირიცხოს ანგარიშებში მსგავსი მეთოდოლოგიის გამოყენებით. ამ ინფორმაციამ უნდა მოიცავს ის სახსრები, რომლებიც განაწილებულ შემოსავლებს, ასევე, უცხოურ და ადგილობრივ სესხებს უკავშირდება.
- დანახარჯთა კლასიფიკაცია ფუნქციონალური და ეკონომიკური კატეგორიების მიხედვით უნდა მოხდეს.
- ნათლად განსაზღვრული საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები და ცნებები (მაგალითად, ვალდებულების ცნება სხვადასხვაგვარად შესაძლოა იყოს ინტერპრეტირებული).
- საფინანსო ანგარიშები რეგულარულად უნდა შედგეს.
- შესაბამისი სისტემა უნდა არსებობდეს ზარეკითი ციკლის ყველა ეტაპზე (ვალდებულება, შემოწმება და გადახდა) ასივნებათა გამოყენების აღრიცხვისათვის ("საბიუჯეტო საბუღალტრო აღრიცხვა").
- "არაძირითადი ანგარიშებიდან", გარდამავალი თანხის ან ვალდებულებითი ანგარიშებიდან წარმოებული ოპერაციების გამჭვირვალე ანგარიშება.
- მოუხედავად იმისა, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის რომელი მეთოდი გამოიყენება, საფინანსო ანგარიშების შენიშვნებში აღნიშნული უნდა იყოს საბუღალტრო აღრიცხვის ძირითადი პოლიტიკა. ისინი საკმარისად დეტალური უნდა იყოს იმისათვის, რომ მოხდეს ინფორმაციის სწორი ინტერპრეტაცია.

იმისა, რომ ფინანსური დებულებები ითვალისწინებს საგადასახადო დავალებების საქონლისა და მომსახურების მიწოდების შემდეგ გატყუებას. მათი აღრიცხვა მაინც ვალდებულგაბათ ანგარიშზე ხდება, სადაც ისინი რამდენიმე თვის ან წლის განმავლობაში რჩება. ამ ანგარიშში არეულია რეალური და ფიქტიური ანგარიშ-ფაქტურები, სასწრაფო ერთეულებისათვის გადარიცხვების წარმოების მოწმობა, ბიუჯეტით გათვალისწინებული სუბსიდიები, რომლებიც არ იქნა გადახდილი. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში გადახდის მოთხოვნები საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით არის წარმოდგენილი. თუმცა, ბიუჯეტის "რეალური" შესრულება გასასტუმრებელი ანგარიშების ვალდებულებების ანგარიშთან ამოღებას გულისხმობს.

უფრო ზოგადად, საკასო მეთოდის ყველა არასრულყოფილი სისტემა პრობლემებს ქმნის, როცა ორი გადახდა პარალელურად მიმდინარეობს: ერთი თავად ბიუჯეტიდან და მეორე ვალდებულებების ან გარდამავალი თანხის იმ ანგარიშებიდან, რომლებიც წინა წლის გაუსტუმრებულ გაზრდილ დანახარჯებს მოიცავს. რამდენიმე ქვეყანაში, სადაც არასაკასო საბუღალტრო აღრიცხვის მეთოდით მუშაობენ, გადახდებს გამჭვირვალე და დეტალური ხასიათი არა აქვს. (ეს სხვა ფაქტორებთან ერთად ხსნის ბოლო დროს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მრავალ ქვეყანაში საკასო მეთოდით აღრიცხვაზე გაკეთებულ აქცენტს საბიუჯეტო რეფორმების განხორციელებისას).

ბ. სრულყოფილი საბიუჯეტო საბუღალტრო აღრიცხვის ძირითადი დამახასიათებელი თვისებები

მუხედავად იმისა, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის რომელი მეთოდი იქნება გამოყენებული, ხარვეზი ციკლის ყველა ეტაპზე აუცილებელია შემდეგი ინფორმაციის არსებობა:

ხარჯების გაწვევისათვის სამართლებრივი ბაზის არსებობის დადასტურება.

- ასიგნებათა შესაბამისი აღრიცხვა, მათი რევიზია, ასიგნებათა მუხლებს შორის წარმოებული ტრანსფერები და პროპორციული განაწილება სრულყოფილი ფინანსური მართვის წინაპირობაა. იმ ქვეყნებში, სადაც საბიუჯეტო მმართველობის სისტემა არაეფექტური ხორციელდება, ზოგჯერ რთულია იმის გაგება, თუ რომელი ბიუჯეტი სრულდება. ეს იმის გამო ხდება, რომ ასიგნებათა განაწილებისა და ხელახალი გადანაწილების შესახებ გადაწყვეტილებები სხვადასხვა ცირკულარებშია მოცემული და არ არის საერთო დოკუმენტში თავმოყრილი. ბიუჯეტის შესრულების გეგმა რეგულარულად უნდა განახლდეს ასიგნებათა შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების გათვალისწინებით.
- ბიუჯეტის შესრულების კონტროლისათვის მნიშვნელოვანია ვალდებულებების, მათ შორის გრძელვადიანი ვალდებულებების აღრიცხვა. ასეთი ინფორმაცია ბიუჯეტის შემოწმების საფუძველს წარმოადგენს. ასიგნებების გაზრდასთან ან შემცირებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებისას და სალაროს გვემების მოშვებისას გათვალისწინებული უნდა იქნას უკვე ნაკისრი ვალდებულებები. შიდა მენეჯმენტისათვის ხარჯვაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა ზუსტად უნდა შეასრულონ გაკეთებული შეკვეთები და გაფორმებული კონტრაქტები.
- შემოწმების ეტაპზე დანახარჯების საბუღალტრო აღრიცხვა მნიშვნელოვანია პროგრამებისა და უწყებების მენეჯმენტისათვის. იგი იძლევა უმნიშვნელოვანეს ინფორმაციას ხარჯების შეფასებისათვის, თუმცა, ეს მონაცემები კომპინირებული უნდა იყოს ცვეთის, სასაქონლო-მატერიალური მარაგების და ა. შ. ინფორმაციასთან. შემოწმების ეტაპზე გაწეული დანახარჯები გვიჩვენებს, თუ რა შედეგები იქნა მიღწეული პროგრამის ან პროექტის განხორციელებით. დანახარჯების აღრიცხვა, ასევე, მნიშვნელოვანია გადასახდებისა და კონტრაქტების მართვისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისას წარმოშობილი ვალდებულებების (დავალანებები) შეფასებისათვის.
- გამჭვირვალობა მოითხოვს, რომ სანაგარიშო პერიოდის და ფისკალური წლის განმავლობაში წარმოებულ ყველა გადახდა დანახარჯთა კლასიფიკაციის სისტემის მიხედვით იყოს აღრიცხული (აქვე იგულისხმება ის გადახდები, რომლებიც წინა პერიოდისას გაწეულ დანახარჯებს უკავშირდება).

ის ოპერაციები, რომლებიც აღრიცხვას ექვემდებარება, ნათლად უნდა იყოს ფინანსურ დებულებებში განსაზღვრული. სრულყოფილი საბიუჯეტო საბუღალტრო აღრიცხვისათვის აუცილებელია ინფორმაციის არსებობა, რომ მოხდეს ოპერაციების საბიუჯეტო ანგარიშებზე წაწერა. კერძოდ: საბიუჯეტო რესურსების

ანგარიში (მაგალითად, : ასიგნებები და პროპორციული განაწილება/განაწილება); ვალდებულებები; დანახარჯები შემოწმების ეტაპზე და გადახდის ანგარიშები. ორმაგი ჩაწერის სისტემები აუცილებელია იმ ეტაპზე, როცა ხდება დანახარჯების აღიარება (დარიცხვის მეთოდით ეს არის შემოწმების ეტაპი). ქვეყნების უმრავლესობაში ვალდებულებების აღრიცხვა ორმაგი ჩაწერით არ ხორციელდება. ორმაგი ჩაწერის მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში ვალდებულებებისა და ასიგნებების შესახებ ინფორმაციის ჩადებას ის უპირატესობა აქვს, რომ ხდება საბიუჯეტო ანგარიშებს შორის მოძრაობის თანმიმდევრობის უზრუნველყოფა (განსაკუთრებით მაშინ, როცა ბიუჯეტის შესრულების პროცესი სრულად არ არის კომპიუტერიზებული).

ოპერაციათა აღრიცხვის სრულყოფილი სისტემა შემდგენიარ უნდა იყოს:

- როცა კეთდება შეკვეთა, იგი აღირიცხება, როგორც: (1) ვალდებულებების/ შეუსრულებელი შეკვეთების ზრდა; (2) საბიუჯეტო რესურსების (ან ფორვარდული ვალდებულებების ასიგნებათა) შემცირება.
- მიწოდების/შემოწმების ეტაპზე ოპერაცია აღირიცხება, როგორც: (1) გაზრდილი დანახარჯები/ ვალდებულებები; (2) ვალდებულებების/ შეუსრულებელი შეკვეთების შემცირება.
- გადახდის ეტაპზე გადახდა აღირიცხება, როგორც: (1) გაზრდილი დანახარჯების/ვალდებულებების შემცირება; (2) საღარიბო ნაღდი ფულის შემცირება.

იმ ქვეყნებში, სადაც მხოლოდ გადახდებზე აწარმოებენ მონიტორინგს, ვადადამდგარი გადასახდელებითა და აუცილებელია დამატებითი წიგნის გახსნა. თუმცა, დავალიანებათა სხვადასხვა რეესტრებიდან შეფასება, რომლებიც ანგარიშების პარალელურად იწარმოებოდა, მხოლოდ შემარბილებელი ღონისძიებაა.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები საბუღალტრო წიგნებს "დარიცხვის" მეთოდით აწარმოებენ (თუმცა, ეს საზოგადოდ მიღებულ საბუღალტრო აღრიცხვის პრინციპებს არ შეესაბამება). მიუხედავად ამისა, სირთულეები არსებობდა საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით გადახდების დროულ მონიტორინგთან დაკავშირებით. ამგვარად, ამ ქვეყნების უმრავლესობაში გარკვეული ძალისხმევა იყო გამოყენებული გადახდების მონიტორინგის სისტემის ასამუშავებლად. ამ ქვეყნების ტრადიციული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემების ზოგიერთი ასპექტი წმინდა ფორმალურია იყო. მიუხედავად ამისა, საბუღალტრო აღრიცხვის ამ სისტემებს გააჩნიათ (ან გააჩნდათ) ის უპირატესობა, რომ დანახარჯების აღრიცხვა შემოწმების ეტაპზე ხდება (რასაც ხშირად "ფაქტურ დანახარჯებს" უწოდებენ). საკასო მეთოდის განმტკიცებამ არ უნდა გამოიწვიოს "ფაქტური დანახარჯების" მონიტორინგის შეწყვეტა. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ ქვეყნებისათვის, რომლებსაც დავალიანებათა პრობლემები აქვთ და სადაც ზედმეტი დანახარჯების გაწვევის ტენდენცია არსებობს.

ყველა ოპერაცია მისი განხორციელებისთანავე უნდა აღირიცხოს. გადახდების შემთხვევაში, პრობლემები უკავშირდება ჩეკის გამოწერის თარიღსა და საბანკო ანგარიშის დებეტში შეტანის დროის განსხვავებას. ამ პრობლემის მოგვარება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება საბანკო ანგარიშებთან სისტემატური შედარებები და დაიფარება დიდი ხნის განმავლობაში გადასახდელი ანგარიშები. ამ საერთო პრობლემასთან ერთად, ხშირად ხდება პროცედურების, გეგმების და საბუღალტრო აღრიცხვის პრინციპების არევა. მაგალითად, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ერთ-ერთ ქვეყანაში ზაზინის ფილიალებში გადახდებს იმ თარიღით აღრიცხავენ, როცა ისინი დაგეგმილია და არა იმ თარიღის მიხედვით, როცა ფაქტურად ხდება მათი წარმოება.

3. ფულადი ვალდებულებების გამყდარება

ქვეყნების უმრავლესობაში აუცილებელია განმტკიცდეს ფულადი და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების საბუღალტრო აღრიცხვა და ანგარიშება. აქ უნდა იგულისხმებოდეს შემდეგი ელემენტები:

ბიუჯეტის მონიტორინგის/საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა, სადაც ნაწევრები იქნება ბიუჯეტის შესრულებისას წარმოშობილი დავალიანებები (ანუ სხვაობა შემოწმების ეტაპის დანახარჯებსა და გადახდებს შორის).

- ნებისმიერი ოპერაცია, რომელიც წინა წლის დავალიანებებიდან მომდინარეობს.
- ვალების აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით.
- დაუფინანსებელი და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების საბუღალტრო აღრიცხვა და ანგარიშგება.

4. სრული დარიცხვის მეთოდის გამოყენება

საბუღალტრო აღრიცხვის დარიცხვის მეთოდით წარმოება სტანდარტული პრაქტიკაა კერძო სექტორის საქმიანობებისათვის. მისი გამოყენება მთავრობაში აქტიურად მომდინარეობს. მაშინაც კი, როცა სახელმწიფო ადმინისტრაციული განყოფილებები საკასო მეთოდს იყენებენ, სრული დარიცხვის მეთოდით ხელმძღვანელობა სასურველია იმ უწყებებისათვის, რომლებიც კომპიუტერულ საქმიანობებს ეწევიან. ამ გზით მთავრობა უკეთ ახერხებს ამ უწყებათა საქმიანობის დარეგულირებას.

თუმცა, სიფრთხილეა საჭირო სრული დარიცხვის სისტემის მთელი მთავრობის მასშტაბით გამოყენების საკითხის განხილვამდე. სრული დარიცხვის მეთოდი მოითხოვს აქტივების დეტალურ რეგისტრაციას და ხარჯების განსაზღვრის სრულყოფილი სისტემის არსებობას. ასეთი სისტემების მთელი მთავრობის მასშტაბით გამოყენებისათვის დიდი დროა საჭირო, ხოლო დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზი კი დაწვრილებით უნდა იქნას შესწავლილი. სრული დარიცხვის მეთოდი ხელს ვერ შეუწყობს ბიუჯეტის შედგენის ფუნქციონირების ეფექტურობაზე ორიენტირებული მიდგომის განვითარებას უწყებრივ დონეზე, თუ ცვეთის შეფასება მიახლოებით ხდება, ხოლო თუ საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტები ნათლად არ იქნება განსაზღვრული, დარიცხვის მეთოდის საშუალებით შესაძლებელი გახდება "შემოქმედებითი საბუღალტრო აღრიცხვის" გამოყენება, რაც ცვეთის, რეზერვების, ზარალის აღიარების შეფასებებით მანიპულირების გზით მოხდება.¹¹ ეფექტური გარე აუდიტის საშუალებით შესაძლებელია ყოველივე ამის თვითდას აცილება.

დარიცხვის მეთოდის ეტაპობრივად გამოყენების დაწყების საკითხის განხილვა მას შემდეგ უნდა მოხდეს, რაც ქვეყანაში იარსებებს სრულყოფილი საკასო მეთოდით აღრიცხვის სისტემა. მისი გამოყენების დაწყება შესაძლებელია მოხდეს მთავრობის საქმიანობათა იმ სფეროდან, სადაც საჭიროა ფიზიკური აქტივების ღირებულების, მათი გამოყენებისა და მოლანი ხარჯების შესახებ ინფორმაციის არსებობა (მაგალითად, : უწყებები, რომლებიც მომსახურებით მოსარგებლებს გადასახადს ახდენენ). ფისკალური მენეჯმენტის განმტკიცების აუცილებლობის გათვალისწინებით, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა ყურადღება უნდა გაამახვილონ იმ მეთოდების გამოყენებაზე, რომელთა საშუალებითაც უკეთ მოხდება საკუთარ ანგარიშებში ფინანსური ვალდებულებების აღიარება.

იმისათვის, რომ დარიცხვის მეთოდი უფრო ეფექტური გახდეს, ამისათვის საჭიროა ხარჯების სამართლიანად აღიარება. საბუღალტრო აღრიცხვის მხოლოდ ფორმალური წესების გამოყენება არ ზრდის გამჭვირვალობას. დარიცხვის მეთოდის გამოყენებისათვის აუცილებელია მრავალი მაკროეკონომიკური ბუღალტრის არსებობა როგორც სახელმწიფო უწყებებში, ისე სხვაგანაც. დარიცხვის მეთოდით შესაძლებელია გამჭვირვალობის გაუმჯობესება, მაგრამ, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გადაწყვეტილების მიმღებნი და საზოგადოება კარგად იქნებიან ინფორმირებულნი წარმოდგენილი ინფორმაციის ხასიათზე და მის ფინანსურ შედეგებზე. ეს ყოველთვის ასე არ ხდება თვით OECD-ს წევრი სახელმწიფოების უმეტესობაშიც კი, სადაც ფინანსური მედიის მიერ ანგარიშგება ხშირად არაადეკვატურია. სრული გამჭვირვალობისათვის მთავრობებმა ხელი უნდა შეუწყონ საკუთარი სფინანსო ანგარიშების დამოუკიდებელი აუდიტის ჩატარებას.

5. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის ადმინისტრაციული სტრუქტურა

მთავრობის ფარგლებში საბუღალტრო აღრიცხვის ორგანიზებისათვის შესაძლებელია ორი ძირითადი მოდელის განხილვა:

- ვერტიკალური მოდელი. ანგარიშების მომზადება ხდება ცენტრალურ დონეზე ზახინის ან დამოუკიდებელი საბუღალტრო აღრიცხვის ცენტრალური ოფისის მიერ. ეს ორგანიზაციული მოდელი ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. ამ მოდელს ის უპირატესობა გააჩნია,

რომ მისი საშუალებით ხდება ინფორმაციის ცენტრალიზება, რისი მიღწევაც ყოველთვის რთულია არაკომპიუტერიზებულ გარემოში. თუმცა, მას შეუძლია პრობლემების შექმნა, რადგან უწყვეტი ანგარიშს წარადგენენ ვალდებულებების შესახებ მხოლოდ მაშინ, როცა ითხოვენ გადახდას. ეს მოდელი ხელს არ უწყობს უწყვეტს ანგარიშების წარმოებაში, რაც აუცილებელია პროგრამის ეფექტური მართვისათვის.

- კონსოლიდაციის მოდელი. ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყვეტი საკუთარ ანგარიშებს ცენტრალურ დონეზე კონსოლიდირებისათვის ამზადებენ. ეს მოდელი აკმაყოფილებს პროგრამისა და უწყვეტის მართვის მოთხოვნებს, თუმცა მან შესაძლოა გამოიწვიოს ინფორმაციის დაკარგვა იმ შემთხვევაში, თუ ანგარიშების დროული კონსოლიდაცია არ მოხდება. კომპიუტერიზებულ გარემოში საბიუჯეტო ოპერაციათა დეტალური და დროული მონიტორინგი უზრუნველყოფილი უნდა იქნას შესაბამისი დონის საინფორმაციო ხისტემებით, რომლის საშუალებითაც მოხდება ხარჯვითი ციკლის ყველა ეტაპზე ოპერაციათა ჩაწერა და "ფინანსთა სამინისტროს" და დარგობრივ სამინისტროებს შორის შესაფერისი ელექტრონული კავშირების დამყარება.

კონსოლიდაციის მოდელი უფრო მისაღებია, თუმცა მისი ცხვრებაში გატარება მნიშვნელოვანწილად ხარჯვითი ციკლის კომპიუტერიზებას უკავშირდება, რაც მეტამეტე თავშია განხილული.

დ. სპეციალური საკითხები

1. დარიცხვის მეთოდით შედგენილი ბიუჯეტი

სასურველია მოხდეს საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში დარიცხვის მეთოდით წარმოებული საბუღალტრო ინფორმაციის ჩართვა. თუმცა, OECD-ს წვერი სახელმწიფოების შედარებით ნაკლებმა რიცხვმა (მაგალითად, ავსტრალია, ისლანდია, ნიდერლანდები, ახალი ზელანდია, შვედეთი და დიდი ბრიტანეთი) წაიწია წინ ამ მიმართულებით. ამ ქვეყნებიდან მხოლოდ რამდენიმე (ავსტრალია, ახალი ზელანდია და დიდი ბრიტანეთი) გადავიდა (ან ამაჟამად არის გადასული პროცესში) "სრული დარიცხვის მეთოდზე", რაც გულისხმობს ასიგნებების დარიცხვის მეთოდით დამტკიცებას. მიუხედავად ამისა, ზოირად კამათობენ ასეთი ცვლილების დადებით და უარყოფით მხარეებზე, ხოლო ისეთი სისტემების არსებობა, სადაც მოცემულია როგორც საკასო, ისე დარიცხვის მეთოდებით აღრიცხული ინფორმაცია, ჩვეული მოვლენაა. მაგალითად, ამერიკის შტატებში უმეტესობა გადასახდებელია, შეენარჩუნებინა ვალდებულებითი ბიუჯეტის შედგენის სისტემა, სადაც სალაროს ოპერაციების შესახებ არსებულ ინფორმაციას თან დაერთოვდა დარიცხვის მეთოდით აღრიცხული ინფორმაცია ოპერაციათა ისეთი განსაზღვრული კატეგორიებისათვის, როგორცაა თანამშრომელთა საპენსიო გეგმები და საპროცენტო ხარჯები. შთავარაა მოხდეს იმის განსაზღვრა, თუ რომელი სისტემა შეესაბამება ყველაზე უკეთ ქვეყნის მიერ დასახულ ამოცანებს საბიუჯეტო ოპერაციების, მმართველობითი ანგარიშვალდებულების, ფინანსური ინფორმაციის შესახებ სრული და ზუსტი ანგარიშგების ეფექტურობის განმტკიცებასთან დაკავშირებით.

ცხრილებში 11.1. და 11.2. ნაჩვენებია OECD-ის წვერი სახელმწიფოების ამჟამინდელი მდგომარეობა.

ისლანდიაში ასიგნებები პარლამენტს როგორც საკასო, ისე დარიცხვის მეთოდით წარედგინება. ასეთი წარედგენა პრობლემებს არ ქმნის პირველ და მეორე თავებში აღწერილი შესაბამისობის კლასიკურ წესებთან დაკავშირებით. მეორეს მხრივ, ასიგნებათა მხოლოდ დარიცხვის მეთოდით წარედგენა ციკლის შესაბამისობასთან და ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებულ რვეულ საპარლამენტო წესებს, რადგან ცვეთა საპარლამენტო დამტკიცების საგანი ვახდება. პარლამენტმა შესაძლოა მოისურვოს ნაღდი ფულის რესურსების პროგრამებზე ან უწყვეტზე განაწილების დამტკიცება. როცა ასიგნებები საკასო მეთოდით არ არის შედგენილი, სალაროს გეგმების მომზადებასა და ნაღდი ფულის გაკების კონტროლს უფრო ძლიერი საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის და მტკიცე ფისკალური დისციპლინის არსებობა ესაჭიროება, ვიდრე ეს ბიუჯეტის საკასო მეთოდით შედგენის სისტემას გააჩნია. სალაროს კონტროლი უნდა ეფუძნებოდეს დამოუკიდებელ სალაროს გეგმებს, რომლებიც უშუალოდ არ უკავშირდება ასიგნებებს. ფინანსთა სამინისტროს შესაბამისი უნარი და უფლებამოსილება უნდა გააჩნდეს იმისათვის, რომ შეაფასოს, მოახდენს თუ არა მომავალში დარიცხული ცვეთა ასიგნებების ზრდას. ასეთი სისტემის დანერგვა რთული იქნება გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში, განსაკუთრებით იქ, სადაც საბიუჯეტო პროცესებს ვაჭრობა

წარმართავს.¹² ამ რისკების თავიდან ასაცილებლად გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა უარი არ უნდა თქვან ასიგნებების საკასო მეთოდით აღრიცხვაზე, იმისდა მიუხედავად, თუ საბუნდავრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების რომელი სისტემით სარგებლობენ.

ვეროკემპირის წევრ რამდენიმე სახელმწიფოში ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტების ბალანსის ფორმით წარდგენა ზმირად კანონით ან მთავრობის დებულებებით არის გათვალისწინებული. ასეთ შემთხვევებში საკვალდებულოა ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტებში ცვეთაზე დათმობისა და სხვა რესურსების ჩართვა. ეს ადგილობრივი ხელისუფლების ხარევაზე და შესხების აღებაზე დაწესებულ სხვა შეზღუდვებთან ერთად ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტების კონტროლის ექვეტურ ინსტრუმენტად განიხილება.

2. გენერაციული აღრიცხვა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკუთარი კაპიტალი მთავრობის აქტივებსა და ვალდებულებებს შორის ბალანსის საზომია. ის მაკროეკონომისტები, რომლებიც ორთოდოქსული მონეტარისტული მიდგომის მიმდევრები არიან, აცხადებენ, რომ ქვეყნის მუდმივი შემოსავალი, რომელიც მთავრობის საკუთარ კაპიტალზეა დამოკიდებული, გათვალისწინებულ უნდა იქნას მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიზნებისათვის. თუმცა, ეს უნივერსალური თვალსაზრისი არ არის და საჭიროა ამ თემაზე კვლავაც გაგრძელდეს ეკონომიკური კვლევები.¹³

მოხდა რამდენიმე ინსტრუმენტის შემუშავება, რაც მიზნად ისახავდა მიმდინარე სტრატეგიის მთავრობის საკუთარ კაპიტალზე გრძელვადიანი ზემოქმედების შეფასებას (მაგალითად, გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების¹⁴ შეფასება და გარემოს დაცვით აღრიცხვა). ეს ზემოქმედება ძირითადად ფასდება შემოსავლების ნაკადების, გადახდების, აქტივების ცვეთის და ა. შ. სადაზღვეო ბალანსის მეშვეობით სხვადასხვა პროგნოზების შესაბამისად და დისკონტოს მოცემული ნორმისათვის.

გენერაციული აღრიცხვით გრძელვადიანი პერიოდის მანძილზე სახელმწიფო მოხმარების, გადასახადების, ვალდებულების და ინტერგენერაციული ტრანსფერების (ანუ პენსიების) ამჟამინდელ ღირებულებას ანგარიშობენ ეკონომიკური ზრდისა და დემოგრაფიული ვარაუდების, ასევე, საეკონომიკური დისკონტის ნორმისათვის. იგი ითვალისწინებს სახელმწიფო შემოსავლებსა და ხარეებს იმ თაობისათვის, რომელთანაც ეს ოპერაციებია დაკავშირებული, რაც იმ შემოსავლებს მონუს გადახდების შეემატებათ ახორციელებს, რის ამოღებასაც მთავრობა აღნიშნული თაობის ცხოვრების მანძილზე მოახერხებს.¹⁵

გენერაციული აღრიცხვა უმნიშვნელოვანეს იარაღად ითვლება მთავრობის შემოსავლებისა და სიმდიდრის ინტერგენერაციულ დისტრიბუციასზე ზემოქმედების აღწერისათვის. იგი მნიშვნელოვანი საზომია იმ ტვირთისა, რასაც ამჟამინდელ და მომავალ თაობებზე იქონიებს ამჟამინდელი და მომავალი საბიუჯეტო პოლიტიკა. ამის მსგავსად, მნიშვნელოვანია იმის განსაზღვრაც, თუ რა ზემოქმედებას ახდენს ბიუჯეტი ეროვნულ დანაზოგებზე, ინვესტიციებზე, სარგებლის განაკვეთსა და ეკონომიკურ ზრდაზე.

გენერაციული აღრიცხვის ავტორები მას თვალაირველად სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარეების საბუნდავრო აღრიცხვის ტრადიციული მეთოდის ალტერნატივად თვლიდნენ. ისინი აცხადებდნენ, რომ ტრადიციული მიდგომა მხოლოდ მოკლევადიან პერიოდს შეეხებოდა, რაც ზემოქმედებას ახდენდა ფისკალურ პოლიტიკაზე და ვერ საზღვრავდა სახელმწიფო პოლიტიკის მომავალი ზემოქმედების შედეგებს. ისინი ასევე, თვლიდნენ, რომ სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარეების საბუნდავრო აღრიცხვის ტრადიციული მეთოდის საფუძველში ჩადებული კონცეპტუალური სქემა უკვე აღარ არსებობდა და რომ კლასიფიკაცია “პირობითი” იყო და ზოგჯერ პოლიტიკური მიზნებისათვისაც გამოიყენებოდა.¹⁶

ინტერგენერაციული სამართლიანობისათვის აუცილებელია, რომ ეს ნაკადები დაბალანდეს იმისათვის, რათა ისინი ტვირთად არ დაწვეს მომავალ თაობებს. ასეთი კალკულაციები რამდენიმე ქვეყანაში მიმდინარეობს. ამერიკის შეერთებული შტატები OECD-ს წევრი პირველი ქვეყანა იყო, რომელმაც გენერაციული აღრიცხვის გამოყენება 1996 ფისკალური წლის ბიუჯეტში ასეთი ანგარიშების წარდგენით დაიწყო. მას მბაძაძეს სხვა OECD-ს წევრმა ქვეყნებმა, მათ შორის გერმანიამ, იტალიამ, ახალმა ზელანდიამ, ნორვეგიამ, შვედეთმა და სულ ბოლოს ნიდერლანდებმა.

**ცხრილი 11.1. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ
დაამტკიცებული ბიუჯეტისათვის გამოყენებული
საბუღალტრო აღრიცხვის მეთოდი**

	სრული ღარიცხვის მეთოდი	ღარიცხვის მეთოდი გარდა კაპიტალიზაციისა და აქტივების ცვლისა	საკასო მეთოდი გარდა განსაზღვრული, ღარიცხვის მეთოდით აღრიცხული ოპერაციებისა	სრული საკასო მეთოდი
ავსტრალია	X			
ავსტრია				X
ბელგია				X
კანადა		X		
ჩეხეთის რესპუბლიკა				X
დანია			X ⁽¹⁾	
ფინეთი		X ⁽¹⁾		
საფრანგეთი				X
გერმანია				X
საბერძნეთი				X
უნგრეთი				X
ისლანდია		X		
ირლანდია				X
იტალია		X		
იაპონია				X
კორეა				X
ლუქსემბურგი				X
მექსიკა				X
ნიდერლანდები				X
ნორვეგია				X
ახალი ზელანდია	X			
პოლონეთი				X
პორტუგალია				X
ესპანეთი				X
შვედეთი				X
შვეიცარია				X
თურქეთი				X
დიდი ბრიტანეთი	X ⁽³⁾			
აშშ			X ⁽⁴⁾	

შენიშვნები:

(1) დანია - საპროცენტო ხარჯები და თანამშრომელთა პენსიები ღარიცხვის მეთოდით არის აღრიცხული.

(2) ფინეთი - გადარიცხვებით წარმოებული გადახდები არ არის ღარიცხვის მეთოდით აღრიცხული.

(3) დიდი ბრიტანეთი - 2001-02 ფისკალური წლისათვის ბიუჯეტი სრული ღარიცხვის მეთოდით არის შედგენილი.

(4) აშშ - საპროცენტო ხარჯები, თანამშრომელთა საქონლი განსაზღვრული გეგმები, სესხებისა და გარანტიების გაყვების პროგრამები ღარიცხვის მეთოდით არის აღრიცხული.

წყარო: OECD (2000).

**მხრილი 11.2. ბიუჯეტის დარიცხვის მეთოდით
შედგენაზე გადასვლის გზები**

	სრული დარიცხვის მეთოდით ბიუჯეტის შედგენის შემოღება	დარიცხვის მეთოდით აღრიცხული წარსადგენი დამატებითი ინფორმაცია
კანადა	X ⁽¹⁾	
დანია		X
გერმანია		X
კორეა	X ⁽¹⁾	
ნიდერლანდები	X	
პორტუგალია		X
შვედეთი	X ⁽¹⁾	
შვეიცარია	X ⁽¹⁾	

შენიშვნა:

(1) აქტიური განხილვის საგანია.
წყარო: OECD (2000).

საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და OECD-ს მიერ ჩატარებული გამოკვლევებით დადგინდა, რომ თუ გაუთვალისწინებთ გენერაციული ანგარიშების პოტენციურ სისუსტეს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ ინტერგენერაციული შემოსავლების დისტრიბუციაზე ზემოქმედების განსაზღვრის თვალსაზრისით, სი-ონთხილვა საჭირო მათ გამოყენებასთან და ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით. სახელმწიფო მოხმარების პროგრამების ინტერგენერაციული შედეგების განხილვის არარსებობის პირობებში, იმის სარწმუნო მტკიცებულება, რომ სასიცოცხლო ციკლის მოდელი შესაფერ დონეზე ახასიათებს კერძო მოხმარების ქცევას და რომ ზოგადი წონასწორობის ნათლად ფორმულირებული მოდელი საბიუჯეტო პოლიტიკის შედეგებს ასახავს (რაც წესით გენერაციულ ანგარიშებში უნდა იყოს აღრიცხული), შესაძლოა მთლიანად არასწორი იყოს. გენერაციული აღრიცხვა გამოიყენება, როგორც ანალიზური ინსტრუმენტი, რომლის საშუალებითაც ხდება სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების დემონსტრირება.¹⁷ როგორც პრემიანდი (1995) აღნიშნავს, გენერაციული ანგარიშების ყველაზე უკეთ გამოყენება ანალიზურ ინსტრუმენტებად შეიძლება, ძირითადად იმ მიზეზის გამო, რომ მასში გათვალისწინებული ანალიზის საერთო ბუნება და ჩართულია პირობითი დარიცხვები.¹⁸ უფრო მეტიც, გენერაციული აღრიცხვის არსებულ პოლიტიკაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის გათვალისწინებისათვის პოლიტიკოსებს (და საზოგადოებს) მიეღოს მსოფლიოში გაკლებით უფრო დიდი დრო დასჭირდებოთ, ვიდრე ეს საერთოდ ხდება ხოლმე. როგორც ჯონ მენინარდ ქენისი დიდი ხნის წინ აღნიშნავდა: “ბოლოს და ბოლოს, ცას არაფერ გამოეცეკრებით”.

ხაზი უნდა გაესვას იმ ფაქტს, რომ გენერაციული აღრიცხვა ჯერ კიდევ ახალი ტექნიკაა და მას მრავალ ასპექტში დახვეწა ესაჭიროება. მაგალითად, ახალმა ზელანდიამ საგანმანათლებლო დანახარჯები ჯან-დაცვის დანახარჯებთან ერთად ჩართო ბოლო დროს მოზადებულ გენერაციულ ანგარიშებში. იმ შემთხვევებში, როცა ასაკობრივ ჯგუფებსა და დანახარჯებს შორის პირდაპირი კავშირის დადგენა რთულია, განსაზღვრული დანახარჯები “ახალგაზრდათა” და “ხანშიშესულთა” ჯგუფებად იყოფა და მათი განაწილებისათვის ერთ სულ მოსახლეზე წარმოებული გათვლები გამოიყენება. უფრო მეტიც, გენერაციული ანგარიშები შესაძლოა დაიხვეწოს თაობების მიერ გაწეულ დანახარჯთა უფრო მეტი კატეგორიების წარმოდგენით და იმ რეტროსპექტიული პროგნოზირების პირობინტის გაერთიანებით, სადაც გადასახადები და სარგებელი განაგარიშებულია არა მხოლოდ თითოეული თაობის დარჩენილი ცხოვრების მონაკვეთისათვის, არამედ წინა წლებში გადახდილი გადასახადებისა და მიღებული სარგებლის თვალსაზრისით. ყოველივე ამის საშუალებით გაუმჯობესდება შედარების გაკეთების პროცესი.¹⁹

3. ხარჯების განსაზღვრა

ა. მთლიანი ხარჯები

პროგრამათა "მთლიანი ხარჯები" მოიცავს შეზღუდულ და გარკვეული პერიოდის განმავლობაში გამოყენებული საქონლისა და მომსახურების ხარჯებს და ძირითადი საშუალებების ცვეთას.

ხარჯების შესახებ ინფორმაცია შესაძლოა გამოყენებული იქნას შემდეგ სფეროებში:²⁰

ბიუჯეტის შედგენა და ხარჯების კონტროლი. პროგრამული საქმიანობების ხარჯების შესახებ ინფორმაცია შესაძლოა გამოყენებული იქნას ბიუჯეტების მომზადებისა და განხილვის სამომავლო ხარჯების განსაზღვრის საფუძველად. მას შემდეგ, რაც მოხდება ბიუჯეტების დამტკიცება და შესრულება, ხარჯების შესახებ ინფორმაცია შესაძლოა გამოყენებული იქნას მომავალი ბიუჯეტის მომზადებისას.

- ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა და პროგრამის შეფასება. ხარჯების განსაზღვრა პროგრამების შედეგანობისა და ეფექტურობის განსაზღვრის პროცესის განუყოფელი ნაწილია.

კომპენსაციების განსაზღვრა და გადასახადისა და სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებლის დადგენა. ფასების დადგენა იმ მომსახურებებზე, რასაც სახელმწიფო უწყებები ეწევიან (მაგალითად, : პასპორტების გაცემა და კომპანიათა რეგისტრაცია) ნაწილობრივ პოლიტიკური საკითხია. თუმცა, გაწეული მომსახურებების მთლიანი ხარჯების სრულყოფილ ღირებუებას განსაზღვრა აუცილებელია იმისათვის, რომ მოხდეს სხვადასხვა ვარიანტების შედარება და შეფასება.

ბაზრის შემოწმება. ამ უკანასკნელისათვის აუცილებელია სახელმწიფო უწყებებისა და კერძო სექტორის მიერ წარმოებული საქონლისა და მომსახურების ხარჯების შედარება.

ცენტრალური ხელისუფლების ხარჯების განსაზღვრის გამოცდილება სათავეს 1949 წლიდან იღებს, როცა ამერიკის შეერთებულ შტატებში წამოწყებული იქნა საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარების დეტალური პროცედურა, რაც "კუკერის კომისიის" რეკომენდაციის შესაბამისად განხორციელდა. როგორც მეოთხე თვეში აღვნიშნეთ, ეს პროცესი წარუმატებელი აღმოჩნდა. ის სიბნელები, რომლებიც ხარჯების განსაზღვრის დროს წარმოიშვა, შევხებოდა როგორც ტექნიკურ პრობლემებს, ისე იმ ფაქტს, რომ "შთავრობა უფრო მომსახურების გაწევაზე ზრუნავდა, ვიდრე ხარჯების ანაზღაურებაზე" (პრეზნადი, 1993). მიუხედავად ამისა, რამდენიმე ქვეყანაში ხარჯების განსაზღვრას ახალი სტიმული მიეცა, რაც მიზნად ისახავს იმ ინსტრუმენტების შექმნას, რომლებიც გააუმჯობესებს სახელმწიფო სამსახურების ფუნქციონირების ეფექტურობას. ჩანართში 11.2. მოცემულია სქემატური შედარება ნაღდი ფულით წარმოებულ გადადგენასა და მთლიან ხარჯებს შორის.

მთლიანი ხარჯების განსაზღვრისათვის შემდეგი ელემენტებია საჭირო: (1) ფიზიკური აქტივებისა და სასაქონლო-მატერიალური მარაგების სრულყოფილი რეესტრი; (2) ცვეთის შეფასება; (3) ხარჯების განსაზღვრის სრულყოფილი სისტემა, რადგან ზედნაღები ხარჯები და სხვადასხვა პროგრამებისა და საქმიანობების მიერ მოწოდებლობების საზიარო მოხმარება თითოეულ პროგრამას/საქმიანობას ცალკე-ცალკე უნდა მიეწეროს.

ბ. ხარჯების განსაზღვრის სისტემები

საერთო ხარჯები მოიცავს: (1) პირდაპირ ან ცველად ხარჯებს, რომლებიც შეიძლება მიეწეროს წარმოებულ საქონელსა და მომსახურებას (მაგალითად, : ხელფასები და ნედლეულის ხარჯები); (2) არაპირდაპირ ან მულტი ხარჯებს (ზედნაღები ხარჯები), რომლებიც რამდენიმე პროდუქტზე ნაწილდება. სახელმწიფო დეპარტამენტებში ზედნაღები ხარჯების პროდუქტებზე განაწილების პრობლემა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან რესურსების ის წილი, რომელიც ვერ მიეწერება ერთ განსაზღვრულ პროდუქტს, უფრო დიდ ყურადღებას საჭიროებს. ხშირად ეს განაწილება პირობითია ან მომდინარეობს ისეთი მარტივი მაჩვენებლიდან, როგორცაა პროდუქტზე გაწეული პირდაპირი სახელფასო ხარჯი. პირობითი მეთოდების

ჩანართი 11.2. მთლიან ხარჯებსა და ნაღდი ფულით წარმოებულ გადახდებს შორის შეღარება

ნაღდი ფულით წარმოებული გადახდები (გარდა კაპიტალური დანახარჯებისა)

- + ფიზიკური აქტივების ცვეთა პერიოდის განმავლობაში
 - + ვალდებულებების ცვლილება პერიოდის განმავლობაში
 - + პერიოდის განმავლობაში დაუფრავი მიწოდება
 - წინა პერიოდების მიწოდების ანაზღაურება
 - + სავანსო ანგარიშების ცვლილება
 - წინა სავანსო გადახდებით დაფინანსებული მარაგები/სამუშაოები
 - პერიოდის განმავლობაში წარმოებული სავანსო გადახდები
 - + პერიოდის განმავლობაში სასაქონლო-მატერიალურ მარაგებში მომხდარი ცვლილება
 - + დახარჯული სასაქონლო-მატერიალური მარაგები და ზარალი
 - სასაქონლო-მატერიალური მარაგების ზრდა
 - + სხვა პროგრამებისთვის/სააღრიცხვო-საკალკულაციო ცენტრებისათვის გაწეული მომსახურების ხარჯები
 - სხვა პროგრამებისთვის/სააღრიცხვო-საკალკულაციო ცენტრებისათვის გაწეული მომსახურების ხარჯები
- = მთლიან ხარჯებს

გამოყენება მნიშვნელოვნად ამცირებს ხარჯების განსაზღვრის საჭიროებას მმართველობისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესისათვის.

თეთლირებულების კალკულაციის მეთოდები მმართველობითი სისტემების ელემენტებია.²¹ ისინი მიზნად ისახავენ ზედნაღები ხარჯების განაწილებასთან დაკავშირებული პრობლემების მოგვარებას. ხარჯების კალკულაციად გაწეული საქმიანობის მიხედვით (ABC) დიდი აღიარება მოიპოვა საწარმოო და მრეწველობის მომსახურების დარგებში. ზოგიერთი ქვეყნის მთავრობა მას ხარჯების კალკულაციის სხვა მეთოდებთან ერთად იყენებს.²²

ABC-ს სისტემები ინდივიდუალური ხარჯების წარმოშობის განსაზღვრას პირველადი საქმიანობიდან იწყებს. ეს მიდგომა შემდეგი ეტაპებისაგან შედგება:²³ (1) ორგანიზაციული ერთეულის ან პროექტის ფარგლებში საქმიანობათა განსაზღვრა; (2) რესურსების საქმიანობებზე მიკეთდება (რესურსების ხარჯის) შეილება მიკეთდეს საქმიანობებს პირდაპირ, ან კვლევების (ან სხვა ტექნიკის გამოყენების) საშუალებით გაკეთებული შეფასებების საფუძველზე; (3) საქმიანობათა პროექტის განსაზღვრა (რაც შეიძლება იყოს წარმოებული პროდუქტისა და გაწეული მომსახურება); (4) საქმიანობათა ხარჯების პროექტზე მიკეთდება ხარჯის წარმოშობი ფაქტორის გამოყენებით. ამ უკანასკნელის გამოანგარიშების რამდენიმე გზა არსებობს: მაგალითად, ის, თუ პროდუქტის განსაზღვრული ტიპის წარმოებისათვის რამდენჯერ განხორციელდა საქმიანობა, ან რა დრო დასჭირდა საქმიანობის განხორციელებას. ჩანართი 11.3. მიუძღვნა, თუ როგორ მუშაობს პრაქტიკაში ABC-ს სისტემა.

თეთლირებულების კალკულაციის მეთოდები წარმოადგენს ხარჯების ანალიზის ინსტრუმენტებს, თუკა ორგანიზაციის ფარგლებში განხორციელებულ საქმიანობას დეტალური ანალიზი. შესაფერისი ღონის საბუნდავრო აღრიცხვისა და საინფორმაციო რეგულარულად განახლდება) სისტემები სჭირდება. ხარჯების განაწილება ობიექტური მეცნიერება არ არის და ამიტომ, გაწეული საქმიანობის მიხედვით ხარჯების კალკულაციის შემოღებისათვის აუცილებელია ადმინისტრაციასა და თანამშრომლებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობის არსებობა.

**ჩანართი 11.3. გაწეული საქმიანობის მიხედვით
ხარჯების კალკულაციის აბაღლითი**

საფინანსო დეპარტამენტის მიერ კომპენსაციისა და სააენსიო (C&P) მომსახურების გაწევის მიზნით ომის ვეტერანებზე გაცემულ დახმარებაზე გამოწერილი ჩეკის ერთი ერთეულის დამუშავების ხარჯი (აშშ დოლარი)

- პირდაპირი სახელფასო ხარჯები, რომელიც საფინანსო დეპარტამენტის მიერ 700,000 C&P ჩეკის დამუშავებაზე გაწეული

\$700,000

საფინანსო დეპარტამენტის მიერ 700,000 C&P ჩეკის დამუშავებისას გაწეული ძირითადი მასალების ხარჯი

\$20,000

დამხმარე მასალების ხარჯი მიკუთვნებული C&P-ს, რომელიც საფინანსო დეპარტამენტის მიერ დამუშავებული მთლიანი ჩეკების C&P-ს წილს ეფუძნება: თუ ვივარაუდებთ, რომ საფინანსო დეპარტამენტმა ფისკალური წლის განმავლობაში 1,000,000 ჩეკი დაამუშავა, საიდანაც 700,000 C&P-ზე მოდიოდა, ზოლო საფინანსო დეპარტამენტის მიერ გაწეული მთლიანი არაპირდაპირი ხარჯები \$500,000-ს უტოლდება, მაშინ C&P-ზე გაწეული არაპირდაპირი ხარჯები უდრის:

\$350,000

მთლიანი ხარჯები:

\$1,070,000

ჩეკის ერთი ერთეულის დამუშავების ხარჯი (\$1,070,000 გაყოფილი \$700,000-ზე)

\$1.53

ამერიკის შერთებული შტატების ტრადიციულ ფედერალური სახელმწიფო აღრიცხვის სისტემაში ხარჯებს ისეთი კატეგორიების მიხედვით ანგარიშობენ, როგორცაა ხელფასები და დახმარებები, მივლინებები, მოწყობილობები. ABC-ს გამოყენებით კი, ხარჯების გაანგარიშება ისეთი საქმიანობის ან პროცესის მიხედვით ხდება, როგორცაა სარგებლობაზე დაწესებულ გადასახადზე ორ წელიწადში ერთხელ განხილვის ჩატარება.

წყარო: ამერიკის შერთებული შტატები, მთავარ ფინანსისტა საბჭო (1997).

გ. ხარჯების განსაზღვრის მნიშვნელობა

დღესდღეობით, მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანაში აქვს ხარჯების განსაზღვრას ფართომასშტაბიანი სახე. მაგალითად, ახალ ზელანდიაში წარმოების შედეგების დაგვეგა გულისხმობს ხარჯების განსაზღვრასა და ბიუჯეტის შედგენას შორის უშუალო კავშირს. თუმცა, ხარჯების განსაზღვრის სისტემების შემუშავებას დრო სჭირდება. ხარჯების განსაზღვრა ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესების იარაღად განიხილება, რომელიც ხელს უწყობს ბიუჯეტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებას. მაგრამ, დეპარტამენტებისა და უწყებების საოპერაციო ხარჯების დაფინანსებაზე გამოყოფილი ასიგნებები საკასო მეთოდით აღრიცხება.

ომისათვის, რომ დადგინდეს, თუ რა ხარისხით არის შესაძლებელი სახელმწიფო ორგანიზაციაში ხარჯების განსაზღვრა, აუცილებელია ამ პროცესის განხორციელების დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზის ჩატარება. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში ხარჯების განსაზღვრის სისტემის განხორციელებ

ბა რეალისტურად ჩაითვლება მხოლოდ საეკილური პროგრამებისა და უწყებებისათვის. განსაკუთრებით იმ ერთეულებისათვის, რომლებიც ხარჯების კომპენსაციას მომსახურების საფასურის ამოღების გზით ახდენენ.

4. საამორტიზაციო დანარიცხები

საქონლისა და მომსახურების გაწევისას გამოყენებული კაპიტალური აქტივების მოლიანი ხარჯების აღრიცხვისათვის აუცილებელია როგორც ცვეთის, ისე გამოყენებული კაპიტალის კომპენსაციის გათვალისწინება. საამორტიზაციო დანარიცხები ძალზე მცირე რაოდენობის ქვეყნებშია შემოღებული, სადაც იგი ნაწევრება, როგორც სამინისტროებისა და უწყებების ბალანსის დანახარჯების მუხლი.⁴ საამორტიზაციო დანარიცხები გამოითვლება სამინისტროს ან უწყების მიერ მართული ან მის მფლობელობაში მყოფი აქტივების მიმართ დარიცხვის განაკვეთის გამოყენებით.

ახალ ზელანდიაში საამორტიზაციო დანარიცხები 1991 წელს შემოიღეს. დარიცხვის განაკვეთი 13% ერეკლდებოდა უწყებებისა და დეპარტამენტების აქტივებზე, ხოლო დანარიცხების გადახდა კი მათ ბიუჯეტებს მიეწერებოდა (მოკვიანებით რამდენიმე დეპარტამენტმა ხაზინასთან შეთანხმებით განსაზღვრული განაკვეთი დააწესა) (სკოტი, 1996).

საამორტიზაციო დანარიცხების შემოღება მიზნად ისახავს ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეულების წახალისებას, რათა მათ კაპიტალი უფრო ეფექტურად გამოიყენონ. მისი საშუალებით შესაძლებელია ხარჯთაღრიცხვების გაუმჯობესება, რაც აუცილებელია წარმოების ხარჯების ანაზღაურებისათვის. თუმცა, მისი ხარჯების მართვის პროცედურების შეცვლის გარეშე გამოყენებისას არსებობს იმის რისკი, რომ საამორტიზაციო დანარიცხები მხოლოდ ფორმალური პროცედურა იქნება, რაც საბიუჯეტო ასიგნებათა ეკვივალენტური ზრდით იქნება კომპენსირებული. მისი განხორციელებისათვის აუცილებელია აქტივების აღრიცხვისა და შეფასების შესაფერისი სისტემების არსებობა, აგრეთვე, აქტივების შექმნასა და რეალიზაციაზე პასუხისმგებელი ორგანიზაციის ნათლად განსაზღვრა. საამორტიზაციო დანარიცხები ხარჯების მართვისა და განსაზღვრის სისტემებში უნდა გაერთიანდეს. იგი ერთ-ერთი იმ ინსტრუმენტთაგანია, რომელიც მიზნად ისახავს მმართველობის გაუმჯობესებასა და ხარჯების მინიმუმამდე დაყვანას.

შენიშვნები

- ¹ IFAC (1991). IFAC-ი (ბუღალტრთა საერთაშორისო ფედერაცია) წარმოადგენს საბუღალტრო აღრიცხვის პროფესიონალი ორგანიზების ასოციაციას 84 ქვეყანაში, რომელიც ცდილობს, ხელი შეუწყოს საბუღალტრო აღრიცხვის უნიფიცირებულ სტანდარტების შემოღებას. მისი სახელმწიფო სექტორის კომიტეტი (PSC) გამოსცემს საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტებს მთავრობისა და სახელმწიფო ერთეულებისათვის.
- ² პრეზიდენტის ნაშრომი (1993), გვ. 267.
- ³ ეს მეთოდი IFAC-ში (1991) "მოდულიზირებული საკასო მეთოდი" სახელით მოიხსენიება.
- ⁴ ამ უბრალოდ საბუღალტრო აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით. ამ წიგნში ზედსართავი "სრული" იმ მიზნით ემატება ამ ტერმინს, რომ თავიდან იქნას აცილებული მისი დარიცხვის მეთოდის მოდიფიცირებულ ფორმებთან აღრევა.
- ⁵ მაგალითად, IFAC-ში (1991).
- ⁶ იხ. ხარჯების განმარტება IFAC-ში (2000a).
- ⁷ GFS2000-ის ვერსიაში შემოსავლების კლასიფიკაცია მნიშვნელოვნად განსხვავდება GFS-ის 1986 წლისეული კლასიფიკაციისგან. იხ. დანართი 1 საერთაშორისო საგაღებო ფონდის პუბლიკაციაში (2000).
- ⁸ იხ. SNA 1993, გვ. 92.
- ⁹ ყურადღება მიაქციეთ, რომ იმ ვალდებულებების ზრდა, რომლებიც უკავშირდება სახელმწიფო საქონილო სექტებს, არ შედის GFS 2000-ში წარმოდგენილ სახელმწიფო ოპერაციათა ცხრილში.
- ¹⁰ აშშ-ის FASAB (1995), შენიშვნა N5.
- ¹¹ "[შემოქმედებითი საბუღალტრო აღრიცხვის მასშტაბები] ძალზე დიდია იქ, სადაც არის ვაჭრობა, საბუღალტრო აღრიცხვის დარიცხვის მეთოდი და წესების გაურკვეველობა. ეს ნაკლებად ხდება საკასო მეთოდის და ნათლად განსაზღვრული წესების არსებობის შემთხვევაში. კომერციული ტიპის ანგარიშების არსებობით კიდევ უფრო დიდი ზეწოლა ხდება და უფრო დიდი შესაძლებლობები იქმნება შემოქმედებითი საბუღალტრო აღრიცხვის განვითარებისათვის კერძო სექტორში" (ლიკიორმანი, 1993a).
- ¹² ახალ ზელანდიაში, სადაც საოპერაციო დანახარჯებისათვის გამოყოფილი ასიგნებები დარიცხვის მეთოდით აღირიცხება, როგორც საზონა, ისე გენერალური აუდიტორი აწარმოებენ ნაღდი ფულის მოძრაობის წინასწარ ვარე კონტროლს. ასეთი კონტროლის განხორციელებისას იცნებენ დარიცხვის მეთოდით აღრიცხულ ასიგნებებს, საზონასა და ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს შორის შეთანხმებულ საღაროს გეგმას, თეიური მონიტორინგის ანგარიშებს ასიგნებების ხარჯვის შესახებ, რომლებიც განყოფილებების მიერ მზადდება და აუდიტორ ოფისს გადაეცემა. წინასწარი კონტროლი შეეხება ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების ნაღდი ფულზე ხარჯთა მოთხოვნას, თუმცა იგი ასიგნებებს ინდივიდუალურად არ განიხილავს. იხ. სკოტის ნაშრომი (1996).
- ¹³ ეს საკითხი ბუიტერის ნაშრომშია (1993) განხილული.
- ¹⁴ იხ. თოვის ნაშრომი (1993).
- ¹⁵ თაობა განისაზღვრება, როგორც ერთ წელს დაბადებული მამრობითი და მდედრობითი სქესის ადამიანები. ეს დიფერენციალ ალარებს გადასახადების გადახდისა და ამ ორი ჯგუფის მიერ სიცოცხლის მანძილზე მიღებული სარგებლის განსხვავებულ სქემებს. ამ საკითხის უფრო დეტალური განხილვისათვის იხ. ბუიტერის ნაშრომი (1996).

¹⁶ ამ საკითხების უფრო დეტალური განხილვისათვის იხ. OECD (1997b), გვ. 16-18.

¹⁷ იხ. პაგმანისა და ჯონის ნაშრომები (1995).

¹⁸ გენერაციული აღრიცხვის მეთოდოლოგიის ანალიზი შეიძლება იხილოთ ბუიტირის ნაშრომში (1996).

¹⁹ ამ საკითხების უფრო დეტალური განხილვისათვის იხ. OECD (1997b), გვ. 16-18.

²⁰ დიდი ნაწილი ამოღებულია აშშ-ს მენეჯმენტისა და ბიუჯეტის ოფისის (OMB) პუბლიკაციიდან "მმართველობითი ხარჯების საბუნაბტრო აღრიცხვის ცნებები და სტანდარტები ფედერალური მთავრობისათვის", საბუნაბტრო აღრიცხვის რეკომენდებული სტანდარტები, 1995 წლის 4 ნოემბერი.

²¹ ხარჯების მართვის სისტემებთან და მათ გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხები განხილულია პრემიანდის ნაშრომში (1993).

²² როგორც ეს ამერიკის შერთებულ შტატებსა და ახალ ზელანდიაში ხდება.

²³ აშშ-ს მენეჯმენტისა და ბიუჯეტის ოფისის (OMB) პუბლიკაცია "მმართველობითი ხარჯების საბუნაბტრო აღრიცხვის ცნებები და სტანდარტები ფედერალური მთავრობისათვის", საბუნაბტრო აღრიცხვის რეკომენდებული სტანდარტები, 1995 წლის 4 ნოემბერი.

²⁴ ახალ ზელანდიაში საამორტიზაციო დანარიცხი ყველა სახელმწიფო უწყების მიმართ გამოიყენება, ხოლო დიდ ბრიტანეთში კი სავაჭრო ფონდებისა და ეროვნული ჯანდაცვის სამსახურის მიმართ. დიდ ბრიტანეთში საამორტიზაციო დანარიცხები სახელმწიფო ხარჯების ყველა სფეროზე გავრცელდება მას შემდეგ, რაც მოხდება ბიუჯეტის დარიცხვის მეთოდით შედგენა 2001-2002 წლებში.

თავი 12

ფინანსური ანგარიშგება

ა. ზოგადი პრინციპები

1. ანგარიშგების ამოცანები¹

ფინანსური ანგარიშგების სისტემის ძირითადი მიზანი იმის დემონსტრირებაა, თუ როგორ მართავს მთავრობა საკუთარ ფინანსურ რესურსებს – შემოსავლებსა და ხარჯებს, აქტივებსა და ვალდებულებებს. იდეალურ შემთხვევაში პასუხი შემდეგ კითხვებს უნდა გაეცეს:

- *ბიუჯეტის მთლიანობა*. ხდება თუ არა რესურსების ასიგნებებისა და მოთხოვნების შესაბამისად ხარჯვა? ასიგნებათა რა ნაწილი არ არის დახარჯული? რა დანახარჯებია გაწეული, მაგრამ ჯერ კიდევ დაუფარავი?

საოპერაციო ფუნქციონირების ეფექტურობა. რა უდობა პროგრამათა განხორციელება? როგორ მოხდა მათი დაფინანსება? რა შედეგები იქნა მიღწეული? რა სახის ვალდებულებები წარმოიშობა მათი განხორციელებით? როგორ მართავს მთავრობა საკუთარ აქტივებს?

მართვა. გაუმჯობესდა თუ გაუარესდა სახელმწიფოს ფინანსური მდგომარეობა? რა ზომების მიღება მოხდა სამომავლოდ?

სისტემები და კონტროლი. ხდება თუ არა ამ სისტემების საშუალებით საბიუჯეტო და ფინანსურ დებულებებთან შესაბამისობის დაცვის უზრუნველყოფა, აქტივების შესაფერის ღონეზე მართვა და საქმიანობათა განხორციელება?

ანგარიშები მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია დაგეგმვისა და სტრატეგიის ფორმულირებისათვის. ამ მიზნისათვის მათში წარმოდგენილი უნდა იყოს ინფორმაცია მიმდინარე პროგრამების, სამინისტროებისა და უწყებების ძირითადი ამოცანების თაობაზე. ანგარიშები, ასევე, შეიძლება გამოყენებული იქნას პარლამენტისა და საზოგადოებისათვის წარსადგენი ინფორმაციის წყაროდ. მათი დახმარებით ორგანიზაციას საშუალება ეძლევა, წარმოადგინოს ანგარიში მიღწეული შედეგების შესახებ და არსებული ინფორმაცია კი სხვადასხვა მიზნებისათვის გამოიყენოს.

ანგარიშგებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ინფორმაციით მოსარგებლეთა სხვადასხვა ჯგუფების, მათ შორის: (1) მინისტრთა საბჭოს, სამინისტროების, უწყებების და პროგრამის მენეჯერების; (2) საკანონმდებლო ორგანოს; (3) მთავრობის ფარგლებს გარეთ: ინდივიდუალური მოქალაქეების, მედიის, კორპორაციების, უნივერსიტეტების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სხვა დაინტერესებული ჯგუფების, ინვესტორებისა და კრედიტორების, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა (IFIs) და ფინანსური ბაზრების მოთხოვნები.

რამდენიმე ქვეყანაში ჩატარებული კვლევების შესაბამისად,² ინფორმაციით მოსარგებლეთა უმეტესობას ბიუჯეტის შესახებ დეტალური და დროული ინფორმაციის მიღება სურს. მთავრობის აღმასრულებელ შტოს ესაჭიროება პერიოდული ინფორმაცია საბიუჯეტო რესურსების მდგომარეობის შესახებ იმ მიზნით,

რომ უზრუნველყოფილი იქნას ბიუჯეტის ეფექტური შესრულება და მოხდეს სხვადასხვა პროგრამების შედარებითი ხარჯების შეფასება. მოქალაქეებსა და საკანონმდებლო ორგანოს ესაჭიროებათ ინფორმაცია იმ ხარჯებსა და პროგრამების განხორციელებაზე, რომლებიც ზემოქმედებს ახდენს მათზე. ფინანსური ბაზრები იყენებენ ინფორმაციას სახელმწიფო ფინანსების შესახებ იმ მიზნით, რომ შეაფასონ ქვეყნის კრედიტუნარიანობა და გააკეთონ დასკვნები მისი ვალის მოცულობის, ასევე, სარგებლის განაკვეთებისა და უცხოური ვალუტის კურსის შესახებ.

2. ანგარიშების პრინციპები

მთავრობის მიერ მომზადებული ანგარიშები შემდეგი პრინციპების დაცვით არის შედგენილი:

- **მთლიანობა.** ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს სახელმწიფოს ფინანსური ურთიერთობების ყველა ასპექტს.

მართლზომიერება. საფინანსო ანგარიშების ფორმა და შინაარსი უნდა შეესაბამებოდეს ინფორმაციით მოსარგებლეთა განსაზღვრულ მოთხოვნებსა და აღიარებულ სტანდარტებს.

სიმარტივე. ანგარიშები ადვილად გასაგები უნდა იყოს კარგად ინფორმირებული და დაინტერესებული მოსარგებლებებისათვის და შესაძლებელი იყოს მისი ადვილად გადაცემა. ანგარიშებში მოცემული უნდა იყოს ასხნა-განმარტებები იმ კანონმდებლებისა და მოქალაქეებისათვის, რომლებიც არ იცნობენ საბიუჯეტო ცნებებსა და მეთოდოლოგიურ საკითხებს. საფინანსო ანგარიშების გაგება შეიძლება გაუჭირდეთ არაბულალტრებს, ამიტომ აუცილებელია, რომ შეძლებისდაგვარად მოხდეს სქემებისა და საილუსტრაციო მაგალითების ჩართვა, რაც გააადვილებს ამ ინფორმაციის აღქმას.

საიმედოობა. ანგარიშებში წარმოდგენილი ინფორმაცია კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს და მიუკერძოებლად იყოს წარმოდგენილი. საიმედოობაში არ იგულისხმება სიზუსტე ან განსაზღვრულობა. ზოგიერთი მუხლისათვის აუცილებელია არსებობდეს შესაფერის დონეზე ახსნილი ხარჯ-თაღირცხვის წარმოდგენა (მაგალითად, სავადასახადო დანახარჯები, ფისკალური რისკები ან საპენსიო ვალდებულებები).

აქტუალობა. ინფორმაციის მიწოდება მოთხოვნის შესაბამისად უნდა ხდებოდეს. წლის ბოლოს შედგენილი ანგარიშების საშუალებით საკანონმდებლო ორგანო ბიუჯეტის შესრულების შემოწმებას ახდენს. ფინანსური ანგარიშება მიზნად ისახავს, ასევე, ისეთი ანგარიშების შედგენას, რომლებიც გაითვალისწინებს სხვადასხვა მოსარგებლეთა განსხვავებულ მოთხოვნებს. მთავრობის საფინანსო ანგარიშების კრიტიკა ძირითადად მათ ინფორმაციით გადატვირთულობასა და ძნელად აღსაქმელობას შეეხება.

თანმიმდევრულობა. აუცილებელია არსებობდეს საფინანსო ანგარიშების მეთოდოლოგიის, მასშტაბებისა და მოქმედების არეალის თანმიმდევრულობა და ლოგიკური კავშირი. მას შემდეგ, რაც მოხდება საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშების მეთოდის დამტკიცება, აუცილებელია მისი დაცვით მსგავსი ოპერაციების აღრიცხვა. იგი არ უნდა შეიცვალოს, თუ არ იარსებებს ამის განსაზღვრული მიზეზი. მეთოდების ან ანგარიშების მოქმედების არეალის, ან ანგარიშმშებელი ერთეულის შეცვლის შემთხვევაში, ცვლილებათა შედეგები ანგარიშებში უნდა აისახოს.

- **დროულობა.** დროის ჩქარი დინების გამო სწრაფად ხდება ინფორმაციის მოძიება. დროული შეფასება შესაძლოა უფრო სასარგებლო იყოს, ვიდრე ზუსტი ინფორმაციის არსებობა, რომლის დამუშავებასაც დიდი დრო სჭირდება. თუმცა, დროულობის მნიშვნელობამ ხელი არ უნდა შეუშალოს სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებასა და შემოწმებას მას შემდეგ, რაც მოხდება ფინანსური ანგარიშების გამოქვეყნება.

შედარებითობა. ფინანსურმა ანგარიშებამ ხელი უნდა შეუწყოს მოსარგებლებებს, რომ მათ მსგავს ანგარიშებზე უწყებებს შორის აწარმოონ შედარებები. მაგალითად, შეადარონ განსაზღვრულ საკმარისობათა ხარჯები.

- სასარგებლოება. იმისათვის, რომ განსაზღვრული სამინისტროებისა და უწყებების საქმიანობათა შესახებ შედგენილი ანგარიშები სასარგებლო იყოს როგორც თავად ორგანიზაციისათვის, ისე სხვა მოსარგებლებებისათვის, აუცილებელია, რომ მასში მოცემული იყოს ინფორმაცია უწყების მიმდინარე და მომავალ საქმიანობებზე, მის წყაროებსა და სახსრების ხარეჯაზე, ამ სახსრების, აქტივებისა და ვალდებულებების ფინანსურ მართვაზე.

სპეციალური მიზნისათვის მომზადებულ ანგარიშებსა (რომლებიც განსაზღვრული მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად შექმნილი) და “ზოგადი მიზნისათვის” შედგენილ საფინანსო ანგარიშებს (რომლებიც ფართო საზოგადოებისათვისაა განკუთვნილი) განსხვავებამ შესაძლოა ხელი შეუწყოს ანგარიშების წარდგენისა და მისი გაერკვლების წესების განსაზღვრას. მაგალითად, ის ანგარიშები, რომლებიც საჭიროა ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგისათვის, სპეციალური მიზნისათვის შედგენილ ანგარიშებს მიეკუთვნება, რაც მთავრობის ფარგლებში სარგებლობისთვისაა განკუთვნილი, ხოლო საფინანსო ანგარიშები კი ზოგადი მიზნისათვის შედგენილ ანგარიშებზე უნდა ჩაითვალოს. თუმცა, ეს განსხვავება ნაწილობრივ სუბიექტურია და დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებულ მდგომარეობაზე. ზოგიერთ მთავრობას ანგარიშგების სპეციალური მოთხოვნები გააჩნია, მაგალითად, გარემოს დაცვით (რაც გარემოს დაცვითი აუდიტის შედეგა) და საპენსიო ფონდის (საპენსიო პოლიტიკისათვის) ანგარიშება და ა.შ. ამგვარი ტიპის ანგარიშება უფრო და უფრო იკიდებს ფეხს, რადგან მთავრობებს უწყვეტ, რეაგირება მოახდინონ სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფების მიერ განხორციელებულ ზეწოლაზე.

ბ. ძირითადი ანგარიშები

1. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები

ა. ბიუჯეტის შესრულების მართვა

ბიუჯეტის შესრულების მართვისათვის აუცილებელია შემდეგი ანგარიშები:

- ყოველდღიური ანგარიშები ნაღდი ფულის მოძრაობის შესახებ. ამ ანგარიშში გამოჯნული უნდა იყოს სახსრების შემოდინება და გადინება, თუმცა ნაღდი ფული მოძრაობის პროგნოზირებისათვის უკეთესი იქნება, თუ შემოსავლებისა და ხარჯების დაყოფა ზოგადი ეკონომიკური კატეგორიების მიხედვით მოხდება (სულ მცირე ყოველკვირეულად მიინც).
- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სისტემის საფუძველზე შედგენილი ბიუჯეტის შესრულების შესახებ თვიური ანგარიშები. ამ ანგარიშებში დაკონკრეტებულია:

საწყისი ასივნებები.

ასივნებებისა და დამხმარე ასივნებების შემოწმება.

განაწილებული თანხები.

ვალდებულებები, შემოწმების ეტაპის დანახარჯები და გადახდები.

ბ. ასივნებათა ანგარიშები

წლიურ ასივნებათა შესახებ ანგარიში (ან ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიში) უნდა წარედგინოს უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტსა (SAI) და საკანონმდებლო ორგანოს. ასეთი ანგარიშის შედგენა ბიუჯეტის ორგანული კანონით უნდა იყოს გათვალისწინებული. ანგარიში უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტს აუდიტის მიზნით საბიუჯეტო პერიოდის დასრულების შემდგომ არაუგვიანეს ორი თვის შემდეგ უნდა გაეცაზნოს. იმპედროულად, აუცილებელია ინფორმაციის საზოგადოებისათვისაც წარედგენა. წლიური ასივნებების შესახებ ანგარიშთან ერთად მთავრობამ უნდა შეადგინოს წლის განმავლობაში განხორციელებული გადაუღებელი პროცედურების შესახებ ანგარიში და ქვემოთ მოცემული საფინანსო ანგარიშები.

2. ფინანსური ანგარიშგება

მიუხედავად იმისა, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის რა სისტემა არსებობს და როგორი ხარისხის ანგარიშები და ფინანსური ჩანაწერები დგება, ყველა ქვეყანაში აუცილებლად უნდა დაკმაყოფილდეს ანგარიშგების განსაზღვრული მინიმალური სტანდარტები.

ა. ფინანსური ანგარიშგების მინიმალური მოთხოვნები

აუცილებელია შემდეგი ანგარიშების შედგენა და შესაბამისი საბუღალტრო წიგნებისა და დამხმარე რეესტრების წარმოება:

1. *სამთავრობო ოპერაციათა კონსოლიდირებული ცხრილი.* მთავრობამ უნდა გამოაქვეყნოს საკუთარი კონსოლიდირებული საფინანსო ოპერაციების ანალიზური ანგარიში. ეს უკანასკნელი უნდა შედგებოდეს სამი ცხრილისაგან, სადაც ნაჩვენებია იქნება (1) ცენტრალური ხელისუფლების; (2) ადგილობრივი ხელისუფლების; (3) გენერალური მთავრობის ფინანსური ოპერაციები. ფინანსური ინფორმაცია დამატებით საბიუჯეტო სახსრებზე (EBFs) ასევე, უნდა იყოს ჩარული მთავრობის ანგარიშებში. GFS-ში სოციალური დახმარების ფონდები კლასიფიცირებულია მთავრობის იმ დონის მიხედვით, რომელზეც ახორციელებენ საქმიანობას. მათ შესახებ ფინანსური ინფორმაციის წარმოდგენის ალტერნატიული გზა მეთოხე ცხრილის შედგენაა.

ეს ანგარიში GFS-ის სტანდარტების შესაბამისად უნდა მომზადდეს. თუმცა, მოსალოდნელი არ არის ის, რომ ყველა ქვეყანა დაუყოვნებლივ გადავა საბუღალტრო აღრიცხვის სრული დარიცხვის სისტემაზე, როგორც ეს GFS 2000-შია მოცემული. მიუხედავად ამისა, სამთავრობო ოპერაციათა ცხრილის წარდგენა და ოპერაციათა ეკონომიკური კლასიფიკაციის მომზადება GFS 2000-ის სტანდარტების შესაბამისად უნდა მოხდეს, მიუხედავად იმისა, თუ საბუღალტრო აღრიცხვის რომელი მეთოდი გამოიყენება. იდეალურ შემთხვევაში, ეს ინფორმაცია უნდა მომზადდეს როგორც დარიცხვის (ან მოდიფიცირებული დარიცხვის), ისე საკასო მეთოდით.

ანგარიში, სულ მცირე, ორ ფისკალურ წელს მანძი უნდა მოიცავდეს, რომ შესაძლებელი გახდეს შედარებების გაკეთება. სამთავრობო ოპერაციათა ცხრილში ჩართული ინფორმაცია სამთავრობო ანგარიშებიდან უნდა იყოს ამოღებული. როცა კონსოლიდირებულ ცხრილში საბუღალტრო აღრიცხვის დამატებითი ელემენტების წარდგენა ხდება, ამას ორმაგი ჩაწერის პროცედურა უნდა მოჰყვეს (მაგალითად, EBF-ის როგორც შემოსავლები, ისე ხარჯები ანგარიშებში უნდა იყოს ჩართული). ყველა ის ცხრილი ან შენიშვნათა მუხლები, რომლებიც აუცილებელია წლიურ საბიუჯეტო და სხვა ანგარიშებთან (მაგალითად, ადგილობრივი მთავრობის ბიუჯეტის შესრულებისა და ფონდების მართვის შესახებ ანგარიშები) შედარებების გასაკეთებლად, ამ ანგარიშს უნდა დაერთოს.

2. ადგილობრივ დავალიანებათა ფონდებისა და ნაკადების შესახებ ანგარიში. ამ ანგარიშში გამოიჯნულია კრძო სექტორისაღმი, რეგიონალური სახელმწიფო ერთეულებისაღმი ან არასამთავრობო სახელმწიფო სექტორისაღმი დაგროვილი დავალიანებები.
3. სახელმწიფო ხარჯებით პროგრამების შესრულების შესახებ შეჯამებითი ანგარიში. ეს ანგარიში მოიცავს საბიუჯეტო დანახარჯებს და ფონდებს ზოგადი ფუნქციების ან პროგრამების მიხედვით (თუ ასეთი არსებობს). მასში გათვალისწინებულია მიმდინარე და კაპიტალური დანახარჯები, მოცემულია წინა წლის მაჩვენებლები (შეარჯებთა გაკეთების მიზნით) და მომდევნო წლის ხარჯთაღრიცხვები იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანა გრძელვადიან ხარჯთაღრიცხვებს ამზადებს. ანგარიში, სულ მცირე, ორ ფისკალურ წელს მანძი უნდა მოიცავდეს, რომ შესაძლებელი გახდეს შედარებების გაკეთება. მასში მოცემული უნდა იყოს სახელმწიფო ხარჯებით პოლიტიკის შესახებ ინფორმაცია.
4. ანგარიში საშუალოვადიან საგარეო ვალებზე. ამ ანგარიშში მოცემული უნდა იყოს შემდეგი:

განასტუმრებელი და დაფარული ვალები (DOD) საშუალოვადიანი საგარეო სახელმწიფო ვალებიდან, რომლებიც შემდეგი კატეგორიების მიხედვით არის კლასიფიცირებული:

- DOD გადაადების გარეშე, გადავადებული პროცენტით და თანით.
- უშუალოდ ნაკისრი ვალი და გარანტიები.
- კრედიტორთა ზოგადი კატეგორიები (მაგ.: საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და კომერციული კრედიტორები).
- გარანტიების ბენეფიციართა ზოგადი კატეგორიები (მაგ.: სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფი სამრეწველო და სასოფლო-სამეურნეო სწარმოები).
- სავალო ინსტრუმენტები (სესხები და სხვა ვალდებულებები).

სახელმწიფო ვალების მომსახურების ხარჯების პროგნოზები მომდევნო 5-10 წლისათვის, სადაც გამოიყენებული იქნება:

- უშუალოდ ნაკისრი და გაცემული გარანტიები კრედიტორების ზოგადი კატეგორიების მიხედვით.
 - ნაწილობრივ რესტრუქტურირებული ვალის შესახებ პროგნოზები როგორც დარიცხვის, ისე საკასო მეთოდით.
 - ახალი სესხები.
 - პერიოდის განმავლობაში რესტრუქტურირებული ვალი.
5. ანგარიში მოკლევადიანი სესხების შესახებ. ამ ანგარიშის ფორმატი დამოკიდებულია ქვეყნის ფინანსური ბაზრების განვითარების დონეზე. ვალების სტრუქტურისა და ქვეყნის ორგანიზაციული მოწყობის მიხედვით, ანგარიში შესაძლოა გავითიანებული იყოს საშუალოვადიანი ვალების შესახებ ანგარიშში (მუხლი 4) ან დამოუკიდებლად მოშაღდეს.
 6. ანგარიში გრანტების შესახებ. ამ ანგარიშში მოცემული უნდა იყოს დონორთა მიერ ნაკისრი ვალდებულებები, ხარჯები და სავარაუდო შემოსავლები (იხ. ქვემოთ მოცემული განხილვა).
 7. ანგარიში კრედიტების მიღებისა და მათი ხელახლა გასესხების შესახებ. ამ ანგარიშში მოცემულია ადებული სესხები, განსაზღვრული პერიოდის განმავლობაში გადახდილი სარგებელი და თანგი, დავალიანებათა ფონდები და ნაკადები ბენეფიციართა ძირითადი კატეგორიის მიხედვით. ანგარიშში მოცემული უნდა იყოს იმ პრობლემათა აღწერა, რომლებიც მოვალეთაგან გადასახდელების ამოღებისთან დაკავშირებით შეიქმნა, აგრეთვე, მომავალი რისკების შეფასება.
 8. ფორვარდული ვალდებულებების შესახებ ანგარიში. იმისათვის, რომ დამყოფილდეს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ნაკისრი ვალდებულებები, ამ ანგარიშში მოცემული უნდა იყოს ფორვარდული (გრძელვადიანი) ვალდებულებები და გადახდის სავარაუდო ვარიანტი ფუნქციის, კატეგორიის, დარგობრივი სამინისტროს ან უწყების მიხედვით.
 9. ნაღდი ფულის მოძრაობის ანგარიში. კომერციული ბანკის თვითრი ანგარიშის მსგავსად, ამ ანგარიშშიც ასახულია ნაღდი ფულით მიღებული შემოსავლებისა და ნაღდი ფულით წარმოებული გადახდების მოძრაობა, აგრეთვე, საღაროს საწყისი და საბოლოო ნაშთები. იგი მოიცავს მთავრობის ყველა საღაროსა და საბანკო ანგარიშს და ჩვეულებისამებრ, უშუალოდ სახელმწიფო ანგარიშების მიხედვით დგება.
 10. საგადასახადო დანახარჯების შესახებ ანგარიში. ამ ანგარიშში მოცემულია სექტორის/ფუნქციის და გადაკისრების, ან მიღებული სუბსიდიის ტიპის მიხედვით შედგენილი საგადასახადო დანახარჯების წინასწარი გაანგარიშება.

11. სხვა ვალდებულებებისა და სხვა გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების შესახებ ანგარიში. შესაძლებლობის შემთხვევაში, ვალების შესახებ ანგარიშთან ერთად უნდა მომზადდეს ანგარიში, სადაც ნაჩვენებია იქნება სხვა ისეთი ვალდებულებები და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები, როგორცაა საბანკო და სადაზღვევო გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები.
12. ანგარიშები ფიზიკური აქტივებსა და შერჩეულ სექტორებში/პროგრამებში განხორციელებულ ინვესტიციებზე. ინფრასტრუქტურის სექტორისთვის შესაძლოა სასარგებლო იყოს ისეთი ანგარიშების შედგენა, სადაც ნაჩვენებია იქნება უმნიშვნელოვანესი აქტივები, კაპიტალდაბანდები, რომლებიც დარიცხვის მეთოდით იქნება აღრიცხული (ანუ, ფიზიკური აქტივების ზრდა, რაც შესაძლოა ძალზე განსხვავდებოდეს გაწეული ხარჯებისაგან), რემონტის ხარჯები, მათ შორის გადადებული რემონტი. ეს ანგარიში შესაძლოა ჩართული იქნას საინვესტიციო დანახარჯების ანგარიშში, რომელიც ქვემოთ იქნება განხილული.

ბ. საბუღალტრო აღრიცხვის დარიცხვის მეთოდით შედგენილი საფინანსო ანგარიშები⁷

საბუღალტრო აღრიცხვის დარიცხვის მეთოდი ისეთი ანგარიშების მომზადების საშუალებას იძლევა, სადაც უფრო ნათელი წარმოდგენა იქნება მთავრობის ფინანსურ მდგომარეობაზე. იგი წარმოადგენს წინა ნაწილში აღნიშნული ანგარიშების მომზადების დეტალურ სქემას.

დარიცხვის მეთოდი გულისხმობს ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ანგარიშის ან ბალანსის (სადაც ნაჩვენებია სახელმწიფოს აქტივები, ვალდებულებები და საკუთარი კაპიტალი); ფინანსური საქმიანობის შესახებ ანგარიშის ან საოპერაციო ანგარიშის (სადაც ნაჩვენებია ფისკალური წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლები და გაწეული ხარჯები); საკუთარი კაპიტალის ზრდის ან შემცირების შესახებ ანგარიშის (სადაც ახსნილია საწყისი და საბოლოო ნაშთების ცვლილება) მომზადებას. დარიცხვის მეთოდით შედგენილ ანგარიშებს თან ერთვის ნაღდი ფულის მოძრაობის ანგარიში.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, GFS 2000 და SNA93 საოპერაციო ნაკადებს სხვა ეკონომიკური ნაკადებისაგან ანსხვავებენ. ამგვარად, GFS 2000-ში მოცემული ანალიზური სქემა შემდეგ ძირითად ანგარიშებს მოიცავს (იხ. აგრეთვე, სქემა 12.1.):

სახელმწიფო ოპერაციათა ცხრილი, რომელიც წარმოადგენს გენერალური მთავრობის ოპერაციათა ჯამს მოცემულ საანგარიშო პერიოდში.

- ანგარიში სხვა ეკონომიკური ნაკადების შესახებ, სადაც აღწერილია ის ფაქტორები, რომლებიც სახელმწიფოს ფინანსურ მდგომარეობაზე უფრო მეტ გავლენას ახდენს, ვიდრე სხვა ოპერაციები.

ბალანსი, სადაც მოცემულია სახელმწიფოს აქტივების, ვალდებულებებისა და საკუთარი კაპიტალის ფონდები თითოეული საანგარიშო პერიოდის დასაწყისში და მის ბოლოს.

- ანგარიში ნაღდი ფულის წყაროებისა და მისი ხარჯვის შესახებ, რასაც თან უნდა ერთვოდეს საკასო და დარიცხვის მეთოდებით აღრიცხული მუხლების შედარებები.

ბალანსის საწყისი და საბოლოო ნაშთებში ცვლილება აიხსნება როგორც ოპერაციათა ნაკადებით, რომლებიც სახელმწიფო ოპერაციათა ცხრილშია ჩართული, ისე იმ ფაქტორებით, რომლებიც სხვა ეკონომიკური ნაკადების შესახებ ანგარიშშია მოცემული.

საფინანსო ანგარიშების შენიშვნებში რაც შეიძლება დეტალური ინფორმაცია უნდა იყოს წარმოდგენილი იმ მიზნით, რომ შესაძლებელი გახდეს ანგარიშების სწორად გაგება. მათში ასევე, უნდა იყოს წარმოდგენილი საბუღალტრო აღრიცხვის სტრატეგიის შესახებ ანგარიში.

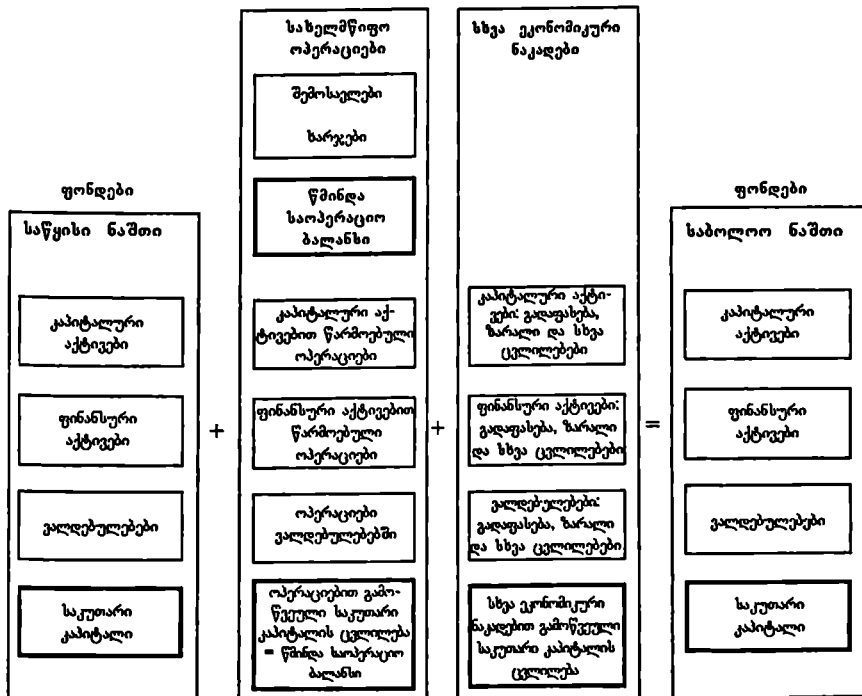
ამ ანგარიშებს უნდა დაერთოს ზემოთ აღნიშნული ანგარიშები იმ სფეროებისთვის, რომელთაც ეს ანგარიშები არ შეეხება ან არასაკმარისად ასახავს (მაგ.: ვალდებულებები, გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები, საგადასახადო დანახარჯები, ვალებისა და სესხების შესახებ დეტალური ინფორმაცია).

გ. საფინანსო ანგარიშების მოქმედების არეალი მთავრობის ფარგლებში

საფინანსო ანგარიშები უნდა მოიცავდეს მთავრობის ყველა ერთეულს. ფონდების აღრიცხვა პრობლემებს ქნის მრავალ ქვეყანაში. ეს ფონდები მოიცავს როგორც დამოუკიდებელ სახსრებს, ისე ფინანსთა სამინისტროს ან საზღვარის მიერ მართულ სექციურ ანგარიშებს. თუ ფონდების აღრიცხვა კონსოლიდირებული არ არის, მთავრობის შემოსავლები და ხარჯები გაბერილია ფონდებს შორის წარმოებული ოპერაციებით, რომლებიც სინამდვილეში სახელმწიფო სექტორის ფარგლებში წარმოებული ჩვეულებრივი ტრანსაქციებია. დარიცხვის მეთოდის შესაბამისად, თუ კონსოლიდაცია შესაფერის დონეზე არ ხდება და ფონდის შესამოვლელი მის ხარჯებზე მეტია, მაშინ ჭარბი შემოსავლები მთავრობის საბუღალტრო წიგნებში ვალდებულად ბად, ხოლო ხარჯების ნებისმიერი სიჭარბე ან ნაკლებობა აქტივებად აღირიცხება (როსი და კელი, 1997). როცა ამ ფონდებს მნიშვნელოვანი ფინანსური არათანაფარდობა გააჩნია, ყოველივე ამან შესაძლოა სერიოზულად დაამახინჯოს მთავრობის ფინანსური მდგომარეობის სურათი.

სქემა 12.1. GFS-ის ანალიზური სქემა

ნაკადები



იმისდა მიუხედავად, გამართლებულია თუ არა განსაზღვრულ ქვეყანაში დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების არსებობა, არ არსებობს იმის საფუძველი, რომ ისინი საბუღალტრო აღრიცხვის ან ანგარიშების იმ ვალდებულებებისაგან გათავისუფლდნენ, რომლებიც ყველა სხვა სახელმწიფო ერთეულზე ვრცელდება. აუცილებელია მოხდეს სახელმწიფოს ყველა ერთეულის ფონდებისა და ანგარიშების კონსოლიდირება. ეს რომ შესაძლებელი გახდეს, აუცილებელია სახელმწიფო ერთეულების ანგარიშთა გვეშების, ასევე, მათი ბიუჯეტების ეკონომიკური და ფუნქციონალური კლასიფიკაციის ცენტრალურ დონეზე განსაზღვრულ საერთო სქემაზე მორგება. ანგარიშვალდებულებისათვის საჭიროა სრულყოფილი ფინანსური ანგარიშების არსებობა. თუმცა, რესურსების განაწილება საბიუჯეტო პროცესის საშუალებით ხდება და ამგვარად, სრულყოფილი ფინანსური ანგარიშების სისტემის არსებობა დამატებითი საბიუჯეტო ფონდებისათვის ზედგაღენას ვერ ახდენს მათი შენარჩუნების ან გაუქმების არგუმენტებზე.

დ. არასამთავრობო სახელმწიფო ერთეულები

მაშინ, როცა ბიუჯეტის მასშტაბები სახელმწიფო ხელისუფლებით იფარგლება (როგორც მეორე თავში იყო აღნიშნული), ფინანსურ ანგარიშებას მოქმედების უფრო ზოგადი სფერო უნდა გააჩნდეს. სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებულმა ან მის მფლობელობაში მყოფმა ერთეულებმა რეგულარულად უნდა შეადგინონ საფინანსო ანგარიშები. იმ ერთეულთა ანგარიშები, რომლებიც კომერციულ საქმიანობებს ეწევიან, სრული დარიცხვის მეთოდით უნდა იყოს წარმოებული, ხოლო მათი საფინანსო ანგარიშები კი დარიცხვის მეთოდის პრინციპების დაცვით უნდა იყოს შედგენილი. ეს ანგარიშები მთავრობის მიერ უნდა იქნას კონსოლიდირებული და გამოქვეყნებული. ასეთი ინფორმაცია საჭიროა საზოგადოებისათვის, ასევე, სტრატეგიის შემუშავების მიზნებისათვის, განსაკუთრებით სუბსიდიების, სახელმწიფო საწარმოთა კაპიტალური დანახარჯების დაფინანსების, აღებული სესხების გასესხების და ა.შ. ანალიზისათვის.

ზოგიერთმა ქვეყანამ შემოიღო "სახელმწიფო ფინანსური ანგარიშების ერთეულის" (იხ. IFAC, 1991) ცნება. აქ იგულისხმება ის ორგანიზაციები, ოპერაციები და საქმიანობები, რომლებზეც მთავრობა ანგარიშვალდებულია და რომლებიც უნდა შევიდეს სახელმწიფო საფინანსო ანგარიშებში. ამ ზოგადად განსაზღვრული ერთეულის საზღვრების დადგენის კრიტერიუმებია დაფინანსება, ფლობა და კონტროლი. ეს უკანასკნელი ის კრიტერიუმია, რომელიც ყველაზე მეტად შეესაბამება ფინანსური ანგარიშების ამოცანებს, მიუხედავად სახელმწიფო დაფინანსების ან მფლობელობის ხარისხისა. თუმცა, ამ კრიტერიუმის გამოყენებისათვის აუცილებელია სუბიექტური მსჯელობის ელემენტის არსებობა.

წესები, რომლებიც განსაზღვრავს, თუ რომელმა სახელმწიფო ერთეულებმა უნდა შეადგინონ საფინანსო ანგარიშები, გათვალისწინებულია კანონდებლობით (როგორც ეს საფრანგეთსა და იტალიაში ხდება) ან ისეთი საბუღალტრო აღრიცხვის პრინციპების საშუალებით, როგორცაა კონტროლის ცნება და იმ პირების არსებობა, რომელთათვისაც ეს ინფორმაცია სასარგებლოა (როგორც ეს ავსტრალიასა და ახალ ზელანდიას ხდება).

3. დარგობრივ სამინისტროთა ანგარიშები

ზოგიერთ ქვეყანაში ანგარიშებში ასახულია დარგობრივი სამინისტროებისა და სახელმწიფო უწყებების საქმიანობები და მოცემულია მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, რაც აუცილებელია რესურსთა სექტორებსშირისი განაწილებისათვის. ანგარიშების ბიუჯეტის მომზადებამდე შედგენის შემთხვევაში (რაც სასურველია), მათი გამოყენება სასარგებლო იქნება საბიუჯეტო საწყისი ზღვრების დადგენისას. ზოგიერთ ქვეყანაში ამ ანგარიშების განხილვა საკანონმდებლო კომიტეტებში მიმდინარეობს. ისინი საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომია.

ასეთი ანგარიშები შესაძლოა მოიცავდეს ქვემოთ ჩამოთვლილ შემდეგ ელემენტებს:

- სამინისტროს ან უწყების ძირითად სტრატეგიულ საკითხებს.
- სამინისტროს მიზნებსა და ამოცანებს და მათი მიღწევისათვის განხორციელებულ ან შემოთავაზებულ სტრატეგიულ ღონისძიებებს.
- სამინისტროს პროგრამებს, პროექტებსა და საქმიანობებს.

- ფისკალურ შედეგებსა და საფინანსო ანგარიშებს.
- მომავალი წლების საეკონომიკური დანახარჯებს (მიმდინარეს და კაპიტალურს).
- ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორებსა და გვეგომორ მარკენებებს.
- სხვა აუცილებელ ინფორმაციას, მაგ.: სესხებზე, გარანტიებზე და სექტორის საგადასახლო დანახარჯებზე.

4. კაპიტალდაბანდებათა დანახარჯების შესახებ ანგარიში

ა. ინფორმაციასთან დაკავშირებული მოთხოვნები

სასურველია, რომ კაპიტალდაბანდებათა დანახარჯების წარმოდგენა უნიფიცირებული ანგარიშის ან დარგობრივი სამინისტროს ანგარიშის განსაზღვრული ნაწილის სახით მოხდეს. კაპიტალდაბანდებათა დანახარჯების შესახებ ანგარიშებში ასახული უნდა იყოს პროგრამის/პროექტის მიხედვით:

- ფისკალური წლის განმავლობაში შემოწმების ეტაპზე გაწეული ფაქტორი დანახარჯები (არა მხოლოდ ნაღდი ფულით გაწეული გადახდები).
- წინა ფისკალური წლის განმავლობაში გაწეული ფაქტორი დანახარჯები.
- მიმდინარე პროგრამების/ პროექტების საგარეულო ხარჯები მომავალი სამი ან ოთხი წლის განმავლობაში.

პატარა ქვეყნებში საინვესტიციო დანახარჯები პროექტებით არის წარმოდგენილი. დიდ ქვეყნებში კი ანგარიშის წარდგენა პროგრამის საშუალებით უნდა მოხდეს. აუცილებელია განისაზღვროს ეროვნული მნიშვნელობისა და დიდი მასშტაბების მიმდინარე პროექტები. თითოეული ასეთი პროექტისათვის ანგარიშში უნდა მოიცავდეს: (1) წლიურ პროგნოზირებად ხარჯებს სამიდან ოთხ წლამდე პერიოდის განმავლობაში; (2) მდლიან ხარჯებს; (3) საგარეულო დანახარჯებს, რომელთა გაწევა აუცილებელი იქნება პროექტის დასრულებისათვის სამი ან ოთხწლიანი პერიოდის შემდეგ.

ამასთანავე, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება დარიცხვის მეოლით აღრიცხულ ინფორმაციას პროექტების შედეგების შესახებ, განსაკუთრებით ტრანსპორტის, კომუნიკაციებისა და ენერჯო სექტორებში, ასევე, სხვა სფეროებში სამშენებლო პროექტების შესახებ, სადაც გადახდის განრიგი ყოველთვის არ ემთხვევა პროექტის ფიზიკური განხორციელების განრიგს. მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის შესაძლოა წარმოდგენილი იყოს აქტივების ღირებულების ზრდა ფიზიკური პროგრესის სხვა ინდიკატორებთან ერთად. ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების ჩართვა შესაძლებელია, განსაკუთრებით სოციალურ და სასოფლო-სამეურნეო სფეროების ანგარიშებში.

ბ. გარე წყაროებით დაფინანსებულ პროექტებთან დაკავშირებული სპეციალური საკითხები

იმ ქვეყნებში, რომლებიც სარგებელს უცხოური დახმარებებიდან იღებენ, კაპიტალდაბანდებათა შესახებ ანგარიშში უნდა მოიცავდეს, ასევე, პროექტების არასაინვესტიციო კომპონენტსაც, რომელიც გარე წყაროებიდან ფინანსდება. ეს ინფორმაცია იმ ფორმით უნდა იყოს წარმოდგენილი, რომ შესაძლებელი იყოს მისი დროებითან განხილვა. აუცილებელია გაითვინოს თითოეული პროექტის საინვესტიციო და მიმდინარე ხარჯის კომპონენტები.

სახელმწიფო ანგარიშებში დაფინანსების შესახებ მოცემული ინფორმაცია გასაგებებს ეფუძნება. მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად ეფექტურია ქვეყნის მონაცემთა შეგროვების სისტემა, სესხების გამოყენებასა და ხარჯების შემოწმებას შორის დროის ინტერვალი ყოველთვის არსებობს, ხოლო მისი ზანგარძილოება კი მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული კრედიტორის პროცედურებზე. რადგან განსხვავება სესხის გამოყენებასა და დანახარჯებს შორის შესაძლოა დიდი იყოს, აუცილებელია ამ მონაცემების შედარება და ასანდა-განმარტებების მიცემა. სპეციალური ფონდებიდან გაწეული დანახარჯები, ასევე, უნდა იყოს ან-

გარიშებში ჩართული.

ნატურით მიღებული დახმარების შესახებ ინფორმაცია მისი მიღებისთანავე უნდა იქნას წარდგენილი. აუცილებელია გამოვლინდეს დონორებისაგან მიღებული ინფორმაციის შეუსაბამობები. თუმცა, მრავალი ქვეყანა დონორების მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას ეყრდნობა იმისათვის, რომ ნატურით მიღებული დახმარებიდან დაფინანსებული დანახარჯები განსაზღვროს. ეს კი ხშირად დონორებისაგან მიღებული საკასო მეთოდით აღრიცხული ინფორმაციის ვალდებულებებთან ან სხვა დონორების მიერ ნაკისრ “ვალდებულებებთან” აღრევას იწვევს. აუცილებელია გრანტების მონიტორინგის გაუმჯობესება. ეს მონიტორინგი პროექტების დონეზე უნდა ხორციელდებოდეს (გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა დამტკიცებულია ხარჯების სპეციალური პროცედურა), რადგან სწორად ამ დონეზეა შესაძლებელი გრანტებით დაფინანსებული დანახარჯების საიმედო შეფასება. ამის შემდეგ კი უნდა მოხდეს დონორებისაგან მიღებული მონაცემების შეგროვება და პროექტის მონაცემებთან შედარება.

როგორც მათე თაყში იყო აღნიშნული, აუცილებელია, რომ ევროკავშირის სახსრების წყაროები და მათი გამოყენება შესაფერის დონეზე აღირიცხოს და გაკონტროლდეს.

შენიშვნები

¹ ეს ნაწილი ამოღებულია ამერიკის შეერთებული შტატების მწვერუტებისა და ბიუჯეტის ოფისის მიერ გამოქვეყნებული "ფედერალური ფინანსური ანგარიშგების ამოცანებიდან" (ფედერალური ფინანსური აღრიცხვის ცნებები, № 1,2, 1993); ლაიკერმანი (1993a) და პრემჰანდი (1995).

² ამ კლდეების შედეგების უფრო დეტალურად გასაცნობად იხ. პრემჰანდის ნაშრომი (1995).

³ იხ. IFAC (1991) და პრემჰანდი (1995).

⁴ ტერმინი "მთავრობა" ამ ნაწილში შეეხება ნებისმიერ იმ სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც ცენტრალურ ან რეგიონალურ დონეზე არსებობს.

⁵ იხ. პრემჰანდისა (1995) და ლაიკერმანის (1993a) ნაშრომები.

თავი 13

ფინანსური მართვის სინფორმაციო სისტემები

კომპიუტერიზებული საინფორმაციო სისტემები სახელმწიფო სექტორის მმართველებს იმ ინსტრუმენტებით უზრუნველყოფს, რომლებიც აუცილებელია სანდო და დროული ინფორმაციის მოსაპოვებლად იმისათვის, რომ მოხდეს გადაწყვეტილებების მიღება ისეთ პირობებში, სადაც საჭიროა დიდი მოცულობის მონაცემების კონსოლიდაცია. ასეთი სისტემების საშუალებით შესაძლებელია წვლილის შეტანა როგორც საერთო ფისკალური კონტროლის, ისე უწყებათა დონეზე საოპერაციო ეფექტურობის გაუმჯობესების საქმეში. თუმცა, საინფორმაციო სისტემები შესაფერის დონეზე უნდა იყოს შემუშავებული და ინტეგრირებული იმისათვის, რომ შესრულდეს ნაკისრი ფუნქციები. ამ თავში განხილულია სახელმწიფო ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემების შემუშავებისადმი არსებული ინტეგრირებული მიდგომის ძირითადი მახასიათებლები, აგრეთვე ამ სისტემების ცხოვრებაში გატარების საკითხები.

ა. ინტეგრირებული მიდგომა

1. ზოგადი საკითხები

სახელმწიფო ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემები ეხება ფისკალური მართვის სხვადასხვა ასპექტებს. ზშირად ეს სისტემები დამოუკიდებელი პროექტების საშუალებით ზორციელდება იმ მიზნით, რომ განსაზღვრული მოთხოვნა დაკმაყოფილდეს, ხოლო სხვა სფეროებსა და მნიშვნელოვან ურთიერთქმედებებს კი ნაკლები ყურადღება ეთმობა. შედეგად, ასეთი რეფორმებით მიღებული სარგებელი არსებულ პოტენციალზე გაცილებით ნაკლებია. მონაცემები გაორმაგებულია და რთულია შედარების გაკეთება, ხოლო ზოგიერთ სფეროს კი სისტემები საერთოდ არ ეხება.

დეზინტეგრირებული მიდგომებისაგან განსხვავებით, ფინანსური მართვის სისტემების ინტეგრირებული მოდელი ზოგჯერ შემდეგნაირად არის აღწერილი:¹

- ურთიერთდაკავშირებული, ურთიერდამოკიდებული, ურთიერთმოქმედი ფინანსური მართვის კომპონენტების ეკოუფი.
- პროცედურათა ეკოუფი, რომელთა განყოფილი ნაწილია ჩეკებისა და ბალანსების სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ოპერატივათა გამჭვირვალობას და სისტემის მენეჯერთა ანგარიშვალდებულებას.
- პროცედურათა ეკოუფი, რომელიც სისტემის ცხოვრებაში გატარების დეცენტრალიზებულ მიდგომას ეფუძნება ცენტრის მიერ დამტკიცებული ამოცანებისა და საოპერაციო პრინციპების ფარგლებში.

ინტეგრირებული სისტემები მონოლითური არ არის, ამიტომ, მათი პრაქტიკული და ნაკლები დანახარჯებით განხორციელებისათვის აუცილებელია, რომ სისტემური ელემენტები მოდულის პრინციპების საფუძველზე იყოს შემუშავებული. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში არარეალური იქნება ყველა ფინანსური ოპერაციის სრული ავტომატიზაციის მიღწევა. თუმცა, მნიშვნელოვანია ყველა სისტემის

დეტალური სექტორის ფარგლებში მოქცევა და არსებულ და მომავალ სისტემებს შორის მონაცემთა გაცვლის უზრუნველყოფა.

სახელმწიფო ფინანსური მართვის სისტემების საფუძველი მთავარი საბუღალტრო წიგნის წარმოებაა, სადაც აღრიცხული იქნება სასსრების ყველა შემოდინება და გადინება და მოხდება ასეთი ოპერაციების შესახებ ანგარიშგება. ინტეგრირებული მიდგომაში, სხვა საინფორმაციო სისტემები უნდა განვიხილოთ, როგორც ამ ძირითადი სისტემების დამხმარე სისტემები, რომლებიც შეესაბამება მონაცემთა გაცვლის სტანდარტებს. ძირითადი სისტემების სწორად შემუშავება და იმ მოთხოვნათა დადგენა, რომლებიც უზრუნველყოფს ძირითად და სხვა სისტემებს შორის ინფორმაციის გაცვლას, რაც ცენტრალური ან ხარვეზზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ განხორციელდება, ინტეგრირებული მიდგომის შემუშავების უმნიშვნელოვანესი ეტაპია. სექტორში 13.1. სექტორულად არის წარმოდგენილი სახელმწიფო ფინანსური მართვის სისტემები და მათი ძირითადი კავშირები.

ინტეგრირებული სისტემების შემუშავების ძირითადი პრინციპი ის არის, რომ ისინი უფრო ფუნქციონალურ მონახაზს უნდა ეყრდნობოდეს, ვიდრე ორგანიზაციულს. ზოგადი მოხმარების მონაცემებისათვის უნდა არსებობდეს მათი გამოყენების საერთო, უსაფრთხო გზა. ამისათვის კი საჭიროა ისეთი სისტემებისა და მონაცემთა ბაზების შემუშავება, სადაც განსაზღვრული მონაცემებით უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობა იმ ორგანიზაციას დაეკისრება, რომელიც მის ადმინისტრირებაზე იქნება ანგარიშვალდებული. სრულად ავტომატიზირებულ საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში საბუღალტრო აღრიცხვის ოპერაციები მისი საშუალებით აღრიცხება, ხოლო მონაცემთა შეყვანა კი მხოლოდ ერთხელ ხდება. მაგალითად, დეტალური ინფორმაცია საბიუჯეტო კოდის შესახებ, ძირითადი მონაცემები მოწოდებულების შესახებ, შეკვეთის დეტალები და ა. შ. სისტემაში ვალდებულების აღების მომენტში შედის, რომლის შემდეგაც ოპერაციები (დანახარჯების აღრიცხვა შემოწმების ეტაპზე, საგადასახადო დაავალებთა გაცემა და გადახდა) სისტემის საშუალებით მუშავდება.

მსგავსი ინტეგრირებული მიდგომებით ისობა ინფორმაციის შეროგებისა და გადაამუშავების განმეორების აუცილებლობა. ისინი საშუალებას აძლევენ ყველა უწყებას საერთო მონაცემებით იმუშაოს. ამ გზით ისობა მონაცემთა შეუსაბამობათა რისკიც, რაც გარდაუვალია, თუ ინფორმაციის შეროგება და აღრიცხვა ცალკე-ცალკე იწარმოება. უსაფრთხოების კონტროლის გამო, ერთი უწყების მიერ შეყვანილი მონაცემები ხელმისაწვდომი იქნება იმ უწყებებისათვის, რომლებიც ბიუჯეტის მართვაში მონაწილეობენ. მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტი არ ახდენს გადასახდელებისა და ვალდებულებების შეფეხმენტს, თუმცა, მიუხედავად ამისა, იგი მიიღებს შესაბამის ინფორმაციას როგორც კი ეს ოპერაციები შესრულდება.

ძირითადად, ინტეგრირებული მიდგომით შესაძლებელი ხდება დანახარჯებისა და შემოსავლების ძალზე დეტალური აღრიცხვა. ყველაზე დაბალ საფეხურზე აღრიცხული მონაცემები შესაძლებელია გამოყენებული იქნას უშუალოდ პროგრამების მართვისათვის და რამდენიმე ნიშნის მიხედვით კლასიფიცირებისათვის (როგორც ეს ფინანსური ანალიზისთვის არის მოთხოვნილი). კომპიუტერიზაციის არარსებობის შემთხვევაში, მონაცემთა რამდენიმე ნიშნის მიხედვით კლასიფიცირება ძალზე რთულია და ამიტომ იშვიათად უნდა ზორციელდებოდეს. თუმცა, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ყველა ოპერაცია საერთო, დიდი მოცულობის ცენტრალურ მონაცემთა ბაზაში უნდა აღრიცხოს. უმრავლეს შემთხვევაში, სისტემებს შორის მონაცემთა გაცვლა შეიძლება შეიზღუდოს შესაბამისი შეჯამებითი რეესტრებით, ოღონდ იმ პირობით, რომ ისინი საერთო კლასიფიკაციის საფუძველზე იქნება მომზადებული.

2. ინტეგრირებული მიდგომის შემუშავების კრიტერიუმები

საინფორმაციო სისტემებისადმი ინტეგრირებული მიდგომის შემუშავების საწყისი ეტაპი უნდა მდგომარეობდეს ყველა სისტემისათვის სტანდარტების შემუშავებაში როგორც ანგარიშების მოთხოვნათა, ისე ოპერაციათა კლასიფიკაციის თვალსაზრისით. სწორად სტანდარტებთან დაკავშირებული საკითხები ტექნოლოგიურ საკითხებზე განიხილება (მაგალითად, მონაცემთა ბაზის მართვის სისტემის ან DMBS-ის შერჩევა). უმრავლეს შემთხვევაში, მონაცემთა გაცვლა ადვილად მიმდინარეობს ერთი DMBS-დან მეორეში. თუმცა, როცა ოპერაციათა კლასიფიცირება მონაცემთა სხვადასხვა ბაზებში განსხვავებულია, შესაძლოა მონაცემთა გაცვლა და ინტეგრაცია პრობლემატური იყოს, მაშინაც, კი, როცა ყველა უწყება ერთი და იგივე DMBS-ის და საოპერაციო სისტემას იყენებს.

სამოუხელო კლასიფიკაციის სისტემა და ანგარიშთა გეგმა მიმწოდებელი ელემენტებია მონაცემთა სხვადასხვა ბაზების დაკავშირებისა და კონსოლიდაციისათვის. იმისათვის, რომ ავტომატიზირებული სისტემები სასარგებლო იყოს, ოპერაციათა ყველა ატრიბუტი უნდა დარეგისტრირდეს მას შემდეგ, რაც მოხდება სისტემის საშუალებით მათი დაბეჭდვა. ამის შემდგომ შესაძლებელი გახდება სისტემის დახმარებით ანგარიშების შედგენა საბუღალტრო აღრიცხვის სხვადასხვა მეთოდების, მაგალითად, ანგარიში, სადაც ხარვეზითი ციკლის თითოეულ ეტაპზე დეტალურად იქნება მოცემული დანახარჯები ფურცლის, მუსხლის და ა. შ. მიხედვით. მეოთხე და მეთერთმეტე თავებში განხილული სამოუხელო კლასიფიკაციის სისტემების ფუნდამენტური ასპექტების გარდა, ოპერაციათა კლასიფიკაციისა და კოდირებისას გათვალისწინებული უნდა იქნას აგრეთვე საბუღალტრო აღრიცხვასა და სისტემების ადმინისტრირებასთან დაკავშირებით პასუხისმგებლობათა განაწილება. (მაგალითად, სხვადასხვა დამხმარე სისტემებიდან მონაცემთა კონსოლიდირებისას შესაძლოა საჭირო გახდეს ანგარიშთა გეგმაში გარდამავალი თანხის ანგარიშების ჩართვა, რომლებიც საბუღალტრო აღრიცხვის სხვადასხვა ქვესისტემებს დაკავშირებს).

მრავალი უწყება ინტეგრირებულ მიდგომას საკუთარი სისტემების განვითარებას არჩევს. ისინი თვლიან, რომ მათ მიერ შემუშავებული სისტემა უკეთ მორგება მათ მოთხოვნებს, ვიდრე სხვა სამინისტროს ან უწყების მიერ მომზადებული სისტემა. მართლაც, ერთი უწყების მიერ შემუშავებული სისტემები ხშირად არ ითვალისწინებს სხვა აგრეთვე საბუღალტრო აღრიცხვასა და სისტემების ადმინისტრირებასთან დაკავშირების შემუშავებისათვის აუცილებელია სისტემის ყველა პოტენციური მომხმარებლის საჭიროებათა შესწავლა (და არა მხოლოდ იმ უწყებისა, სადაც ეს სისტემები იქნება გამოყენებული). ფინანსურ მართვამ მრავალი ერთეული მონაწილეობს (ფინანსთა სამინისტრო, დარგობრივი სამინისტროები/უწყებები, უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი და ა. შ.). ფინანსთა სამინისტრომ კოორდინაცია უნდა გაუწიოს ფინანსური მართვის სისტემების ცხოვრებაში გატარებას. იგი პასუხს უნდა აუბუდეს მათ დარეგულირებას და საერთო ეფექტურობაზე, თუმცა ამ სისტემათა შემუშავებისა და განხორციელებისათვის აუცილებელია დარგობრივი სამინისტროებისა და უწყებების აქტიური მონაწილეობა.

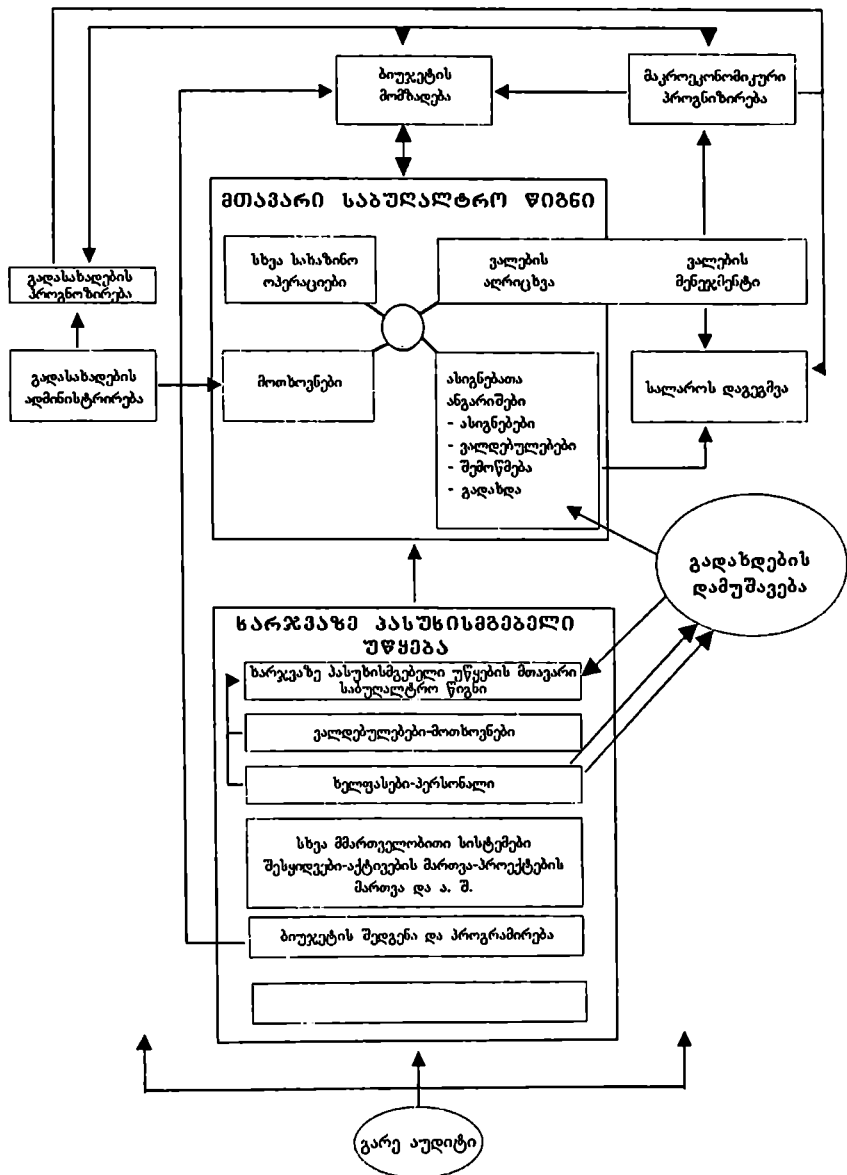
ინტეგრირებული საინფორმაციო სისტემების შემუშავებამდე აუცილებელია არსებული ორგანიზაციული მოწყობისა და ფინანსური მართვის პროცედურების გაყნობა. ავტომატიზირებული მართვა განსხვავდება დოკუმენტებზე დაფუძნებული პროცედურების გამოყენებით ფინანსური ინფორმაციის მართვისაგან. თუმცა, ანგარიშების სისტემებისა და კონტროლის კომპრეზი ხშირად გარდაუვალია არაავტომატიზირებულ გარემოში. ასეთი კომპრეზი თავიდან უნდა იქნას აცილებული ინტეგრირებული საინფორმაციო სისტემების შემუშავებისას.

სრულად ინტეგრირებული მიდგომის არსებულ პროცედურებთან და ორგანიზაციულ მოწყობასთან შეთანხმება შესაძლოა ინტეგრირების პროცესში ძალზე ძვირადღირებული გახდეს (მაგალითად იმ შემთხვევაში, როცა ბიუჯეტის მართვის პროცესში მრავალი ერთეული იღებს მონაწილეობას, როგორც ეს გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ბევრ ქვეყანაში ხდება). ამისათვის შესაძლოა საჭირო გახდეს ზოგიერთი ადმინისტრაციული ღონისძიებისა და პასუხისმგებლობათა განაწილების გადახედვა იმისათვის, რომ კომპიუტერიზაცია რენტაბელური იყოს. სხვა შემთხვევებში, სხვადასხვა ქვესისტემების (ავტომატიზირებული თუ არაავტომატიზირებული) ინტეგრაციის მეთოდი გულდასმით უნდა იქნას შემუშავებული.

ბ. ფინანსური მართვის სისტემები²

ფინანსური მართვის სისტემები შედგება შემოსულებისა და ხარჯების პროგნოზირების, ბიუჯეტის მოზადების, ბიუჯეტის შესრულების, საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშების, გადასახადების ადმინისტრირების, პერსონალისა და ხელფასების მართვის, პროგრამების მართვისა და აუდიტის პროცედურებისაგან. ზოგიერთი სისტემის საშუალებით სპეციფიკური ფუნქციები სრულდება (მაგალითად, გადასახადის გადაამხდელთა აღრიცხვის ან შესყიდვების სისტემები). ბიუჯეტის შესრულებისა და საბუღალტრო აღრიცხვის ძირითადი პროცედურების საშუალებით სხვა სისტემებიდან მონაცემთა ცენტრალიზება ხდება.

სქემა 13.1. ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემაში



1. ბიუჯეტის მომზადების სისტემები

როგორც მესუთე თავში იქნა განხილული, ბიუჯეტის მომზადება იტერატიული პროცესია, რომელშიც დარგობრივი სამინისტროები და ფინანსთა სამინისტრო არიან ჩართულნი. მისთვის აუცილებელია მონაცემთა გაცემა, თუმცა ოპერაციასთან რაოდენობა შეზღუდულია (ბიუჯეტის შესრულების წარმოებულ ათასობით ოპერაციასთან შედარებით).

ბიუჯეტის მომზადების სისტემებს შემდეგი ფუნქციები გააჩნია:

- საბიუჯეტო განაცხადების, ყველა სახელმწიფო უწყების შემოსავლების პროგნოზების, ბიუჯეტის მომზადების პროცესში მომხდარი ნებისმიერი ცვლილების აღრიცხვა. საბიუჯეტო განაცხადების შეფასებისათვის აუცილებელია სხვადასხვა ტიპის ისეთი ინფორმაცია, როგორცაა სამუშაო ადგილების რაოდენობა, ძირითადი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებით მიღებული შედეგები, პროგრამის პროფილის ფორმები (თუ ასეთი არსებობს) და ა. შ. იდეალურ შემთხვევაში, ბიუჯეტის მომზადების სისტემების საშუალებით შესაძლებელი უნდა იყოს ყველა იმ მონაცემის დამუშავება, რაც საჭიროა საბიუჯეტო განაცხადების შეფასებისათვის, ასევე, ფინანსურ მონაცემებთან და განსახილველად წარდგენილი ბიუჯეტის განმარტებით მუხლებს შორის კავშირის დამყარების უზრუნველყოფა.
- საბიუჯეტო სცენარების მომზადება, მათი შედარება და შეკამების გაკეთება.
- მინისტრთა საბჭოს მიერ ბიუჯეტის დასრულების შემდგომ პარლამენტისათვის წარსადგენი დოკუმენტების პროექტების მომზადება.
- საბიუჯეტო ინფორმაციის დარეგისტრირება და ბიუჯეტის შესრულების პროცესსა და საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემებში ცვლილებების შეტანა.

ბიუჯეტის მომზადების სისტემების მნიშვნელოვანი მახასიათებელი დარგობრივ სამინისტროებსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის ინფორმაციის მიმოქცევის ორგანიზებაა. სახელმწიფო ქსელის შემუშავება და ხარვეზზე პასუხისმგებელი უწყებების კომპიუტერიზება საშუალებას აძლევს დარგობრივ სამინისტროებს საკუთარი საბიუჯეტო განაცხადები უშუალოდ ბიუჯეტის მომზადების მონაცემთა ბაზაში დარეგისტრირონ.

ბიუჯეტის მომზადების სისტემები ბიუჯეტის შესრულების პროცედურებთან არის დაკავშირებული: წინა წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ არსებული მონაცემების გაანალიზება მიმდინარე წლის ბიუჯეტის მომზადების პროცესში ხდება, ხოლო ბიუჯეტი და მასში შესული ნებისმიერი ცვლილება ბიუჯეტის შესრულების სისტემაში შედის. საბიუჯეტო სცენარების მომზადებისათვის აუცილებელია მონაცემების გაცემა იმ მაკროეკონომიკურ სისტემებთან, რომლებიც ისეთ ძირითად სფეროებში უნდა განხორციელდეს, როგორცაა ფისკალური და მაკროეკონომიკური პროგნოზირება და ვალების მენეჯმენტი, რაც მონაცემთა სხვადასხვა ბაზების (მაგალითად, პერსონალის დანახარჯების) საშუალებით უნდა მოხდეს.

2. საბუღალტრო აღრიცხვა და ბიუჯეტის შესრულება

ბიუჯეტის შესრულების საერთო კონტროლი ბიუჯეტის შესრულების ძირითადი საინფორმაციო სისტემების, საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშების დახმარებით ხორციელდება. ეს სისტემები ინახავს მონაცემებს დამტკიცებული და დამხმარე ასიგნებების; გადახარჯების დაბალანსების; სახსრების გაცემის (პროპორციული განაწილება/განაწილება, გარანტიები, საღარიბო ვეგემები და ა. შ.); ვალდებულებების; გაზრდილი და დაუფარავი დანახარჯების და გადახდების შესახებ. ასეთი სისტემების საშუალებით წარმოებს მთავარი საბუღალტრო ფონდი და ხდება შემოსავლების, ვალებისა და სხვა ფულადი ვალდებულებების, ფინანსური აქტივების (და სრული აღრიცხვის მეთოდით აღრიცხული ფიზიკური აქტივების) და სხვა ფინანსური ოპერაციების (როგორცაა სახელმწიფო უწყებებს შორის წარმოებული შიდა ოპერაციები) შესახებ მონაცემების აღრიცხვა. ამ სისტემათა ფუნქციები უფრო დეტალურად ქვემოთ მოცემულ "გ" ნაწილშია განხილული.

3. სხვა სისტემები

რამდენიმე სისტემა, რომელიც საჭიროა სახელმწიფო მინისტრისათვის, ძალზე მნიშვნელოვანია როგორც საოპერაციო ეფექტურობისათვის, ისე ფინანსური კონტროლისათვის. ქვეყანაში შექმნილი სიტუაციიდან გამომდინარე, მათ განსაკუთრებულს შესაძლოა უფრო მეტი პრიორიტეტი მიენიჭოს, ვიდრე ზარეკითი ოპერაციების სრულად ავტომატიზირებულ სისტემას. მაგალითად, გადასახადის გადამხდელთა აღრიცხვას გადამწვევები მნიშვნელოვან ენიჭება იმ ქვეყნებში, სადაც გადასახადისთვის თავის არიდება სერიოზული პრობლემაა.

ა. ვალების მენეჯმენტი

ვალების მენეჯმენტის სისტემები გამოიყენება ვალების საბუღალტრო აღრიცხვისათვის. ამ თვალსაზრისით ისინი საბუღალტრო აღრიცხვის ძირითადი სისტემების ნაწილია. მათ ასევე, გააჩნიათ პროგნოზირების ფუნქცია. ამ სისტემების საშუალებით აწესებენ და აღრიცხავენ გადახდების დაგეგმვას. ისინი გამოიყენება მგრძობიარობის ანალიზის მოსამზადებლად. მიზანრე გასასტუმრებელ ვალებთან დაკავშირებული პროგნოზების მომზადება ვალების მართვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საქმიანობაა (ხოლო, ვალების მომსახურების მომავალი მთლიანი ზარეკების პროგნოზირება ძირითადად მაკროეკონომიკური პროგნოზირების საქმიანობაა). ვალების მენეჯმენტის სისტემების საშუალებით შესაძლებელია ზოგიერთი ისეთი აღმინისტრაციული დავალების შესრულება, როგორცაა სავადასახადო დავალებათა გაკემა.

ვალების მენეჯმენტის სისტემა წარმოადგენს მეთოდოლოგიურ სქემას, რომლის მიხედვითაც უნდა განხორციელდეს ვალების მენეჯმენტის საქმიანობები. მისი გამოყენება სასარგებლოა იმ შემთხვევაშიც კი, როცა სესხებისა და ოპერაციების რაოდენობა შეზღუდულია.

ბ. სალაროს დაგეგმვა

სალაროს გეგმების (და ბიუჯეტის შესრულების გეგმების) მომზადებისა და განახლების სისტემები ჩვეულებისამებრ მარტივია, თუმცა ისინი საჭიროებენ მონაცემებს სხვადასხვა სისტემებიდან და მონაცემთა ბაზებიდან (განსაკუთრებით ბიუჯეტის შესრულების, საბუღალტრო აღრიცხვის, ვალების აღრიცხვის, გადასახადების პროგნოზირების და მოკლევადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზირების სისტემებიდან). სალაროს დაგეგმვისათვის, ასევე, საჭიროა დამატებითი მონაცემები დარგობრივი სამინისტროებიდან (როგორცაა მიზანრე ვალდებულებათა დაკავშირებული გადახდის განრიგი, სულ მცირე, იმ დანახარეებისათვის, რომლებიც არათანაბრადა განაწილებული ფისკალური წლის განმავლობაში (მაგალითად, საინვესტიციო დანახარეები)).

როცა სახელმწიფო ოპერაციები სრულად ავტომატიზირებული არ არის, სალაროს დაგეგმვისათვის, ასევე, აუცილებელია იმ ბანკების მონაცემთა გამოყენება, რომლებიც მართავენ სახელმწიფო ანგარიშებს. საჭიროა აგრეთვე სწრაფი ანგარიშების სისტემის შექმნა, რომელიც ფაქტის ან ელექტრონული ფოსტის საშუალებით მუშაობს ზარეკაზე პასუხისმგებელი უწყებების ან ზაზინის ფილიალების ყოველდღიური და ყოველკვირეული ანგარიშების მისაღებად.

გ. პროგრამებისა და სახელმწიფო უწყებების მართვა

ზარეკაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა ანგარიში უნდა წარადგინონ საკუთარ ფინანსურ საქმიანობებზე და ჰქონდეთ საკუთარი ანგარიშები. ზარეკაზე პასუხისმგებელი უწყებების მთავარი საბუღალტრო წიგნი სისტემები მჭიდროდ უნდა იყოს დაკავშირებული საბუღალტრო აღრიცხვის ძირითად სისტემასთან იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას მონაცემთა სრული შესაბამისობა. თუ სისტემები სრულად არის ინტეგრირებული, ზარეკაზე პასუხისმგებელი უწყებების საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემები შესაძლოა იყოს საბუღალტრო აღრიცხვის მთავარი სისტემის ნაწილი, მაგრამ მას უფრო დიდი მოქმედების სფერო ჰქონდა. მაგალითად, ის უწყება, რომელიც მომსახურებას ეწევა, შესაძლოა ანგარიშები სრული დარიცხვის მეთოდით აწარმოოს, მაშინაც კი, როცა სახელმწიფო ანგარიშები საკასო ან მოდიფიცირებული დარიცხვის მეთოდით არის აღრიცხული.

ნებისმიერ შემთხვევაში, საბუღალტრო აღრიცხვის ინტეგრირებული სისტემის ქვემოთ მოცემულ "გ"

ნაწილში განხილული პრინციპების შესაბამისად განხორციელდამ არ უნდა გამოიწვიოს დარგობრივი სამინისტროების მიერ ბიუჯეტთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობის თვლიდან აცილება. იმ ქვეყნებში, სადაც ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებსა და დარგობრივ სამინისტროებს საკუთარი ანგარიშები აქვთ, მიზანი უნდა მდგომარეობდეს უწყებათა საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის ძირითად სისტემაში ინტეგრირებაში. იმ ქვეყნებში, სადაც ანგარიშები მხოლოდ ცენტრალურ დონეზე გააჩნიათ, საინფორმაციო სისტემათა სქემა მიზნად უნდა ისახავდეს ისეთი პირობების შექმნას, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი გახდება უფრო დეტენტრალიზებული მიდგომის შემუშავება.

ვალდებულებათა მართვა და შესყიდვების სისტემები ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებში უნდა განხორციელდეს. მათ შემდეგი ფუნქციები გააჩნიათ:

- მოწოდებლების შესახებ მონაცემთა ბაზის წარმოება.
- შეკვეთებისა და კონტრაქტების მართვა, შესყიდვაზე განაცხადების, კონტრაქტების, მიწოდებაზე დაკვეთების (ვალდებულებების) აღრიცხვა, მიწოდებაზე ანგარიშების წარდგენა, დამოწმება/შემოწმება.
- განაცხადების, ვალდებულებების, დანახარჯების, ავანსებისა და გადახდების შედარება.
- ოპერაციათა თარიღების აღრიცხვა, ნაღდ ფულზე მოთხოვნის პროგნოზირება, ანგარიშების შედგენა და ა. შ.

პერსონალისა და ხელფასების მართვის სისტემების საშუალებით აღირიცხება მონაცემები სახელმწიფო სამსახურის (პერსონალის შესახებ არსებული საინფორმაციო სისტემები) შესახებ და ხდება ხელფასების და სხვა დასაქმების ხარჯების (სახელფასო სისტემები) შესახებ ინფორმაციის დამუშავება. სახელფასო სისტემების დახმარებით ცენტრალური საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემას უნდა მიეწოდოს ინფორმაცია, თუ როდის ხდება უწყისების გაქცემა და ხელფასების გადახდა.

პერსონალისა და ხელფასების მართვის სისტემების არსებობა მნიშვნელოვანია დანახარჯების კონტროლისათვის როგორც ბიუჯეტის მომზადებისას, ისე მიხი შესრულების პროცესში. ისინი იძლევიან ინფორმაციას გასაცემ და გადახდილ ხელფასებს და ხელს უწყობენ ისეთ ოპერაციებს, როგორცაა საშუალო ადგილების კონტროლი და ხელფასებსა და დაკავებული თანამდებობების რაოდენობას შორის შედარებების წარმოება. მოუხდევად იმისა, რომ ზოგიერთ ქვეყანას უფრო ცენტრალიზებული მოწყობა აქვს, ძირითადად, ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები საკუთარ პერსონალსა და სახელფასო სისტემებს თავად უძღვებიან. დარგობრივი სამინისტროები და ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები პასუხისმგებელი უნდა იყვნენ პერსონალის მართვაზე, თუმცა ბიუჯეტის ფორმულირების და შესრულების კონტროლისთვის აუცილებელი მონაცემები ფინანსთა სამინისტროსთვის უნდა იქნას წარდგენილი.

რამდენიმე ქვეყანაში არსებულმა ორგანიზაციულმა მოწყობამ შესაძლოა გაართულოს და ძვირადღირებული გახადოს სახელფასო სისტემების განხორციელება. ხელფასები მთავრობის ცვლაზე დაბალ საფეხურზე იმ ბუღალტრების მიერ მზადდება, რომლებიც ასობით (ხანაც ათასობით) ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებში არიან განთავსებული. ხელფასების დამუშავების ცენტრების დაფუძნება, რომელიც ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ერთეულთა ჯგუფების ხელფასებს დაამუშავებს, გაამარტივებს სახელფასო სისტემის ავტომატიზაციას. შესაძლებელია აგრეთვე რეგიონალურ დონეზე სამინისტროთაშორისო ცენტრების შექმნა. ეს ცენტრები არ უნდა ჩაერთონ უწყებათა მიერ განხორციელებული პერსონალის მართვის პროცედურებში. ისინი უნდა ოპერირებდნენ, როგორც მომსახურების გამწვენი, ხოლო ხელფასების კალკულაცია კი ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ წარმოდგენილი მონაცემების საფუძველზე უნდა მოხდეს. ასეთი ორგანიზაციული ღონისძიებები შესაძლოა ნაკლებდანახარჯიანი იყოს. თუმცა, ამ ღონისძიებების განხორციელებას ხშირად სერიოზულ წინააღმდეგობას დარგობრივ სამინისტროები და ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები უწყვენ. ამიტომ, მათი განხორციელება სირთულეებთან არის დაკავშირებული. აუცილებელია, რომ სულ მცირე "პერსონალის შესახებ არსებული მონაცემები" მაინც მომზადდეს ელექტრონული ფორმატით. ასეთი მონაცემების ფინანსთა სამინისტროს მიერ კონსოლიდაცია სასარგებლო იქნება როგორც ბიუჯეტის მომზადებისათვის, ისე ბიუჯეტის შესრულების პროცესში დარღვევათა გამოვლინებისათვის. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, ამ ღონისძიებებიდან მიღებული სარგებელი ხელფასების ავტომატი-

ზაციით მიღებულზე უფრო ნაკლებია.

ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს საკუთარი პროგრამებისა და პროექტების მართვისათვის, ასევე, ეს-აჭიროებათ საუციფოკური სისტემები. ამ მიზნით შექმნილია კომერციული პროექტების მართვის პროგრამული უზრუნველყოფის რამდენიმე პაკეტი. ეს პაკეტები ფექტური ინსტრუმენტა პროექტების განხორციელების დავგებისა და კონტროლისათვის. ხარჯების განსაზღვრის სისტემებით ხდება პროგრამების შორის ხარჯების განაწილება. აქტივებისა და სასაქონლო-მატერიალური მარაგების სისტემების საშუალებით წარმოებს ფიზიკური აქტივების რეესტრები. მატერიალურ - ტექნიკური უზრუნველყოფის სისტემებით კი ხდება სარემონტო სამუშაოებისა და სამომავლო ტექნიკური მომსახურების მოთხოვნათა განსაზღვრა.

პროგრამების შემუშავებისა და ბიუჯეტის შედგენის სისტემები ხელს უწყობს ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს ბიუჯეტისა და სექტორული პროგრამების მომზადებაში.

დ. შემოსავლები

შემოსავლების ადმინისტრირების სისტემები მოიცავს იმ პროცესებს, რომლებიც დაკავშირებულია გადასახადების და არასაგადასახადო შემოსავლების ამოღებასთან. მათი საშუალებით საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტებს უადვილდება ადმინისტრაციული და მაკონტროლებელი საქმიანობების განხორციელება, რაც აუზოგონებს შეეგანობასა და ფექტურობას, განამტკიცებს შემოსავლების ამოღებას. ასეთი სისტემები ხელს უწყობს საგადასახადო და სატარიფო პოლიტიკის ფორმულირებას და გადასახადების პროგნოზირებას. ისინი შემაკამებელ ინფორმაციას იძლევიან საბუღალტრო აღრიცხვის მთავარ სისტემებზე.

მოთხოვნათა ანგარიშების სისტემები შესაძლოა, ასევე, იქნას განხორციელებული იმ უწყებებში, რომლებიც შემოსავლების ამოღებას აწარმოებენ (იმ მოსაკრებლების სახით, რომლებიც ხარჯების კომპენსაციის მიზნით არის დაწესებული).

ე. სხვა სისტემები

საქონლო სისტემები ცენტრალურ დონეზე არსებობს (ზაზნა, საქონლო ფონდი და ა. შ.). როგორც ეს სახელფასო სისტემების შემთხვევაში ხდება, მათი საშუალებით შესაძლებელი იქნება შემაკამებელი ინფორმაციის მოპოვება საბუღალტრო აღრიცხვის მთავარ სისტემებზე.

აუდიტური სისტემები ეზმარება შიდა და გარე აუდიტორებს, რომელთათვისაც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა იმ სისტემის მონაცემთა ბაზა, რომლებიც ზემოთ იქნა აღწერილი.

იმ ქვენებს, რომლებიც გრძელვადიან ხარჯით ან სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამებს ამზადებენ, ესაჭიროებათ ამ სამუშაოების მზარდადჭერი სისტემები. ეს პროცედურები დაკავშირებული უნდა იყოს ბიუჯეტის მომზადების სისტემასთან. საუციალური მიზნისათვის შექმნილი მონიტორინგის სისტემები ზოგჯერ იმისათვის არის შემუშავებული, რომ მათი საშუალებით მოხდეს ინფორმაციის წარმოდგენა კაპიტალდაბანდებათა პროექტების, მიღებული დახმარებებით დაფინანსებული დანახარჯების და სხვა ხარჯებით პროგრამების შესახებ. გარდა იმისა, რომ ხდება პროგრამების ფინანსური განხორციელების შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვა, ასეთი სისტემების საშუალებით წარმოებს პროექტების მიერ მიღებული შედეგების და ფუნქციონირების ფექტურობის ინდიკატორების შესახებ მონაცემების შეგროვება. ეს სისტემები ხშირად არ არის დაკავშირებული სახელმწიფოს საბუღალტრო აღრიცხვის ძირითად სისტემებთან. რთულია მიღწეული იქნას ყველა საუციალური მიზნით შექმნილი სისტემის ინტეგრაცია, თუმცა მონიტორინგის ასეთ სისტემებში რეგისტრირებული ფინანსური მონაცემები უნდა შეესაბამებოდეს საბუღალტრო მონაცემებს (ან სულ მცირე, უნდა ხდებოდეს ამ მონაცემების პერიოდული შედარება, რათა ნებისმიერი დარღვევა მონიტორინგის ანგარიშებში იქნას შეტანილი).

გ. ბიუჯეტის შესრულება და საბუღალტრო აღრიცხვა

1. საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების მთავარ სისტემათა ფუნქციები

სახელმწიფო ფინანსური მართვის სისტემების ძირითადი ფუნქციები მოიცავს ბიუჯეტის შესრულების, საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშების კონტროლს. ეს ფუნქციები შესაძლოა შესრულდეს სხვადასხვა ან ერთი სისტემის საშუალებით. მაგალითად, როცა გადახდებს ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები აწარმოებენ, გადახდების მართვის სისტემები დამოუკიდებელია (თუმცა მჭიდრო კავშირში) იმ სისტემისაგან, რომელიც საზღვარში ცენტრალურ საბუღალტრო წიგნს აწარმოებს.

რამდენიმე ქვეყანაში ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტი ხელმძღვანელობს ასიგნებათა პროპორციულ განაწილებას და ბიუჯეტის შესრულების გეგმას. იგი ასევე, აკონტროლებს დანახარჯების ტრანზფერს თავდაპირველ საბიუჯეტო ასიგნებათა (გადახარჯვის დაბალანსება) ფარგლებში, ხოლო ხაზინა კი ბიუჯეტის შესრულების სხვა ასპექტებზე პასუხისმგებელია. უკეთესი იქნება, თუ ცენტრალურ დონეზე არსებული ბიუჯეტის შესრულების საერთო სისტემა ამ ორი დეპარტამენტის/უწყების საქმიანობებს გააერთიანებს, ხოლო ორი დამოუკიდებელი სისტემის არსებობის შემთხვევაში, ისინი მჭიდროდ უნდა იყოს დაკავშირებული. ამ მოთხოვნას ხშირად ივიწიებენ სახაზინო სისტემის ცხოვრებაში გატარებისას. ყოველივე ამის შედეგად, კომპიუტერიზაციით მისაღები შედეგების მიღწევა ვერ ხერხდება, რადგან საბიუჯეტო დეპარტამენტი ბიუჯეტის განხორციელების ზედამხედველობას საკუთარი პროცედურების მიხედვით განაგრძობს. (მას შემდეგ, რაც ერთ-ერთ ქვეყანაში სახაზინო სისტემა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტის მიერ დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში განხორციელდა, საბიუჯეტო დეპარტამენტმა დაფინანსების თხოვნით სხვა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტს მიმართა, რადგან სახაზინო სისტემა არ აკმაყოფილებდა მის მოთხოვნებს).

ბევრმა ინდუსტრიულმა ქვეყანამ გააერთიანა საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების სისტემები.¹ ეს სისტემები სხვადასხვა სახელით მოიხსენიება, მაგალითად: "საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შედგენის ძირითადი სისტემები", "სახაზინო სისტემები", "ფინანსური ჩანაწერების აღრიცხვის სისტემა" ან "მთავარი საბუღალტრო წიგნის სისტემა". საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების სისტემის საშუალებით შესაძლებელია შემდეგი ფუნქციების შესრულება:

ა. ბიუჯეტის შესრულება

- საწყისი ბიუჯეტების აღრიცხვა და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცებული საბიუჯეტო ასიგნებების განაწილება ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებზე. საწყისი ბიუჯეტების, შესწორებული ბიუჯეტებისა და საბიუჯეტო ტრანზფერების აღრიცხვა. საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების სისტემები დაკავშირებული უნდა იყოს ბიუჯეტის მომზადების სისტემასთან, ხოლო ამ ორი სისტემის შესაბამისი ფუნქციები კი ნათლად უნდა იქნას განსაზღვრული იმისათვის, რომ არ მოხდეს პრობლემების წარმოშობა.
- ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებზე ასიგნებებისა და ვალდებულებათა აღების ნებართვების განაწილება.
- ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისათვის ნაღდ ფულზე ზღვრების დაწესება და გამოყოფილი ასიგნებების შესაბამისად თანხების ხარჯვის აღრიცხვის წარმოება.

ბ. ბიუჯეტის შესრულება, კონტროლი და მონიტორინგი

- წლის განმავლობაში ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ დაწესებული ზღვრების და დამტკიცებულ ასიგნებათა ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებების (კონტრაქტები, შეკვეთები და ა. შ.) აღრიცხვა. ხარჯვაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა უნდა განხორციელონ ვალდებულებათა წინასწარი კონტროლი. ასევე, საჭიროა მათი აღრიცხვის პროცედურების ცენტრალურ ანგარიშებში ჩართვა.
- ნებადართული დანახარჯებისა და სახსრების განაწილების, ან ნაღდი ფულის ხარჯვაზე დაწესე-

ბული თეორიის ზღვრების აღრიცხვა.

- სალაროს მენეჯმენტის მიზნებისათვის სისტემის საშუალებით შესაძლოა, ასევე, აღრიცხოს გადახდების დაგეგმილი განრიგი, რაც ამ ვალდებულებებს უკავშირდება (ან იმ ვალდებულებებს მინიცი, რომლებიც საინვესტიციო დანახარჯებთან არის კავშირში (რომლებიც ხშირად არათანაბრად ნაწილდება ფისკალური წლის განმავლობაში)).⁴
- ფაქტორი დანახარჯების აღრიცხვა ვალდებულებებისა და სახსრების განაწილების საპირისპიროდ. ვალდებულებათა მსგავსად, მათი კონტროლიც ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ ხორციელდება, თუმცა ყველა მონაცემი ცენტრალურ ანაგრიშებში უნდა აღრიცხოს.
- თუ გადახდების დამუშავება სახაზინო დეპარტამენტის საშუალებით არის ცენტრალიზებული, მაშინ ხდება დარგობრივი სამინისტროების მიერ ხაზინისათვის გამოზავნილი საგადასახადო დავალებათა აღრიცხვა. სისტემის საშუალებით გადახდის დამტკიცებამდე აუცილებელია შემოწმდეს არსებობს თუ არა დამტკიცებული ასიგნებები, ვალდებულებები და გამოყოფილია თუ არა შესაბამისი სახსრები.

გ. გადახდის ადმინისტრირება

- საჭიროების შემთხვევაში ჩეკების დაბეჭდვა და/ან ელექტრონული გადარიცხვისათვის მომზადება გადახდის შესახებ ინფორმაციის ბანკის ან სხვა გარე გადახდელი უწყებისთვის წარსადგენად.
- საბანკო სისტემებისათვის კონფიდენციალური გადახდის ინსტრუქციების მიცემა.

დ. შემოსავლების აღრიცხვა

- შემოსავლების აღრიცხვა შესაბამის საბიუჯეტო მუხლებზე.

ე. საბუღალტრო აღრიცხვა

- სახაზინო სისტემიდან, სამინისტროებიდან და ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებიდან მონაცემთა კონსოლიდირება.
- საბუღალტრო აღრიცხვისა და მმართველობითი ანგარიშების შედგენა.

1. ორგანიზაციული ღონისძიებები და კონტროლის საკითხები

სხვადასხვა ქვეყანაში განხორციელებულ სისტემათა დამახასიათებელი ნიშნები ძალზე განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მაგალითად, როგორც ფრანგული, ისე ამერიკული სისტემები დანახარჯებს ზარკვითი ციკლის ყველა ეტაპზე აღრიცხავენ, მაშინ, როცა საფრანგეთში წინასწარი კონტროლი ფინანსთა სამინისტროს მიერ ვალდებულებით ეტაპზე ხორციელდება. ამერიკის შეერთებულ შტატებში ვალდებულებათა რეგისტრაცია ავტომატურად ხდება (იმ პირობით, რომ ხარჯვაზე დაწესებული ზღვრები დამტკიცებულია). თუმცა, ბიუჯეტის შესრულების მართვის პროცედურების განსხვავებები ისპობა ზარკვითი ციკლის სრული კომპიუტერიზაციით, საერთო მონაცემთა ბაზის შექმნითა და კონტროლის ავტომატიზაციით.

საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების სისტემების მოწყობის რამდენიმე ალტერნატიული ვარიანტი შეიძლება იქნას განხილული:

- ხაზინის საშუალებით გადახდების წარმოებისას ხარჯვაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა მას უნდა აცნობონ ვალდებულებათა და გაზრდილი დანახარჯების შესახებ და გაუგზავნონ გადახდის მოთხოვნები. კომპიუტერიზებული ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები საკუთარი ოპერაციების რეგისტრაციას ხაზინის მიერ მართულ საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების სისტემებში ახდენენ.

ჩანართი 13.1. ბიუჯეტის შესრულებისა და საგადასახადო სისტემების მახალითები

ავსტრალია. გაზრდილი დანახარჯების შესახებ არსებული ინფორმაციის მართვის სისტემა (AIMS) ბიუჯეტის შედგენისა და ანგარიშგების ცენტრალურ სისტემას წარმოადგენს. ხარვეზზე პასუხისმგებელ უწყებებს საკუთარი მმართველობითი სისტემები გააჩნიათ. ისინი ყოველთვიურად ახდენენ საბუღალტრო ინფორმაციის AIMS-ში შეტანას. ამ უკანასკნელის ორი უმთავრესი შედეგი საბიუჯეტო დოკუმენტაციის (მათ შორის ასიგნებათა კანონპროექტის) და თვიური და წლიური ფინანსური ანგარიშების წარმოებაა.

საფრანგეთი. საგადასახადო დავალებები და ყველა საკასო ოპერაცია გამონაკლისების გარეშე გადის სახაზინო სისტემაში. ბიუჯეტის შესრულების სისტემა ახდენს ვალდებულებებისა და საგადასახადო დავალებების შესახებ მონაცემების ცენტრალიზებას. ორივე სისტემას ხარვეზზე პასუხისმგებელ უწყებებთან აქვს კავშირი.

ესპანეთი. მთავრობის ყველა ოპერაცია იმ სისტემის საშუალებით მუშავდება, რომელიც ექვს სხვადასხვა ეტაპს აღრიცხავს: ბიუჯეტის განაწილება, ვალდებულება, შემოწმება (ფაქტიური დანახარჯები), გადახდის მოთხოვნა, საგადასახადო დავალება და გადახდა. ბიუჯეტის მომზადებაც ამ სისტემის საშუალებით მიმდინარეობს. იგი საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების ფუნქციებსაც ასრულებს. ელექტრონული კავშირები ხარვეზზე პასუხისმგებელ ყველა უწყებასთან არის დამყარებული.

ამერიკის შეერთებული შტატები. მთავარი საბუღალტრო წიგნის სისტემის საშუალებით ხდება დანახარჯების აღრიცხვა საბიუჯეტო ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე. ხარვეზზე პასუხისმგებელ უწყებებს საკუთარი მმართველობითი სისტემები გააჩნიათ, რომლებიც მთავარ საბუღალტრო წიგნთან არის დაკავშირებული. ეს სისტემები მის სტანდარტებს უნდა შეესაბამებოდეს. ბიუჯეტის მომზადებისათვის დამოუკიდებელი სისტემა არსებობს.

წყაროები:

ავსტრალია: <http://www.dofa.gov.au/budgetgroup>

საფრანგეთი და ესპანეთი: ტერ-მინასიანი, პარენტე და მარტინეს-მენდესი (1995)

აშშ: <http://www.fms.treas.gov>

როცა გადახდები უშუალოდ ხარვეზზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ ხორციელდება, ყველა მთავრაცა აღირიცხება და ელექტრონული კავშირები მყარდება მათსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის. ეფექტური და თანამედროვე საინფორმაციო სისტემების არსებობის გარეშე ბიუჯეტის შესრულების დეცენტრალიზებულმა ღონისძიებებმა შესაძლოა პრობლემები შეუქმნას ბიუჯეტის მართვის ზედამხედველობის პროცესს. თუმცა, საბუღალტრო აღრიცხვისა და საბიუჯეტო სისტემის განხორციელების შემთხვევაში, ფინანსთა სამინისტროს შეუძლია ბიუჯეტის შესრულების დროული მონიტორინგის წარმოება. როგორც პრეზანდიცი (1995) აღნიშნავს: "კონტროლის ცენტრალიზებული სისტემის განხორციელებისათვის ორი წინაპირობაა საჭირო: (1) ფინანსთა სამინისტრომ კონტროლი უნდა განახორციელოს; (2) კონტროლი ტრადიციული შემოწმების მეთოდების საშუალებით გადახდების ეტაპზე განხორციელდეს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს წინაპირობები დიდი ხნის წინ იქნა განასაზღვრული, მათი კრიტიკა იმ კონტექსტშია შესაძლებელი, რომ თანამედროვე ტექნოლოგიებით ინფორმაციის მოპოვება უფრო სწრაფად ხდება".

ძირითადად, ავტომატიზირებული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემების შემოღება უზრუნველყოფს მონაცემთა სრულყოფილ მოპოვებას (სისტემის ფარგლებს გარეთ არ ხდება არც ერთი ოპერაციის დამუშავება) და სისტემის მიერ დამუშავებული ყველა ოპერაციის მიმართ მკაცრი ფინანსური კონტროლის განხორციელებას. სისტემების საშუალებით ოპერაციათა დამუშავებისას აუცილებელი კონტროლი ხორ-

ცივდება (მაგალითად, ვალდებულების აღებაზე ან გადახდის დამტკიცებამდე შესაბამისი საბიუჯეტო ასიგნებების არსებობის შემოწმება). არაკომპიუტერიზებული პროცედურების განხორციელება გამართლებულია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში. ასეთ სიტუაციაში, სისტემების საშუალებით უნდა განხორციელდეს საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში არსებული ინდივიდუალური ოპერაციების მონაცემთა რეესტრის წარმოება (მათ შორის გამონაკლისი ოპერაციების დამტკიცების დეტალების ჩართვა). მიუხედავად იმისა, რომ კონტროლის ასეთი შექმნის შემთხვევაში გამოყენება სასარგებლოა იმ ოპერაციების შემთხვევაში, სადაც ასიგნებები და ნაღდი ფულის ხარჯვაზე დაწესებული ზღვრები მონაწილეობს, ისინი ფრთხილად უნდა იქნას გამოყენებული სხვა შემთხვევებში. მაგალითად, თუ საინფორმაციო სისტემების საშუალებით საგადასახადო კონტროლის პროცედურები ხორციელდება უკვე გაწეულ დანახარჯებზე, ის დანახარჯები, რომლებიც გამოყოფილ ასიგნებებს აჭარბებს, სისტემატურად ვერ გაკონტროლდება.

გაზრდილი დანახარჯებისა და დავალიანებების არასათანადო ღონეზე ანგარიშგება საერთო დამახასიათებელი თვისებაა ზღვრებზე პროცედურული და ცენტრალიზებული დანახარჯების მართვის საინფორმაციო სისტემების. ამგვარად, საინფორმაციო სისტემების როლი შესაბამისობის კონტროლის საქმეში გადაჭარბებულია არ უნდა იქნას შეფასებული. კომპიუტერულმა სისტემებმა შესაძლოა გააადვილოს კონტროლი, მაგრამ ისინი ვერ შეცვლის ეფექტურ მმართველობით კონტროლსა და შიდა აუდიტურ სისტემებს. პროცესის აუდიტი აუცილებელია საინფორმაციო სისტემების საშუალებით წარმოებული მონაცემების საიმედოობის უზრუნველსაყოფად. 1980-იან წლებში განვითარებულ ქვეყნებში განხორციელებული ინტეგრირებული კომპიუტერიზებული აუდიტი მიზნად ისახავდა კონტროლის გაუმჯობესებას. თუმცა, შედეგი "სავალდებულო" კომპიუტერიზებული ხარჯებით ციკლის ფარგლებს გარეთ გამონაკლისი პროცედურების რიცხვის გაზრდა იყო. მსგავსი რამ შესაძლებელია მოხდეს გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ იმ ქვეყანაში, სადაც ბიუჯეტგარეშე ხარჯვის მექანიზმები არსებობს. უფრო მეტიც, იმ ქვეყნებში, რომლებიც ფისკალური პრობლემების წინაშე დგანან, არასრულყოფილი პროცედურების არსებობის შემთხვევაში არსებობს არასათანადო ღონის ანგარიშგების რისკი.

2. განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები

სრულად ინტეგრირებული ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემების განხორციელების ერთ-ერთი პოტენციური სირთულე საწყისი ინვესტიციებისა და სისტემის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი პერიოდული დანახარჯების სიძვირეა. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში ხარჯვაზე პასუხისმგებელი იმ უწყებების რაოდენობა, რომლებიც ბიუჯეტის მართვაში მონაწილეობენ, ძალზე დიდია. ასეთ ქვეყნებში ფინანსურ სირთულეებთან იქნება დაკავშირებული ყველა ერთეულის კომპიუტერებით, პროგრამული უზრუნველყოფით, მოდერნიზაცია და პრინტერებით უზრუნველყოფა. უფრო რეალისტური იქნება საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების თანამედროვე სისტემების რამდენიმე წლის განმავლობაში ეტაპობრივი განხორციელება.

სისტემის განხორციელების საწყის ეტაპზე ფინანსთა სამინისტროთი და ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ძირითადი უწყებებით შემოფარგვლა მნიშვნელოვან შედეგებს მოიტანს. ქვეყანათა უმეტესობაში ოპერაციითა 60-დან 80%-მდე (სულ მცირე ფულადი მაჩვენებლებით) კონცენტრირებულია საბუღალტრო აღრიცხვის ოფისების შეზღუდულ რაოდენობაში. არააეტიმომატიზირებულ უწყებებში ოპერაციითა შეჯამებები არსებული სისტემების შესაბამისად უნდა აღირიცხოს იქამდე, ვიდრე მოხდება სისტემათა სრული ავტომატიზაცია.

კიდევ ერთი მიდგომა, რომელსაც ხშირად ახორციელებენ, გულისხმობს საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების სისტემების ფუნქციითა შეზღუდვას. მაგალითად, სახაზინო სისტემები, რომლებიც გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში განხორციელების პროცესშია, მხოლოდ საღაროს ოპერაციებს მოიცავს. ამისათვის კი აუცილებელია არააეტიმომატიზირებული სისტემის არსებობა, რომელიც გამოყენებული იქნება გაზრდილი დანახარჯების მონიტორინგისა და საბუღალტრო აღრიცხვისათვის, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, რომლებსაც ჭარბი ვალდებულების აღებისა და დაგვიანებული პრობლემები აქვთ. კომპიუტერიზაციაში ინფორმაციის დაკარგვა არ უნდა გამოიწვიოს. მაგალითად, ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ გამოყენებული ტრადიციული საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემები, რომლებიც მოიცავს როგორც ნაღდი ფულით წარმოებულ გადახდებს, ისე "ფაქტურ დანახარჯებს", საღაროს ოპერაციითა ავტომატიზაციის მიუხედავად კვლავაც უნდა იქნას გამოყენებული.

საბანკო ინფრასტრუქტურისა და ქვეყნის ორგანიზაციული მოწყობის მიხედვით, ფინანსური მართვის ახალი საინფორმაციო სისტემის განხორციელება შეიძლება გულისხმობდეს: (1) საბანკო სისტემის საშუალებით ნაღდი ფულით შესახებ ინფორმაციის ყოველდღიურ ცენტრალიზაციას (სადაც დანახარჯები და შემოსავლები წარმოდგენილი იქნება რამდენიმე ზოგადი კატეგორიის მიხედვით); (2) ანგარიშთა გვეგმის მიხედვით წარმოდგენილი შეჯამებების ყოველთვიურ კონსოლიდაციას (მათ შორის საბიუჯეტო კლასიფიკაციით). ასეთი მიდგომა ნაკლებდნახარჯიანია და დაკმაყოფილებს საღაროს მენეჯმენტისა და ბიუჯეტის შესრულებაზე ზედამხედველობის ძირითად მოთხოვნებს.

ე. ტექნიკური ასპექტები

1. სისტემათა სტრუქტურა

სისტემათა სტრუქტურის შემუშავება მნიშვნელოვანი ფაქტორია მოსარგებელთა მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად და განხორციელების სტრატეგიის განსაზღვრისათვის.

ბიუჯეტის შესრულების მიზნებისათვის უზრუნველყა არსებობდეს მრავალსაფეხურიანი სქემა, ვიდრე ერთი ცენტრალური მონაცემთა ბაზა, სადაც ყველა ოპერაციის აღრიცხვა მოხდება. მრავალსაფეხურიანი სქემა სხვადასხვა “პუნქტებს” მოიცავს. ინფორმაციული ოპერაციების აღრიცხვა ყველაზე დაბალი საფეხურის პუნქტებზე წარმოებს. ამის შემდეგ მიმდინარეობს ანგარიშთა გვეგმის კატეგორიების მიხედვით გაკეთებული შეჯამებების უფრო მაღალი საფეხურის პუნქტებზე გადატანა.

მრავალსაფეხურიან სქემას შემდეგი უპირატესობები გააჩნია: (1) განაგარიშების უფლება პროპორციულად არის განაწილებული პუნქტების მოთხოვნათა შესაბამისად, რაც სისტემას ცენტრალურ დონეზე დაშვებულ შეცდომებისგან იცავს; (2) სრულყოფილი საკომუნიკაციო სისტემების არარსებობისას, მონაცემთა გადაცემა პუნქტებსა და ცენტრს შორის შესაძლოა პერიოდულად მოხდეს ავტონომიურ ციკლურ რეჟიმში; (3) იგი აკმაყოფილებს უტანადობრივ განხორციელების სტრატეგიის მოთხოვნებს. მაგალითად, არაკომპლექტირებული უწყებების ოპერაციების აღრიცხვა შესაძლებელია უფრო ადვილად განხორციელდეს შესაბამისი პუნქტების საშუალებით, ვიდრე ცენტრალურ მონაცემთა ბაზაში. სქემის ორგანიზება დამოკიდებულია როგორც ტექნიკურ საკითხებზე, ისე არსებულ ორგანიზაციულ მოწყობაზე.

მრავალსაფეხურიანი სქემის ფარგლებში აუცილებელია იმის განსაზღვრა, თუ სად იქნება განთავსებული “ძირითადი” მონაცემთა ბაზა. ამ მონაცემთა ბაზების უსაფრთხოება მკაცრად არის დაცული. ისინი გამოიყენება აუდიტის, ინსპექტირების და ა. შ. საბაზისო წყაროდ.

2. პროგრამების შემუშავება

საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბიუჯეტის შესრულების მთავარ სისტემებთან დაკავშირებით არსებობს ორი ძირითადი ვარიანტი: (1) კომპიუტერული პროგრამების შემუშავება; (2) გაყიდვამი არსებული პროგრამული უზრუნველყოფის პაკეტების შესყიდვა და მისი დამატებითი დაბუშავება.

საერთოდ, გაყიდვამი არსებულ პროგრამული უზრუნველყოფის პაკეტებს რამდენიმე უპირატესობა გააჩნია: მაგალითად, უფრო სწრაფი განხორციელება, პერიოდული განახლების შესაძლებლობა და სრულყოფილი დოკუმენტაციის არსებობა. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემებისათვის გაყიდვამი არსებული პაკეტების მოქმედ სისტემაზე მორგება შედარებით ადვილია. პროგრამული უზრუნველყოფის პაკეტები რამდენიმე ქვეყნის ზარეკაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ ბიუჯეტისა და ვალდებულებების მართვისათვის გამოიყენება შიდა მმართველობითი მიზნებისათვის. რაც შეეხება ცენტრალურ დონეზე მენეჯმენტს (მაგალითად, სახსრების ან გარანტიების გაცემა და ასივნებათა მართვა), სხვადასხვა ქვეყნებში საბიუჯეტო პროცედურები სპეციფიკურია, ამიტომ არსებული პროგრამული უზრუნველყოფის ადაპტაციას შესაძლოა დიდი დრო და მრავალი რესურსი დასჭირდეს. სტანდარტული პაკეტის შექმნაზე, აუცილებელია მათი ფუნქციონირების, გადაკეთების ზარეკების და რენტაბელურობის საკითხების განხილვა.

ფინანსური მართვის ახალი საინფორმაციო სისტემების დაგეგმვა და განხორციელება (მიუხედავად იმისა,

მოიცავს თუ არა იგი მზამზარეულ ელემენტებს) რთული ამოცანაა, რომლის განხორციელებასაც შესაძლოა მრავალი წელი დასჭირდეს. ასეთი ტიპის პროექტებმა დონორი ორგანიზაციებიდან შესაძლოა მიიღოს ფინანსური და ტექნიკური დახმარება, თუმცა, ასევე, საჭირო იქნება მნიშვნელოვანი თანხების გამოყოფა ეროვნული ბიუჯეტიდან. ასეთი პროექტების კოორდინაცია და მართვა ფინანსთა სამინისტრომ უნდა განახორციელოს. იმისათვის, რომ ეს სისტემა ეფექტურად განხორციელდეს, აუცილებელია მთავრობის სამინისტროთა დონეზე მხარდაჭერა, პროექტების სრულყოფილი მართვა და ყველა სამინისტროსა და უწყების აქტიური მონაწილეობა.

შენიშვნები

¹ იხ. ასელინის ნაშრომი (1994). ინტეგრირებულ სახელმწიფო სისტემებს სხვადასხვა სახელებით მოიხსენიებენ, მაგალითად, "სახელმწიფო ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემები" (GFMIS), "ინტეგრირებული ფუნქციონალური ბიუჯეტი და საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა" (IFBAS), "სახელმწიფო საბიუჯეტო და საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემები" (GBAS) და ა. შ. ამ სისტემათა ფუნქციები და მათი მოქმედების არეალი ნათლად არ არის განსაზღვრული. მაგალითად, ტერმინი "GFMIS" შეიძლება შეეხებოდეს ფინანსური მართვის ყველა სისტემას, ან საბიუჯეტო და საბუღალტრო აღრიცხვის მხოლოდ ძირითად სისტემებს.

² ფინანსური მართვის სისტემების უფრო დეტალური აღწერის გაცნობა შესაძლებელია დევიდის, პაშიმისა და ტალეროს (1993) ნაშრომში.

³ მაგალითებისათვის იხილეთ ტერ-მინასიანის, პარენტესა და მარტინეს-მუნდესის (1995) ნაშრომი.

⁴ ამ ასპექტის უფრო დეტალური განხილვისათვის იხ. ტერ-მინასიანის, პარენტესა და მარტინეს-მუნდესის ნაშრომის (1995) პირველ დანართში მოცემული "სისტემის გამოყენება ფინანსური დაგეგმარებისას".

თავი 14

გარე აუდიტი

აუდიტი შიდა კონტროლთან და შეფასებასთან ერთად იმ პროცესებსა და მექანიზმებს გულისხმობს, რომლებიც შექმნილია იმისათვის, რომ დაგვეხმარება, ბიუჯეტის შედგენა და სახელმწიფო რესურსების გამოყენება ქვეყნის კანონების შესაბამისად მოხდეს და შესრულდეს პარლამენტისა და მთავრობის მიერ დასახული ამოცანები. ამ მექანიზმების გარეშე, დიდი რისკი არსებობს, რომ სტრატეგიული გადაწყვეტილებები არასწორი ინფორმაციის საფუძველზე იქნება მიღებული, რესურსები არასრულყოფილად იქნება მართული, ხოლო შესაბამისი ორგანიზაცია კი ამ სტრატეგიული გადაწყვეტილებების იგნორირებას მოახდენს. სახელმწიფო სექტორში აუდიტის ჩატარებას მნიშვნელოვანი ფუნქცია გააჩნია. მისი საშუალებით უშუალო გადაწყვეტილების მიმღებებსა (პარლამენტს და მთავრობას) მოქალაქებს გარანტია ეძლევათ შედგენილი ანგარიშების ხარისხზე იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ განხორციელდა გადასახადის გადახედვითა თანხების ხარჯვა და როგორ მიმდინარეობს აქტივებისა და ვალდებულებების მართვა.

გწ. გარე და შიდა აუდიტს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება არსებობს. განსხვავება ძირითადად აუდიტორის ან აუდიტის ჩატარებაზე პასუხისმგებელი იმ ორგანიზაციის დამოუკიდებლობის ხარისხს ეხება, რომელიც მას შესამოწმებულ ერთეულთან დაკავშირებით გააჩნია. იმისათვის, რომ გარე აუდიტის პროცესი ეფექტურად და ობიექტურად განხორციელდეს, იგი სრულიად დამოუკიდებელი უნდა იყოს შესამოწმებელი ერთეულისაგან, ხოლო დასკვნები კი იმ უწყებებს წარედგინოს, რომლებიც შესამოწმებელი ერთეულისაგან განცალკევებულია. ეს ხელს არ უშლის მჭიდრო კავშირების არსებობას, რაც ამარტყებს პრაქტიკული საშუალების ჩატარებას ამ ორი ტიპის აუდიტურ ინსტიტუტებს შორის. მსოფლიოს ქვეყნების უმეტესობაში მუშაობს როგორც გარე, ისე შიდა აუდიტური მექანიზმები.

უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის საერთაშორისო ორგანიზაციის (INTOSAI) მიერ გამოქვეყნებული "ლიმის დეკლარაცია აუდიტური ინსტრუქციების შესახებ" შემდეგი განცხადებით იწყება:

"აუდიტის ცნება სახელმწიფო ფინანსური ადმინისტრირების განუყოფელი ნაწილია, რადგან სახელმწიფო სახსრების მართვა ნდობას გულისხმობს. აუდიტი განუყოფელი ნაწილია იმ მარეგულირებელი სისტემისა, რომლის მიზანძე მიღებული სტანდარტებისა და სამართლიანობის, ეფექტურობის და ფინანსური მართვის პრინციპების დარღვევის დროული გამოვლინებაა, რათა შესაძლებელი გახდეს ინდივიდუალურ შემთხვევებში მაკორექტირებელი ღონისძიებების განხორციელება, ანგარიშვალდებულებების მიმართ პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება, კომპენსაციის მიღება, ან ისეთი ღონისძიებების განხორციელება, რაც აღკვეთს მსგავს დარღვევებს".

ეფექტურ აუდიტს მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა შეუძლია სახელმწიფო ფინანსების მართვის საქმეში, ასევე, პარლამენტისა და საზოგადოებისათვის სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის შესახებ ობიექტური სურათის შექმნაში. მისი საშუალებით შესაძლებელია:

- იმ კანონდარდვევითა გამოვლენა, რომლებიც სახელმწიფო სახსრების ბოროტად გამოყენებას უკავშირდება და მმართველობითი კონტროლის იმ სისუსტეების დადგენა, რომლებიც შესაძლოა არღვევდეს ორგანიზაციის მილიანობას და ხელს უშლდეს საბიუჯეტო და სხვა სტრატეგიული გადაწყვეტილებების ეფექტურ განხორციელებას.

- ბიუჯეტის შენარჩუნების შესახებ ანგარიშებისა და სხვა ფინანსური მონაცემების საიმპლოზის დადგენა.

დანაკარგებისა და არაფექტურობის ფაქტების გამოვლენა, რომლებიც სათანადო ზომების მიღების შემთხვევაში, არსებული საბიუჯეტო რესურსების უფრო ეკონომიურ გამოყენებას შეუწყობს ხელს.

პროგრამის შედეგების შესახებ საიმპლო მონაცემების წარმოდგენა, რაც საფუძველი იქნება კანონებში, სტრატეგიასა და საბიუჯეტო ასიგნებებში ცვლილებების შეტანისა.

ამ თავში ყურადღება ძირითადად გამახვილებულია იმ ორგანიზაციათა როლზე, რომლებიც პასუხს აგებენ სახელმწიფო აუდიტზე. მათ მრავალი სახელით მოიხსენიებენ, თუმცა ეს ორგანიზაციები კოლექტიურად “უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტების” (SAI) სახელით არას ცნობილი. ევროპული ქვეყნების უმეტესობაში სახელმწიფო აუდიტს რამდენიმე ასული წლის ისტორია აქვს. თუმცა, რომ ამ ორგანიზაციებმა მრავალი ცვლილება განიცადეს სტრუქტურასთან და ძალაუფლებასთან დაკავშირებით მათი ისტორიის რომელიმე მონაკვეთზე (განსაკუთრებით კონსტიტუციური ცვლილებების ან ადმინისტრირების რეფორმების განხორციელების დროს).

ევროპაში SAI-ის სამი ძირითადი სახეობა არსებობს.² სამივე ევროკავშირშიც არის გავრცელებული. უპირველეს ყოვლისა, ეს არის “სასამართლო” მოსამართლის ფუნქციებით (მაგ. Cour des Comptes საფრანგეთში, Corti dei Conti იტალიაში, Curtea de Conturi რუმინეთში). მეორე სახეობა არის “კოლეგიური უწყება” მოსამართლის ფუნქციების გარეშე, თუმცა კოლეგიური გადაწყვეტილებების პროცედურებითურთ, რომლებიც სასამართლოებში არსებული პროცედურების მსგავსია (მაგ. Nejvyšší kontrolní úřad ჩეხეთის რესპუბლიკაში, Bundesrechnungshof გერმანიაში, Allgemeine Rechenkammer ნიდერლანდებში). ევროკავშირის SAI - აუდიტორთა ევროსასამართლო, ამ მონახაზის მიხედვით არის ჩამოყალიბებული. მესამე სახეობა მონოკრატული აუდიტორი ოფისია³, რომელსაც ერთი გენერალური აუდიტორი ხელმძღვანელობს (მაგ. Rigsrevisionen დანიაში, Riigikontrolli ესტონეთში, National Audit Office დიდ ბრიტანეთში). “სასამართლო” მოსამართლის ფუნქციები განსხვავდება, მაგრამ ზოგადად იმ პირების განსჯისა და დასჯის ვალდებულებას გულისხმობს, რომლებსაც სასამართლო კანონისა და ფინანსური დებულებების დარღვევაში დაადანაშაულებს. უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპაში არსებულ რამდენიმე SAI-ის ოფიციალური სახელის შემადგენელი ნაწილი ეკლავაც “სასამართლო” მოუხედავად იმისა, რომ მათ მოსამართლის ფუნქციები ძალზე შეზღუდულია ან სრულიად არ გააჩნიათ. ჩანართში 14.1. მოცემულია SAI-ის დაფუძნებისა და სრულყოფილად ფუნქციონირების რეკომენდაციები, რომლებიც ცენტრალური და ადგილობრივი ევროპის უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტებისა და აუდიტორთა ევროსასამართლოს პრეზიდენტების მიერ იქნა გამოქვეყნებული.

ამ თავში ზაზგასმულია SAI-ის როლი და ფუნქცია, თუმცა, ასევე, დიდი ყურადღება აქვს დათმობილი სხვა ისეთ აუდიტორ ორგანიზაციებსაც, როგორცაა სამინისტროების შიდა აუდიტის განყოფილებები და კომერციული აუდიტორები, რომლებიც შესაძლოა დაქირავებული იქნან კონტრაქტის საფუძველზე სახელმწიფო ერთეულების აუდიტორული შემოწმების ჩასატარებლად. მკითხველმა არ უნდა დაივიწყოს ის ფაქტი, რომ რაც არ უნდა მაკარი იყოს აუდიტორი წესები, ისინი ყოველთვის ვერ იქნება კანონდარღვევათა თავიდან აცილების გარანტია. მაგალითად, შედეგით კანონები და დებულებები ქვეყნის სახელმწიფო მმართველობითი კონტროლის სისტემების საფუძველს წარმოადგენს, რისი საშუალებითაც ხდება ყველა სახელმწიფო ორგანიზაციისათვის შემოსავლების, დანახარჯებისა და საქმიანობის შესახებ აუდიტორის მიერ შემოწმებული ანგარიშების მოთხოვნა. ეს განმტკიცებულია კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნებით (მაგ. კონტრაქტის გაფორმებისა და ხარჯვითი ფუნქციების სავალდებულო გამოყენების მოთხოვნა), რომლებიც სამინისტროებისა და უწყებების საბუღალტრო საქმიანობებს არეგულირებს. მოუხედავად ამისა, პრობლემები შესაძლოა მანც შეიქმნას. მაგალითად, შედეგის ეროვნულმა აუდიტორულმა ოფისმა სოციალური დანახარჯების ზედმატად გადასჯილი მნიშვნელოვანი ოდენობის თანხები და გადასახადებიდან და საბაჟო მოსაკრებლებიდან მიღებული ანასჯიკარის შემოსავლები აღმოაჩინა, რაც ნაწილობრივ იმ მიზეზით იყო გამოწვეული, რომ მოხელეები ვერ იგებდნენ არსებული სისტემის მოთხოვნებს.

INTOSAI-იმ გამოაქვეყნა სახელმწიფო ორგანიზაციებისა და საქმიანობების აუდიტის პრინციპები და სტანდარტები. ეს პრინციპები და სტანდარტები (ან ეროვნული სტანდარტები, რომლებიც თანაბრად მკაცრია) მსოფლიოს პრაქტიკულად ყველა SAI-ის მიერ იქნა მიღებული. მათი შეზღავნა დასუშავება EUROSAI-ის, INTOSAI-ის ევროპული ფილიალის და აუდიტორთა ევროსასამართლოს მიერ (რომელიც ევროკავშირის გარე აუდიტორია) ევროკავშირის უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტებთან თანამშრომლობით მოხდა.¹ ასეთი პრინციპებისა და სტანდარტების დაცვის მოთხოვნა გათვალისწინებულია ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციით. ეს მოთხოვნები უფრო დაწვრილებით არის მიცემული აუდიტის შესახებ არსებულ საკვალურ კანონებში.

ჩანართი 14.1. SAI-ს დაფუძნებისა და სრულყოფილად ფუნქციონირების რეკომენდაციები

1999 წლის ნოემბერში პრადამი ჩატარებულ შეხვედრაზე, რომელსაც პოლონეთის კონტროლის უმაღლესი პალატა თავმჯდომარეობდა, ცენტრალური და ადგილობრივი ევროპის SAI-ისა და აუდიტორთა ევროსასამართლო პრეზიდენტები შეთანხმდნენ დოკუმენტზე, სადაც წარმოდგენილია ის ძირითადი სფეროები, რომლებიც მნიშვნელოვანია SAI-ის დასრულყოფილად ფუნქციონირებისათვის, ასევე, სახელმწიფო რესურსების კომპეტენტური, შედეგიანი და ეფექტური გამოყენებისათვის. ქვემოთ მოცემული თერთმეტი რეკომენდაცია დაეხმარება უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტებს მნიშვნელოვანი როლის შესრულებაში, რაც მათი ქვეყნების აუდიტური სისტემების ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის მზადებაში მდგომარეობს. რეკომენდაციები, ასევე, დაეხმარება უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტებს ევროპულ და საერთაშორისო კატეგორიებთან დაახლოებაში და საშუალებას მისცემს მათ, რეკომენდაციები გაუწიონ საკუთარ მთავრობებს კონტროლის იმ სტანდარტების დანერგვასთან დაკავშირებით, რომლებიც ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებობს.

აღნიშნული თერთმეტი რეკომენდაცია კი შემდეგია:

1. უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტს უნდა გააჩნდეს უანსალი და სტაბილური საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ჩადებულია კონსტიტუციასა და კანონებში და რომელსაც თან ერთვის სხვადასხვა დებულებები; წესები და პროცედურები.
2. უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტს უნდა გააჩნდეს ფუნქციონალური, ორგანიზაციული, საოპერაციო და ფინანსური დამოუკიდებლობა, რაც აუცილებელია მისი ამოცანების ობიექტურად და ეფექტურად შესრულებისათვის.
3. უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტს უნდა გააჩნდეს ძალაუფლება, რომელიც ნათლად იქნება ჩამოყალიბებული კონსტიტუციასა და კანონებში იმისათვის, რომ ჩაატაროს ყველა სახელმწიფო რესურსისა და ოპერაციის აუდიტი (მათ შორის ევროკავშირის რესურსებისაც), მოუხდევად იმისა, ისინი ასახულია თუ არა ეროვნულ ბიუჯეტში და ვინ ღებულობს, ან მართავს ამ სახელმწიფო რესურსებსა და ოპერაციებს.
4. უმაღლესმა აუდიტურმა ინსტიტუტმა სრული მასშტაბით უნდა ჩაატაროს სახელმწიფო გარე აუდიტი (მათ შორის კანონთან შესაბამისობისა და ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი).
5. უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტს უნდა შეეძლოს თავისუფლად და ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე გააკეთოს მოხსენება ჩატარებული საბუღალტრო სფეროს შედეგების შესახებ. ანგარიშების წარდგენა შესაძლებელია პარლამენტისა და საზოგადოებისათვის.
6. უმაღლესმა აუდიტურმა ინსტიტუტმა აუდიტური სტანდარტები ადგილობრივ პირობებს

უნდა მზარდოს, ასევე, მიიღოს, გამოაქვეყნოს და გაავრცელოს ისეთი აუდიტური სტანდარტები, რომლებიც *INTOSAI*-ის აუდიტის ჩატარების სტანდარტების, *INTOSAI*-ის აუდიტური სტანდარტების გამოყენების შესახებ მითითებების და *IFAC*-ის მიერ გამოცემული სახელმწიფო სექტორის აუდიტური სტანდარტების (რომლებიც დამტკიცებულია ევროკავშირში გამოსაყენებლად) შესაბამისი იქნება. აუდიტური სტანდარტები შესაბამისობაში უნდა იყოს *SAI*-ის მიერ ჩატარებულ სამუშაოებთან, რათა უზრუნველყოფილი იქნას აუდიტური სამუშაოების მისაღები ხარისხი და კომპეტენტურობა. *SAI*-იმ უნდა შეიმუშავოს აუდიტური სახელმძღვანელოები და დეტალური მითითებები, რომლებიც გაააღვივებს სტანდარტების გამოყენებას.

7. უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტმა უნდა უზრუნველყოს ის, რომ მისი ადამიანური და ფინანსური რესურსები რაც შეიძლება ეფექტურად იქნას გამოყენებული იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას მისი უფლებამოსილების ეფექტურად განხორციელება. ამ მიმართულებით *SAI*-ის ადმინისტრაციას დასჭირდება შესაბამისი პოლიტიკისა და ღონისძიებების შემუშავება, რომ გარანტირებული იქნას *SAI*-ის კომპეტენტურ ღონეზე ორგანიზება იმისათვის, რომ შესაძლებელი გახდეს მაღალი ხარისხისა და ეფექტური აუდიტური სამუშაოების ჩატარება.
8. უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტმა უნდა შექმნას საკუთარი შიდა ორგანიზაცია, რომელიც დამხმარე სტრუქტურის როლს შეასრულებს. ევროკავშირში გაწევრიანებამდე პერიოდის მთხზვნებთან დაკავშირებული სამუშაოების შესაფერის ღონეზე ჩასატარებლად.
9. უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტმა უნდა უზრუნველყოს ის, რომ კომპეტენტური და კვალიფიციური პერსონალი ჰყავდეს, რაც იქნება გარანტი იმისა, რომ აუდიტური სამუშაოები საერთაშორისო სტანდარტებისა და ევროპაში დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად ჩატარდეს.
10. უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტმა უნდა იზრუნოს საკუთარი პერსონალის ტექნიკური და პროფესიული ღონის ამაღლებაზე, რაც ტრენინგების საშუალებით უნდა განხორციელდეს.
11. უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტმა ყურადღება უნდა გაამახვილოს მაღალი ხარისხის, ეფექტური მმართველობითი (შიდა) კონტროლის სისტემების შემუშავებაზე შემოწმებულ ერთეულებში.

უფრო დანერგვითი ინფორმაციისათვის იხ. *SIGMA*-ს აუდიტისა და ფინანსური კონტროლისათვის მიძღვნილი ვებ-გვერდი მისამართზე: <http://www.oecd.org/sigmaweb>.

გარე აუდიტი არ წარმოადგენს ე. წ. "acquis communautaire"-ს, კერძოდ იმ კანონების, დებულებებისა და პროცედურების ნაწილს, რომლებიც ერთობლიობაში ევროკავშირის წარმოადგენს. თუმცა, კოჰენსენის სამიტის მიერ წარმოდგენილი კრიტერიუმების მიხედვით, ყველა წევრ სახელმწიფოსა და კანდიდატ ქვეყანას მოუთხოვება დამატებითი პოლიტიკური და ეკონომიკური პირობების შესრულება, რომლებიც კანდიდატი ქვეყნებისაგან მოითხოვს იმ ინსტიტუტების სტაბილურობის მიღწევას, რომლებიც დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის გარანტიის წარმოადგენენ. ეს კრიტერიუმები ეფექტური *SAI*-ის არსებობასაც გულისხმობს. უფრო პრაქტიკული სახით, ევროკომისიის ხელშეკრულება ითვალისწინებს ასეთი ინსტიტუტების არსებობას და მათ თანამშრომლობას აუდიტორთა ევროსასამართლოსთან (მუხლები 246-248). უფრო მეტიც, ევროკავშირის სახსრებისა და საკუთარი რესურსების (მაგ. საბაჟო მოსაკრებელი და დამატებული ღირებულების გადასახადი) მართვისათვის არსებული ზოგადი ფინანსური კონტროლის სტანდარტებით აუცილებელია სახელმწიფო სექტორის ყველა რესურსისა და აქტივის გარე აუდიტი. რასაც უდმივი სახე ექნება.

აუდიტური სტანდარტებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანია ის სტანდარტები, რომლებიც შეეხება დამოუკიდებ

ბლობას, აუდიტის მასშტაბებსა და პროფესიულ უნარ-ჩვევებს. ეს სამი საკითხი ქვემოთ არის განხილული.

1. დამოუკიდებლობა

აუდიტური ორგანიზაციისა და მისი აუდიტორების დამოუკიდებლობა წინშენვლიანია იმ თვალსაზრისით, რომ ჩატარებულ სამუშაოებზე არ მოხდეს იმ ურთიერთობით გამოწვეული ზემოქმედება, რაც მას შესაძლებელ ერთეულთან გააჩნია. დამოუკიდებლობა წინშენვლიანია პირობა აგრეთვე შიდა აუდიტისთვისაც, სადაც პასუხისმგებელი ერთეული არ უნდა იყოს საბინისტროს ან უწყების ფინანსური ან სასაზირო დეპარტამენტის ნაწილი, თუკა მან ანგარიში უშუალოდ იმ ხელმძღვანელ მენეჯერს უნდა წარუდგინოს, რომელიც ფინანსური ოპერაციების ზედამხედველობას ახორციელებს. ღიშას დეკლარაციაში SAI-ის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით INTOSAI-იმ შემდეგი განცხადებები გააკეთა:

1. უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტები საკუთარი ამოცანების ობიექტურად და ეფექტურად შესრულებას შიხოლოდ იმ შემთხვევაში შეძლებენ, თუ ისინი იქნებიან დამოუკიდებელი შესაძლებელი ერთეულისაგან და დატყუნნი გარეზე ზემოქმედებისაგან.
2. მიუხედავად იშას, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტები სრულიად დამოუკიდებელი ვერ იქნებიან, რადგან ისინი სახელმწიფოს ნაწილები არიან, უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტებს უნდა გააჩნდეთ ფუნქციონალური და ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა, რაც აუცილებელია მათი ამოცანების შესრულებისათვის.

გარე აუდიტის პროცესის დამოუკიდებლობა ძირითადად მიიღწევა SAI-ის დაფუძნებით, რომელიც სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებელი იქნება თავისი უფლებამოსილებით და სამუშაოს მასშტაბებით, რისი გათვალისწინებაც მოხდება კონსტიტუციით ან კანონით. როგორც წესი, SAI ანგარიშვადლებულია ეროვნული საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. ვერობის უბეტეს ქვეყნებში SAI-ის ასეთი ორგანიზაციული მოწყობა აქვს. კიდევ ერთი გზა შესაძლებელია ერთეულისაგან დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მდგომარეობას იშაში, რომ მთავრობამ უნდა დანიშნოს SAI-ის ხელმძღვანელი, ზოლო მისი წევრები კი საკანონმდებლო ორგანომ ან ამ უკანასკნელმა მთავრობასთან ერთად. ყოველივე ამას ადგილი აქვს მაგალითად ბულგარეთში, ვერმანიაში, ნორვეგიასა და სლოვენიაში. დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა განმტკიცებელია SAI-ის ხელმძღვანელების, წევრებისა და აუდიტორების დამოუკიდებელი და უცვლელი სტატუსით.

წინშენვლიანია, რომ SAI-ის ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობა რეალურად იყოს უზრუნველყოფილი. აუცილებელია კონსტიტუციური ან საკანონმდებლო ბაზის ნათლად ჩამოყალიბება. SAI-ის უნდა ჰქონდეს უშუალოდ პარლამენტისათვის მიმართვის უფლება დაფინანსებასთან დაკავშირებით. მას უნდა გააჩნდეს უფლებამოსილება, რომ დაადგინოს აუდიტის მასშტაბები, მოიპოვოს ნებისმიერი ღოკუმენტი და ჩანაწერი, რაც აუცილებელია აუდიტისათვის, მიიღოს გადაწყვეტილებები იშასთან დაკავშირებით, თუ რა უნდა აისახოს ანგარიშებში. აუდიტური დასკვნები სახელმწიფო ღოკუმენტები უნდა იყოს. ეს პრაქტიკა მრავალ ქვეყანაში არსებობს.

SAI-ის გარდა დამოუკიდებლები უნდა იყვნენ აგრეთვე ინდივიდუალური აუდიტორები იმ აუდიტურ სამუშაოებთან დაკავშირებით, რომელსაც ისინი ახორციელებენ. ეს საკითხი ძირითადად რეგულირდება SAI-ის მიერ გამოკვეთებული შიდა დებულებებით, თუკა იგი შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს აგრეთვე სხვადასხვა კანონებით, მათ შორის იმ კანონებით, რომლებიც სამოქალაქო სამსახურს უკავშირდება. მაგალითად, კარგი იქნება ისეთი კანონებისა და დებულებების არსებობა, რომლებიც გაითვალისწინებს, რომ ინდივიდუალური აუდიტორი ინვესტორი არ არის შესაძლებელ ერთეულში, რომელზეც შესაძლოა ზემოქმედება იქონიოს აუდიტის შედეგებმა. ასეთი პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტი უფრო ხშირად წარმოიშობა, ვიდრე ამას მოელოდა ზოღმა. თუ SAI სახელმწიფო კომპიუტერული სისტემის ოპერაციანა აუდიტს ატარებს, აუდიტორებს არ უნდა გააჩნდეთ პირადი ინტერესი, ან არ აკავშირებდეთ საკონტრაქტო ურთიერთობები იმ ფორმებთან, რომლებიც დანტერესებულნი არიან კომპიუტერული მოწყობილობების მიწოდების კონკურენსში მონაწილეობის მიღებით.

ასევე, შესაძლოა არსებობდეს სხვა მოთხოვნებიც, რომ თავიდან იქნას აცილებული ის ალბათობა, რომ აუდიტურ სამუშაოებზე უარყოფით ზემოქმედებას მოახდინენ. ზოგიერთ ქვეყანაში სახელმწიფო სექტორის აუდიტორებს ვერძალეობთ პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაში აქტიური მონაწილეობა. მათ შესაძლოა,

ასევე, ეკონომიკური მიზნების შემოწმება, სადაც მათ ახლო ნათესავეებს საპასუხისმგებლო პოსტები აბარათ. მრავალი SAI-ის მიერ გამოყენებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები გარკვეულწილად ახერხებს ამგვარი პრობლემების თავიდან აცილებას, რაც აუდიტის შესახებ გადაწყვეტილებისა და თავად აუდიტური საქმიანობის გამოვლენით ზრდდება. ინტერესთა კონფლიქტების თავიდან აცილების წესები ხშირად არასრულყოფილია, თუმცა, აუდიტორის დამოუკიდებლობა SAI-ის სანდოობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი თვისებაა, ამიტომ წესების არასრულყოფილება დიდ პრობლემად აღარ ითვლება.

2. აუდიტის მასშტაბები

იმისათვის, რომ შესრულებული იქნას სახელმწიფო აუდიტის მიზნები, ამისათვის აუცილებელია სახელმწიფო სექტორის ყველა შემოსავლის, ხარჯის, აქტივისა და ვალდებულების ეფექტური აუდიტი. INTOSAI-ის ღონისძიებებში შემდეგი განცხადებები გაკეთებული:

ყველა სახელმწიფო ფინანსური ოპერაცია, მიუხედავად იმისა, თუ როგორ არის იგი ეროვნულ ბიუჯეტში ასახული, უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული აუდიტის ობიექტი იქნება. ფინანსური მართვის ნაწილების ეროვნული ბიუჯეტთან ამოღება არ გამოიწვევს მათი უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული აუდიტისაგან განთავისუფლებას.

- უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტებს ექნებათ ძალაუფლება, რომ რაც შეიძლება დეტალურად შეამოწმონ გადასახადები და ამასთანავე შეისწავლონ ინდივიდუალური საგადასახადო დოკუმენტებიც.

კერძო სამართლის შესაბამისად შექმნილი საწარმოები, ასევე, დაექვემდებარებიან უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის მიერ ჩატარებულ აუდიტს იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობას მნიშვნელოვანი წილი გააჩნია მათში, განსაკუთრებით მაშინ, როცა იგი საკონტროლო პაკეტის მფლობელია.

უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტებს უფლება ექნებათ, შეამოწმონ სახელმწიფო ფონდებიდან მიღებული სუბსიდიები. როცა სუბსიდიები დიდია (შემოსავლებთან ან სუბსიდირებული ორგანიზაციის კაპიტალთან მიმართებაში), აუდიტი შესაძლოა, საჭიროების შემთხვევაში, გაერყვედეს სუბსიდირებული ინსტიტუტის მილიან ფინანსურ მართვაზე.

მრავალ ქვეყანაში სასიცოცხლო სახელმწიფო მომსახურებას ის ორგანიზაციები ეწევიან, რომელთა საქმიანობაც ეროვნულ ბიუჯეტებში სრულად არ არის ასახული. აქ იგულისხმება დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები, სახელმწიფოს მფლობელობაში (მთლიანად ან ნაწილობრივ) მყოფი საწარმოები და ის კერძო ორგანიზაციები, რომლებიც სახელმწიფო სუბსიდიებიდან ფინანსდება. ეს განსაკუთრებით გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის არის დამახასიათებელი, სადაც სახელმწიფო სექტორის საზღვრები სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფი ორგანიზაციების არსებობით არის გაართულებული, რომლებიც არ არიან განსაზღვრულები, როგორც სამართლებრივი სუბიექტები, თუმცა, მიუხედავად ამისა, მინც ახორციელებენ კომერციულ ან სამრეწველო საქმიანობას, რაც სხვა შემთხვევაში კერძო ფირმების მიერ უნდა განხორციელებულიყო. ასეთი ორგანიზაციები კორპორაციებად უნდა გარდაიქმნან, ან მათი პროვატიზება მოხდეს. პრევატიზაციამდე პერიოდის განმავლობაში მათი აუდიტი SAI-ის მიერ უნდა განხორციელდეს.

არსებობს რამდენიმე მიზეზი იმისა, რომ მოთხოვნილი იქნას ამ ორგანიზაციების ეფექტური აუდიტი. ისინი ხშირად სახელმწიფო კანონის შესაბამისად სახელმწიფო ფუნქციის განხორციელების მიზნით იქმნებიან. მათი რესურსების ამოღება სახელმწიფოს უფლებამოსილების საფუძველზე ხდება. ამგვარად, მიუხედავად მათი კავშირისა ეროვნულ ბიუჯეტთან, ის ის ორგანიზაციებია, რომლებიც სახელმწიფო სახსრებს იყენებენ და მთავრობას იგივე პასუხისმგებლობა გააჩნია ამ ფონდების დაცვაზე, როგორც ნებისმიერი სამინისტროს ან უწყების რესურსებთან დაკავშირებით. თუმცა, ზარალის, თაღლითობის, თანამდებობის ბოროტად გამოყენებისა და არასწორი მართვის რისკი გაცილებით უფრო დიდია, ვიდრე ჩვეულებრივ სამინისტროში, რისი მიზეზიც მთავრობისა და პარლამენტის ეფექტური ზედამხედველობის არარსებობაა. არასწორმა მენეჯმენტმა შესაძლოა გამოიწვიოს ის, რომ ამ ორგანიზაციებმა სათანადო დონეზე ვეღარ შეასრულონ ის ფუნქციები, რისთვისაც მოხდა მათი შექმნა, რაც სახელმწიფოს ზედმეტ საბიუჯეტო ტვირთად დააწვევს. ეფექტური აუდიტის ჩატარებას ამ რისკების შემცირება შეუძლია.

სპეციალური ყურადღება უნდა დაეთმოს იმ სახელმწიფო საწარმოებს, რომლებიც პრევატიზაციისათვის

შეადგება. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს მათი დეტალური აუდიტი. იქამდე, ვიდრე ეს საწარმოები სახელმწიფო მფლობელობაში იქნება, სახელმწიფოს ინტერესებში უნდა შედიოდეს მათი აქტივების შენარჩუნება ან ეფექტურობის გაზრდა, რაც შეამცირებს პოტენციურ საბიუჯეტო ტვირთს და გაზრდის ერთიულის ღირებულებას მისი რეალიზაციისას. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში მოღვაწეული გამოცდილება კი გვიჩვენებს, რომ საქმარისი მტკიცებულება არსებობს იმისა, რომ ასეთი საწარმოების ხელშეწყობის შესაძლოა სხვა ინტერესები გააჩნდეთ. არსებობს აქტივების ნაწილზე უარის თქმის მაგალითები, რომლებიც ამცირებს როგორც საოპერაციო ეფექტურობას, ისე საწარმოს პოტენციურ სარეალიზაციო ღირებულებას. მთავრობის ეფექტური ზედამხედველობა და მკაცრი მმართველობითი კონტროლი SAI-ს მიერ ჩატარებულ აუდიტთან ერთად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო აქტივების დანაკარგების თავიდან ასაცილებლად.

თავად პრივატიზების პროცესი, ასევე, გულისხმობს SAI-ის მიერ ზედამხედველობის განხორციელებას. ამ შემთხვევაში მრავალი მაგალითი არსებობს იმისა, თუ როგორ ხდება ზოგიერთ ქვეყანაში სახელმწიფო საწარმოების საბაზრო ღირებულებასზე გაცილებით უფრო დაბალ ფასად გაყვანა, მიუხედავად იმისა, რომ ეს არ არის პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილი, რის გამოც ზარალი ადგება სახელმწიფოსა და გადასახადის გადამხდელს. SAI-ის მოვალეობა უნდა იყოს სახელმწიფო სარეალიზაციო პროცედურების და მათი განხორციელების შემოწმება, რათა სათანადო ღირებულება იქნას შეფასებული სოციალური და სხვა პოლიტიკური მიზნები და შესაფერის ფასად მოხდეს სახელმწიფო აქტივების რეალიზაცია.

არსებობს სხვა შემთხვევებიც, როცა მნიშვნელოვანია ეფექტური აუდიტის ჩატარების უზრუნველყოფა. თუმცა შესაძლებელია გარჩევნის სირთულეებიც. მაგალითად, ყველა სახელმწიფო გააჩნია ორგანიზაციები, რომლებიც ისეთ საქმიანობას ეწევიან, რისი საშუალოზე გამოტანაც პარლამენტსა და მთავრობას არ სურს. ასეთი საქმიანობები ძირითადად (თუმცა, არა ყოველთვის) გულისხმობს ეროვნული უშიშროების საკითხებს. ასეთ ორგანიზაციათა აუდიტი განსაკუთრებულ პრობლემებს ქმნის იმ თვალსაზრისით, რომ აუცილებელია ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დაცვა. თუმცა, გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ კონფიდენციალურობის დაცვის მოტივით შეიძლება შეიქმნას იმის შესაძლებლობა, რომ საზოგადოების ყურადღებისაგან დაეკარგოს იქნას კანონმდებლად დაეკარგოს საქმიანობები. ამ რისკის მინიმუმამდე დასაცვანად აუცილებელია, რომ SAI-ის სრული უფლებამოსილება გააჩნდეს ასეთი საიდუმლო ორგანიზაციების აუდიტთან დაკავშირებით. ასეთ შემთხვევაში, აუცილებელია სპეციალური ღონისძიებების შემუშავება, რათა დაელოდოს იქნას ინფორმაციის კონფიდენციალურობა და არსებობდეს მოთხოვნა, რომ ნებისმიერი პირი, რომელიც მონაწილეობს მიღების აუდიტში, ან შეხება ექნება აუდიტის შედეგებთან, მკაცრად დაიცავს საიდუმლო ინფორმაციის კონფიდენციალურობას. თუ SAI-ის არ ექნება შესაბამისი უფლებამოსილება, ასეთ ორგანიზაციებზე პასუხისმგებლობის აღება მთლიანად მთავრობას მოუწევს, რომელსაც მოეთხოვება სპეციალური ზომების მიღება, რომ უზრუნველყოს ეფექტური შიდა აუდიტის განყოფილებისა და მკაცრი შიდა კონტროლის არსებობა.³

3. პროფესიული უნარ-ჩვევები

აუდიტორთა ის პროფესიაა, რომელიც მოიცავს სხვადასხვა ტექნიკური უნარ-ჩვევებს, სადაც იგულისხმება აუდიტისა და შესაძლებელი ერთეულების განსხვავებული ტიპები, რომლებსაც შეიძლება წააწყდეს SAI. ძალზე ცოტა აუდიტორი თუ ფლობს ყველა იმ უნარ-ჩვევას, რაც შესაძლოა საჭირო იყოს SAI-ში მუშაობისათვის. თითოეული ინდივიდუალური აუდიტისათვის მნიშვნელოვანია ის, რომ აუდიტორთა გუნდი ფლობდეს აუდიტის ჩატარებისათვის აუცილებელ ცოდნას და გააჩნდეს შესაბამისი უნარ-ჩვევები.

თუ SAI ატარებს ერთეულის საფინანსო ანგარიშების აუდიტს, აუდიტორთა გუნდში უნდა შედიოდეს (ან უკეთესია ხელმძღვანელობდეს) მაღალკვალიფიციური ფინანსური აუდიტორი. ზოგიერთ ქვეყანაში კვალიფიკაციის დამოწმება სერტიფიკაციით გზით ხდება, რაც სასწავლო კურსის წარმატებით დასრულების და შესაბამისი გამოცდის ჩაბარების საფუძველზე ხორციელდება. შესაძლოა ასევე, არსებობდეს პრაქტიკული გამოცდილების მიღებისათვის საჭირო პერიოდის მოთხოვნაც. თუ SAI ატარებს სახელმწიფო კომპიუტერული სისტემის აუდიტს (ან ისეთი საქმიანობის აუდიტს, რომელიც დამოკიდებულია კომპიუტერულ სისტემაზე), აუდიტორთა გუნდში უნდა შედიოდნენ ის პირები, რომლებიც კარგად იცნობენ კომპიუტერულ სისტემებს და მათი შემოწმების გამოცდილებაც გააჩნიათ. ყოველივე ამის დამოწმებაც ასევე, შესაძლებელია სერტიფიკაციის გზით. (იხ. ჩანართი 14.2. აუდიტორთა ტრენინგი დამკვეთის მაკალითზე).

დროულად SAI შესაძლოა აღმოჩნდეს ისეთ სიტუაციაში, როცა საჭირო იქნება ისეთი სამუშაოების

ჩანართი 14.2. აუდიტორთა ტრენინგი: შემდეგით

უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტებმა სერიოზული კაპიტალდაზარალება უნდა გააკეთონ აუდიტორთა ტრენინგებში, რათა მუდმივად ზორციელდებოდეს მათი უნარ-ჩვევების დახვეწა და სხვადასხვა დაავადებების მოთხოვნათა დაკმაყოფილება. 1998 წელს შვედეთის ეროვნულმა აუდიტორმა ოფისმა (SNAO) ახალი პროგრამა წარმოადგინა ფინანსური აუდიტის დეპარტამენტის თანამშრომელთა კომპეტენციის ამაღლებასთან დაკავშირებით.

პროგრამაში განსაზღვრულია ტრენინგების ჩატარების გრძელვადიანი სტრატეგია, რაც გულისხმობს ტრენინგ კურსების ეტაპობრივ ჩატარებას, რისი საშუალებითაც ხდება კომპეტენციის თანდათანობით გაზრდა და იმედგარეულად, სპეციალურად შერჩეული აუდიტორი დაავადებების დახმარებით, პრაქტიკული გამოცდილების მიღებაც. ტრენინგები ეფუძნება თითოეული მონაწილის "კომპეტენტურობის მოკლე აღწერას", რაც ტესტების საშუალებით ვლინდება და რომლებიც იძლევა ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ როგორ ართმევს თავს ესა თუ ის პირი მიცემულ დაავადებებს. ტრენინგები მოიცავს ისეთ სფეროებს, როგორცაა აუდიტი, საბუღალტრო აღრიცხვა; აუდიტორის როლი, სახელმწიფოს მართვა, სამიუჯტრო პროცესი, სანფორმაციო ტექნოლოგიები, ფინანსური მართვა, სახელმწიფო და კომერციული სამართალი.

ამის შემდეგ, თითოეული პირისათვის დება "კომპეტენციის ზრდის გეგმა", სადაც განსაზღვრულია დამატებითი ტრენინგების გავლისა და პრაქტიკული გამოცდილების მიღების მოთხოვნები. ტრენინგები სამ ეტაპად იყოფა. ესენია: საბაზისო, შემდგომი და სპეციალური განათლება. ასევე, აუცილებელია საკუთარ თავზე მუშაობაც. საბაზისო კურსები მოიცავს 80 საათს წელიწადში და ხუთი წლის განმავლობაში მიმდინარეობს. შემდგომი საგანმანათლებლო კურსები მოიცავს 40 საათს წელიწადში, რაც პირველი ხუთი წლის შემდეგ იწყება. სპეციალური საგანმანათლებლო კურსები კი შემუშავებულია იმ მიზნით, რომ დაკმაყოფილებული იქნას ისეთ სპეციალურ სფეროებში არსებული მოთხოვნები, როგორცაა კომპიუტერული სისტემების შემოწმება და საბუღალტრო აღრიცხვა. ეს კურსები საბაზისო და შემდგომი საგანმანათლებლო კურსების დამატებადც განიხილება.

ტესტები თითოეული ეტაპის ბოლოს გამოიყენება, რათა შემოწმებული იქნას ის, რომ აუდიტორს ნამდვილად გააჩნია აუდიტისა და სახელმწიფო საბუღალტრო აღრიცხვისათვის საჭირო ცოდნა. ტესტების წარმატებით ჩაბარების შემდეგ ხდება აუდიტორებზე სერტიფიკატების გაცემა. ეს ტესტები შემუშავებული იქნა შვედეთის უფლებამოსილ აუდიტორთა ასოციაციის მიერ, რომელიც ყველაზე ცნობილი კერძო აუდიტორთა ასოციაციაა. ტრენინგის მასალების მნიშვნელოვანი ნაწილი ამოღებული უნდა იქნას SNAO-ის ფარგლებს გარეთ არსებული ორგანიზაციებიდან.

შესრულება, რისი გამოცდილება და ცოდნა არც ერთ მუდმივ თანამშრომელს არ გააჩნია. ასეთი სიტუაციის შექმნისას SAI-ის უნდა გააჩნდეს უნარი, რომ საჭირო უნარ-ჩვევები სხვაგან მოიძიოს. ამ სიტუაციიდან ყველაზე გავრცელებული გამოსავალი იმ კონსულტანტების დაქირავებაა, რომლებიც თანამშრომლებს დაეხმარებიან აუდიტის დაგეგმვასა და წარმართვაში, ასევე, ჩატარებული საშუაოების მონაცემებში გარკვევაში. სხვა შემთხვევებში, SAI-იმ შესაძლოა კონტრაქტი გააფორმოს კერძო ფირმასთან, რომ ამ უკანასკნელმა ჩატაროს ის საშუაოები (მოსაზრება ან მხოლოდ ნაწილობრივ), რისი განხორციელების რესურსები და უნარ-ჩვევებიც მას არ გააჩნია.

ასეთმა კონსულტანტებმა და კონტრაქტორებმა შესაძლოა დახმარება გაუწიონ SAI-ის თანამშრომლებს, თუმცა დიდი სიფრთხილეა საჭირო მათი დაქირავებისას. გარეშე ექსპერტმა ან ფირმამ შესაძლოა შეასრულოს საშუაო, თუმცა შედეგებზე SAI იქნება პასუხისმგებელი. ამგვარად, SAI-იმ უნდა მოსთხოვოს ექსპერტებსა და კონტრაქტორებს ობიექტურობისა და დამოუკიდებლობის, მათ შორის ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების იგივე სტანდარტების დაცვა, რისი შესრულებაც თავად SAI-ის თანამშრომლებს მოუთხოვებათ. ამასთანავე, SAI-იმ ეფექტური ზედამხედველობა უნდა განახორციელოს სხვების მიერ შესრულებულ სამუშაოზე, რათა უზრუნველყოფილი იქნას დაავადებების კომპეტენტურად შესრულება იქამდე, ვიდრე მოხდება ამ სამუშაოებთან დაკავშირებული დასკვნის გაცემა. ზოგიერთ შემთხვევაში,

SAI-ის შესაძლოა დასჭირდეს სხვა ექსპერტების დახმარება, რომ შეუასდეს კონტრაქტორის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი.

სხვათა დახმარების გამოყენება იმისათვის, რომ მოხდეს აუდიტური დასკვნის შემუშავება აუდიტორთა შორის დიდი განხილვების საგანია. აუდიტორთა ევროსასამართლოს მიერ გამოცემული “აუდიტური სტანდარტების გამოყენების შესახებ მითითებები” გარკვეულწილად ამ საკითხსაც ეხება. ეს უკანასკნელი ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაციამაც შეისწავლა.

ბ. აუდიტის სახეობები

“აუდიტური შემოწმების” ქვეშ მრავალი სახის სამუშაოები იგულისხმება. SAI-ის უმეტესობა უფლებამოსილია ნებისმიერი ამ საქმიანობის განხორციელებაზე. SAI-მ შესაძლოა შეიმუშაოს სტრატეგიული გეგმა, რომელიც საშუალებას მისცემს, ჩატაროს საკვლევლო აუდიტი და ინაფორმულად არსებული რესურსები სხვა ტიპის აუდიტზე გამოიყენოს. ქვემოთ განხილულია აუდიტის ხუთი ზოგადი კატეგორია.

1. წინასწარი აუდიტი

აუდიტის იმ სახეობის საშუალებით, რომელიც “წინასწარი აუდიტის”, ან “წინასწარი შემოწმების” სახელითაც მოიხსენიება, ინდივიდუალური ოპერაციების სისწორე მათ დასრულებამდე მოწმდება, ანუ, გადასდა ვერ განხორციელდება იქამდე, ვიდრე აუდიტორი არ გასცემს თანხმობას შესაბამისი დოკუმენტების შემოწმების საფუძველზე. SAI-ის მიერ ცენტრალიზებული წინასწარი აუდიტის ჩატარება კვლავაც ზორციელდება რამდენიმე ქვეყანაში. სხვა ქვეყნებში კი ასეთი აუდიტი მმართველობითი კონტროლის სტრუქტურის ელემენტად და შესაბამისად, ადმინისტრაციის, და არა SAI-ის პასუხისმგებლობად განიხილება. ამ ქვეყნებში SAI-ის მიერ წინასწარი აუდიტის ჩატარებას ფართო მასშტაბები აღარ აქვს. ამის ნაცვლად, SAI-ის ვვალბა ყურადღების გამახვილება თითოეული სამინისტროს მიერ განხორციელებული ღონისძიებების საიმელოებაზე იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული არაუკვლავური გადახდები და სხვა ოპერაციები.

2. პროგრამის დასრულების შემდგომი აუდიტი

ევროკავშირის ქვეყნებისათვის SAI-ის ძირითადი ყურადღება წინასწარი აუდიტიდან პროგრამის დასრულების შემდგომ აუდიტზე არის გადასული, ანუ მოუღწების შემოწმება მას შემდეგ, რაც მათ ადგილი ეწემათ.

INTOSAI-ის აუდიტურ სტანდარტებში (თავი 38) აღნიშნულია, რომ “სახელმწიფო აუდიტი მოიცავს კანონთან შესაბამისობის აუდიტსა და ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტს”. სტანდარტებში (თავი 39) ასევე, აღნიშნულია, რომ:

“კანონთან შესაბამისობის აუდიტი გულისხმობს:

1. ანგარიშგაღებულ ეროვნულების ფინანსური ანგარიშგაღებულების დამოწმებას, რაც მოიცავს საბუღალტრო წიგნების შემოწმებას, შეფასებას და დასკვნის გაკეთებას საფინანსო ანგარიშების თაობაზე;
2. სახელმწიფო ადმინისტრაციის ფინანსური პასუხისმგებლობის დამოწმებას;
3. ფინანსური სისტემებისა და ოპერაციების შემოწმებას, რაც მოიცავს მოქმედ კანონმდებლობასა და დებულებებთან შესაბამისობის შეფასებას;
4. შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციების შესრულების შემოწმებას;
5. აუდიტური ერთეულის მიერ მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გამართლებულობისა და დასაბუთებულობის შემოწმებას;
6. მოხსენებას ნებისმიერი ისეთი საკითხის წამოჭრაზე, რაც შესაძლოა წარმოიშვას, ან დაკავშირებულ-

ლი იყოს აუდიტის პროცესთან და რის გაეცადებასაც უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი საჭიროდ თვლის”.

ამასთანავე, როგორც ზემოთ აღინიშნა, წლიური ასიგნებების შესახებ ანგარიში SAI-ის უნდა წარედგინოს.

კანონთან შესაბამისობის აუდიტის ზოგად სპექტრში არსებობს ორი ძირითადი ტიპი, რომლებსაც განსხვავებული ამოცანები გააჩნიათ. ერთ-ერთი მათგანი, რომელიც აქ “შესაბამისობის აუდიტის” სახელით მოიხსენიება, ემსახურება უკანონო ოპერაციების გამოვლინებას. ასეთი აუდიტის მიზანია განსაზღვროს რამდენად სწორად შესარულა ანგარიშვალდებულმა ერთეულმა ნაკისრი ვალდებულებები. პროცედურის კიდევ ერთი ტიპი, რომელიც “ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტის” სახელით მოიხსენიება, ემსახურება საფინანსო ანგარიშებში ასახული მონაცემების სიზუსტის შემოწმებას. ამ შემოწმების მიზანია შეფასდეს, შესაძლებელია თუ არა ანგარიშების გაეცნობისას იმის დასაბუთების მიღება, რომ ისინი სრულად ასახავს განხორციელებულ ფინანსურ საქმიანობას და ერთეულში შექმნილ ვითარებას.

კანონთან შესაბამისობის აუდიტის ეს ორი ტიპი ნაწილობრივ ემთხვევა ერთმანეთს. სრულყოფილად ჩატარებულმა ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტმა უნდა გამოავლინოს შიდა კონტროლის ის სისუსტეები, რის გამოც ადვილი აქვს კანონდარღვევებს. ამის მსგავსად, გულდასმით ჩატარებულ შესაბამისობის აუდიტს განსაზღვრავს, თუ რამდენად სწორად მოხდა ერთეულის მიერ საფინანსო ანგარიშების შედგენა. თუმცა, იმის გადარწმუნებისას, თუ რომელი პროცედურა უფრო შესაფერისია განსაზღვრული სიტუაციისათვის, არ უნდა დაივიწყოთ აუდიტის ამ ორ სახეობას შორის არსებული მკვეთრი განსხვავება.

3. შესაბამისობის აუდიტი

აუდიტის ეს სახეობა გულისხმობს ინდივიდუალური ოპერაციების შემოწმებას და დადგენას, არსებობს თუ არა ამ ოპერაციების განხორციელებაზე შესაბამისი ნებართვები და მოპოვება თუ არა დამატატურებელი საბუთები. ყურადღება გამახვილებლია ინდივიდუალური ოპერაციების სამართლებრივ სისწორეზე.

იმ SAI-ის, რომელიც შესაბამისობის აუდიტის დიდ სამუშაოებს აწარმოებს, აუცილებელია გააჩნდეს მათი ჩატარების სტრატეგია. მან შესაძლოა გადაწყვიტოს ამ ძალუხისმგებლობის შესაბამისი სამინისტროებზე დელეგირება. თუმცა, ეს ვერ იქნება პრაქტიკული გამოსავალი იმ ქვეყნისათვის, სადაც მმართველობითი კონტროლი სახელმწიფო ერთეულებში სუსტია და არასაიმედო. SAI შესაძლოა იყოს ერთადერთი ინსტიტუტი, რომელსაც შესწევს უნარი გამოავლინოს და აღკვეთოს კანონდარღვევები. ასეთ შემთხვევაში, SAI-მ კარგად უნდა აწონ-დაწონოს, თუ როგორ გამოიყენოს საკუთარი რესურსები ისე, რომ რაც შეიძლება ნაკლები დანახარჯები გასწიოს.

ძალზე მცირე რაოდენობის SAI-ის გააჩნია პერსონალის საკმარისი რესურსები იმისათვის, რომ სახელმწიფოს ყველა განყოფილების თითოეული ოპერაცია შეამოწმოს. უკეთესი იქნება, თუ SAI ფინანსთა სამინისტროსთან და ორგანიზაციასთან შიდა აუდიტის განყოფილებებთან თანამშრომლობით არსებულ რესურსებს იმ კოორდინირებული სტრატეგიის შემუშავებისათვის გამოიყენებს, რაც ემსახურება მმართველობითი კონტროლის განმტკიცებას, რისი საშუალებითაც შესაძლებელია კანონდარღვევათა და საბიუჯეტო რესურსების ფუჭი ხარჯვის თავიდან აცილება, ვიდრე უშუალოდ მცდელობა იმისა, რომ გამოავლინოს და გამოასწოროს ყველა კანონდარღვევა. შესაბამისობის აუდიტის სტრატეგიული გამოყენებით SAI-ის შეუძლია განსაზღვროს კონტროლის ის სისუსტეები, რაც ხელს უწყობს კანონდარღვევათა ჩადენას. ფინანსთა სამინისტროს ან სხვა ცენტრალურ მმართველობით უწყებას შეუძლია ამ ინფორმაციის გამოყენება, რათა ზაზი გაუსვას კონტროლის გაუმჯობესების და შიდა აუდიტის განყოფილებების განმტკიცების აუცილებლობას, რაც მნიშვნელოვანი ელემენტია ეფექტური კონტროლის სტრუქტურების შექმნისათვის.

ასეთი სტრატეგიის განხორციელების რამდენიმე გზა არსებობს. ერთი მიდგომა ითვალისწინებს იმ სფეროებზე ყურადღების გამახვილებას, სადაც ყველაზე ხშირია კანონდარღვევები. ეს შესაძლოა იყოს ხელფასები ან მარაგების შექნა. ინდივიდუალური კანონდარღვევები შესაძლოა მცირე, მათი საერთო თანხა კი დიდი იყოს. უფრო მეტიც, ამ დარღვევათა აღმოუჩენებლობამ შესაძლოა გარკვეული დროის განმავლობაში დაარღვიოს ორგანიზაციის მთლიანობა.

მეორე მიდგომით ყურადღება მახვილდება სახელმწიფო საქმიანობის განსაზღვრულ სფეროებზე, სადაც კანონდარდევებითა მაღალი რისკი არსებობს. მაგალითად, მრავალი SAI აღიარებს შესყიდვათა დიდი ოპერაციების რისკს და ახდენს რესურსების ასეთი ოპერაციების აუდიტზე კონცენტრირებას იმ მიზნით, რომ განმტკიცდეს შესყიდვების სისტემა.

ორივე შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, შიგრი თუ მნიშვნელოვანი კანონდარდევები იქნება გამოვლენილი, აუდიტებელი იქნება დამატებითი აუდიტური სამუშაოების ჩატარება იმისათვის, რომ აღმოიფხვრას არსებული პრობლემა. ამან შესაძლოა მიიღოს ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტის სახე (როგორც ეს ამ თავში იქნება მოგვიანებით აღწერილი), რომელიც ყურადღებას გამახვილებს იმ პროცედურებსა და კონტროლზე, რაც აუცილებელია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პრობლემა აღარ განიმეორდეს.

შესაბამისობის აუდიტის რეალური მიზანი უნდა იყოს არა მხოლოდ წარსულში დაშვებული შეცდომების გამოვლინება, არამედ სისტემების განმტკიცება იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული კანონდარდევები. SAI-ის უმეტესობის მიერ მიღებულმა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ინდივიდუალური ოპერაციების რუტინული შემოწმება საკმაოდ არაეფექტური გზაა სახელმწიფო რესურსების მართვის გაუმჯობესებისათვის. ინდივიდუალური დარდევების გამოვლინებამ შეიძლება შესწორება შეიტანოს ერთ განსაზღვრულ ოპერაციაში, მაგრამ გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ თუ შესაბამისობის აუდიტი არ იქნება კანონდარდევითა წყაროების მოსაზრების ზოგადი სტრატეგიის ნაწილი, კანონდარდევების გამოვლინება ვერ იქნება იმის გარანტია, რომ იგივე დარღვევა მომავალშიც არ დაფიქსირდება.

4. ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტი

ბევრ SAI-ის მოთხოვნება ეროვნული ბიუჯეტისა და სხვა სახელმწიფო საფინანსო ანგარიშების წლიური აუდიტის ჩატარება. აუდიტური დასკვნა შესაძლოა საჭირო იყოს იქამდე, ვიდრე საკანონმდებლო ორგანოს ექნება საბიუჯეტო წლის ანგარიშების დახურვის უფლება.

ზოგიერთ ქვეყანაში SAI-ის აუდიტური დასკვნა ეროვნული ბიუჯეტის შესახებ რეალურად ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტს წარმოადგენს, ხოლო სხვა ქვეყნებში კი ეს ძირითადად შესაბამისობის აუდიტია, რაც მიზნად ისახავს ისეთ კანონდარდევებათა გამოვლინებას, როგორცაა გადახარჯვები ან საბიუჯეტო რესურსების იმ საქმიანობებზე მიმართვა, რომლებიც პარლამენტის მიერ არ არის ნებადართული. ასეთი აუდიტი შესაძლოა სასარგებლო იყოს სახელმწიფო ფინანსური ადმინისტრირების მდიანობის განსაზღვრისათვის, თუმცა იგი ნაკლებად სასარგებლოა სახელმწიფო სექტორის საერთო ფინანსური მდგომარეობის შეფასებისას.

ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტის მიზანს წარმოადგენს დასკვნის გაკეთება იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად სარწმუნოა ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია. უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტებმა მრავალი მიდგომა შემუშავეს იმისათვის, რომ დაემაყოფილებულიყო ასეთი მოთხოვნები. ერთი ტენიკა გულისხმობს ანგარიშში ჩართული მხოლოდ რამდენიმე ოპერაციის შემოწმებას შერჩევის საფუძველზე, სადაც აუდიტორი წყვეტს, თუ რომელი ოპერაციები უნდა შემოწმდეს. თუ შერჩეულ ოპერაციებში არ იქნება გამოვლენილი შეცდომები ან კანონდარდევები, ანგარიში ზუსტად ჩაითვლება და შედეგები აუდიტურ დასკვნაში აისახება.

საფინანსო ანგარიშებით მოსარგებლებმა ამგვარად ჩატარებული აუდიტი სერიოზული სექტიციზმით უნდა მიიღონ. თუ არ იარსებებს დასაბუთებული სტატისტიკური ბაზა, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი იქნება იმის ვარაუდი, რომ ნიმუში მთლიან ოპერაციებს წარმოადგენს, რთული იქნება ანგარიშში მოცემული დასკვნების საიმედოობის დაყვება იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ნიმუში გამოცდილი აუდიტორის მიერ არის აღებული.

ალტერნატიული გზა ოპერაციათა იმ ნიმუშის შემოწმება, რომელიც სტატისტიკურად მთლიან ოპერაციებს წარმოადგენს. ასეთი აუდიტის ჩატარებისათვის აუცილებელია გამოცდილი სტატისტიკოსის დახმარება, რომელიც ასევე, უნდა იყოს ჩართული შედეგების განმარტების პროცესში. თუ ასეთი აუდიტი სწორად

ჩატარდება, საფინანსო ანგარიშებით მოსარგებლებს უფრო მეტი ნიშნა უნდა გაანდეთ ამ შედეგების მიმართ. თუმცა, შედეგები მხოლოდ განსაზღვრულ ანგარიშს შეეხება. ამიტომ, აუცილებელი იქნება სრული შერჩევითი აუდიტის შემდგომი ანგარიშებისთვისაც ჩატარება.

ზოგიერთ ქვეყანაში SAI-ის ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტი განსხვავებულ მიდგომას იყენებს, რაც იმ ტექნიკის საფუძველზეა შემუშავებული, რომელიც კომპროციული საწარმოების საფინანსო ანგარიშების აუდიტის დროს გამოიყენება. ასეთი აუდიტი იწყება სახელმწიფო აღრიცხვისა და სხვა სისტემების შემოწმებით, რომლებიც გამოიყენება მონაცემების შეგროვებისათვის, ასევე, იმის გარკვევით, თუ როგორ ხდება კანონდარღვევათა თვითმართვა აცილება და ოპერაციათა ანგარიშების უზრუნველყოფა. თუ გარკვევა, რომ ეს სისტემები სრულყოფილ დონეზე არის შემუშავებული, მაშინ შედარებით ნაკლები რაოდენობის ნიმუში ოპერაციების შესწავლა შესაძლებელია იმის შესამოწმებლად, ისეთივე დონეზე ფუნქციონირებს თუ არა ეს სისტემები, როგორც დონეზე შემუშავებულია. ამგვარად, აუდიტი ყურადღებას ამახვილებს სისტემებისა და მმართველობითი კონტროლის სამედიორობაზე, რომლებიც საფუძველად უდევს საფინანსო ანგარიშებს. თუ ეს შემოწმებები დამაკმაყოფილებელია, აუდიტორს შეუძლია დაასაბუთოს, რომ ამ სისტემებიდან გამომდინარე ანგარიშები ზუსტია.

ამ მიდგომას უპირატესობები გააჩნია. მის შემდეგ, რაც მოხდება შესამოწმებელი ერთეულის სისტემებისა და კონტროლის გულდასმით შესწავლა, შემოწმება და შესაბამისი დასკვნების გაკეთება, მომავალი აუდიტის ჩატარება გაცილებით უფრო ეფექტურად შეიძლება განხორციელდეს. ამ პროცესის დროს აღარ იქნება საჭირო წინა აუდიტის ყველა ეტაპის გაიმეორება. აუცილებელი იქნება მხოლოდ სისტემაში მომხდარ ცვლილებებზე ყურადღების გაბაზვილება და ოპერაციათა შეზღუდული რაოდენობის აუდიტი იმაში დასაწმენებლად, რომ ისინი სწორად ხორციელდება. თუმცა, ამ ტიპის აუდიტის ჩატარებისათვის აუცილებელია, რომ SAI-ის მაღალი კვალიფიკაციის კადრები ჰყავდეს, რომლებსაც შესაბამისი უნარ-ჩვევები ექნებათ, რაც მნიშვნელოვნად განსხვავდება შესაბამისობის აუდიტის ჩატარებისათვის აუცილებელი უნარ-ჩვევებისაგან.

SAI-ის შესაძლოა დასჭირდეს ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტთან დაკავშირებული ზოგიერთი საშუალების შესრულების დაქირავებული კონსულტანტებისათვის დავალება, რაც შეზღუდული აუდიტური რესურსებით არის გამოწვეული. თითოეულმა SAI-იმ უნდა განსაზღვროს, თუ როგორ შეძლოს ნაკიბი ვალდებულებათა სათანადო დონეზე შესრულება. აუცილებელია განისაზღვროს, თუ რა ხარისხით უნდა მოხდეს საშუალების კონსულტანტებისათვის მიცემა და როგორ მოხდება არსებული სტანდარტების დაცვა იმ შემთხვევაში, თუ საშუალებებს სხვები შეასრულებენ. ნებისმიერ შემთხვევაში, SAI-ის უნდა ჰყავდეს ისეთი კადრები, რომლებიც საკმარისად კვალიფიციურები იქნებიან ამ ტიპის აუდიტის ჩატარებაში იმისათვის, რომ შეაფასონ შესრულებული საშუალოს ხარისხი მაშინაც კი, როცა აუცილებელია ამ საშუალების კონსულტანტებისათვის დავალება.

5. ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი

ამ ტიპის აუდიტი პოპულარულია უმაღლეს აუდიტორ ინსტიტუტებში. ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი შეისწავლის მილიან ერთეულს, საქმიანობას ან პროგრამას იმისათვის, რომ მოხდეს ოპერაციათა ეფექტურობის გაუმჯობესების გზების შთაგნება. აუდიტორი ფუნჯი ხარჯვისა და არასწორი მართვის შემთხვევებს ეძებს, რისი აღმოფხვრის შემდეგაც შესაძლებელი იქნება იგივე სტრატეგიის ან პროგრამის ამოცანის ნაკლები ხარჯებით განხორციელება ან ერთი და იგივე რესურსების განსხვავებულად გამოყენებით უფრო მეტი სარგებლის მიღება. ამ ტიპის აუდიტის შეუძლია დიდი წვლილის შეტანა მთავრობის ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესებაში. აუდიტურ დასკვნებში ამ სფეროებთან დაკავშირებული სასარგებლო რეკომენდაციების ასახვა საკმაოდ პოპულარულია იმ უწყებებისათვის (ფინანსთა სამინისტრო და პარლამენტის საბიუჯეტო კომიტეტები), რომლებიც ცდილობენ, მოაგვარონ რთული საბიუჯეტო პრობლემები. ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი შეიძლება ასევე, იქნას გამოყენებული მმართველობითი კონტროლის შესაბამისობის შესამოწმებლად, რაც ასეთი კონტროლის განმტკიცების ზოგადი სტრატეგიის ნაწილს წარმოადგენს.

თუმცა, ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი საკმაოდ განსხვავდება შესაბამისობისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტისაგან. მისი განხორციელებისათვის საჭიროა

ოპერაციათა იმგვარი ანალიზი, რაც უფრო მეტეფექტის კონსულტაციების გაწვევის პროფესიასთან არის დაკავშირებული. ვიდრე ტრადიციულ აუდიტთან. იმ SAI-იმ, რომელსაც ამგვარი აუდიტის ჩატარების სურვილი აქვს, სტრატეგიული გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ არიან ისინი მზად პერსონალის გადამზადებისათვის საჭირო თანხების გასაღებად, რათა იგი კომპლექტური კადრებით იყოს დაკომპლექტებული.

ნაწარებში 14.3., 14.4., 14.5. და 14.6. მოცემულია ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტის მაგალითები დანიამი, საფრანგეთში, შედელისა და დიდ ბრიტანეთში.

ჩანართი 14.3. დანია: საქმიანობის შედეგებზე დაფუძნებული კონტრაქტებით მართვა

1993 წელს დანიის მთავრობამ გადაწყვიტა, გამოეყენებინა საქმიანობის შედეგებზე დაფუძნებული კონტრაქტები, რაც სახელმწიფო-უწყებების მართვის პერმანენტულ ინსტრუმენტებად განიხილებოდა. ეს გადაწყვეტილება მიზნად ისახავდა პოლიტიკური მართვის პირობების გაუმჯობესებას და სახელმწიფო უწყებების საქმიანობათა ეფექტურობის გაზრდას. სქემაში ჩართულ უწყებებსა და სხვა ორგანიზაციებს უფრო მეტი მმართველობითი ავტონომია მიენიჭათ ფუნქციონირების ეფექტურობის გაზრდის სანაცვლოდ.

1998 წელს დანიის ეროვნული აუდიტის ოფისმა (DNAO) გადაწყვიტა ამ ინიციატივის შედეგების შეფასება, აუდიტის ამოცანა იყო განესაზღვრა, გაუმჯობესდა თუ არა საქმიანობის შედეგებზე დაფუძნებულმა კონტრაქტებმა საოპერაციო ეფექტურობა და სახელმწიფო უწყებათა ქმედებები. მონაცემების შეგროვება განხორციელდა დოკუმენტაციის შემოწმებით, კვლევებისა და ინტერვიუების ჩატარებით. დასახული მიზნების შესრულების რაოდენობრივი განსაზღვრა ხდებოდა საქმიანობის შედეგებზე დაფუძნებული კონტრაქტების შედეგების, ეროვნული ბიუჯეტის სქემებისა და ცენტრალური საბუღალტრო აღრიცხვის მონაცემთა ბაზის მიხედვით.

DNAO-მ გამოარკვია, რომ ერთის გარდა ვერც ერთმა კონტრაქტორმა უწყებამ ვერ შეძლო გვერდითი მაჩვენებლების შესრულება და რომ მათმა მხოლოდ 64%-მა შეძლო გვერდითი მაჩვენებლების 75%-ის შესრულება. ზოგიერთი გვერდითი მაჩვენებლის გადაჭარბებით შესრულების გათვალისწინებით, უწყებათა 71%-მა დასახული მიზნის 90% (ან მეტი) შეასრულა.

ამასთანავე, მიუხედავად სახელმწიფო ანგარიშთა კომიტეტის რეკომენდაციისა, დასახული მიზნების არდამაკმაყოფილებელი შესრულების ფინანსური და ადმინისტრაციული შედეგები არ იყო კონტრაქტებში გათვალისწინებული.

თუმცა, კონტრაქტორ უწყებებში მომხდარი ცვლილებების საფუძველზე DNAO-მ დაადგინა, რომ საქმიანობის შედეგებზე დაფუძნებულმა კონტრაქტებმა დადებითი ზეგავლენა იქონია უწყებათა ფუნქციონირებაზე.

DNAO-მ დაასკვნა, რომ ამ ინიციატივამ ხელი შეუწყო მთავრობის საქმიანობის შედეგებზე დაფუძნებული მმართველობითი მიდგომის შექმნას. უფრო მეტიც, DNAO-მ რეკომენდაცია მისცა ფინანსთა სამინისტროს, რომ სქემაში მონაწილე უწყებებსა და სხვა სახელმწიფო ორგანიზებებს გასაცემი ასიგნებები უშუალოდ იყოს დაფუძნებული მიღწეულ შედეგებზე.

ჩანართი 14.4. საზრანგომი: ავტომავისტრალეხის მშენებლობის კოლიტიკა

საფრანგოში ავტოსტრადებისა და ავტომავისტრალეხის ქსელი ბოლო ათწლეულებში სწრაფად გაფართოვდა. ეს გაფართოება შესაძლებელი გახდა ე.წ. "გადაკისრების რეჟიმის" საშუალებით, რომელიც უფლებას იძლევა, მოხდეს გადასახდებიდან ამოღებული შემოსაულების ახალი საშენებლო საშუალების ღირებულების დასაფარავად გამოყენება.

ამ სქემის პოტენციური სარგებლის აღიარებასთან ერთად ფრანგულმა "Cour des Comptes"-მა ასევე, ხაზი გაუსვა არსებულ რისკებსაც. სასამართლომ გადაწყვიტა, ჩატარებინა ავტომავისტრალეხის მშენებლობის პოლიტიკის ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი იმისათვის, რომ შეეფასებინა მისი ეფექტურობა (La politique autoroutiere française, 1999). აუდიტი ჩატარდა რეგიონალურ "cours"-თან თანამშრომლობით, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ადგილობრივ დონეზე ჩატარებულ აუდიტზე. მან ცვლილებები შეიტანა ადრე ჩატარებული აუდიტის დასკვნებსა და რეკომენდაციებში და გააანალიზა სხვა ცენტრალური ორგანოების მიერ ჩატარებული მოკვლევები. დამატებითი ინფორმაციის შეგროვება მოხდა კითხვარებისა და გამოკითხვების საშუალებით. ამის პარალელურად შესაბამის ორგანიზაციებში ჩატარდა ფინანსური აუდიტი.

აუდიტის ჩატარების შედეგად გაკეთდა შემდეგი დასკვნები:

სატრანსპორტო სისტემის განვითარებისათვის აუცილებელია კომუნიკაციების ყველა შესაძლო საშუალებისა და ტრანსპორტირების მოთხოვნათა გათვალისწინება.

იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული დამახინჯებული კონკურენცია, აუცილებელია ხარჯებისა და სარგებლის კალკულაციის გაუმჯობესება. გაანგარიშების დროს გათვალისწინებული უნდა იქნას ტრანსპორტის განსხვავებული სახეობების გარეშე ხარჯები და სარგებელი.

გადაკისრება უნდა განხორციელდეს კონკურენტულ საფუძველზე:

"Assemblée Nationale"-ს უნდა გააჩნდეს ინფორმაცია საგზაო პროგრამებისა და იმ კომპანიების ფინანსური მდგომარეობის შესახებ, რომლებთანაც გაფორმებულია გადაკისრების შესახებ კონტრაქტები.

აუცილებელია შემუშავებული იქნას ტრანსპორტის მოძრაობის პროგნოზირების ახალი მრაველი იმისათვის, რომ შეიტქმას უფრო მკაცრი ხარჯთაღრიცხვები.

ხშირად უფრო რენტაბელურია არსებული საგზაო ქსელების გაუმჯობესება, ვიდრე ახალი ავტოსტრადების მშენებლობა.

ღირე ყურადღება უნდა დაეთმოს ავტოსტრადების საშენებლო პროგრამების გარემოზე ზემოქმედებას.

აუდიტის ძირითადი დასკვნა იმაში მდგომარეობს, რომ დაფინანსების სქემა გადამწყვეტი ფაქტორი იყო ინფრასტრუქტურის სახეობის შერჩევისას. ამის შედეგად, მრავალი ავტომავისტრალეხი იმ მარშრუტებზე აიგო, სადაც ძალზე შეზღუდულია ტრანსპორტის მოძრაობა და რთულია გაწეული ხარჯების ამოღება, რაც ფინანსური პრობლემების რისკს ქნის.

აუდიტის დასკვნების უმეტესი ნაწილის სისწორე აღიარებული იქნა "Assemblée Nationale"-ს საფინანსო კომისიის მიერ.

ჩანართი 14.5. შპმდმთი: უმუშევრობის შპმსირპის სქმმეპი

გონომიკური ზრდის ტემპის დაცვამ შედეგში, რაც 1990 წლების დასაწყისიდან დაიწყო, უარყოფითი ზეგავლენა იქონია დასაქმებაზე, განსაკუთრებით კი მშენებლობის სექტორში. შედეგის ეროვნულმა აუდიტორმა ინსტიტუტმა (SNAO) შეამოწმა 1994 წელს შედეგის პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ორი სქემა, რომლებიც მიზნად ისახავდა მშენებლობის სექტორში უმუშევრობის შემცირებას. ამ სქემების ხარჯები 4 მილიარდ შედეგურ კრონას გაუტოლდა. SNAO-ს მიერ ჩატარებული აუდიტი მიზნად ისახავდა, შეეფასებინა: (ა) გაიზარდა თუ არა სქემების საშუალებით მშენებლობის სექტორში დასაქმება; (ბ) რამდენად რენტაბელი იყო ეს სქემები ახალი სამუშაოების შექმნის თვალსაზრისით. მონაცემების შეგროვება კითხვარების საშუალებით განხორციელდა. ერთი კითხვარი გათვლილი იყო 800 რესპოდენტის შემთხვევით შერჩევაზე, ხოლო მეორე კი ცველა იმ საამშენებლო კომპანიაზე, რომლებმაც გრანტიორი ორგანიზაციების თანხმად, ისეთი პროექტები განხორციელეს, რომელთა შესრულებაც შეუძლებელი იქნებოდა გრანტების გარეშე. SNAO-მ დაადგინა, რომ:

- თანხების ნახევარზე მეტი იმ პროექტებს მოხმარდა, რომლებიც გრანტების გარეშე განხორციელდებოდა. ამგვარად, სარგებელი 50%-ზე ნაკლები იყო. დადებითი ზემოქმედების სამი კვარტალი გამოწვეული იყო პროექტების დაწყების ვადის გადარწმუნებით, ხოლო მეოთხე კვარტალზე ზემოქმედება კი ახალმა პროექტებმა მოახდინა.
- თითოეული "წმინდა გრანტებით დაფინანსებული პროექტი" წარმოადგენდა პერიოდის განმავლობაში საამშენებლო კომპანიათა მიერ განხორციელებული საერთო მიზნების 10%-ზე ნაკლებს. ამ კომპანიათა 60% აცხადებდა, რომ მათი კადრები შენარჩუნებული იქნებოდა გრანტების მიუღებლობის შემთხვევაშიც.
- თითოეული ახალი სამუშაო ადგილის შექმნის სახელშიყო ხარჯი ერთი სქემის მიხედვით უდრიდა გადახდილი ხელფასების 50%-ს, ხოლო მეორე სქემით 200%-ს. შედეგად აღმოჩნდა, რომ პირველი სქემა უფრო რენტაბელი იყო, ვიდრე მეორე.

SNAO-მ დაასკვნა, რომ ეს ორი სქემა ძალზე უზრუნველყო ზემოქმედებას ახდენდა დასაქმებაზე და რომ არ იყო ნაკლებდანახარჯიანი. შედეგად, მთავრობამ შეწყვიტა ორივე სქემის განხორციელება.

ჩანართი 14.6. დიდი ბრიტანეთი: მოწყობილობათა შპმენა კვლევათა ჩატარებაზე მიღებული ბრანტებით

ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტის საშუალებით მიხდა უნივერსიტეტებისათვის კვლევების ჩატარებისათვის აუცილებელი მოწყობილობების შეძენაზე სარწმუნო საქმისა და ფიზიკურ მეცნიერებათა კვლევითი საბჭოს (EPSRC) მიერ გაცემული გრანტების შესწავლა, რაც 1997-98 წლებში 38 მილიონ ფუნტ სტერლინგს გაუტოლდა.

ეროვნულმა აუდიტორმა ოფისმა (NAO) შეამოწმა 68 ასეთი გრანტი და დაადგინა, რომ:

- გრანტების გაანგარიშება მოწყობილობათა ღირებულების შეფასების გამოყენებით ხდებოდა. საშუალოდ, ფაქტობრივი ხარჯები გრანტით გამოყოფილ თანხაზე 16%-ით ნაკლები იყო. უმეტეს შემთხვევაში უნივერსიტეტები დარჩენილ სახსრებს დამატებითი მოწყობილობების შესაძენად იყენებდნენ. ხარჯების უკეთ შეფასებას საბჭოსათვის წვლილად 6 მილიონი ფუნტი სტერლინგის მოტანა შეეძლო, რაც საშუალებას მისცემდა დაეფინანსებინა ისეთი კვლევები, რაც სხვა შემთხვევაში ალბათ ვერ დაფინანსდებოდა.

ბვერი უნივერსიტეტი მოწყობილობებს კონკურენტუარიან ფასად ყიდულობს. თუმცა, კონკურენტუარიანი შესყიდვის არასათანადო დონეზე გამოყენების გამო, იკარგება წელიწადში 2.7. მილიონი ფუნტი სტერლინგის დაზოგვის საშუალება.

- ასევე, არ იქნა გამოყენებული აღიარებული მეთოდები. მაგალითად, არ განხორციელდა პროექტის ფუნქციონირების მილიანი თვითღირებულების კალკულაცია და არ განხილულა პირდაპირი შესყიდვის ისეთი ალტერნატივები, მაგ. როგორცაა იჯარით გაყემა.

NAO-მ შემდეგი რეკომენდაციები მისცა EPSRC-ის:

ხელი შეუწყოს უნივერსიტეტებს, რომ მათ გააუმჯობესონ მოწყობილობათა ხარჯების შეფასების პროცესი, რაც მოწყობილობათა დაფინანსებაზე განაცხადების მოთხოვნით უნდა განხორციელდეს, რასაც სრულყოფილი დოკუმენტაცია უნდა დაერთოს.

განმცხადებლებს განუმატონ, რომ უფრო დიდი შანსია იმ განაცხადების დაფინანსებისა, რომლებსაც თან დაერთვება მოწყობილობათა ხარჯების რეალური შეფასებები.

ხელი შეუწყოს უნივერსიტეტებს, რომ მათ შესყიდვათა ყველაზე სრულყოფილი პროცედურებით ისარგებლონ.

განსაზღვროს უნივერსიტეტებს შორის კოორდინირებული შესყიდვების შესაძლებლობები.

გ. აუდიტის შედეგების შესახებ ანგარიშის წარდგენა

აუდიტური დასკვნების გაერცელების მოთხოვნა ხშირად გათვალისწინებულია იმ კანონებში, რომელიც SAI-ის დაფუძნებასა და მისი უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობების განსაზღვრას ეხება. მრავალ ქვეყანაში აუდიტის შედეგები პარლამენტისთვის უნდა იქნას წარდგენილი. ანგარიშები შეიძლება დაიგზავნოს ინდივიდუალურად, ან წარმოდგენილი იყოს შეჯამების სახით განსაზღვრული ინტერვალებით (მაგ. წელიწადში ერთხელ). ხშირ შემთხვევაში, პარლამენტისათვის წარდგენილი ანგარიშები ავტომატურად იმ კონტრეტს ეგზავნება (მაგ. როგორცაა სახელმწიფო ანგარიშების კომიტეტი), რომელიც პასუხისმგებელია SAI-ის მიერ განხორციელებული სამუშაოების ზედამხედველობაზე. თუმცა, აქ წარმოდგენილი მოთხოვნები ანგარიშების მხოლოდ მინიმალურ დონეზე ნებადართულ გაერცელებას ასახავს. SAI-ის უმეტესობა საკუთარი შეხედულებისამებრ ახდენს დამატებითი ეგზემპლარების გაერცელებას.

აუდიტური დასკვნების გაერცელების ზოგადი წესი უნდა ითვალისწინებდეს ეგზემპლარების იმ ორგანიზაციებისა და პირებისათვის წადგენას, რომელთაც ეს საკითხი აინტერესებთ, ან პასუხისმგებელინი არიან ანგარიშებში მოცემული დასკვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებაზე. მაგალითად, შემოწმებულ ერთეულს ყოველთვის უნდა აცნობონ შედეგები, ხოლო ფინანსთა სამინისტროს კი რეგულარულად ეცნობოს იმ დასკვნების შესახებ, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენს საბიუჯეტო ასიგნებებზე ან საბიუჯეტო რესურსების მართვაზე. თუ აუდიტი აჩვენებს, რომ აუცილებელია ახალი კანონმდებლობის შემუშავება ან ძველში ცვლილებების შეტანა, SAI-ის ვალდებულება ამ საკითხის საპარლამენტო კომიტეტებისა (რომლებიც განიხილავენ ამგვარ კანონმდებლობას) და სამინისტროსთვის გაცნობა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ამ ცვლილებების შეთავაზებაზე ან შეუმუშავებაზე.

SAI-იმ და სხვა აუდიტორებმა უნდა აღიარონ ის ფაქტი, რომ დემოკრატიის პირობებში საზოგადოებას კანონიერი უფლება აქვს, აინტერესებდეს სახელმწიფო ერთეულთა აუდიტის შედეგებით. მრავალ ქვეყანაში SAI-ის აუდიტური დასკვნები საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომია იმ შემთხვევის გარდა, როცა შეზღუდვები არსებობს ეროვნული უშიშროების მიხედვით. აუდიტორებმა ასევე, უნდა აღიარონ მედიის როლი მთავრობის საქმიანობათა შესახებ ინფორმაციის მიწოდებაში და უზრუნველყონ ის, რომ მედიის წარმომადგენლებს

გაანდეთ ინფორმაცია მნიშვნელოვანი აუდიტური დასკვნების შესახებ. კომპეტენტური შედეგის არსებობას გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება აუდიტის შედეგების ფექტურად დამუშავებისათვის, რადგან ფართო საზოგადოებრიობა არ დაინტერესდება და ვერც საქმარისად კომპეტენტური იქნება იმისათვის, რომ გაერკვეს აუდიტის დასკვნებში.

დ. აუდიტის შედეგების მიხედვით მოქმედება

ზოგიერთ SAI-ის გააჩნია მაკორექტირებელი ქმედების განხორციელების უფლება იმ შემთხვევაში, თუ აუდიტის დროს აღმოჩენილი იქნება რაიმე კანონდარღვევა. მაგალითად, თანხების ზედმეტად გადახდების აღმოჩენის შემთხვევაში, SAI-ის შეუძლია გასცეს სამართლებრივი სანქციის მქონე ბრძანება იმის შესახებ, რომ მოხდეს ზედმეტად გადახდილი თანხების უკან დაბრუნება. თუმცა, ეს უფლებამოსილება ძირითადად უკანონო ქმედებებზე ვრცელდება, ხოლო SAI-ის უმრავლესობას კი ასეთი უფლებამოსილება ხშირად არ გააჩნია.

ძირითადად, აუდიტორები უფლებამოსილი არიან მხოლოდ იმის შესახებ დასკვნის გაკეთებაზე, რაც აღმოაჩინეს, ხოლო დარღვევების აღმოფხვრა კი სხვათა მოვალეობაა. ეს განსაკუთრებით ეხება იმ საკითხებს, რაზეც თანამდროვე საბუღალტრო აღრიცხვა ცდლობს ყურადღების გამახვილებას. ესენია: ფინანსური მონაცემებისა და ანაგრიშების საიმელობა; მმართველობითი კონტროლის ადეკვატურობა; პროგრამებისა და საქმიანობების ეკონომია, ფექტურობა და ეფექტურობა. ზოგიერთ SAI-ის გააჩნია მითითების გაცემის უფლებამოსილება, რაც ძირითადად იფარგლება იმ თანხების უკან დაბრუნებით, რაც არასწორად იქნა დახარჯული. თუ პრობლემა უფრო რთულად იდგება, მის მოგვარებას შესაძლოა დასჭირდეს პარლამენტის, მთავრობის, დარგობრივი სამინისტროს ან უწყების ჩარევა. აუდიტორს არ შეუძლია ამ ინსტიტუტების იძულება, რომ მათ იმოქმედონ. თუმცა, აუდიტორს სერიოზული პასუხისმგებლობა ენიჭება იმისთან დაკავშირებით, რომ მან ხელი შეუწყოს აუდიტურ დასკვნაზე შესაბამისი რეაგირების მოხდენას და მაკორექტირებელი ქმედების განხორციელებას. ამ მოვალეობათა შესასრულებლად აუდიტორმა უნდა უზრუნველყოს შემდეგი:

- წარმოადგინოს ნათლად ჩამოყალიბებული დასკვნა. მაგალითად, ისეთი ზოგადი სახის შინიშვნები, როგორცაა “სახსრების ფუჭი ხარევა მოხდა ა პროგრამაში”, ვერ იქნება ეფექტური. აუდიტორებმა რაც შეიძლება გასაგებად და კონკრეტულად უნდა ჩამოაყალიბონ პრობლემის არსი და მისი შესაძლო შედეგები. რომელი სახის მმართველობითი (შიდა) კონტროლი ვერ იქნა განხორციელებული და ამ მიზეზის გამო როგორ მოხდა სახსრების ფუჭად ხარევა ან მითვისება? რომელმა პროცედურებმა გამოიწვია ეს პრობლემები და რა ფინანსური და ორგანიზაციული ზემოქმედება იქონია ყოველივე ამან? აუდიტორის მოვალეობაა იმის უზრუნველყოფა, რომ აუდიტური დასკვნის მითხველმა ადვილად შეძლოს პრობლემის არსის გაგება და ნათლად გააცნობიეროს მისი აღმოფხვრის აუცილებლობა.
- ჰქონდეს სარწმუნო მტკიცებულება. დასკვნაზე თანდართული მტკიცებულება სარწმუნო და ნათლად ჩამოყალიბებული უნდა იყოს.
- გასცეს ეფექტური რეკომენდაციები. თუ აუდიტორის მიერ პრობლემის განსაზღვრა მოხდება, კარგი იქნება, თუ მისი გადაწყვეტის გზებზე იქნება შეთავაზებული. როგორც ეს დასკვნასთან მიმართებაში აღვნიშნეთ, ზოგადი სახის შინიშვნები ვერ იქნება ეფექტური. თუ პრობლემათა წარმოშობა კონტროლის სისუსტის გამო მოხდა, აუდიტურ დასკვნაში ზუსტად უნდა განისაზღვროს ის ღონისძიებები, რაც აუცილებელია მათი გამორების თავიდან ასაცილებლად. თუ საჭიროა კანონში, დებულებებში ან ადმინისტრაციულ პროცედურებში ცვლილებების შეტანა იმისათვის, რომ გაიზარდოს ეფექტურობა, აუცილებელია ეს ცვლილებები დეტალურად იქნას აღწერილი. ასევე, მნიშვნელოვანია, ის, რომ შეთავაზებული მაკორექტირებელი ღონისძიებების განხორციელება შესაძლებელი იყოს და რომ მათი ცხოვრებაში გატარების ხარეები შეუსაბამო არ იყოს პრობლემასთან. რეკომენდაციების მიზანი უნდა იყოს მკითხველის დარწმუნება იმაში, რომ აუცილებელია აღნიშნული პრობლემების გადაჭრა.

შეიშუშავოს ეფექტური კომუნიკაციების სტრატეგია. აუდიტური დასკვნები იმ მიზანს ეწახსურება,

რომ მათი შინაარსი იმ პირებად გაიყოს, ვინც ისინი უნდა გამოიყენონ. აუდიტორმა კარგად უნდა აწონ-დაწონოს, თუ ვინ უნდა გავცნოს დასკვნებს და როგორ იქნას აუცილებელი ყურადღების მიქცობის უზრუნველყოფა. ვიდაცისათვის დასკვნის უბრალოდ გაგზავნა შესაძლოა არ იყოს საკმარისი. პარლამენტარები და სახელმწიფო მოხელეები საკმაოდ დაკავებული ხალხია და ისინი გატილებით უფრო მეტ წერილობით მასალას იღებენ, ვიდრე მათ შეუძლიათ გაცნობა. მოკლე, ნათლად ჩამოყალიბებული შეჯამება, რაც დასკვნას დაერთება, ხელს შეუწყობს მის უკეთ გაცნობას (მსგავსად მოხელესთან ან მისი პერსონალის წამყვან წევრებთან გამართული დიალოგისა). ზშირად უკეთესია ისეთი ხალხთან მუშაობა, მაგალითად, როგორცაა ფინანსთა სამინისტროს მოხელეები, რომელთაც ძალუბთ, ხელი შეუწყონ შესაბამისი ქმედებების განხორციელებას. ამასთანავე, თუ შევია ყურადღებას დავუთმობს დასკვნას, ეს შესაძლოა სასარგებლო სტიმული იყოს მაკორექტირებელი ღონისძიებების განხორციელებისათვის.

უმეტეს შემთხვევაში აუდიტური უწყებები “აუდიტურ შენიშვნებს” ვასცემენ. ისინი ეფუძნება ფაქტებს, ხოლო დასკვნაში შემოწმებულ ერთეულს კი აცნობებენ, თუ რა სახის მაკორექტირებელი ღონისძიებები არის ჩასატარებელი. შემოწმებულ ერთეულს საშუალება აქვს ცვლილებები შეიტანოს დასკვნაში საბოლოო ანგარიშის შეუმჯობესებლად. ამის შედეგ დასკვნაში მოცემული იქნება ინფორმაცია აუდიტური შენიშვნების და განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ. ასეთი დიალოგი ზშირად უფრო ეფექტურია, ვიდრე ზედმეტად კრიტიკულია. 14.3. და 14.6. ჩანართები აღწერილი მაგალითები მრავალი სახის აუდიტური დასკვნის დემონსტრირებას ახდენს.

ე. აუდიტის შესუდევები

1. საფუძვლიანი დასაბუთება

გარე აუდიტს დიდი ზეგავლენა აქვს, თუმცა მასობის გარკვეული შეზღუდეებიც. ვერც ერთი აუდიტური პროცედურა ვერ იძლევა იმის გარანტიას, რომ ყველა შეცდომასა და დარღვევას აღმოაჩენს. შეცდომებისა და კანონდარღვევათა პრევენცია და გამოვლენა, უპირველეს ყოვლისა, ადმინისტრაციის და არა აუდიტორის პასუხისმგებლობაა. თუ პრობლემები მოვეიანებით გაჩნდება, აუდიტორს უნდა მოეთხოვოს მხოლოდ აუდიტის შესაფერის დონეზე ჩატარება, რაც აუდიტური სტანდარტების დაცვით უნდა მოხდეს. აუდიტის ბუნებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია აუდიტორს გამოეპაროს ზოგიერთი უმნიშვნელო შეცდომა.

მაგალითად, ერთეულის საფინანსო ანგარიშების შემოწმებისას აუდიტორს შეუძლია მხოლოდ იმის “საფუძვლიანი დასაბუთება”, რომ ანგარიშები საიმელოა. არც აუდიტორმა და არც აუდიტური დასკვნის მკითხველმა არ უნდა იფიქრონ, რომ ასეთი დასკვნა აბსოლუტური გარანტია იქნება იმისა, რომ ანგარიშები დაზღვეული იქნება მნიშვნელოვანი შეცდომებისაგან. მეათე თავში განხილული შიდა კონტროლთან დაკავშირებული შესუდევები აუდიტორებზეც ვრცელდება. თუ შესაბამისებულ ერთეულში საიდუმლო შეთანხმება არსობის წამყვან ფიგურებს შორის და თუ ხელმძღვანელები გამიზნულად ფარავენ ფაქტებს, ვერ იარსებებს იმის აბსოლუტური გარანტია, რომ აუდიტორი შეძლებს ფაქტების დამახინჯების გამოვლენას. ამგვარად, ფრაზა “საფუძვლიანი დასაბუთება” აუდიტურ დასკვნაში სერიოზულად უნდა იქნას მკითხველის მიერ მიღებული, ხოლო SAI-ის პასუხისმგებლობა კი ამ საკითხის საზგავსაა.

2. მონაცემებისა და ჩანაწერების ხელმისაწვდომობა

აუდიტორებს შეუძლიათ მხოლოდ იმ დოკუმენტების შემოწმება, რასაც აღმოაჩენენ. თუ ერთეულის ადმინისტრაციას საიდუმლო ჩანაწერები აქვს, რისი შემოწმებაც მნიშვნელოვანია აუდიტისათვის, მაგრამ მიუწვდომელია აუდიტორისათვის, აუდიტორს არ ექნება მათი შემოწმების უფლება. სახელმწიფო აუდიტისას ეს პრობლემები წარმოიშობა იმ უწყებებთან დაკავშირებით, რომლებიც ეროვნულ უშიშროებასთან დაკავშირებულ საქმიანობებს ახორციელებენ. თუმცა, აუდიტორები შესაძლოა აღმოჩნდნენ ისეთ სიტუაციაში, როცა საბუთების ნახვა შესუდეველი იმ მიზნით, რომ მოხდეს არალეგალური და კორუფციასთან დაკავშირებული საქმიანობების დაფარვა. ასეთ სიტუაციაში აუდიტორმა ეს ფაქტები უნდა წარუდგინოს პარლამენტს, ან იმ უწყებას, რომელსაც შეუძლია ამ დოკუმენტების შესწავლაზე უფლების გაცემა ან სხვა შესაფერისი ქმედების განხორციელება.

შენიშვნაბი

¹ ლიმა დეკლარაცია 1997 წლის ოქტომბერში INTOSAI-ის მეცხრე კონგრესზე იქნა წარმოდგენილი. მისი ხელახალი ფორმულირება INTOSAI-ის მიერ 1998 წელს მოხდა. ამ დოკუმენტის გაცნობა შესაძლებელია შემდეგ მისამართზე: <http://www.intosai.org>.

² უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები არსებობს. მათი უპრავლესობა განსხვავებული მოდელის დამახასიათებელ ნიშნებს აერთიანებს. ევროკავშირში არსებული უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტების აღწერისათვის იხ. დიდი ბრიტანეთის (ეროვნული აუდიტის ოფისი, 1996) მაგალითი.

³ ფინეთსა და შვედეთს უნიკალური ხისტემა გააჩნიათ, რომელიც SAI-ის კომბინირებას სახელმწიფო სტრუქტურაში პარლამენტის მიერ დანიშნულ აუდიტურ უწყებასთან ახდენს.

⁴ იხ. INTOSAI-ის აუდიტური სტანდარტების კომიტეტის მიერ 1992 წელს გამოშვებული აუდიტის სტანდარტები, რომლებშიც ცვლილებები 1995 წელს შევიდა. INTOSAI-ის სტანდარტებისა და EUROSAI-ის მითითებების მოპოვება შესაძლებელია INTOSAI-ის ვენაში არსებულ სამდიონოში (<http://www.intosai.org>). ლუქსემბურგში არსებულმა აუდიტორთა ევროსამართლომ 1998 წელს გამოაქვეყნა "INTOSAI-ის აუდიტური სტანდარტების გამოყენების შესახებ მითითებები" (იხ. <http://www.ecc.eu.net>). აუდიტის სტანდარტების შესახებ უფრო დაწერილებითი ინფორმაციისათვის იხ. SIGMA-ს აუდიტისა და ფინანსური კონტროლისათვის მიძღვნილი ვებ-გვერდი მისამართზე: <http://www.oecd.org/purn/sigmaweb>.

⁵ ასეთი ორგანიზაციების აუდიტთან დაკავშირებული განსხვავებული მოსაზრებები მოცემულია SIGMA-ს 1998 წლის პუბლიკაციაში "ცენტრალური ბანკის აუდიტის პრაქტიკა" და 1997 წლის პუბლიკაციაში "ევროკავშირში გაერთიანების შედეგები. ნაწილი 4 - ბიუჯეტის შედგენა და ფინანსური კონტროლი".

თავი 15

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა და პროგრამის შეფასება

ეს თავი ეხება ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრასა და მონიტორინგს, პროგრამების შეფასებას. ამ ინსტრუმენტებსა და ტექნიკას საერთო მიზნებიც აქვს: პროგრამების მართვის გაუმჯობესება, გაზრდილი ანგარიშვალდებულება და გადაწყვეტილებათა მიღების უფრო დახვეწილი პროცედურა. მათი საშუალებით ხდება არსებული სახელმწიფო სტრატეგიებისა და პროგრამების შედეგების შესახებ ინფორმაციის მიღება იმისათვის, რომ გაუმჯობესდეს ასეთი პროგრამების მიმდინარე და მომავალ პერიოდებში განხორციელება.

ა. ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა

1. რას ნიშნავს ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა?

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა წარმოადგენს მიღწეული შედეგების პროგრამის მიზნებსა და ამოცანებთან შედარების ინსტრუმენტს (იმ პირობით, თუ განსაზღვრული იქნება სტრატეგიული ამოცანები). იგი შემდეგ საქმიანობებს მოიცავს:

- “წარმოების პროცესის” დოკუმენტური დასაბუთება, რომელიც შედეგაა იმ პროცესებისა და საქმიანობებისაგან, რაც “დანახარჯს” (რაც პროგრამის მიერ გამოყენებულ რესურსებსა) “პროდუქტად” აქცევს (რაც უშუალოდ პროგრამის განხორციელების შედეგად მიღებული პროდუქტია ან მომსახურებაა).
- “შედეგების” შეფასება - პოლიტიკური ღონისძიებით ან პროგრამით გამოწვეული ეკონომიკური და სოციალური ცვლილებები და მათი პროგრამის ამოცანებთან შედარება.

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა შესაძლოა ზოგადად მაინიმუმდღეს სტრატეგიული ღონისძიების ან პროგრამის შედეგზე, თუმცა არ ხდება მისი ანალიზი და არც ის განისაზღვრება, თუ რა ცვლილებების შეტანაა საჭირო საქმიანობებსა და პროგრამულ ამოცანებში. ამ მიზნისთვის აუცილებელია პროგრამის ღრმა ანალიზი. პროგრამის შეფასება, რაც “ვ” ნაწილშია განხილული, ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომების აღრიცხვისა და მონიტორინგის გარდა ასევე გულისხმობს იმის შესწავლასაც, თუ როგორ ახდენს პროგრამები შედეგებზე ზემოქმედებას. მაშინ, როცა ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა ყურადღებას შედეგიანობასა და ეფექტურობაზე ამახილებს, პროგრამის შეფასება ამატებით მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: პროგრამების მოგებიანობა, აქტუალობა და მდგრადობა.

უფრო კონკრეტულად, ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა მოიცავს ფუნქციონირების ეფექტურობის შემდეგ ზეთ ასპექტს (OECD, 1994):

ეფექტურობა, ანუ დამოკიდებულება პროგრამის ან საქმიანობის შედეგად წარმოებულ საქონელსა და მომსახურებას (პროდუქტი) და მათი წარმოებისათვის გამოყენებულ რესურსებს (დანახარჯი) შორის. ეფექტურობა იზომება პროდუქტის ერთეულზე გაწეული დანახარჯებით. ეფექ-

ობისა და დანახარჯების ეფექტურობის შესასწავლად გამოიყენება. დანახარჯი უნდა მოიცავდეს როგორც მიმდინარე დანახარჯებს, ისე კაპიტალური საქონლის გამოყენებას. იდეალურ შემთხვევაში, ხარჯების აღრიცხვა დარიცხვის მეოდიით უნდა ხდებოდეს. მაგალითად, გზების შეკეთების პროგრამისათვის დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზი უნდა თვალისწინებდეს მოწყობილობათა ცვლას, რაც იწვევს მთლიანი ხარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილის წარმოშობას. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ საოპერაციო ხარჯები არ განსაზღვრავს პროგრამის მთლიან ხარჯებს, ზოგადი ტენდენცია ასეთ ხარჯებში დიდად არ განსხვავდება პროგრამის მთლიანი ხარჯებისაგან (პრეზანდი, 1993).

პროდუქტი. იგი წარმოადგენს უშუალოდ პროგრამის ან საქმიანობის განხორციელების შედეგად მიღებულ საქონელს ან მომსახურებას (მაგალითად, რამდენი კილომეტრი გზა იქნა აშენებული, რა რაოდენობის ბავშვების ვაკცინაცია მოხდა და ა. შ.). პროდუქტის ინდიკატორები ეფექტურობის შესასწავლად გამოიყენება. ეს უკანასკნელი შეიძლება გაიზომოს დანახარჯსა და პროდუქტის შორის შეფარდების გზით, რაც ხშირად გამოიხატება თანამართლებთა რაოდენობით ან პროდუქტის ერთ ერთულზე თანამართლებთა მიერ დახარჯული დროის მოცულობით და მოისწინებება, როგორც “პროდუქტის ერთეულის ღირებულება” (მაგ.: თითოეულ სარემონტო სამუშაოზე დახარჯული დღეების რაოდენობა, ან გზების თითოეული კილომეტრის შეკეთებაზე გაწეული ხარჯები). პროდუქტულობა იზომება პროდუქტის რაოდენობის დანახარჯთან შეფარდების გზით (მაგალითად, გადაყვანილი პატრონების რაოდენობა გაყოფილი ტრანპორტირების ხარჯებზე (თუმცა, ზოგჯერ პროდუქტულობა შეიძლება გულისხმობდეს შედეგების დანახარჯთან შეფარდებას)). საშუალო დატვირთვის ან საქმიანობის დონის საზომები ხშირად პროდუქტის საზომის შეცვლელად გამოიყენება (მაგალითად, ჩატარებულ ინსპექციასა რაოდენობა).

შედეგები. ისინი შეესაბამება სტრატეგიის უშუალო მიზანს, ან სტრატეგიის სასურველ რეზულტატს, რაც პროდუქტის წარმოების საშუალებით მიიღწევა (შორეულ რაიონებთან გაუზავლებსებული კავშირები, განსაზღვრული დაეადების შემთხვევათა შემცირებული რიცხვი და ა. შ.). შედეგების საზომები უკავშირდება ეფექტურობას.

- იგულისხმება, რომ შედეგური შედეგები სასურველ რეზულტატზე მივიყვანს (თუმცა თავად საბოლოო შედეგებს არ მიეკუთვნება). მრავალ პროგრამას ახასიათებს თანმიმდევრული უშუალო შედეგები. მაგალითად, გარემოსდაცვითი პროგრამის შემთხვევაში უშუალო შედეგების თანმიმდევრობა შეიძლება შედეგდგინდებ იქნას წარმოდგენილი: კანონის მიღება; იმ ფირმების რაოდენობა, რომლებიც ცვლიან საშუალო რეგისტრაციას; საშიში ნარჩენების და მავნე ნივთიერებების შემცირება; არსებობს სხვადასხვა ტერმინოლოგია, რომელთა საშუალებითაც ცდილობენ არსებული განსხვავებების ხაზგასმას. მაგალითად, ტერმინი “რეზულტატები” შესაძლოა გამოყენებული იქნას “შუალედური შედეგების” მსგავსი მნიშვნელობით მაშინ, როცა “ზემოქმედება” შეიძლება გამოყენებული იქნას რეზულტატებისა და საბოლოო შედეგების კოლექტიურად აღწერისათვის. ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულ სახელმძღვანელოში ტერმინი “ზემოქმედება” გამოყენებულია პროგრამის განხორციელებით საზოგადოებაზე მოხდენილი ზემოქმედების აღწერისათვის, “თავდაპირველი ზემოქმედება” მოხსენიებულია “რეზულტატებზე”, ხოლო “გრძელვადიანი ზემოქმედება” კი — “შედეგებად”.

სახელმწიფო მომსახურების გაწევის ხარისხი იზომება მომხმარებელთა მოთხოვნის დამკავშირების ინდიკატორებით (მაგ.: მიღებული საჩივრების რაოდენობა, მოკლეცხები, მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა). მომსახურების გაწევის ხარისხის ინდიკატორებით იზომება დროულობა, ხელმისაწვდომობა, საიმედოობა და მომსახურების გაწევის სიზუსტე (პოლიციის მიერ რეაგირების მოხდენის დრო, ტრანსპორტის ვანრავთან შესაბამისობა, საავადმყოფოებში ლოდინის დრო და ა. შ.). მომსახურების ხარისხი ხშირად არის დამოკიდებული პროცესებზე.

საშუალო პროცესის საზომები ის ინდიკატორებია, რომელთა საშუალებითაც ხდება იმის შეფასება, თუ როგორ ხორციელდება პროდუქტის მიღება რესურსების, შედეგანობისა და ეფექტურობის მოცულობაზე. პროცესები ისეთი საქმიანობების ან საშუალებების ვაკვირებას შედეგებს, როგორცაა შესყიდვების პროცედურები, საქონლის წარმოების ტექნოლოგიური პროცესები და სტრატეგიის ფორულირების განხილვა.

პროცესის ინდიკატორების საშუალებით ადვილი ხდება ფუნქციონირების ეფექტურობის შეფასება ისეთ სფეროებში, სადაც რთულია პროდუქტის ან შედეგების შეფასება. მათ გააჩნიათ დამოუკიდებელი ღირებულება, განსაკუთრებით სახელმწიფო მომსახურების მიწოდების ხარისხის შეფასებისათვის. განსაზღვრულ სფეროებში, სადაც პროდუქტის ინდიკატორები არ არის დიდი მნიშვნელობის მქონე, ხოლო შედეგების ინდიკატორების განსაზღვრა ვერ ხერხდება, ფუნქციონირების ეფექტურობა ზოგჯერ პროცესის საზომებით ფასდება. მაგალითად, სტრატეგიის ფორმულირების განხილვები შეიძლება გამოყენებული იქნას მონიტრინგისათვის სტრატეგიული რჩევების მიცემის პროცესის შესაფასებლად. სახელმწიფო საქმიანობის ზოგიერთ სფეროში (მაგალითად, როგორცაა კანონმდებლობა და პოლიტიკა) "სამართლებრივი წესი" სრულყოფილი მმართველობის ძირითადი ელემენტია.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სტრატეგიული ღონისძიების ან პროგრამის შემოქმედება ხშირად მისივე შედეგის სინონიმია. თუმცა, ზოგჯერ ტერმინს შემოქმედება უფრო ზუსტი განმარტება აქვს. ხანდახან განასხვავებენ საერთო შედეგებსა და წმინდა შემოქმედებას. ეს უკანასკნელი ის შედეგია, რაც პროგრამებს მიეწერება. იგი არ მოიცავს პროგრამის ფარგლებს გარეთ არსებულ ფაქტორებს და მისი შეფასება "მ" ნაწილში განხილული შეფასების მეთოდებით ხდება. შემოქმედების ანალიზი გულისხმობს პროგრამის ან პოლიტიკის ინიციატივის გარეშე შემოქმედების შედეგების შეფასებას, ან აჩვენებს იმ სურათს, თუ რა ხარისხით მოხდა აღნიშნული პროგრამების განხორციელებით სასურველი შედეგების მიღწევა. ზოგჯერ, შემოქმედების საზომები გულისხმობს იმის განსაზღვრას, თუ რა შემოქმედებას ახდენს განსაზღვრული პროგრამის შედეგები სხვა პროგრამებსა და ორგანიზაციის მისიაზე.

სოციალური ინდიკატორები შესაძლოა გამოყენებული იქნას განსაზღვრული სახელმწიფო სტრატეგიების ზოგადი შემოქმედების შესაფასებლად. ისინი მოიცავს ისეთ საზომებს, როგორცაა ახალ შობილობა სიკვდილიანობის და განათლებული მოსახლეობის მაჩვენებელი. პრაქტიკაში არ არის ადვილი სოციალური ინდიკატორების გამოყენებით განსაზღვრული პროგრამის ფუნქციონირების ეფექტურობის შეფასება. შესაძლოა შეიქმნას პრობლემები მიზეზობრივი კავშირების განსაზღვრისას (მაგ.: ახალშობილობა სიკვდილიანობის შემცირება შეიძლება იყოს სუთვა წყლის, იუნობაციის, კვებითი პროგრამების განხორციელების ან ისეთი გარემო ფაქტორების შემოქმედების შედეგი, რაც სახელმწიფო პოლიტიკის არ მიეწერება). პროგრამის შედეგების ინდიკატორები ფუნქციონირების ეფექტურობის უფრო დეტალურ ასაქმებზე ამხავილებს ყურადღებას. მიუხედავად ყველაფრისა, სოციალური ინდიკატორები სასარგებლო ინფორმაციის იძლევიან სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მისაღებად.

ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომები შესაძლოა იყოს რაოდენობრივი ან ხარისხობრივი. ხარისხობრივი საზომები შეიძლება გარდაიქმნას რაოდენობრივად მოკვლევების, მოსწრების ტაბელების და სხვა ტექნიკის გამოყენებით, რომლითაც შესაძლებელია მომხმარებელთა თვალსაზრისის შეფასება. მაგალითად, განათლების ხარისხი შეიძლება ნაწილობრივ რაოდენობრივი მაჩვენებლით იქნას გამოსახული, თუ მოხდება იმ შრომობის პროცენტული მაჩვენებლის განსაზღვრა, რომლებიც "სრულიად კმაყოფილები" არიან საკუთარი შეილების სკოლით.

სახელმწიფო პროგრამების უშუალო მიზანი შედეგების მიღწევაა. თუმცა, შედეგების განსაზღვრისას და მათი საზომების შემუშავებისას შეიძლება სირთულეები შეიქმნას. ზოგჯერ, შედეგები მხოლოდ რამდენიმე წლის შემდეგ ჩნდება. იმის განსაზღვრა, მიეკუთვნება შედეგი პროგრამას თუ რაიმე სხვა შემოქმედების ნაყოფია, რთული ამოცანაა. პროდუქტის ინდიკატორებთან შედარებით შედეგის ინდიკატორები უფრო მნიშვნელოვანია პროგრამის მიერ მიღწეული შედეგების შესაფასებლად, თუმცა, პროდუქტის ინდიკატორების განსაზღვრა და გაზომვა უფრო ადვილია.

ზოგიერთ სექტორში პროდუქტის საზომები შეიძლება გამოყენებული იქნას შედეგების შემცველ ინდიკატორად. მაგალითად, გზის მშენებლობის პროგრამისათვის გაყვანილი გზის კილომეტრები, რომელიც პროგრამის პროდუქტია, შესაძლოა გამოყენებული იქნას მისი ეფექტურობის შესაფასებლად. მიუხედავად ამისა, სხვა სექტორებში, განსაკუთრებით სოციალურ სექტორებში, შედეგები შესაძლოა იძლეოდეს განსხვავებულად პროდუქტისაგან, რომ ეს უკანასკნელი ვერ იყოს შედეგების სარწმუნო ინდიკატორი. მაგალითად, სამედიცინო ვიზიტების გაზრდილი რიცხვი აუცილებელი არ არის გულისხმობილად ავადმყოფობათა რიცხვის შემცირებას. გადაწყვეტილებათა მიმდებარების სასარგებლო ინფორმაციის მისაწოდებლად აუცილებელია შედეგების შეფასება.

ბ. ფუნქციონირების ეფექტურობა, როგორც შედარებითი ცნება

ფუნქციონირების ეფექტურობა მხოლოდ შედარებითი ცნებაა. განსაზღვრების თანახმად, ეფექტურობის შეფასებისათვის აუცილებელია შედეგების ან პროდუქტის საზომების პროგრამის ამოცანებთან შედარება. პრაქტიკაში იმის შესაფასებლად, დადებითა, უარყოფითი თუ უნაშედეგო შედეგები, აუცილებელია ფუნქციონირების ეფექტურობის ყველა საზომის რაიმე განსაზღვრულ სტანდარტთან შედარება. ამგვარად, ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა ხშირად ხდება იმის მიხედვით, თუ:

- რისი მიღწევა მოხერხდა წარსულში. სტატისტიკური დროითი რიგი ძალზე სასარგებლოა ამ შემთხვევაში, თუმცა იგი არ ითვალისწინებს ტექნოლოგიური ფაქტორებით გამოწვეული ეფექტურობის ან პროდუქტიულობის ცვლილებას.
- რა მსგავს პროგრამებს ახორციელებენ სხვა ორგანიზაციები, ან რა ეროვნული/საერთაშორისო სტანდარტები არსებობს ამ სფეროში. სხვა ორგანიზაციათა მიერ განხორციელებული საქმიანობები სასარგებლო სტანდარტია. პრობლემა ისეთი ორგანიზაციის პოვნაა, რომელთანაც შესაძლებელი იქნება შედარების გაკეთება.³
- რა გვემორი მაჩვენებლები იქნა ჩადებული მთავრობის მიერ ბიუჯეტში ან სხვა პოლიტიკურ განცხადებებში.

შედარების გაკეთება მსგავსების საფუძველზე უნდა მოხდეს. ამისათვის კი აუცილებელია ინდიკატორისა და შედარების საფუძვლის ზუსტად განსაზღვრა. მაგალითად, სხვადასხვა უმაღლეს სასაწავლებლებში გამოცდის შედეგების შედარებისას შესაძლებელია საჭირო იფოს საერთო მაჩვენებლებში შესწორების შეტანა (მაგალითად, ერთ სტუდენტზე ჩაბარებული გამოცდების მაჩვენებელი) სხვადასხვა ისეთი ფაქტორის გათვალისწინებით, როგორცაა სტუდენტების განსხვავებული სოციალური მდგომარეობა.

მუხედავად მისი მნიშვნელოვანი როლისა, ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომების გამოყენება ფრთხილად უნდა მოხდეს. მათი მნიშვნელობა და ინტერპრეტაცია სისტემატურად უნდა შემოწმდეს და იმ შემთხვევაში, თუ ისინი გულდასმით არ იქნება გამოყენებული, მათ შეუძლიათ სერიოზულად შეცვალონ ორგანიზაციების, მათი მმართველებისა და თანამშრომლების ქცევა (იხ. ლაიკერმანი, 1993ბ). მაგალითად, ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომების მხოლოდ გარკვეულ ნაწილზე ყურადღების გამახვილებით მათი ინტერპრეტაციის შესახებ დიალოგის წარმოების გარეშე, შესაძლებელია გარკვეული გვემორი მაჩვენებლების მიღწევა, თუმცა, ყოველივე ამის გამო ხდება ყურადღების გადატანა ზოგადი ორგანიზაციული მიზნებიდან და ამოცანებიდან.

3. ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრის ფუნქციები

ა. განსაზღვრის სხვადასხვა სისტემები განსხვავებული მიზნებისათვის

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა ადგილობრივ მდგომარეობასა და პრობლემებს უნდა მოერგოს. ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომების შინაარსი იმ პირების პასუხისმგებლობების მიხედვით განისაზღვრება, რომელთა საქმიანობაც ფასდება, აგრეთვე იმ პირების მოთხოვნათა მიხედვით, რომლებიც სარგებლობენ ინფორმაციით. საიურააციო ღონეზე, საზომები და ინდიკატორები უნდა უკავშირდებოდეს ისეთ საკითხებს, როგორცაა რესურსების მართვა და საწარმოო პროცესები. უფრო მაღალ მმართველობით ღონეზე ინფორმაცია უნდა უკავშირდებოდეს პროგრამის ეფექტურობის საკითხებს იმისათვის, რომ მოხდეს სტრატეგიის ფორულირებისა და რესურსების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებათა მიღება.

ბ. ორგანიზაციული სწავლება და პროგრამების მართვა

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა სასარგებლოა ადმინისტრაციული საქმიანობისა და ორგანიზაციული სწავლების შეფასებისათვის. იგი შეიძლება გამოყენებული იქნას ორგანიზაციის (მაგალითად, სამინისტროს ან სახელმწიფო უწყების) საიურააციო ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად, ან ინდივიდუალური მენეჯერების მიერ დეპარტამენტის, განყოფილების, ერთეულის ან ორგანიზაციის სხვა ქვეანგყო-

ფუნქციონირების ეფექტურობის შეფასებისა და განმტკიცებისათვის.

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა შესაძლოა სასარგებლო ინსტრუმენტი იყოს სოციალური დადების, არანეგატიური პროგრამებისა და პროექტების მართვისათვის. ფუნქციონირების ეფექტურობის შესახებ ასრულებული ინფორმაციის საშუალებით შესაძლებელია მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ ასეთი პროგრამები დასახული ამოცანების შესაბამისად განხორციელდეს. მაგალითად, საჯარო სექტორში ფუნქციონირების ეფექტურობის ისეთი საზომები, როგორცაა მოძრაობა/ხელმისაწვდომობა, ტრანსპორტის მოძრაობა, უსაფრთხოება და გარემოსდაცვითი ფაქტორები, შესაძლოა სასარგებლო იყოს პროგრამების მოწოდებისა და განხორციელებისათვის.

გ. განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების შესახებ კონტრაქტები და ხელშეკრულებები

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა შესაძლებელია გამოყენებული იქნას მმართველობითი ან-გარიშვალდებულების განსამტკიცებლად. შედეგებზე ორიენტირებული მმართველობითი სისტემების საშუალებით არის მმართველების საქმიანობის პირდაპირ თუ არაპირდაპირ კონტრაქტებთან დაკავშირების მცდელობა, სადაც ზოგადად იგულისხმება ფუნქციონირების ეფექტურობის გვერდითი მაჩვენებლები. თეორიულად, კონტრაქტები უნდა ითვალისწინებდეს როგორც ჯარიმებს, ისე პრემიებს. თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში, კონტრაქტებში მხოლოდ პრემიების ჩართვა ხდება. მაგალითად, მენეჯერების მართვის დანაშაულების მიღიანად ან მათი ნაწილის დატოვების შესაძლებლობა; რესურსების მოქნილობა (მაგალითად, თანამშრომლის რაოდენობა); უმაღლესი მმართველების ან ერთელთა ხელმძღვანელთა ანაზღაურებაში ფუნქციონირების ეფექტურობასთან დაკავშირებული ელემენტის ჩართვა.

შესაფასებელი საქმიანობის მასშტაბები ასეთი კონტრაქტების შემთხვევაში აუცილებლად ნაკლები უნდა იყოს პროგრამის შეფასების მასშტაბებზე. მაგალითად, მენეჯერები პასუხს აგებენ ვაქცინაციის პროგრამების პროდუქტზე, ხოლო მათი ანაზღაურება კი დამსახურების მიხედვით ხდება. თუმცა, ისინი პასუხს ვერ აგებენ ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ისეთ შედეგებზე, რაც მათი კონტროლის მიღმა არსებულ ფაქტორებზეა დამოკიდებული (მაგ.: წყლის ხარისხი ან ცვლილებები თამბაქოს მოხმარებაში). ფუნქციონირების ეფექტურობის ის საზომები, რომლებიც ანგარიშვალდებულების და კონტროლის მიზნებისათვის გამოიყენება, ყურადღებას უფრო დანახარჯსა და პროდუქტზე ამახვილებს, ვიდრე პროგრამის შედეგებზე.

ამინაც კი, როცა საბიუჯეტო სახსრები კონტრაქტების ან განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე არის უზრუნველყოფილი, კავშირი ფუნქციონირების ეფექტურობასა და რესურსების განაწილებას შორის კვლავაც არაპირდაპირია. უმეტეს შემთხვევაში, საბიუჯეტო სახსრების ან გრანტების გაცემა არ არის დამოკიდებული ფუნქციონირების ეფექტურობის შეთანხმებული შედეგების მიღწევაზე.

კონტრაქტების საშუალებით შესაძლებელია გვერდითი მაჩვენებლებისა და ინდიკატორების ბუნების განმტკიცება, რადგან მათი დამხრებით უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა ურთიერთობათა მართვას, ვიდრე უზრუნველ მიღწევების შესახებ რაოდენობრივ ინფორმაციის შეგროვებას (იხ. ტროსა, 1996). თუმცა, სახელმწიფოებში მიღების მიზნებში პროგრამის ან ორგანიზაციის ფარგლებს გარეთ განუზღავდეს მათი განსახორციელებელი იქნება გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში მათი განვითარების ამჟამინდელი დონის გათვალისწინებით.

ფუნქციონირების ეფექტურობასთან დაკავშირებული სახელფასო სისტემები შრომის ანაზღაურების ზოგიერთ ელემენტს საქმიანობის ან პროდუქტის განსაზღვრულ დონესთან აკავშირებს, რასაც შეუძლია საოპერაციო საქმიანობის გაუმჯობესება. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ასეთი სისტემების საშუალებით შესაძლოა გადავიდოდეს ადმინისტრაციული კულტურის (რაც ცენტრალიზებულია მართლ ეკონომიკის ეფექტზე) მომხმარებელზე ორიენტირებული კულტურით შეცვლა. თუმცა, დიდი სიფრთხილეა საჭირო იქამდე, ვიდრე მიღებული იქნება ასეთი სისტემების განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილება. შესაფერისი ინდიკატორების შერჩევა რთული საკითხია. პერსონალისათვის იმ ელემენტებზე პასუხის მოთხოვნა, რაც მათი კონტროლის მიღმაა, კითხვის ნიშნის ქვეშაა. თუმცა, იმ შედეგებზე ყურადღების გამახვილებამ, რომლებიც უშუალოდ არის დაკავშირებული პერსონალისა და მენეჯერების ძალისხმევასთან, შესაძლოა ხელი შეუწყოს ისეთი რეაგირების მოხდენას, რაც სტიმულს აძლევს ფულადი ჯილდოების გაცემას იმ ქმედებების საზიანოდ, რომლებიც მიზნად იხსნა პროგრამისა და ორგანიზაციის ზოგადი

ამოცანების მიღწევას. აუტორიტეტს თუ არა ფუნქციონირების ეფექტურობას მასზე ორიენტირებული სახელმწიფო სტრუქტურა, სადავოა. მოტივაციური თეორიები ხაზს უსვამს უფრო შიდა (ანუ, თავად სამუშაო ან ზოგიერთ ქვეყანაში სახელმწიფო მომსახურების ხასიათი), ვიდრე გარე მოტივაციას (ფული და სარგებელი). უფრო მეტიც, შედეგებზე ორიენტირებული პერსონალის მართვის სისტემებმა შეიძლება შექმნას ისეთი არასასურველი მდგომარეობა, სადაც დომინანტური იქნება პატრონატი ან პოლიტიკური განხილვები, რადგან პოლიტიკოსები და მენეჯერები შეეცდებიან ფულად უსიყვარულოების უფრო „თავიანთი“ ხალხისათვის გაეცნას, ვიდრე იმ პირებისათვის, რომლებიც ყველაზე წარმატებით მუშაობდნენ.

დ. გარეშე ანგარიშვალდებულება

ეკონომიკური ზოგიერთ სახელმწიფოში ფუნქციონირების ეფექტურობის შესახებ ინფორმაცია ქვეყნდება პარლამენტისა და გადასახადის გადამხდლების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების მიზნით. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში უწყებებს მოთხოვრებათა წლიურ ანგარიშებში ფუნქციონირების ეფექტურობის შესახებ მონაცემების წარმოდგენა, რაც რამდენიმე წლიწინადაა მოიცავს და შესაძლებელს ხდის შედარებების გაკეთებას. რამდენიმე ქვეყანაში უმაღლესი ადგილზე ინსტიტუტები კომენტარს აკეთებენ იმაზე, თუ როგორ მიმდინარეობს ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა. თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში, ისინი კომენტარს არ აკეთებენ თავად შედეგებზე.

სფორთხილა საჭირო იქამდე, ვიდრე მოხდება ფუნქციონირების ეფექტურობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული საკითხის განხილვა. ერთის მხრივ, გამოქვეყნება შესაძლოა სასარგებლო იყოს როგორც კონტროლის მიზნებისათვის, ისე საგანმანათლებლო როლის თვალსაზრისით, რადგან იგი ხელს უწყობს ფუნქციონირების ეფექტურობის სისტემის შემოღებას. მეორეს მხრივ, არსებობს ინფორმაციის არასწორი გამოყენების (იმ შემთხვევაში, თუ იგნორირებული იქნება მისთვის დამახასიათებელი შეზღუდვები) და უსამართლო კრიტიკის გამო პერსონალის დემოტივაციის რისკი. ფუნქციონირების ეფექტურობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება ხელს შეუწყობს მსგავს ორგანიზაციებს შორის კონკურენციას და შესაბამისად, გაზარდოს ეფექტურობას. თუმცა, ამ ფაქტმა შესაძლოა გაზარდოს დადარისპირება ძლიერ და სუსტ ორგანიზაციებს შორის, განსაკუთრებით განაღვივებს და ჯანდაცვის სექტორებში, რაც რესურსების, სტრუქტურებისა და აკიენტების იმ სკოლებისა და საავადმყოფოებისაკენ მიმართული ზონიკელდება, რომლებიც ყველაზე წარმატებულად ფუნქციონირებენ.

4. ფუნქციონირების ეფექტურობის ეფექტური განსაზღვრა

ა. სფორთხილის აუცილებლობა

ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომების საქმიანობის მართვის ინსტრუმენტად (მაგალითად, კონტრაქტივისათვის) ან სახელმწიფო და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების იარაღად გამოყენება შესაძლოა სამომავლო იყოს. ცენტრალური დაგეგმვის ეკონომიკის მქონე ქვეყნების მიერ მიღებული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ნორმებისა და სტანდარტების დაწესება მოხელეებს აიძულებს მეტად გამახვილებულ ხარულად განსაზღვრული გეგმიური მანქანების შესრულებას. ხარისხი შესაძლოა გაუარესდეს, ხოლო ამოცანებსა და ფუნქციონირების ეფექტურობას შორის არსებულმა სასიცოცხლო კავშირმა კი ვერ დაიმსახუროს საჭირო ყურადღება. როცა ხდება სტანდარტების შენარჩუნება მოუხედავად არსებული რესურსებისა, საკარადლო შედეგი ფისკალური კონტროლის შესუსტებაა. სტანდარტები და ინდიკატორები უცვლელ ერთეულებად არ უნდა იქნას განხილული.

ეს პრობლემები მხოლოდ ცენტრალური დაგეგმვის ეკონომიკის მქონე ქვეყნებს არ ახასიათებს. არასასურველი შედეგების მაგალითები მრავლად მოიპოვება საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებშიც. „კანონში გაუთვალისწინებელი შედეგების შესახებ“ აღნიშნულია, რომ ქვეყნის ცვლილების მცდელობამ შესაძლოა გამოიწვიოს გაუთვალისწინებელი ქვეყა, რაც წინააღმდეგობაში იქნება სტრატეგიის ან პროგრამის მიზნებთან ამოცანებთან. მაგალითად, თუ საავადმყოფოებისათვის გამოყოფილი რესურსები დამოკიდებული იქნება მომლოდინე აკიენტთა რაოდენობაზე, მაშინ საავადმყოფოების ხელმძღვანელები და ექიმები შეეცდებიან რაც შეიძლება დიდხანს აცდენონ იმ ავადმყოფებს, რომლებსაც კრიტიკული მდგომარეობა არა აქვთ და მთელი ძალისხმევა მიმართონ სხვა შემთხვევებზე (მაღალი ხარისხის მომსახურება მხოლოდ ზოგიერთი აკიენტისათვის), ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ფუნქციონირების ეფექტურობა განკურნებული აკიენტების რაოდენობით შეფასდება, მაშინ შეიძლება საერთო მომსახურების ხარისხი დაზარალებს.

იძისდა მიხედვით, თუ როგორ არის შემუშავებული და გამოყენებული, ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორები შეიცავს შემდეგ პოტენციურ საფრთხეს:⁴

შეზღუდულობა, ანუ ყურადღების მხოლოდ რაოდენობრივ ასპექტებზე გამახვილება და ფუნქციონირების ეფექტურობის არარაოდენობრივი მხარეების იგნორირება.

ფოქსაიის განსაზღვრა, ანუ კონცენტრირება ხდება უფრო იმაზე, რაც განისაზღვრება, და არა გაწეულ მომსახურებაზე.

მოკლევადიანობა, ანუ გრძელვადიანი მიზნების შეუსრულებლობა და *სუბოპტიმიზაცია*, ანუ დაბალი ხარისხის მომსახურების გაწევა, რაც გამოწვეულია უფრო ზუსტად განსაზღვრულ საქმიანობებზე, ვიდრე ზოგად ორგანიზაციულ ამოცანებზე ყურადღების გამახვილებით.

მონაცემების არასწორად წარმოდგენა ან მათი განზრახ დამახინჯება, ასევე ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრის შედეგების არასწორი ინტერპრეტაცია ან კრიტიკის გარეშე მიღება.

ქვეყნის სტრატეგიული მართვა, მათ შორის საქმიანობის განზრახ დაბალ დონეზე განხორციელება იმისათვის, რომ შემუშავებული იქნას ისეთი გეგმიური მაჩვენებლები, რისი შესრულებაც სირთულეს არ წარმოადგენს.

დემორალიზაცია, ანუ ნდობის დაკარგვა იმ თანამშრომლებს შორის, რომლებიც ეწევიან ისეთ მომსახურებას, რაც ნაკლებად მნიშვნელოვნად არის ჩათვლილი, ვიდრე ის მომსახურება, რაც გამიზნულია ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრაზე.

ბ. ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრის სრულყოფილი სისტემების კრიტერიუმები

ასეთი საფრთხის თავიდან აცილების მიზნით, ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების განსაზღვრისას აუცილებელია შემდეგი ზოგადი წესებისა და კრიტერიუმების გამოყენება (შანდი, 1998):

აქტუალობა და სასარგებლოობა. აუცილებელია საზომების სწორად განსაზღვრა იმ პროგრამებთან მიმართებაში, რომელთანაც ისინი დაკავშირებულია და ასახავს მათ ძირითად მიზნებსა და ამოცანებს. მენეჯერის საქმიანობის შეფასება მხოლოდ იმ სფეროებში უნდა მოხდეს, რასაც იგი აკონტროლებს.

სიქნაღ და გასაგებად ჩამოყალიბება. ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომები მარტივი, ნათლად ჩამოყალიბებული და ადვილად გასაგები უნდა იყოს მოსარგებლებებისათვის.

- *დანაზრების ეფექტურობა*. ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომების შემოღება მისაღები ფასებით უნდა მოხდეს. ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომების შემოღებასთან დაკავშირებული მონაცემების მოპოვების და მათი მართვის სისტემის ხარჯები რეალისტურად უნდა შეფასდეს და შედარებული იქნას მოსალოდნელ სარგებელთან.

შედეგების მონიტორინგის უნარი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფუნქციონირების ეფექტურობა შედარებითი ცნებაა, ამიტომ მისი საზომების საშუალებით შეფასება სისტემატურად უნდა მოხდეს.

5. დადგენილ კატეგორიებთან შედარება

დადგენილ კატეგორიებთან შედარება ის ტექნიკაა, რომელიც როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო სექტორებში გამოიყენება ორგანიზაციის ფუნქციონირების ეფექტურობის დადგენილ სტანდარტთან შედარებისათვის. იგი შეიძლება გამოყენებული იქნას:

- დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად ფუნქციონირების ეფექტურობის შეფასებისათვის.

- იმ სფეროების გამოვლინებისათვის, სადაც მდგომარეობის გაუმჯობესება საჭიროა.
- იმ საქმიანობათა განსაზღვრისათვის, რომლებიც სხვა ორგანიზაციებში უკეთესად ხორციელდება.

იმის შემოწმებისათვის, თუ ჩატარებული ღონისძიებების საშუალებით რამდენად წარმატებით გაუმჯობესდა პროგრამათა ეფექტურობა.

სახელმწიფო სექტორში დადგენილ კატეგორიებთან შედარებისათვის (რაც პროცესთან და შედეგებთან არის დაკავშირებული) ორი ძირითადი ტენიკა არსებობს:

- პროცესთან დაკავშირებით დადგენილ კატეგორიებთან შედარება, რაც იმ პროცესებსა და საქმიანობებს შეეხება, რისი საშუალებითაც დანახარჯი პროდუქტად გარდაიქმნება. იგი გულისხმობს ორგანიზაციის მიერ გამოყენებული კატეგორიების დადგენის პროცესის სხვა მსგავს ორგანიზაციებში მიმდინარე პროცესებთან ან დადგენილ სტანდარტებთან შედარებას.
- შედეგებთან დაკავშირებით დადგენილ კატეგორიებთან შედარება შეეხება ფაქტორ რეზულტატებს (პროდუქტი და შედეგები). იგი გულისხმობს სხვადასხვა ორგანიზაციების ფაქტორული ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების საშუალებით შედარებას ან ფაქტორული ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრულ სტანდარტებთან შედარებას.

დადგენილ კატეგორიებთან შედარების ორი ძირითადი სახეობა (რაც პროცესთან და შედეგებთან არის დაკავშირებული) განიხილება, როგორც დამხმარე მეთოდები, რომლებიც ერთმანეთის განსამტკიცებლად შეიძლება იქნას გამოყენებული. მაგალითად, შედეგებთან დაკავშირებით დადგენილ კატეგორიებთან შედარება შეიძლება გამოყენებული იქნას დარღვევათა გამოვლინებისათვის, ხოლო პროცესთან დაკავშირებით დადგენილ კატეგორიებთან შედარების პროცედურით კი ხდება იმის ახსნა, თუ რამ გამოიწვია ეს დარღვევები. პროცესთან დაკავშირებით დადგენილ კატეგორიებთან შედარების პროცედურის შედეგებთან დაკავშირებით დაწესებულ კატეგორიებთან შედარების პროცედურის გარეშე არ ხდება იმის გათვალისწინება, მისაღებია თუ არა მომხდარი ცვლილებები სახელმწიფო მომსახურებით მოსარგებლე და დანტერესებული პირებისათვის.

დადგენილ კატეგორიებთან შედარება შეიძლება გამოყენებული იქნას როგორც შეფასების, ისე ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესების ინსტრუმენტად. იგი დაკავშირებულია რამდენიმე ისეთ მმართველობით ტენიკასთან, როგორიცაა ზარისხის სრული მენეჯმენტი და პროცესის ხელახალი დამუშავება და გამოყენება სხვადასხვა ორგანიზაციების ფუნქციონირების ეფექტურობის შედარებისა და პროგრამათა შეფასებისათვის. დადგენილ კატეგორიებთან შედარების შერჩევის საფუძველზე გამოყენების საკითხი განხილული უნდა იყოს გარდაამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების მიერ. თუმცა, რადგან დადგენილ კატეგორიებთან შედარება შეიძლება საჭიროებდეს დიდ ღირსსა და რესურსებს, ამიტომ უკეთესი იქნება, თუ იგი მხოლოდ რამდენიმე ორგანიზაციის მიმართ იქნება გამოყენებული.

ჩანართში 15.1: მოცემულია დიდი ბრიტანეთში ჯანდაცვის სექტორში გამოყენებული ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების რამდენიმე მაგალითი.

ბ. პროგრამის შეფასება

1. განმარტება და ამოცანები⁶

ა. რას წარმოადგენს პროგრამის შეფასება?

პროგრამის შეფასების საშუალებით ხდება დასახული ამოცანების შესრულებაში მიღწეული წარმატების შეფასება. ასევე გამოიყენება ტერმინი "სტრატეგიის შეფასება", თუმცა მას მოქმედების უფრო ფართო არეალი აქვს, რადგან იგი გულისხმობს რამდენიმე პროგრამას, მარკველირებულ სქემას, პროგრამებს შორის ურთიერთქმედების ანალიზს და ა. შ. თუმცა, ქვემოთ აღწერილ საკითხთა უმრავლესობა სტრატეგიის შეფასებასაც შეეხება. ზოგიერთ ქვეყანაში კი პროგრამის შეფასებას სტრატეგიის შეფასებისაგან არ გამოყოფენ.⁶

**ჩანართი 15.1. დიდ ბრიტანეთში ჯანდაცვის სექტორში
გამოყენებული ფუნქციონირების მშენებარების
ინდიკატორები**

სფეროები და კატეგორიები

ინდიკატორები

I. ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესება

მოსახლეობის ჯანმრთელობის საერთო მდგომარეობა, რაც ასახავს სოციალურ და გარემოსდაცვით ფაქტორებს, ინდივიდუალურ ქცევას და NHS-ის და სხვა უწყებების მიერ გაწეულ მომსახურებას

1. სიკვდილიანობა ყველა მიზეზის გამო (15-64 წლის ასაკის ადამიანებში)
2. სიკვდილიანობა ყველა მიზეზის გამო (65-75 წლის ასაკის ადამიანებში)
3. კიბოთი დაავადებულთა რეგისტრაცია

II. მომსახურებაზე თანაბარი უფლებებით სარგებლობა

ავადმყოფის სურვილით ჩატარებული ოპერაცია

1. ქირურგიული ჩარევის კოეფიციენტი

ოჯახის დაგეგმვის მომსახურებით სარგებლობა

2. მოზარდთა ორსულობის კოეფიციენტი (13-15 წლის ასაკის გოგონებში)

კბილის ექიმის მომსახურებით სარგებლობა

3. NHS-ის კბილის ექიმთან რეგისტრირებულ ავადმყოფთა რიცხვი

ჯანმრთელობის გაუმჯობესების მომსახურებით სარგებლობა

4. კიბოს საწყის სტადიაზე გამოვლენა

საზოგადოებრივი მომსახურებით სარგებლობა

5. რაიონის შედეგების მომსახურებით სარგებლობის რიცხვი

III. ჯანდაცვის მომსახურების შესაფერის ღონეზე გაწევა

ჯანმრთელობის გაუმჯობესება და დაავადებათა თავიდან აცილება

1. დაავადებათა თავიდან აცილება და ჯანმრთელობის გაუმჯობესება
2. კიბოს საწყის სტადიაზე გამოვლენა

ქირურგიული ჩარევის მართებულობა

3. ქირურგიული ჩარევის არამართებულობის ფაქტები
4. ქირურგიული ჩარევის კოეფიციენტი

პირველადი დახმარების მართვა

5. გადაუდებელი დახმარების მართვა
6. ქრონიკულ დაავადებათა მართვა
7. სულიერი ჯანმრთელობა
8. დანიშნულების მიცემა

სტანდარტებთან შესაბამისობის დაცვა

9. საავადმყოფოდან გაწერა

IV. ეფექტურობა

რესურსებით სარგებლობის მაქსიმიზაცია

1. ყოველივე შემთხვევათა კოეფიციენტი
2. საავადმყოფოში მკურნალობის ხანგრძლივობა
3. ერთ ერთულზე გაწეული ხარჯები
4. უპატენტო წამლის გამოწერა

V. NHS-ის მიერ პაციენტებთან ურთიერთობით მიღებული გამოცდილება

ხელმისაწვდომობა

1. პაციენტები, რომელთაც 2 საათზე მეტი ხნით უწყეთ მოცდა გადაუღებელი დახმარების მიღების მოლოდინში
2. პაციენტები, რომელთაც არ ჩაუტარდათ ოპერაცია არასამედიცინო მიზეზებით მიღების ან მიღებიდან მეორე დღეს

კოორდინაცია და კომუნიკაციები

3. 75 წელზე ზევით ასაკის ადამიანების საავადმყოფოდან დაგვიანებით გაწერა
4. პირველი ამულატორული მიღება, რომელზეც ავადმყოფი არ გამოცხადდა

ლოდინის დრო

5. წერილობითი მიმართვის მიღების შემდეგ 13 კვირის ფარგლებში მიღებული ამულატორული ავადმყოფები
6. გადაწყვეტილების მიღებიდან სამი თვის ვადაში სტაციონარული ავადმყოფების მიყვანა

VI. NHS-ის მომსახურების შედეგები

რისკის დონის შემცირებაში მიღწეული წარმატება

1. მოზარდთა ორსულობის კოეფიციენტი (13-15 წლის ასაკის გოგონებში)

დაავადებათა დონისა და მკურნალობის შემცირებაში, ასევე მკურნალობის გართულების თავიდან აცილებაში მიღწეული წარმატება

2. 5 წლის ასაკის ბავშვებში კარიუსული, ამოღებული და დაპლომბილი კბილების რაოდენობა
3. დაავადებები, რომელთა თავიდან აცილებაც შესაძლებელია
4. მკურნალობის გართულება

ფუნქციის ოპტიმიზაციაში და პაციენტების ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესებაში მიღწეული წარმატება

5. 75 წლის ასაკზე ზევით ადამიანების მხრიდან საავადმყოფოსათვის გადაუღებელი

<p>ნაადრევი სიკვდილიანობის შემცირებაში მიღწეული წარმატება</p>	<p>6. გადაუღებელი ფსიქიატრიული მომსახურებისათვის ხელახალი მიმართვის კოეფიციენტი 7. ჩვილ ბავშვთა სიკვდილიანობა</p>
<p><i>VII. მკერდის კბოს დაავადების მკვლელობები</i></p>	<p>8. მკერდის და საშვილოსნოს კბოთი დაავადებულთა შორის სიცოცხლის ხანგრძლივობის კოეფიციენტი 9. სტაციონარული ავადმყოფების სიკვდილიანობა</p>
<p>NHS-ის მიერ დაავადებათა ღონისა და მკურნალობის შემცირებაში, ასევე მკურნალობის გართულების თავიდან აცილებაში მიღწეული წარმატება</p>	<p>1. კბოთი დაავადებულთა რეგისტრაცია 2. კბოთი დაავადებულთა რეგისტრაცია და სტადიებს შორის რემისია</p>
<p>NHS-ის მიერ ფუნქციის აღდგენასა და პაციენტების ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესებაში მიღწეული წარმატება</p>	<p>3. თავიდან აცილებადი გართულებების შემთხვევები (განმეორება, თერაპიის გართულება და ა. შ.)</p>
<p>NHS-ის მიერ ნაადრევი სიკვდილიანობის შემცირებაში მიღწეული წარმატება</p>	<p>4. თეთიშეფასების კითხვარების ან სხვა შესაბამისი ღონისძიებების გამოყენება 5. 5 წლიანი სიცოცხლის ხანგრძლივობა 6. 5 წლიანი სიცოცხლის ხანგრძლივობა, რაც სტანდარტიზებულია ასაკის და ავადმყოფობის სტადიის მიხედვით.</p>

პროგრამის შეფასებამ შესაძლოა მოიცვას პროგრამის განხორციელების სხვადასხვა ეტაპები:

პროგრამის დასრულების შემდგომი შეფასება მას შემდეგ ხდება, რაც გარკვეული დრო გავა. პროგრამის ამოქმედების შემდეგ იმ მიზნით, რომ შესწავლილი იქნას მისი ეფექტურობა და განისაზღვროს პროგრამის საერთო ღირებულება. ეს შეფასებები სასარგებლოა რესურსების განაწილებისა და ანგარიშვალდებულების განმტკიცებისათვის. ასევე ხდება შედეგებისა და პროგრამის საერთო მნიშვნელობის შეფასება.

შუალედური შეფასებები პროგრამის განხორციელების განმავლობაში ხორციელდება. ყოველივე ამის მიზანია პროგრამის მართვის გაუმჯობესების მხარდაჭერა. ყურადღება ძირითადად გამასვილებულია საოპერაციო საკითხებზე.

ბ. ამოცანები

შეფასების მიზანია გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესისა და რესურსების განაწილების გაუმჯობესება, რაც სტრატეგიისა და პროგრამების შესახებ საიმედო მონაცემების უზრუნველყოფის გზით ხორციელდება. პროგრამის შეფასება შეიძლება შემდეგს გულისხმობდეს:

რესურსების განაწილებაში დახმარების ეფექტურობა და სასურველი სტრატეგიული ცვლილებების განსაზღვრა. შეფასების საშუალებით ხდება არსებული სტრატეგიის ზემოქმედების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება. იგი ეხმარება გადაწყვეტილებათა მიმღებთ სახელმწიფო პროგრამების შეფასებასა და იმ სფეროების განსაზღვრაში, სადაც აუცილებელია სტრატეგიული ცვლილებების შეტანა და/ან სხვადასხვა პროგრამების შორის რესურსების განაწილების შეცვლა.

- პროგრამების გაუმჯობესებული მართვა და ორგანიზაციული სწავლება როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, უკუკავშირის მექანიზმების დიდი წვლილი შეაქვს მმართველობით პროგრამების შესწავლის პროცესში და გამოიყენება საოპერატიო საქმიანობის გაუმჯობესებისათვის.

სახელმწიფო ანგარიშვალდებულების განმტკიცება შეფასების საშუალებით შესაძლებელია გამოვიყვაროთ და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება, რაც სახელმწიფო სტრატეგიების ზემოქმედების გაშუქების გზით ხორციელდება.

გ. პროგრამის შეფასება, მონიტორინგი და აუდიტი

პროგრამის შეფასება განსხვავდება უკუკავშირის სხვა ისეთი მექანიზმებისაგან, როგორცაა მონიტორინგი და ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა, რადგან იგი ხორციელდება, როგორც დამოუკიდებელი პროცესი და მისი საშუალებით უფრო დეტალური ინფორმაციის შეგროვება ხდება. მაშინ, როცა ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა ყურადღებას ამახვილებს შედეგაინობასა და ეფექტურობაზე, პროგრამის შეფასების საშუალებით ხდება იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად შეესაბამება პროგრამა მოთხოვნებს, ასევე სოციალურ და ეკონომიკურ პრობლემებს. პროგრამის შეფასება ხშირად გულისხმობს მიკუთვნებისა და მიზეზობრივი კავშირის საკითხების დეტალურ განხილვასაც მაშინ, როცა ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა მოიცავს უფრო უხეშად შეფასებულ შედეგების ან პროდუქტის ინდიკატორებს.

თუმცა, რეგულარული მონიტორინგისა და ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრის სისტემებს პროგრამების წარმატებულად განხორციელებისათვის სასარგებლო ინფორმაციის წარმოდგენა შეუძლია. მაგალითად, ზოგიერთი პროგრამა შეიცავს წინასწარ განსაზღვრულ ძირითად ეტაპებს, სადაც აღირიცხება მიზნებისა და ამოცანების შესრულება. ისინი შესაძლოა გამოყენებული იქნას “საიმედო დასაყრდენად”. რომლის საფუძველზე მოხდება პროგრამის მიღწევების თუ წარუმატებლობის დეტალური შემოწმების ჩატარება.

პროგრამის შეფასება და გარე აუდიტი ისტორიულად დამოუკიდებელი ფუნქციებია, რასაც სხვადასხვა ინსტიტუტები ასრულებენ. აუდიტი მჭიდროდაა დაკავშირებული საპარლამენტო ზედამხედველობის ფუნქციასთან. მისი საშუალებით ყურადღება მახვილდება სამართლებრივ შესაბამისობისა და სახელმწიფო ორგანიზაციების ანგარიშვალდებულების მნიშვნელობაზე, როგორც მეთითხმეტე თავში იქნა განხილული, გადაწყვეტილების მნიშვნელობა ენიჭება უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტების დამოუკიდებლობას, ხოლო შეფასება კი ის საქმიანობაა, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობით ხორციელდება. მიუხედავად იმისა, რომ იზრდება მისი გამოყენება ანგარიშვალდებულების განმტკიცებისათვის, პროგრამის შეფასება, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენს პროგრამების მართვის განმტკიცებას და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის მხარდაჭერის ინსტრუმენტს. თუმცა, პრაქტიკაში პროგრამის შეფასებასა და აუდიტს შორის არსებული უღირსი თანდათან ბუნდოვანი ხდება, რადგან ტრადიციულ ფინანსურ აუდიტს ემატება ღირებულების გადახდილ თანხასთან შედარების აუდიტიც, რაც მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით პროგრამის შეფასების შტაბისაა.

2. პროგრამის შეფასების ძირითადი საკითხები

ა. პროგრამის კანონზომიერება

პროგრამის შეფასების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი პროგრამის "მონაწილეობის კანონზომიერება" (ანუ, პროგრამის ანალიზის ძირითადი საფუძველი, რომლის საშუალებითაც ხდება იმის შემოწმება, თუ რა ხარისხით მოხდა დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევა). პროგრამის შეფასებისადმი მიძღვნილ ზოგიერთ სახელმძღვანელოში ამ ტერმინს "პროგრამის თეორიის" სახელითაც მოიხსენიებენ.

პროგრამების შემუშავება ყოველთვის განსაზღვრული მოთხოვნების გათვალისწინებით ხდება. ამ მოთხოვნებში იგულისხმება სოციალური და ეკონომიკური ამოცანები და ის პრობლემები, რის გადაჭრასაც პროგრამა ისახავს მიზნად. ევროკომისიის მიერ⁷ მიღებული ლოგიკური და სტრატეგიული მიდგომის შესაბამისად, ეს ამოცანები შესაძლოა დაიყოს:

ზოგად ამოცანებად, რომლებიც საბოლოო შედეგების სახით გამოიხატება.

- განსაზღვრულ ამოცანებად, რაც შუალედური შედეგების სახით გამოიხატება.

საოპერაციო ამოცანებად, რაც შეეხება დაგეგმილ დანახარჯებსა და პროდუქტს.

სტრუქტურული მიდგომა შემდეგი საფეხურებისაგან შედგება: (1) პროგრამის აღწერა; (2) მისი ამოცანებისა და იმ მოთხოვნათა განმარტება, რის შესრულებასაც პროგრამა ისახავს მიზნად; (3) პროგრამულ საქმიანობებსა და შედეგებს შორის შესაძლო მიზეზობრივი კავშირის განსაზღვრა; (4) შედეგების შესაძლო დონის განსაზღვრა, რისი შეფასებაც შესაძლებელია (შუალედური და/ან საბოლოო შედეგები); (5) შედეგების ინდიკატორებისა და კრიტერიუმების განსაზღვრა, რაც გამოყენებული იქნება ეფექტურობის შეფასებისათვის; (6) იმ ფაქტორების განსაზღვრა, რამაც შესაძლოა ზემოქმედება იქონიოს შედეგებზე. ჩანართში 15.2. მოცემულია პროგრამის შეფასებასთან დაკავშირებით ამგვარი ლოგიკური და სტრატეგიული მიდგომის მაგალითი, რაც ევროკავშირის მეთოდოლოგიას ეყუანება.

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრის სისტემების მსგავსად, რაც "ა" ნაწილში იყო აღწერილი, აუცილებელია შესაბამისი ინდიკატორების შემუშავება.

მიკუთვნების პრობლემა, რაც დაკავშირებულია იმის განსაზღვრასთან, თუ რა ხარისხით გახდა პროგრამა მიღებული შედეგების მიზეზი, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროგრამათა შედეგების შესაფასებლად. პროგრამის შეფასებისათვის აუცილებელია შედეგების პროგრამის გეგმიურ მაჩვენებლებთან ან დადგენილ კატეგორიებთან შედარება. თუ პროგრამის მიზნები და ამოცანები ნათლად არის ჩამოყალიბებული (რაც საბიუჯეტო სტრატეგიის ფორმულირებისას უნდა მოხდეს), მათი შეფასება გაცილებით მარტივი ხდება.

ბ. სხვა ძირითადი საკითხები

სქემაში 15.1. მოცემულია ლოგიკური სქემა და ის ძირითადი საკითხები, რაც შესწავლილი უნდა იქნას ფუნქციონირების ეფექტურობის შეფასებისას. ამ ძირითადი საკითხების დაჯგუფება შემდეგ კატეგორიებად არის შესაძლებელი:

მუდმივი აქტუალობა. რა ხარისხით შეესაბამება პროგრამა სახელმწიფო პრიორიტეტებს? რა ხარისხით არის პროგრამის ამოცანები კვლავაც აქტუალური? შეესაბამება თუ არა საქმიანობები და საოპერაციო პროდუქტი პროგრამის მიზნებს და რამდენად არიან ისინი დაკავშირებული პროგრამის ამოცანებთან და სხვა მოსალოდნელ შედეგებთან?

სასარგებლოება. შეესაბამება თუ არა პროგრამის მოსალოდნელი ზემოქმედება მოსახლეობის მოთხოვნებს?

მჭვრადობა. რა ხარისხით არის მოსალოდნელი ის, რომ პროგრამის განხორციელების შედეგად მიღებული დადებითი ცვლილება მისი შეწყვეტის შემდეგაც გაგრძელდება?

ჩანართი 15.2. პროგრამის შეფასებისადმი ლობიკური და სემინარული მიდგომის ვაგალითი

	მონაწილეობის კანონზომიერება	კონტროლს დაქვემდებარებული ინდიკატორები
ხაზოლო შედეგები	თანამედროვე, ცრმო და გამჭვირვალე საბანკო სექტორი, რაც ხასიათდება რისკისა და ფულადი ანაზღაურების სრულყოფილი პროპორციულობით	კომერციული ბანკების საქმიანობის რეიტინგი
შუალედური შედეგები	კომერციული ბანკების სიციუსლისუნარიან ინსტიტუტებად გარდაქმნა და რეორგანიზაცია, აგრეთვე მათი პრივატიზებისათვის მომზადება	პრივატიზებულ ბანკთა რაოდენობა ბანკების საქმიანობის რეიტინგი, უიმელო ვალების კოეფიციენტი, რეზერვების დონე და ა. შ. გარანტიების მიღება მაკორექტირებელი ქმედებების განხორციელების გეგმა ბანკების ორგანიზაციული სტრუქტურა
ხაოპერაციო ამოცანები	გადამზადებული ადმინისტრაცია და პერსონალი	მოქმედი მოწყობილობები
პროდუქტი	სასელმძღვანელოები ახალი ორგანიზაციული სტრუქტურა დამონტაჟებული მოწყობილობა მაკორექტირებელ ქმედებათა გეგმები გარდაქმნის გეგმები	გარდაქმნის განხილული გეგმები ადმინისტრაციის მიერ მიღებული ორგანიზაციული სტრუქტურა გადამზადებულ თანამშრომლობათა რაოდენობა
დანახარჯი	ტექნიკური დახმარება (ტრენინგი, პრივატიზების პროცესის დაწყებადღე ვარეული დახმარება და ა. შ.)	კონტრაქტორებისა და კონსულტანტების მიერ ტექნიკურ დახმარებაზე დასარჯული დღეების რაოდენობა

- **ეფექტურობა.** რამდენად ეკონომიურად და ეფექტურად მოხდა სხვადასხვა დანახარჯის პროექტად გარდაქმნა?

შედეგობა. შესრულდა თუ არა პროგრამის ამოცანები? რა სარგებელი და ზოგადი შედეგები (როგორც მოსალოდნელი, ისე მოულოდნელი) გამოიწვია პროგრამის განხორციელებამ? ეთხვევა თუ არა იგი სხვა პროგრამებს?

დანახარჯების ეფექტურობა. არსებობს თუ არა ის ალტერნატიული გადაწყვეტილებები ან პროგრამები, რომელთა საშუალებითაც მოხდებოდა სასურველი ამოცანებისა და შედეგების უფრო ნაკლები დანახარჯებით მიღწევა? არსებობს თუ არა არსებული პროგრამების უფრო ნაკლები დანახარჯებით განხორციელების გზა?

ამ საკითხებთან ერთად, შეფასების გაკეთებისას უნდა განისაზღვროს, მოახდინა თუ არა პროგრამის განხორციელებამ უარყოფითი ზემოქმედება, რაც “უქმი ტვირთის”, “შეცვლის” და “ჩანაცვლების” შედეგების სახელობით მოიხსენიება. “უქმი ტვირთი” იმ შედეგებს შეეხება, რომლებიც იმ შემთხვევაში იარსებებდა. თუ პროგრამა საერთოდ არ განხორციელდებოდა. მაგალითად, ზღაპრული გადაშვადების პროგრამა, რაც მიზნად ისახავს უმუშევართა დასაქმებას, სარგებელს მოუტანს ზოგიერთ იმ ადამიანს, რომლებიც აღნიშნულ გადაშვადებას ამ პროგრამის გარეშეც გაივილიდა. შეცვლა და ჩანაცვლება იმ სიტუაციის აღწერისათვის გამოიყენება, სადაც პროგრამით მისაღები სარგებლის მიღება (რაც განიზნულია განსაზღვრულ პირზე, ვგუფზე ან სფეროზე) მხოლოდ სხვა პირების, ვგუფებისა და სფეროებისათვის უარყოფითი შედეგების ხარჯზე ხორციელდება. მაგალითად, იმ პროგრამის შემთხვევაში, რომელიც ითვალისწინებს უმუშევართა სუბსიდირებას, ჩანაცვლებას ადგილი ექნება იმ შემთხვევაში, თუ იმ საწარმოში, რომელიც სარგებელს იღებს პროგრამიდან, სუბსიდირებული მუშახელი არასუბსიდირებული ადგილებს დაიკავებს. შეცვლას ადგილი ექნება სუბსიდირებით მოხარბებულ იმ საწარმოში, რომელიც მოახრებებს სხვა ფირმების შესყიდვას, თუკი ისინი (სხვა ფირმები) ამ სქემაში არ მონაწილეობენ. ამგვარად, მონაწილე ფირმაში შექმნილი სამუშაო ადგილებით მოხდება სხვა ფირმებში დაკარგული სამუშაო ადგილების კომპენსირება.

3. შეფასების განხილვის მომზადება

შეფასების განხილვის ორი ძირითადი ფაზა არსებობს. ესენია:

სქემის შემუშავება. ძირითადი საკითხების განსაზღვრა და ინფორმაციის შეგროვებისა და ანალიზისათვის მეთოდოლოგიის შემუშავება.

განხორციელება. მონაცემების შეგროვება და ანალიზი, იმ ანგარიშის პროექტის შედგენა, სადაც წარმოდგენილია მოკლეების დასკვნები და რეკომენდაციები.

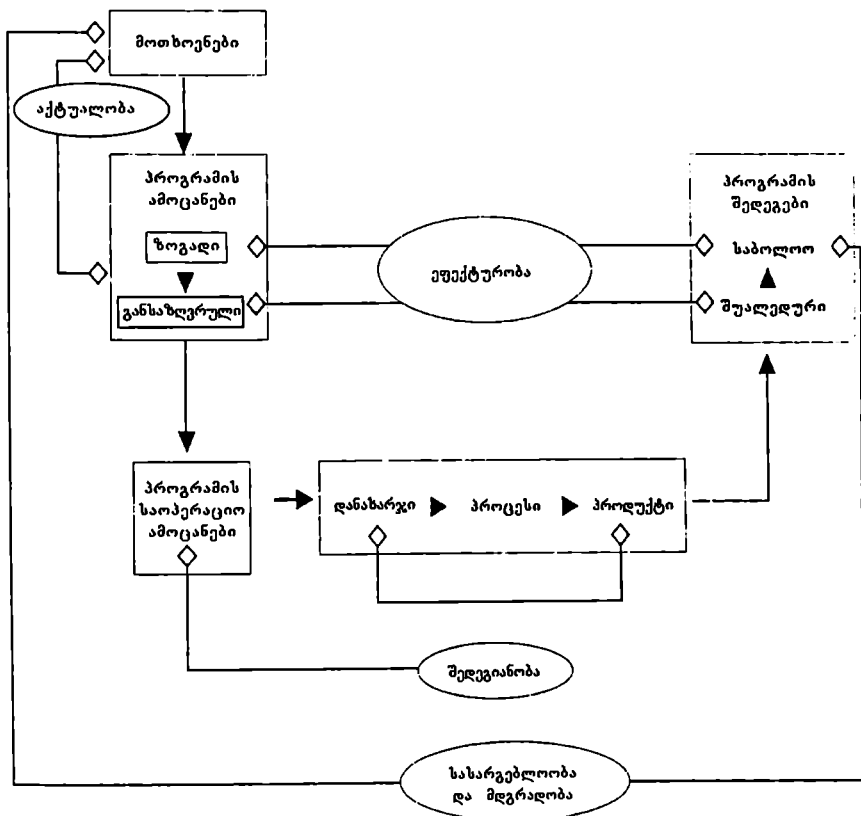
პროგრამის შეფასების თემაზე შექმნილი სახელმძღვანელოების უმეტესობაში ზახანსმულია გვემის შემუშავების ფაზის მნიშვნელობა. შეფასების განხილვის მომზადების ძირითადი ეტაპებია:

შეფასების მიზნების განსაზღვრა. უმნიშვნელოვანესი კითხვა შემდეგში მდგომარეობს: რა მიზნით არის შეფასების პროცესი წამოწყებული: მმართველობის, სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის თუ ანგარიშვალდებულების გასაუმჯობესებლად?

პროგრამის შეფასების ზღვრების დადგენა. როცა პროგრამა რამდენიმე ამოცანასა და მიზნობრივ ვგუფს მოიცავს, ზოგჯერ შესაძლოა ეფექტური იყოს (გაწეული დანახარჯების მხრივ) პროგრამის ზოგიერთი ასპექტის შეფასების შეზღუდვა.

იმ კითხვების განსაზღვრა, რომლებიც უნდა დაისვას. თუ განხილვის მიზანი ძირითადად მმართველობის გაუმჯობესებაა, მაშინ ყურადღება უნდა გამახვილდეს პროგრამის განხორციელებისა და მომსახურების გაწევის შემოწმებაზე. თუ ფასდება ანგარიშვალდებულების საკითხი, განხილვისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს პროგრამის ეფექტურობაზე. გადაწყვეტილების მიმღებებთან უკუკავშირების

სქემა 15.1. პროგრამის კანონზომიერება, ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა და პროგრამის შეფასება



ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომები

შირის უზრუნველყოფის მიზნით, შეფასება უნდა მოიცავდეს ღანახარჯების ეფექტურობის ანალიზსა და პროგრამის აქტუალობისა და სასარგებლოობის შეფასებას.

პროგრამის კანონზომიერების განსაზღვრა.

კატეგორიების დადგენა. შეფასება გულისხმობს პროგრამის "ღირებულების" განსაზღვრას. აქ იგულისხმება იმის დადგენა, თუ რა ხარისხით არის პროგრამა "კარგი" ან "ცუდი". საჭიროა არსებობდეს წინასწარ განსაზღვრული და გამჭვირვალე კატეგორიები იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას ამ შეფასებების პრობითობის თავიდან აცილება.

ანალიზური დღის წესრიგის შედგენა. დღის წესრიგი შედგება შეფასების სქემის განსაზღვრის, მონაცემთა შეგროვების მეთოდოლოგიისა და მათი ანალიზის ტექნიკისაგან. შეფასების სქემასა

აღწერილობის მეთოდები, რაც გამოყენებული იქნება ინფორმაციის შეგროვებისათვის და იმ შედეგების შესახებ დასკვნების გაკეთებისას, რომლებიც შეიძლება მიეწეროს პროგრამას. გვემის სქემა დამოკიდებული იქნება როგორც მოსალოდნელი ინფორმაციის, ისე მიღებული მონაცემების ანალიზის ტიპზე.

მაპოვებელი ინფორმაციის შემოწმება. პროგრამის შეფასების სამუშაოების უმეტესობისათვის მონიტორინგის სისტემა ინფორმაციის მოპოვების უპირველესი წყარო უნდა იყოს. თუმცა, შესაძლოა საჭირო გახდეს სხვა სტატისტიკური წყაროების, კითხვარების, მოკვლევების და ა. შ. მიმოხილვა.

სამუშაო გეგმის მომზადება და შეფასების ხარვეზების განსაზღვრა.

თეორიული მადლის მომზადება.

შეფასების შერჩევა.

4. შეფასების გეგმა

ა. არსებობს თუ არა ოქროს წესი?

შეფასების განხილვის მომზადების რამდენიმე გზა არსებობს. მათი განხილვა აუცილებელია შეფასებისათვის შესაფერისი სტრატეგიის განსაზღვრისათვის. შეფასების შესახებ არსებულ ლიტერატურაში ფართოდ არის განხილული განსაზღვრული მეთოდისა თუ მიდგომის დადებითი და უარყოფითი მხარეები. თუმცა, როგორც ჩემინსკი (1995) აღნიშნავს:

შეფასების მეთოდის შერჩევა, ისევე როგორც საჭირო ინსტრუმენტებისა და მონაცემების არსებობა, უფრო დასმულ საკითხზეა დამოკიდებული, ვიდრე განსაზღვრული მეთოდის თვისებებზე. გულისხმობს თუ არა დასმული საკითხი მეთოდის აღწერას, ან მის მიზეზ-შედეგობრივ განხილვას? აღწერით მოკვლევაში არ შეიქმნება ისეთი პრობლემები, რაც მაგალითად ექსპერიმენტულ მეთოდებს უკავშირდება. რაც შეეხება მიზეზ-შედეგობრივ მოკვლევას, ამ შემთხვევაში შესაძლოა გამოყენებული იქნას სხვადასხვა მეთოდი (რაც დასმულ საკითხზეა დამოკიდებული). უფრო საკითხის, ვიდრე მეთოდის ასეთ მიზანმიმართულებას იმ გზით მივყავართ, რისკენაც ისედაც წავიდოდით ინდივიდუალური მეთოდების სისუსტის გამო (ანუ დამხმარე საშუალებების ძიება და არსებული მეთოდის განმტკიცება). მაგალითად, მოკვლევის ზედაპირულობის შევსებას დამატებითი კონკრეტული შემთხვევების შესწავლით ეცდილობთ, სტატისტიკური დროითი რიგის ანალიზის დახვეწას მოკვლევის ან რამდენიმე გამოკითხვის ჩატარებით ვახერხებთ, ან პროცესის შეფასებას შედეგების შესახებ ჩატარებულ მოკვლევაში ვაერთიანებთ. ყურადღების გამახვილებამ უფრო საკითხზე, ვიდრე მეთოდზე გარკვეულწილად ვაგვათავისუფლა მეთოდოლოგიის შერჩევისას დაკავშირებული საკითხებისაგან და ახალი დატვირთვა შესძინა პლურალიზმს, რაც ვერ თავსდება შეფასების იმ მეთოდთან, რაც ახლო წარსულში არსებობდა.

როგორც ევროკავშირის შეფასების შესახებ არსებულ სახელმძღვანელოში (ევროკომისია, 1997) ლა-კონურად არის ჩამოყალიბებული: "ოქროს წესი: ასეთი რამ არ არსებობს".

შეფასების განხილვის მომზადების გეგმისადმი არსებული შესაძლო მიდგომები, ასევე მონაცემების შეგროვებისა და ანალიზის მეთოდები ქვემოთ არის მოკლედ განხილული. შეფასების მეთოდების უფრო ტექნიკური და დეტალური განხილვის გაცნობა შესაძლებელია ამ თემაზე შექმნილი მრავალრიცხოვანი ლიტერატურის დახმარებით.

ბ. ექსპერიმენტული და კვაზი-ექსპერიმენტული გეგმები⁸

პროგრამის შეფასებისას აუცილებელია იმის გააზრება, თუ რა შედეგები მოიტანა პროგრამამ. ამ მიზნისათვის ყველაზე გავრცელებული მიდგომა პროგრამის შედეგების შეფასებაა იმ შედეგების საპირისპიროდ, რაც ამ პროგრამის განუხორციელებლობის შემთხვევაში იქნებოდა მიღებული. რადგან შეუძლებელია ამ პირობითი შედეგის უშუალო დაკვირვება, შეფასებელმა უნდა გამოიყენოს გარკვეული ტექნიკა, რათა

განსაზღვროს ის არაუაქტიური შედეგები, რასთან დაპირისპირებითაა მოხდება პროგრამის ზემოქმედების შეფასება.

შეფასების ექსპერიმენტული ტექნიკა მიზნად ისახავს იმ შედეგების უკეთ განსაზღვრას, რაც შეიძლება უშუალოდ მიეწეროს პროგრამას. ექსპერიმენტული ტექნიკა სახელმწიფო პროგრამების (განსაკუთრებით სოციალური პროგრამების) მიმართ იყენებს საბუნებისმეტყველო მცენიერების მეთოდოლოგიას. ექსპერიმენტული სქემა გულისხმობს პროგრამის ბენეფიციარების ორ ჯგუფად შერჩევის გარეშე განაწილებას. ეს პროცესი მიზნად ისახავს ამ ორი ჯგუფის რაც შეიძლება დაახლოებას. ერთი ჯგუფი, რომელიც "ექსპერიმენტული ჯგუფის" ან "შემსრულებელი ჯგუფის" სახელით მოიხსენიება, შესამოწმებელ პროგრამაში მონაწილეობს, ხოლო მეორე ჯგუფი, ანუ "საკონტროლო ჯგუფი" კი მასში არ მონაწილეობს. ექსპერიმენტის სწორად წარმართვის შემთხვევაში, ორი ჯგუფის შედეგების სხვაობა შეიძლება მიეწეროს პროგრამის ან სტრატეგიის ზემოქმედებას.

შეფასების განხილვას, რომელიც ექსპერიმენტულ სქემას ეფუძნება, ის უპირატესობა აქვს, რომ მის შედეგებში ნდობის ხარისხი ყოველთვის უფრო დიდი უნდა იყოს. საუბედუროდ, ხშირად ძალზე რთულია ასეთი სანდო შედეგების მოპოვება. საკონტროლო და შემსრულებელი ჯგუფების სრული შედარებითობის მიღწევა არ არის ადვილი. ექსპერიმენტული სქემები პროგრამის დაწყებისთანავე უნდა განხორციელდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, განსხვავება იარსებებს მათ შორის, ვინც სარგებელი მიიღო პროგრამიდან და ვინც ასეთი რამ არ მოუღია. საკონტროლო ჯგუფების ცნებამ შესაძლოა ეთიკური პრობლემები შექნას. მაგალითად, შეიძლება არაკანონიერად და არათიკურად ჩათვალოს სოციალური შედეგების მხოლოდ ერთი ჯგუფისათვის დაწესება.

ამ სირთულეებს რამდენიმე ტიპის კვაზიექსპერიმენტული ტექნიკის გამოყენებამდე მივყავართ. უფრო "რთული" კვაზიექსპერიმენტული სქემა გულისხმობს წინასაპროგრამო და პროგრამის შემდგომ შედარებებს არაეკვივალენტურ საკონტროლო ჯგუფთან. ეს მიღწევა ზემოთ აღწერილი ექსპერიმენტული მეთოდების მსგავსია. თუმცა, საკონტროლო ჯგუფის შერჩევის მეთოდი ნაკლებად მკაცრია და შესაძლებელია სტატისტიკური ტექნიკის გამოყენება იმისათვის, რომ ორ ჯგუფს შორის თავდაპირველი განსხვავებები მოისოსოს. სხვა ტექნიკა, რომელიც შეიძლება გამოყენებული იქნას, მოიცავს სტატისტიკური დროითი რიგის ანალიზს და რამდენიმე ჯგუფს შორის პროგრამის დასრულების შედეგად მიღებული შედეგების შედარებას. პირველი მათგანი გულისხმობს სტატისტიკური დროითი რიგის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებასა და ანალიზს იმისათვის, რომ განისაზღვროს ის ცვლილებები ან მიმართულებები, რომლებიც შეიძლება მიეწეროს სტრატეგიას ან პროგრამას.

გ. მიზეზობრივი მოდელი

ზემოთ აღწერილი ექსპერიმენტული მოდელების მიმართ არსებული ალტერნატიული მიდგომა მიზეზობრივი მოდელების გამოყენებას გულისხმობს. ასეთი მოდელების საშუალებით არის მცდელობა განისაზღვროს სხვადასხვა ფაქტორების (დამოუკიდებელი ცვლადები) ზემოქმედება სახელმწიფო სტრატეგიის ან პროგრამის (დამოკიდებული ცვლადები) შედეგებზე. თავად პროგრამა ერთ-ერთი ის ფაქტორია, რომელიც განსაზღვრავს ამ შედეგებს. შესაძლებელია გამოყენებული იქნას მოდელის ისეთი განსხვავებული ტიპები, როგორიცაა სიმულაციის; დანახარჯისა და პროდუქტის; მკროეკონომიკური; მკროეკონომიკური და სტატისტიკური მოდელები. მაგალითად, ზოგიერთი მოდელი გამოიყენება ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდების პოლიტიკის შედეგების შეფასებისათვის. გამოთვლადი საერთო თანასწორობის მოდელი (CGE) ზოგჯერ შემოსავლების გადანაწილებაზე საგადასახლო პოლიტიკის ან პროგრამების ზემოქმედების შეფასებისათვის გამოიყენება. მიზეზობრივი მოდელები ძირითადად იმ სიტუაციაში გამოიყენება, სადაც უკვე არსებობს დამოუკიდებელ და დამოკიდებულ ცვლადებს შორის ურთიერთობის ფაქტები. თუმცა, ასეთი მოდელების გამოყენება სარისკოა და სიფრთხილეა საჭირო. როცა მოდელი კარგად არ არის ჩამოყალიბებული და არ ეფუძნება ცვლადებსა და პარამეტრებს შორის არსებული ურთიერთობის სრულყოფილ ანალიზს, მისმა შედეგებმა შესაძლოა შეცდომაში შეგვიყვანოს. ზოგადად, მიზეზობრივი მოდელები გამოყენებული უნდა იყოს, როგორც შეფასების სხვა მეთოდების დამატება.

დ. ეკონომიკური შეფასება

ეკონომიკური შეფასებით ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა ხარჯებსა და სარგებელზე. იგი დამოკიდებულია

ბლად ტარდებია, ან შეფასების სხვა მეთოდების დამატებლად გამოიყენება. ამგვარად, დანახარჯებისა და სარგებლის, ასევე დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზის მეთოდების გამოყენება შესაძლებელია პროგრამის დასრულების შემდგომ იმისათვის, რომ შეფასდეს, თუ რამდენად გაამართლა ფაქტორმა სარგებელმა პროგრამის ფაქტორი ხარჯები.

ე. არამიზეზობრივი მიდგომები

ზოგიერთ შემთხვევაში არსებობს არაპირდაპირობის პრობლემა, რაც ართულებს პროგრამასა და მის შედეგებს შორის უშუალო კავშირის დამყარებას. განსაზღვრული შედეგები შეიძლება ნაწილობრივ იყოს პროგრამის ზემოქმედების ნაყოფი, თუმცა, პროგრამაზე ზემოქმედების მოხდენა გარეშე ფაქტორებსაც შეუძლია, რაც აღნიშნულ შედეგებს იწვევს. მაგალითად, ხშირად შეიძინება ის, რომ იმ ქალაქებს, რომლებსაც ვზატეკცილების მშენებლობაში გარკვეული გამოცდილება აქვთ მიღებული, უფრო სწრაფი ეკონომიური განვითარება ახასიათებთ, ვიდრე სხვა ქალაქებს. თუმცა, ეს შეიძლება გამოწვეული იყოს იმ ფაქტით, რომ ვზატეკცილის მარშრუტი იმ მიზნით შეირჩა, რომ მაღალი ეკონომიკური პოტენციალის მქონე ქალაქებს მომსახურებოდა. ვერც ექსპერიმენტული მიდგომა და ვერც მიზეზობრივი მოდელი ვერ გადაჭრის არაპირდაპირობის პრობლემას.

ასეთ შემთხვევებში ხშირად იყენებენ პრაგმატულ მიდგომას. შეფასებისას არ არის არაფაქტობრივი შედეგების განსაზღვრის მცდელობა, არამედ ზდება პროგრამის დეტალური აღწერა და დაინტერესებული პირების გამოკითხვის ჩატარების, კონკრეტულ შემთხვევათა შესწავლის, ლოკუმენტების ანალიზის, ექსპერტების მიერ შეფასებების და ა. შ. აქტუური გამოყენება. სხვადასხვა დაინტერესებული პირების ქცევის განსაზღვრება და იმის ახსნა, თუ როგორ ზემოქმედებას ახდენს იგი პროგრამულ პროცესებსა და შედეგებზე შეიძლება შუქი მოაწოდოს არსებულ მიზეზობრივ კავშირებს. იგი მნიშვნელოვანია სტრატეგიული ამოცანების წარმატებით განსორციელებისათვის.

კვლევითი და საბრუნველ (R&D) პროგრამების შეფასებისას აღიარებული უნდა იქნას ის ფაქტი, რომ თავისი ბუნებით ასეთი პროგრამების შედეგები გაურკვეველია. და მართლაც, შედეგები წინასწარვე განსაზღვრული რომ იყოს, მათი კვლევის საჭიროებაც არ იარსებდა. განხილვა ამ სფეროში შეფასების ტექნიკად გამოიყენება. მას გარკვეული წვლილის შეტანა შეუძლია პროგრამის დასრულების შემდგომ შეფასებაში იმასთან დაკავშირებით სწორად მოხდა თუ არა რისკების შეფასება პოტენციურ სარგებელთან მიმართებაში.

ნატურალისტური (ან ხარისხობრივი) შეფასების მეთოდები იმ პრინციპს ეფუძნება, რომ მსოფლიო სოციალურად არის მოწყობილი და მუდმივად იცვლება ინდივიდების ურთიერთქმედების გამო. ასეთი მიდგომა შეიძლება მისაღები იყოს იმ შემთხვევაში, როცა შემფასებელს წინასწარ არა აქვს დაეალებული შედეგების შეფასება და მომზადებულია დაინტერესებულ პირებთან მუშაობისათვის იმის განსასაზღვრად, შესაბამისი "ფაქტები" ობიექტურად არის დასაბუთებული ან მიზეზობრივად განსაზღვრული, თუ არა. ამ მიდგომის შესაბამისად, შეფასებით შეუძლებელია ობიექტურად "სწორი" პასუხების უზრუნველყოფა. ამის მაგივრად, შესაძლებელია დაინტერესებულ პირებს შორის კონსენსუსის მიღწევის ხელშეწყობა მექანიზმის როლის შესრულება. ნატურალისტური შეფასების მეთოდები გულისხმობს მონაწილეობის ზედამხედველობას, ეთნოგრაფიულ მეთოდებს, არაფორმალური გამოკითხვის პროცედურებს, კონკრეტული შემთხვევების შესწავლას და ა. შ. სახელმწიფო სექტორში პოლიტიკური მასშტაბების მნიშვნელობა სხვადასხვა დაინტერესებული პირების როლის განსაზღვრის საკითხს ართულებს. ასე, რომ ნატურალისტური მიდგომის ელემენტების გამოყენება სხვა მეთოდებთან ერთად შესაძლოა უფრო მისაღები იყოს, ვიდრე წმინდა ნატურალისტური მოკვლევის ჩატარება.⁹

პროგრამის ბენეფიციარების მონაზრებათა შეფასება სულ უფრო ფართოდ გამოიყენება შეფასების განხილვისას. იგი გულისხმობს მონაწილეობის ზედამხედველობას, ხარისხობრივ გამოკითხვას და მასთან დაკავშირებულ ტექნიკას, რათა შეფასდეს ბენეფიციართა არჩევანი. ასეთი მიდგომების საშუალებით შესაძლებელია შინა მუქერნობებისა და საზოგადოების ღონეებზე მრავალი ისეთი ფაქტორის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, რაც ხარისხობრივი ტექნიკის უმეტესობის მოქმედების არეალის მიღმა.¹⁰

5. მონაცემთა შეგროვება და ანალიზი¹

მას შემდეგ, რაც შეთანხმდება ზოგადი მდგომა და შეფასების განხილვის სქემა, შემდგომი ეტაპი მგომარობის იმ მონაცემების განსაზღვრაში, რაც აუცილებელია საჭირო ინფორმაციის მოპოვებისათვის. მონაცემები ის ფაქტები და სტატისტიკაა, რისი დაკვირვება და ჩაწერაც არის შესაძლებელი. იმის განსაზღვრა, თუ რა მონაცემებია უფრო მნიშვნელოვანი, წინ წამოსწევს განსაზღვრისა და მიკუთვნების საკითხებს, რაც “ა” ნაწილში იქნა განხილული და ფუნქციონირების უწყვეტობის განსაზღვრას შეეხებოდა.

თუ შეუძლებელია სანდო მონაცემების მეორადი წყაროდან მოპოვება, აუცილებელია ხდება პირველადი მონაცემების შეგროვება. თუმცა, პირველადი მონაცემების შეფასება უფრო ძვირი დაედება, ვიდრე მეორადი მონაცემების მოპოვება, ამიტომ უმჯობესია, თუ იგი თავიდან იქნება აცილებული. პირველადი მონაცემების მოპოვების გეგმა ჩვეულებისამებრ მოიცავს შეგროვების ტექნიკის შერჩევას (მაგალითად, როგორცაა დაკვირვება ან კვლევები), განსაზღვრის ტექნიკის შემუშავებას (მაგალითად, როგორცაა კითხვარები, გამოკითხვის სახელმძღვანელოები და დაკვირვების აღწერის ფორმები) და შერჩევითი მეთოდის გეგმის მომზადებას.

კერძო შემთხვევების შესწავლა ხდება მაშინ, როცა საბიუჯეტო თუ პოლიტიკური მიზეზების გამო შეუძლებელია სრულყოფილი ნიმუშის შერჩევა, ან როცა აუცილებელია დეტალური მონაცემების მოპოვება. ასეთი შესწავლა საშუალებას აძლევს შემფასებელს ჩატაროს დეტალური ანალიზი და შესაბამისად, მოიპოვოს სასარგებლო ინფორმაცია შემდგომი ანალიზისათვის. კერძო შემთხვევები შეიძლება ასევე შესწავლილი იქნას განსაზღვრული საქმიანობებისა და პროექტების გამოკვლევის მიზნით, რისი საშუალებითაც შემფასებელი შეძლებს პროგრამის შესახებ საჭირო ინფორმაციის მოპოვებას. კერძო შემთხვევათა შესწავლა შეიძლება შეიძინოს იმის გამო, რომ მისი საშუალებით შესაძლებელია ორგანიზაციის ფუნქციონირების ან პროგრამის განხორციელების შედარება “სასარგებლო პრაქტიკასთან”.

ანალიზის ტიპისა და არსებული მონაცემების მიხედვით უნდა განისაზღვროს მონაცემთა ანალიზის განსაზღვრული მეთოდები (მაგალითად, როგორცაა დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი, მრავალმხრივი რეგრესია, დისპერსიის ანალიზი). სტატისტიკურ ანალიზში იგულისხმება რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მონაცემებით მანიპულაცია იმისათვის, რომ გაეყოფოს დასკვნები ცვლადებს შორის არსებული ურთიერთობის შესახებ. არასტატისტიკური ანალიზი ძირითადად ისეთ ხარისხობრივ მონაცემებზე დაკვირვებით ხორციელდება, როგორცაა საქმიანობის ან პროცესების დეტალური აღწერა ან ვგუფურვი განხილვების ჩანაწერები. არასტატისტიკური ანალიზის რამდენიმე ტიპი არსებობს (შინაარსის ანალიზი, ინდუქციური ანალიზი და ა. შ.). არასტატისტიკური მონაცემების ანალიზი მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული შემფასებლის პროფესიონალურ შეფასებებზე.

შეფასების განხილვის დასკვნების შესახებ ანგარიშის წარდგენა ხშირად გულისხმობს დიდი მოცულობის მონაცემების შემოკლებული სახით წარდგენას. სტატისტიკური ცხრილების შედგენა, გრაფიკული გამოხატვა და ისეთი მარტივი სტატისტიკური ანალიზი, როგორცაა საშუალო მნიშვნელობა ან დისპერსია, შესაძლოა გამოყენებული იქნას მონაცემთა ძირითადი მახასიათებლების გამოსავლენად.

6. შეფასების ანგარიშები

იმ ინფორმაციის მაგალითი, რაც ჩართული უნდა იყოს შეფასების ანგარიშში 15.3. ჩანართშია მოცემული. თუმცა, ამ ანგარიშების სტრუქტურა უნდა შეესაბამებოდეს შეფასების განხილვის განსაზღვრულ მიზნებსა და ანგარიშით მოსარგებლეთა მოთხოვნებს. უნივერსალური გამოყენების მოდელი არ არსებობს.

7. მეთოდთან და განხორციელებასთან დაკავშირებული პრობლემები

მეთოდოლოგიური პრობლემები დამახასიათებელია შეფასებისათვის. თუმცა, მათი გადაჭრა შესაძლებელია მაშინ, როცა დადგენილია გარკვეული შეზღუდვები და სწორად ხდება საკითხების დაყენება. ამისათვის აუცილებელია განსაზღვრული ცოდნა და უნარ-ჩვევები, რისი უზრუნველყოფაც შესაძლებელია თანამშრომელთა გადამზადებით და დამოუკიდებელი ექსპერტებისათვის შეფასების ჩატარების დაჯავლებით. თუმცა, ასეთი პრობლემები არ გულისხმობს იმას, რომ შეფასების განხილვა უსარგებლო საქმიანობაა. იმ

შეზღვევაშიც კი, როცა შეფასება ვერ უზრუნველყოფს განსაზღვრულ პასუხებს, მისი საშუალებით ხდება სახელმწიფო პოლიტიკისა და პროგრამების შესახებ წარმართული დისკუსიებისათვის სასარგებლო ინფორმაციის მიწოდება.

ა. სირთულეები და საფრთხე

მიზეზობრიობასთან დაკავშირებული პრობლემები ზოგადად დამახასიათებელია სოციალური მეცნიერებებისათვის. მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დადგენა ძალზე იშვიათად არის შესაძლებელი, რადგან ყველა ცვლადის კონტროლი ნაკლებად ხერხდება. ექსპერიმენტული შეფასების სქემა ზშირად რთული, ძვირი და ხანგრძლივია და ხანდახან შეუძლებელიც კია მისი პრაქტიკაში გამოყენება. მაშინაც კი, როცა ექსპერიმენტული შეფასების სქემა გამოიყენება, ექსპერიმენტის პრობლემების ფარგლებს გარეთ შედეგების განზოგადება, როგორც წესი, არასაიმედოა. მიზეზობრივი კავშირები პროგრამასა და შედეგებს შორის ზშირად ნათლად არ არის განსაზღვრული (ეს ძირითადად ხდება განსაზღვრისა და მიკუთვნების ზემოთ აღნიშნული პრობლემების გამო).

კიდევ ერთი სირთულე დაკავშირებულია იმის გადაწყვეტასთან, გამახვილდეს თუ არა ყურადღება მხოლოდ პროგრამის ოფიციალურად აღიარებულ ამოცანებზე (ანუ იმაზე, რაც ჩართულია სახელმწიფო პოლიტიკის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტებებში), თუ პროგრამის ყველა შედეგი იქნას შესწავლილი. ეს უკანასკნელი მიდგომა პროგრამის შედეგების შესახებ უფრო დეტალურ სურათს იძლევა, თუმცა უფრო რთულია და მის განხორციელებას დიდი დრო სჭირდება. პროგრამის შეფასებისათვის განსაზღვრული ვადების დაწესება რთულია, მაგრამ მას გადაწყვეტი მიიშენელობა ენიჭება, რადგან შესაბამის შედეგებს საკმარისი დრო სჭირდება დასამუშავებლად. თუმცა, ინფორმაციის სასარგებლოება შეიძლება შემცირდეს, თუ მოხდება შეფასების პროგრამის შეცვლა იქამდე, ვიდრე დასრულდება შეფასების შესახებ ანგარიშის შედეგის ან შესაძლებელი იქნება შეფასების დასკვნების გამოყენება.

იმის განსაზღვრა, შესაძლებელია თუ არა შეფასების დასკვნების განზოგადება, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაშინ, როცა შეფასებამ განსაზღვრული წვლილი უნდა შეიტანოს მომავალ სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებში. თუმცა, არ არის აუცილებელი, რომ ის პრობლემები, რომელშიც პროგრამა განხორციელდა, მომავალი პრობლემების განმსაზღვრელი იყოს.

ბ. წარმატებული შეფასების კრიტერიუმები

შეფასების განხილვის დასკვნები შესაბამისი საკითხების დეტალურ მიმოხილვას უნდა ეფუძნებოდეს. შემფასებელი უნდა შეეცადოს, რომ შესაფასებელი საკითხების შესახებ რაც შეიძლება დეტალური სურათი დახატოს და იმ ფარგლებში შეისწავლოს ისინი, რის საშუალებასაც დრო და არსებული ფინანსური რესურსები იძლევა. თუმცა, მნიშვნელოვანია ყურადღების მასშტაბურობაზე გამახვილება. თუ მასშტაბურობა აღნიშნული საკითხების უფრო დეტალურ ანალიზს შეეწირება, გაკეთებული დასკვნები შესაძლოა ზუსტად იყოს ჩამოყალიბებული, მაგრამ მაინც ვერ იყოს სრულყოფილი.

იმის გათვალისწინებით, რომ შეფასება გადაწყვეტილებათა მიღების დამხმარე პროცედურაა, შეფასების შესაფერისი მეთოდის შერჩევის კრიტერიუმებით უზრუნველყოფილი უნდა იქნას სასარგებლო ინფორმაციის მოპოვება. აქ იგულისხმება იმ გარემოს შეფასება, სადაც წარმოდგენილი უნდა იყოს შეფასების შედეგად გაკეთებული დასკვნები.

შეფასების მეთოდის შემუშავებისას აუცილებელია ისეთი ძირითადი მომენტების გათვალისწინება, როგორცაა განხორციელებადობა, ხელმისაწვდომობა და ეთიკური საკითხები. მიდგომა განხორციელებადად ითვლება იმ შემთხვევაში, თუ მისი განხორციელება ეფექტურად არის შესაძლებელი უარყოფითი შედეგების გარეშე დადგენილი დროის საზღვრებში. ხელმისაწვდომობა შეეხება შეფასების განხორციელების ხარჯებს, იმ მეთოდის გამოყენება, რომელზეც ყველაზე ცუდი ვარიანტი იქნება მოცულობის, შესაძლოა ძალზე ძვირი დაჯდეს. ობიექტურობას გადაწყვეტი მიიშენელობა ენიჭება შეფასების განხორციელებისას. მკითხველისათვის ყოველთვის ნათელი უნდა იყოს ის, თუ რას ეყრდნობა გაკეთებული დასკვნები (შეგროვებული მონაცემების თვალსაზრისით). შეფასების შესახებ არსებული ინფორმაცია და მონაცემები ისე უნდა შეგროვდეს, გაანალიზდეს და წარმოდგენილი იქნას, რომ სხვების მიერ ჩატარებულმა მსგავსმა პროცედურებმა იგივე შედეგები მოიტანოს. ზშირად შემფასებლებს სთხოვენ შემკვეთი კლიენტისათვის

ჩანართი 15.3. შეფასების ანგარიშის სტრუქტურის მაგალითი

მოკლე შინაარსი

საერთო ანგარიშის მიმოხილვა და შეჯამება
არჩეული შეფასების მეთოდების სუსტი და ძლიერი მხარეები.

შესავალი

- პროგრამის აღწერა მოთხოვნების, ამოცანების, მიზნების სისტემების და ა. შ. თვალსაზრისით.
- გარემო, რომელშიც ხორციელდება პროგრამა.
- შეფასების მიზანი მასშტაბებისა და შეფასების ძირითადი საკითხების თვალსაზრისით.
- სხვა ჩატარებული მოკვლევების აღწერა.

კვლევის მეთოდოლოგია

- კვლევებისა და მონაცემთა შეგროვების სქემა და განხორციელება.
- მონაცემთა ანალიზი.

შეფასების შედეგები

- ანგარიშები.
- დასკვნები.
- რეკომენდაციები.

დანართები

- თეორიული მოდელი.
- დამატებითი ცხრილები.
- ციტირებული ლიტერატურის ჩამონათვალი და წყაროები.
- ტერმინთა განმარტებითი ლექსიკონი.

წყარო: ევროკომისია (1997).

რჩევებისა და რეკომენდაციების მიცემას. ასეთ სიტუაციაში მნიშვნელოვანია გაიმიჯნოს მოკვლევის ობიექტური დასკვნები და თავად შეფასების შედეგად ან სხვა საინფორმაციო წყაროების დახმარებით (მაგალითად, რეგორიკა სტრატეგიული დირექტივები) შემუშავებული რეკომენდაციები. როცა დასკვნები გაურკვეველია, მნიშვნელოვანია, რომ ზუსტად იქნას მითითებული, თუ რის საფუძველზე არის ისინი გაკეთებული.

შეფასების სრულად გამოყენებას შესაძლოა წინააღმდეგობები შეხვდეს. პოლიტიკოსები ხშირად არ იძლევიან პოლიტიკის გარკვეული სფეროების შეფასების, შეფასების დასკვნების განხილვის ან სტრატეგიული მიზნების ზუსტად ჩამოყალიბების საშუალებას. ხელმძღვანელებს კი შეიძლება კრიტიკის შექმნა. ქვეყნების უმეტესობაში შეფასებას მხარდაჭერა და კომპაგები სჭირდება. ამასთვის კი აუცილებელია გადაწყვეტილების მიმღებთა და დანტერესებულ პირთა შორის შეფასების განხორციელების პროცესში დიალოგის წარმოება. დანტერესებული პირები ისინი არიან, ვისაც ანტერესებო შეფასების შედეგები. საჭიროა მათი კონსულტაციების მიღება საკითხების განსაზღვრისას და შეფასების დაგეგმვისას. რადგან მათ მოეხოველებათ შემფასებლისათვის მონაცემების მიწოდება. ისინი მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ შედეგების ინტერპრეტაციისა და რეკომენდაციების ცხოვრებაში გატარებისას. თუმცა, დანტერესებული პირები ზოგჯერ გრძნობენ, რომ მათ ინტერესებს შეფასების სახით საფრთხე ექმნება. თუ მათი მხარდანი აქტიური წინააღმდეგობა იქნება, ამან შესაძლებელია პროექტის ჩამოშორება.

8. შეფასების როლი გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში

შეფასების კულტურის ჩამოყალიბებას დრო სჭირდება. OECD-ის წევრ სახელმწიფოებში ასეთი სამუშაოები სისტემატურად არ ხორციელდება. ამიტომ არ არის რეკომენდებული, რომ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა მიზნად დაისახონ შეფასების დეტალური სისტემის შეშუშავება. ამ ქვეყნებს უფრო მაღალი პრიორიტეტულობის ამოცანები აქვთ განსახორციელებელი ისეთ სფეროებში, როგორცაა ეფექტური გარე აუდიტის სისტემის შექმნა.

თუმცა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა ცვლილებები უნდა შეიტანონ აგრეთვე ხარჯვითი პროგრამების შემადგენლობაში, ხოლო შეფასების საშუალებით კი მოხდეს იმ ინფორმაციისა და ანალიზის უზრუნველყოფა, რაც აუცილებელია ასეთი ცვლილებებისათვის ნიადაგის მოსამზადებლად. ამგვარად, რამდენიმე ქვეყანაში სასარგებლო იქნება შეფასების განხილვის მომზადება ისეთ სფეროებში, როგორცაა სოციალური დახმარება, ჯანდაცვა ან განათლება.

შეფასების განხილვის ინსტიტუციონალური ღონისძიებები სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. ჩანართში 15.4. ნაჩვენებია ევროკავშირის ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში არსებული ღონისძიებების მაგალითები. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში შესაძლებელია ცენტრალურ დონეზე (ალბათ ფინანსთა სამინისტროში) დაფუძნდეს მცირე ერთეული, რომელიც დარგობრივ სამინისტროებს გაუწევს საექსპერტო და მეთოდოლოგიურ დახმარებას. იგი ასევე დაეხმარება მათ შეფასების ჩატარებასა და თეორიული მოდელის მომზადებაში.

ჩანართი 15.4. შეფასებისათვის აუცილებელი ინსტიტუციონალური ღონისძიებები

საფრანგეთი. შეფასების ეროვნული საბჭო დაფუძნდა 1999 წელს. იგი პასუხისმგებელია დარგობრივი სამინისტროებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ შემუშავებული წინადადებების საფუძველზე წლიური შეფასების პროგრამის მომზადებაზე. ეს საბჭო დაკომპლექტებულია მეცნიერებისაგან, სხვა ექსპერტების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებისაგან. შეფასებასთან დაკავშირებულ მოკვლევებს შეფასების ეროვნული საბჭო აფინანსებს და აქვეყნებს. ეროვნული საბჭოს მიერ კოორდინირებული საქმიანობების გარდა, დარგობრივი სამინისტროები და სექტორული შეფასების კომიტეტები ასევე ახორციელებენ შეფასებასთან დაკავშირებულ მოკვლევებს.

ნიდერლანდები. დარგობრივი სამინისტროების ფარგლებში არსებული საბიუჯეტო დირექტორატები პასუხს აგებენ პროგრამების შეფასების კოორდინირებაზე და აუცილებელი რჩევების, მითითებებისა და საექსპერტო დახმარების უზრუნველყოფაზე. ისინი ადგენენ შეფასების პროგრამებს ინდივიდუალური პროექტებისათვის, ხელს უწყობენ სტრატეგიის პერიოდულ შეფასებას და აკონტროლებენ ჩატარებული ანალიზის ხარისხს. სხვა დირექტორატები ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით უზრუნველყოფენ დახმარებას, როგორცაა პერსონალისა და ორგანიზაციის მართვა, აუდიტი და კანონმდებლობა. აუდიტორი სასამართლო განიხილავს შეფასების მეთოდოლოგიის ხარისხს, შეფასებასთან დაკავშირებული კვლევების ორგანიზებასა და მართვას, აგრეთვე აქვეყნებს ანგარიშებს აღნიშნულ საკითხებზე.

დიდი ბრიტანეთი. შეფასებასთან დაკავშირებული ორგანიზაციული ღონისძიებები მრავალფეროვანია და "პოლიცენტრისტული" ხასიათი გააჩნია. ეროვნული აუდიტორი ოფისი, აუდიტორი კომისია, ზაზინა, დარგობრივი სამინისტროები, აღმასრულებელი უწყებები და მრავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ატარებს შეფასებას. არ არსებობს ერთი განსაზღვრული ორგანიზაცია, რომელიც პასუხისმგებელია ამ საშუალების კოორდინირებაზე მიუხედავად იმისა, რომ ზაზინამ გამოაქვეყნა მითითებების შემკველი რამდენიმე დოკუმენტი. შეფასება მაღალ დონეზე მიმდინარეობს ზოგიერთ სფეროში, ხოლო შეფასების დასკვნები ხშირად გამოიყენება სტრატეგიული პრიორიტეტების განსაზღვრისა და ბიუჯეტის მართვისას.

წყაროები:

საფრანგეთი: Conseil Scientifique de l'évaluation (1998).

ნიდერლანდები: OECD (1999).

დიდი ბრიტანეთი: ტაივისტოკის ინსტიტუტისა და Conseil Scientifique de l'évaluation-ის ერთობლივი სემინარი, პარიზი, 1998 წლის იანვარი.

შენიშვნები

¹ ბულალტერ-ექსპერტთა კანადის ინსტიტუტი, 1995.

² "ევროკავშირის დანახარჯების პროგრამების შეფასება", ევროკომისია, 1997.

³ იქ, სადაც სახელმწიფო პროგრამები სხვადასხვა რეგიონებსა და რაიონებში არსებული ინსტიტუტების ქსელით იმართება (მაგ.: სკოლები ან სოციალური უზრუნველყოფის ოფისები), შესაძლებელია დაწესდეს "შიდა კატეგორიები", ანუ სკოლა "ა" შეიძლება შედარებული იქნას "ბ" და "გ" სკოლებთან. ეს ტექნიკა გამოიყენება ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა დიდი ბრიტანეთი და ემსახურება შიდა ბაზრის შექმნას, კონკურენციის ხელშეწყობას და მომსახურების სტანდარტების დახვეწას ისეთ სფეროებში, როგორცაა ჯანდაცვა, განათლება, გადასახადების ამოღება და სოციალური დანახარჯების გადახდა.

⁴ ამოღებულია ტილის ნაშრომიდან (1995). იხ. აგრეთვე ლაიკერმანის ნაშრომი (1993b).

⁵ იხ. OECD (1999).

⁶ მაგალიტად, საფრანგეთში "სახელმწიფო სტრატეგიის შეფასება" მოიცავს როგორც პროგრამების, ისე სტრატეგიის შეფასებას (Conseil Scientifique de l'évaluation, 1996).

⁷ ევროპულ საზოგადოებათა კომისია (1997).

⁸ იხ. კანადის საზოგადოებრივი სამუშაოებისა და სახელმწიფო მომსახურების სამინისტრო (2000), ასევე ვალადისისა და ბამბერგერის (1994) ნაშრომები.

⁹ მაგალითისთვის იხ. ვაისის (1998) წლის ნაშრომი, განსაკუთრებით თავი II "ხარისხობრივი მეთოდების" შესახებ.

¹⁰ სკეირი (1995) აცხადებდა, რომ შეფასების გაკეთებისთვის ასეთი ინფორმაცია გამოყენებული უნდა იქნას ექსპერიმენტული ან კვალიმეტრიული შეფასების კონტექსტში.

¹¹ კანადა, საზოგადოებრივი

შეჯამება – ნაწილი IV

საკანმო საკითხები

1. საბუღალტრო აღრიცხვა

საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების ფექტურ სისტემებს გადამწყვეტი როლი ენიჭებათ ბუღალტრის მართვის, ფინანსური ანგარიშგაღებულებისა და სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღებისათვის.

საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველი შეეხება იმ პრინციპებს, რომლებიც განსაზღვრავს, თუ როდის უნდა იქნას აღიარებული ოპერაციები ან მოვლენები ფინანსური ანგარიშგების მიზნებისათვის. საბუღალტრო აღრიცხვის სექტრი მოიცავს როგორც საკასო, ისე დარიცხვის მეთოდს, მათ შორის კი არსებობს მოდიფიცირებული საკასო და მოდიფიცირებული დარიცხვის მეთოდის რამდენიმე ვარიანტი.

საკასო მეთოდით დანახარჯების აღიარება გადახდის ეტაპზე ხდება. ყურადღება მახვილდება ნაღდი ფულის მოძრაობაზე და საღაროს ნაშთზე. საკასო მეთოდით წარმოებული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის დამხმარე ელემენტებია ვალდებულებათა საბუღალტრო აღრიცხვა, ვალდების აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით, რაც აკმაყოფილებს შესაბამისობის კონტროლისა და მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ძირითად მოთხოვნებს. საკასო მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვის გავრცელებული მოდიფიკაცია ფისკალური წლის დასრულების შემდგომ “დამატებითი” პერიოდის განმავლობაში (მაგალითად, 30 ან 60 დღე) საბუღალტრო წიგნების არდახურვაა.

სრული დარიცხვის მეთოდი კომპიუტერიული საწარმოების საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემების მსგავსია და ევლვა ვალდებულებასა და აქტივს აღიარებს. აქტივებზე გაწეული ხარჯების აღიარება ხდება მაშინ, როცა ისინი მომსახურების გაწევისათვის გამოიყენება. ამგვარად, ხდება ცვეთისა და ზარალის აღრიცხვა.

დარიცხვის მეთოდები აუცილებელია იმ ხარჯებით პროგრამების მთლიანი ხარჯების შესაფასებლად, რომლებიც მოიცავს პერიოდის განმავლობაში შეზღუდული საქონლის, მომსახურების, სასაქონლო-მატერი-ალური მარაგებისა და აქტივების გამოყენებას (ანუ ცვეთას). მთლიანი ხარჯების განსაზღვრა სასურველია იმ უწყებებისათვის, რომლებიც კომპიუტერულ (ან ნახევრად კომპიუტერულ) საქმიანობებს ეწევიან ან ახდენენ საკუთარი ხარჯების მთლიანად ან ნაწილობრივ ამოღებას ხარჯებლობაზე დაწესებული მოსაკრებლად.

პროგრამის მთლიანი ხარჯების შესაფასებლად აუცილებელია ზედნადები ხარჯების გათვალისწინებაც, რომლებიც შესაძლოა სხვა პროგრამებზეც ნაწილდებოდეს. თუმცა, მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანა ახორციელებს ამ პროცედურას სახელმწიფოებრივ დონეზე.

პრაქტიკაში დარიცხვის მეთოდის მრავალი მოდიფიცირებული ვარიანტი არსებობს. ეს იმიტომ ხდება, რომ სხვა სირთულეებთან ერთად, სრული დარიცხვის მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვის წარმოება ადვილ საქმეს არ წარმოადგენს. ამგვარად, ზოგიერთი ქვეყანა დარიცხვის მეთოდს იყენებს ვალდებულებების აღრიცხვისათვის, თუმცა ფიზიკური აქტივები, რომლებიც მომავალში იქნება გამოყენებული შემწისთანავე “ნაშიფერება”. დარიცხვის მეთოდის ეს მოდიფიკაცია არ შეიძლება იქნას გამოყენებული პროგრამის მთლიანი ხარჯების შესაფასებლად. საკასო მეთოდთან შედარებით მას მოკლევადიანი ვალდებულებების აღების და არა გადახდის მომენტში დარიცხვის უპირატესობა აქვს. უფრო ზოგადად კი, მისი საშუალებით

ხდება ვალდებულებათა შეფასების უზრუნველყოფა. ასეთი მიდგომა აკმაყოფილებს სახელმწიფო საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემის ძირითად მოთხოვნებს, რაც საერთაშორისო სტანდარტებს შეესაბამება.

ალიარებულ ეროვნულ ანგარიშთა სტანდარტები (SNA93 და ESA95) სრული დარიცხვის მეთოდით აღირიცხება, ხოლო ვეროკავშირის წევრი სახელმწიფოები კი ეროვნულ ანგარიშებს ESA95-ის შესაბამისად ამზადებენ. თუმცა, ამჟამად სრული დარიცხვის მეთოდი სახელმწიფო საფინანსო ანგარიშების წარდგენისას სისტემატურად არ გამოიყენება ვეროკავშირის ქვეყნებში. მთავრობები ცდილობენ საკუთარი საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემები არსებულ მოთხოვნებს მორგონ. ამიტომ საბუღალტრო აღრიცხვის მრავალი მეთოდოლოგია და სისტემა არსებობს.

მიუხედავად იმისა, თუ რა მეთოდოლოგიური საფუძველი იარსებებს, საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემას შემდეგი თვისებები უნდა გააჩნდეს:

საბუღალტრო აღრიცხვის შესაფერისი პროცედურები, ოპერაციათა სისტემატური აღრიცხვა, უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და საბანკო ანგარიშებთან პერიოდული შედარებების გაკეთება.

ხარჯებთან და შემოსავლებთან დაკავშირებული ყველა ოპერაციის (მათ შორის ფონდებიდან, ავტონომიური უწყებებიდან და უცხოური ფინანსური დახმარებიდან (მათ შორის ვეროკავშირის ბიუჯეტიდან) გაწეული დანახარჯები) მსგავსი მეთოდოლოგიის გამოყენებით აღრიცხვა.

- დანახარჯთა ფუნქციონალური და ეკონომიკური კატეგორიების მიხედვით კლასიფიკაცია.

ნათლად განსაზღვრული საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები.

რეგულარულად შედგენილი ანგარიშები.

შესაბამისი სისტემა ხარჯებით ციკლის ყველა ეტაპზე (ვალდებულება, შემოწმება და გადახდა) ასიგნებათა გამოყენების აღრიცხვისათვის ("საბიუჯეტო საბუღალტრო აღრიცხვა").

"არაძირითადი ანგარიშებიდან" ან ვალდებულებითი ანგარიშებიდან წარმოებული ოპერაციების გამჭვირვალე ანგარიშება.

ანგარიშთა გვემა წარმოადგენს ოპერაციათა და მოვლენათა (გადახდები, შემოსავლები, ცვეთა, ზარალი და ა. შ.) კლასიფიკაციას მათი ეკონომიკური, სამართლებრივი ან საბუღალტრო ბუნების მიხედვით. იგი განსაზღვრავს ბუღალტერიის მიერ მთავარი საბუღალტრო წიგნის ორგანიზებას. დეტალური ანგარიშთა გვემის შედგენა აუცილებელია სხვადასხვა უწყებებიდან მიღებული მონაცემების კონსოლიდირებისათვის.

აუცილებელია არსებობდეს ასიგნებათა გამოყენების აღრიცხვის ("საბიუჯეტო/ასიგნებათა საბუღალტრო აღრიცხვის") შესაფერისი სისტემა. ოპერაციები ხარჯებით ციკლის თითოეულ ეტაპზე უნდა აღირიცხოს. აქ იგულისხმება საბიუჯეტო ანგარიშებს (კერძოდ: საბიუჯეტო რესურსების ანგარიში (მაგ.: ასიგნებები და პროპორციული განაწილება/განაწილება); ვალდებულებები; დანახარჯები შემოწმების ეტაპზე და გადახდის ანგარიშები) შორის მოძრაობის აღრიცხვა. ყველა ოპერაცია საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სისტემის მიხედვით განსაზღვრულ კატეგორიებს ხარჯებით ციკლის თითოეულ ეტაპზე უნდა მიეკუთვნოს. დანახარჯები მიწოდების დამოწმებისთანავე უნდა აღირიცხოს. გრძელვადიანი და დიდი მოცულობის კონტრაქტებისათვის საფინანსო ანგარიშებში აუცილებელია ვალდებულებების დანახარჯებისაგან გამოყენება. ამასთანავე, აუცილებელია ყველა შეკვეთის (შესრულებულის თუ შეუსრულებლის) მონიტორინგი.

აუცილებელია არსებობდეს ვალდებულებების, გაუთვალისწინებელი ვალდებულებებისა და ფინანსური აქტივების შესახებ დეტალური რეგისტრაციის სისტემა. ამ მიზნისათვის:

ვალდების აღრიცხვა GAAP-ის შესაბამისად დარიცხვის მეთოდით უნდა ხორციელდებოდეს.

დავალიანებები უნდა აღირიცხოს (იმ ქვეყნებში, სადაც შესაფერისი საბუღალტრო სისტემა არ

არსებობს, ამისათვის აუცილებელია დამხმარე რეესტრების შექმნა იმისათვის, რომ გაკონტროლდეს ასეთი დავალიანებები. თუმცა, ეს არ უნდა იყოს განხილული მხოლოდ დროებით ღონისძიებად იქამდე, ვიდრე არ მოხდება იმ სისტემის განხორციელება, რომლის საშუალებითაც დანახარჯები შემოწმების ეტაპზე აღირიცხება).

დავალიანებათა გარდა უნდა აღირიცხოს სხვა ვალდებულებები (მაგალითად, საქონის ვალდებულებები).

- აუცილებელია გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების გაცხადება და ფისკალური რისკების შეფასება.
- აუცილებელია ფინანსური აქტივების (მაგალითად, სესხების) აღრიცხვა.

აუცილებელია აქტივთა რეესტრების შექმნა და რეგულარული განახლება, მიუხედავად იმისა, თუ რა საფუძველზე იწარმოებს ფინანსური ანგარიშგება.

2. ანგარიშგების სისტემები

ანგარიშგების სისტემა იმგვარად უნდა იყოს შემუშავებული, რომ დააკმაყოფილოს ანგარიშებით მოსარგებლეთა სხვადასხვა ვაგუფების (საზოგადოება, პარლამენტი, უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი, საბიუჯეტო ხელმძღვანელები, სტრატეგიული გადაწყვეტილების მომხმარებელი და ა. შ.) მოთხოვნები. ანგარიშგების მინიმალური მოთხოვნები მოიცავს:

- ბიუჯეტის მართვის ანგარიშებს, სადაც ასახული იქნება ასივნიებებსა და მუხლებში არსებული მობრუნება (განაწილება, დამატებითი ზარჯთაღრიცხვები, ტრანსფერები და ა. შ.). ეს ანგარიშები ყოველთვიურად უნდა გამოქვეყნდეს.

პარლამენტისათვის წარსადგენ ანგარიშვალდებულების ანგარიშს, კერძოდ, იმ საბოლოო ანგარიშს, რომელიც უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტს უნდა გადაეცეს.

- საფინანსო ანგარიშებს, რომლებიც უნდა მოიცავდეს: გენერალური მთავრობის კონსოლიდირებულ ანგარიშებს, დავალიანებებისა და გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების შესახებ ანგარიშებს, კრედიტებს და გრძელვადიან ვალდებულებებს.
- საბიუჯეტო პოლიტიკის შედეგების შეფასების შესახებ ანგარიშებს, მათ შორის დარგობრივი სამინისტროებისა და სახელმწიფო უწყებების ანგარიშებს მათი ფინანსური საქმიანობის შესახებ, საინვესტიციო დანახარჯების შესახებ სპეციალურ ანგარიშებს.

3. ფინანსური მართვის სისტემები

მმართველობითი საინფორმაციო სისტემები მმართველობითი კონტროლის ძირითად ელემენტს წარმოადგენს. ისინი უზმარება სამინისტროებს/უწყებებს საკუთარი პროგრამების შედეგიან და ეფექტურ მართვაში, რაც კანონის შესაბამისად უნდა ხორციელდებოდეს. ისინი თავად უნდა იყოს ეფექტური და რენტაბელური.

სახელმწიფო ფინანსური მართვის სისტემების საფუძველი მთავარი საბუღალტრო წიგნის წარმოებაა, სადაც აღრიცხული იქნება სახსრების ყველა შემოდინება და გადინება და მოხდება ასეთი ოპერაციების შესახებ ანგარიშგება. ინტეგრირებული მიდგომით, სხვა საინფორმაციო სისტემები უნდა განვიხილოთ, როგორც ამ ძირითადი სისტემების დამხმარე სისტემები, რომლებიც შეესაბამება მონაცემთა გაცვლის სტანდარტებს.

4. გარე აუდიტი

გარე აუდიტი მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს ფინანსური მართვისათვის. იგი უნდა მოიცავდეს სახელმწიფო ორგანოების მიერ განხორციელებულ ყველა სახელმწიფო საფინანსო ოპერაციას მიუხედავად იმისა, ჩართულია თუ არა ისინი ბიუჯეტში. გარე აუდიტი მოხნად ისახავს: (1) ოპერაციათა სისწორის განსაზღვრას და იმ კანონდარდვევითა გამოვლენას, რომლებიც სახელმწიფო სახსრების ბიუჯეტად გამოყენებას უკავშირდება;

(2) ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშებისა და სხვა ფინანსური მონაცემების საიმპლემენტაციის დადგენას; (3) არაფექტურობის ფაქტების გამოვლენას; (4) სახელმწიფო სექტორის ერთეულთა ფინანსური საქმიანობისა და პროგრამის შედეგების შესახებ საიმპლემენტაციის წარმოდგენას; (5) უფრო ზოგადად კი, კომპლექსურად იმისთან დაკავშირებით, თუ რამდენად შეესაბამება ღირებულება გადახდილ თანხას. აუდიტორმა შეიძლება წარადგინოს რეკომენდაციები ამ სფეროებში საქმიანობისა და სისტემის განმტკიცებასთან დაკავშირებით.

ეფექტური აუდიტისათვის აუცილებელია: (1) აუდიტორის დამოუკიდებლობა იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული შესაძლებელი ერთეულთან რამე ურთიერთობა; (2) პროფესიული უზარმაზრობა, რაც საჭიროა სხვადასხვა სფეროების შესამოწმებლად; (3) აუდიტორი სტანდარტები, რაც შეესაბამება საერთაშორისო ნორმებს. უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა ძირითადად მიიღწევა პარლამენტის წინაშე მათთვის პასუხისმგებლობის დაკისრებით, კონსტიტუციასა და კანონებში მათი ძალაუფლების, აუდიტორი სამუშაოს მასშტაბების განსაზღვრის გზით.

აუდიტის შემდეგი ტიპები არსებობს:

შესაბამისობის აუდიტი, რომელიც გულისხმობს ინდივიდუალური ოპერაციების შემოწმებას და დადგენას, არსებობს თუ არა ამ ოპერაციების განხორციელებაზე შესაბამისი ნებართვები და მოიპოვება თუ არა დამადასტურებელი საბუთები. ამგვარი აუდიტის ჩატარება შეუძლიათ შიდა აუდიტორებს, თუმცა, მთავრობამ შეიძლება SAI-ს დაევალოს ამ სფეროში სტანდარტების მოზადება და აუდიტორი პროცედურების ეფექტურობის დამოწმება.

კანონთან შესაბამისობის აუდიტი, რომელიც გულისხმობს ანგარიშვალდებული ერთეულების ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმებას, ფინანსურ აუდიტს, მმართველობითი კონტროლის შემოწმებას და შიდა აუდიტს. აუდიტის ეს სახეობები მოიცავს ასიგნებათა ანგარიშების და მთავრობის სხვა საფინანსო ანგარიშების გადახედვას, ასევე, დასკვნის წარდგენას იმისთან დაკავშირებით, თუ რამდენად ზუსტად არის შედგენილი ისინი.

ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი, რომელიც შეისწავლის მთლიან ერთეულს, საქმიანობას ან პროგრამას იმისათვის, რომ მოხდეს ოპერატიული ეფექტურობის გაუმჯობესების გზების შეთავაზება.

5. ფუნქციონირების ეფექტურობის მონიტორინგი და შეფასება

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრისა და პროგრამის შეფასების ძირითადი მიზნებია: პროგრამების მართვის გაუმჯობესება, გაზრდილი ანგარიშვალდებულება და გადაწყვეტილებათა მიღების უფრო დახვეწილი პროცედურა. მათი საშუალებით ხდება პროგრამების შედეგების შესახებ ინფორმაციის მიღება იმისათვის, რომ გაუმჯობესდეს მათი განხორციელება.

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა ძირითადად მიმართულია პროგრამებისა და საქმიანობების შედეგანობისა და ეფექტურობის შეფასებაზე. ეფექტურობა არის დამოკიდებულება პროგრამის ან საქმიანობის შედეგად წარმოებულ საქონელსა და მომსახურებას (პროდუქტი) და მათი წარმოებისათვის გამოყენებულ რესურსებს (დანახარჯი) შორის. ეფექტურობა იზომება პროდუქტის ერთეულზე გაწეული დანახარჯებით. ეფექტურობა იმ განსაზღვრული მასშტაბით, რასაც პროგრამები დასახული ამოცანებით ან შედეგებით აღწევენ. სახელმწიფო მომსახურების გაწევისას კლიენტის/მომხმარებლის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე ორიენტირებული კულტურის განვითარება OECD-ის წერილ სახელმწიფოების უმრავლესობაში რეფორმის დღის წესრიგშია შეტანილი. რამდენიმე ქვეყანამ უკვე შეიქმნა მომსახურების ხარისხის განსაზღვრის პრაქტიკული ღონისძიებები.

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა შესაძლოა რამდენიმე ისეთ მიზანს ემსახურობდეს, როგორცაა მმართველობის მუდმივი გაუმჯობესება, პროგრამის განხორციელების ზედამხედველობა, შიდა და გარეშე ანგარიშვალდებულების განმტკიცება. გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში იგი სასარგებლო ინფორმაციას იძლევა, თუმცა, იგი ვერ იქნება გამოყენებული უშუალოდ რესურსების განაწილებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღებისას.

ფუნქციონირების ეფექტურობა განისაზღვრება დანახარჯის, პროდუქტის, შედეგისა და “პროცესის” ინდიკატორების საშუალებით. (პროცესში იგულისხმება ის პროცედურა, რომლის დროსაც დანახარჯი პროდუქტად გარდაიქმნება). ფუნქციონირების ინდიკატორების შერჩევა დამოკიდებულია განსაზღვრულ ამოცანებზე. უნდა მოხდეს ამ ინდიკატორების დადგენილ კატეგორიებთან (მაგალითად, დაგეგმილ ამოცანებთან ან მსგავსი პროგრამის ან ორგანიზაციის ინდიკატორებთან) შედარება.

თუ ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა შედეგებზე ორიენტირებულ მმართველობით სისტემებში (მაგალითად, კონტრაქტებისთვის ან ფუნქციონირების ეფექტურობასთან დაკავშირებული სახელმწიფო სისტემებისთვის) ან ანგარიშვალდებულების მიზნებისათვის გამოიყენება, სიფრთხილეა საჭირო. მნიშვნელოვანია კარგად იქნას გააზრებული, თუ რა ზემოქმედებას მოახდენს ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრული ინდიკატორის გამოყენება. როგორც ცენტრალური დაგეგმვის ეკონომიკის მქონე ქვეყნების (რაც ნორმებთან არის დაკავშირებული), ისე საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების (რაც ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრასთან არის დაკავშირებული) მიერ მიღებული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ცუდად შემუშავებული ინდიკატორები იწვევს “მოკლევადიანობას” და “შეზღუდულობას”, რაც ხელის შეწყობის ნაცვლად აფერხებს ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესებას.

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა შეიძლება მიანიშნებდეს პროგრამის გარკვეულ სისუსტეებზე, თუმცა, იგი არ იძლევა ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რატომ გაჩნდა ასეთი პრობლემები ან რა ცვლილებების შტანაა აუცილებელი პროგრამებისა და საქმიანობების ამოცანებში. ამის გამო, აუცილებელია პროგრამის დეტალური შეფასება. პროგრამის შეფასება მიზნად ისახავს პროგრამის შედეგადანობისა და ეფექტურობის განსაზღვრას და მისი აქტუალობის, სასარგებლოობისა და მდგრადობის შეფასებას. პროგრამის შეფასება შეეხება პროგრამის უარყოფით შედეგებსაც (მაგალითად, როცა ერთი ჯგუფი სხვა ინდივიდებისა და ჯგუფების ხარჯზე იღებს დანხარებას).

პროგრამის შეფასებისათვის აუცილებელია არსებობდეს ფორმალური სტრუქტურა, რომელიც შექმნილი ელემენტებისაგან შედგება: (1) პროგრამის აღწერა; (2) მისი ამოცანებისა და იმ მოთხოვნათა განმარტება, რის შესრულებასაც პროგრამა ისახავს მიზნად; (3) პროგრამულ საქმიანობებსა და შედეგებს შორის შესაძლო მიზეზობრივი კავშირის განსაზღვრა; (4) შედეგების შესაძლო ღირის განსაზღვრა, რისი შეფასებაც შესაძლებელია (შუალედური და/ან საბოლოო შედეგები); (5) შედეგების ინდიკატორებისა და კრიტერიუმების განსაზღვრა, რაც გამოიყენებული იქნება ეფექტურობის შეფასებისათვის; (6) იმ ფაქტორების განსაზღვრა, რამაც შესაძლოა ზემოქმედება იქონიოს შედეგებზე.

შეფასების მრავალი მეთოდია ცნობილი, თუმცა არ არსებობს ოქროს წესი იმასთან დაკავშირებით, თუ რომელი მათგანი უნდა იქნას შერჩეული. არჩევანი უნდა მოერგოს შეფასების მიზანს.

ბ. რეფორმის მიმართულეებში

1. საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშების სისტემა

საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემათა მოთხოვნები სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. თუმცა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში რეფორმის პრიორიტეტული სფეროები მოიცავს:

საფონდო ოპერაციების კონსოლიდირებას (თუ ასეთი არსებობს) და იმის უზრუნველყოფას, რომ ყველა სახელმწიფო ერთეულმა ერთი და იგივე კლასიფიკაციის შესაბამისად წარადგინოს ანგარიშები.

ასიგნებათა და ხარჯვითი ციკლის თითოეულ ეტაპზე მათი გამოყენების აღრიცხვისათვის დეტალური სისტემის განხორციელებას, ასევე, გრძელვადიანი ვალდებულებების აღრიცხვას.

ვალდებულებების, გაუთვალისწინებელი ვალდებულებებისა და ფინანსური აქტივების აღიარებისა და ანგარიშების სისტემის შემუშავებას.

ამის სახელწოდებად, მნიშვნელოვანია აქტივთა რეესტრების შექმნა და მუდმივი განახლება დაწყებული იმ უწყებებიდან, სადაც ამის ყველაზე დიდი საჭიროებაა.

აუცილებელია შემუშავებული იქნას ანგარიშთა დეტალური გეგმა.

ყურადღება უნდა დაეთმოს აგრეთვე ფიზიკური აქტივების შეფასების მეთოდების დახვეწას და ეს დაიწყო იმ უწყებებში, სადაც ამის გაკეთება ყველაზე უფრო სასარგებლო იქნება (იმ უწყებებში, რომლებიც ხარჯებს სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებელი ინაზღაურებენ, ან აქტიურად იყენებენ აქტივებს (მაგ.: გზების შეკეთების პროგრამები)).

2. გარე აუდიტი

გარე აუდიტთან დაკავშირებით რეფორმის პრიორიტეტული სფეროები შემდეგს ვულისხმობს:

- უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის შექმნა, რომელიც ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს-აგან დამოუკიდებელი იქნება; იმის უზრუნველყოფა, რომ ეს ორგანო საკმარისად იქნება დაფინანსებული და აღჭურვილი და რომ თანამშრომლებს ჩუტარდებათ ტრენინგები თანამედროვე აუდიტური ტექნიკის გასაცნობად.
- წლიური ანგარიშების სისტემატური აუდიტი და აუდიტური დასკვნების პარლამენტისათვის წარდგენა.
ღირებულების გადახდილ თანხასთან შედარებით აუდიტის განხორციელება.

3. ფუნქციონირების ეფექტურობის მონიტორინგი და პროგრამის შეფასება

პროგრამისა და ტექნიკური ეფექტურობის გაუმჯობესებისათვის პირველი უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი სრულყოფილი საბიუჯეტო პროცესისა (როგორც ეს ამ წიგნის მეორე ნაწილში იყო განხილული) და ეფექტური მმართველობითი (შიდა) კონტროლის სისტემების განხორციელებაა. თუ აღნიშნული პირობები შესრულდება, მაშინ ფუნქციონირების ეფექტურობის საშუალებით შესაძლებელი იქნება ბიუჯეტის მართვის გაუმჯობესება. იგი შეიძლება შემდეგი მიმართულებებით განვითარდეს:

- პროგრამების მიხედვით ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების განსაზღვრა და პროგრამის განხორციელების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესში მონაწილე პირებისათვის სამინისტროების/უწყებების და გარკვეულწილად, ცენტრალურ დონეზე.
- ფუნქციონირების ეფექტურობის შესაფერისი ინდიკატორების დაწესება განსაზღვრული საქმიანობებისათვის რამდენიმე შერჩეული სექტორის ან პროგრამის ფარგლებში. პირველ ეტაპზე ყურადღება შესაძლოა გამახვილდეს სახელმწიფო მომსახურების გაწევის ხარისხზე.

შეფასების კულტურის ჩამოყალიბებას დრო სჭირდება, თუმცა, შეფასების საქმიანობათა განხორციელებას შეიძლება პროგრესული სახე ჰქონდეს, რაც მხოლოდ რამდენიმე ძირითადი პროგრამით დაიწყება (მაგ.: სოციალური დახმარებები, ჯანდაცვა, განათლება და სპეციალური საინვესტიციო პროგრამები). ცენტრალურ დონეზე შესაძლოა დაფუძნდეს მცირე ერთეული, რომელიც დარგობრივ სამინისტროებს გაუწევს საექსპერტო და მეთოდოლოგიურ დახმარებას. იგი დაეხმარება მათ შეფასების ჩატარებასა და თეორიული მოდელის მომზადებაში.

დენარტი I

პითხვარი სახელმწიფო ხარჯების მართვის სისტემების შესახებ¹

ა. შესავალი

კითხვარი შედგენილია გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების სახელმწიფო საბიუჯეტო სისტემების ტექნიკური ეფექტურობის შეფასების ხელშეწყობისათვის. ზოგიერთი კითხვა უკავშირდება ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხებს. კითხვარი გამოხსნულია ბიუჯეტის რეფორმატორების, ძირითადად, ფინანსთა სამინისტროების მოხელეებისათვის, რათა გაანალიზებული იქნას მიმდინარე ღონისძიებები და დაიგეგმოს აუცილებელი ცვლილებები. არაფორმალურად კითხვარის გამოყენება შესაძლებელია პრობლემების გაანალიზების მიზნით. იგი შეიძლება იყოს სისტემის ოფიციალური განხილვის საფუძველი, ხოლო კითხვარის გარკვეული ნაწილები კი განსაზღვრული საბიუჯეტო ქვესისტემების შეფასებას შეუწყობს ხელს. ზოგიერთი კითხვა განზრახ მეთოდებს, რათა გამარტივდეს შესაბამის შეფასებას. კითხვები, რომლებსაც ვარსკვლავი უბღვის წინ იმ სისტემებისათვის არის განკუთვნილი. რომლებიც უფრო "პროგრესულია".

კითხვარის სქემა ღონისძიებებზე ორიენტირებული. კითხვების უმეტესობა ითხოვს "დას" ან "არა" პასუხებს. უარყოფითი პასუხი იმას გულისხმობს, რომ განხილული უნდა იქნას ისეთი ღონისძიება, რომ შეეძლოს კითხვაში აღწერილი სიტუაცია. ეს იწვებს ერთგვარვან მიდგომას. თუმცა, შეიძლება გამოყენებული იქნას უფრო რთული, ორგანოვანი მიდგომა: პირველ ეტაპზე უნდა მოხდეს სისტემის დოკუმენტური ასახვა, სადაც გამოყენებული იწვება კითხვარში მოცემული საკითხები. მეორე ეტაპზე კი უნდა შეფასდეს სისტემის თითოეული ელემენტი ამ წიგნის და სხვა მასალების დახმარებით, ამავე დროს დაიგეგმოს ცვლილებები ეროვნული პრიორიტეტების შესაბამისად.

რადგან კითხვარი მიზნად ისახავს საკითხის დეტალურ შესწავლას, იგი შესაძლოა ზედმეტად დირექტიული ჩანდეს. ამის გამო, მკითხველებმა უნდა გაითვალისწინონ, რომ სასარგებლო პრაქტიკა უნდა მოერგოს ეროვნულ კონტექსტს, რაც პოლიტიკური პრიორიტეტების, ტექნიკური და რესურსებთან დაკავშირებული შეზღუდვების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს. ზოგიერთ კითხვაში აღწერილია განსაზღვრული ელემენტები, რომლებიც სასურველია არსებობდეს ყველა მთავრობაში. სხვა კითხვები კი, რომლებიც კითხვარში "პროგრესულად"² არის წოდებული შეიძლება იყოს განხილული მას შემდეგ, რაც მოხდება ძირითად კითხვებზე პასუხის გაცემა. ადგილობრივმა ექსპერტებმა უკეთ იციან, თუ რომელი ელემენტი არის საჭირო და დროული მათი ქვეყნისათვის იმის გათვალისწინებით, რომ მათ დიდი ძალისხმევა დასჭირდებოდათ საერთაშორისო გამოცდილების გასაცნობად, რომელიც ამ წიგნში არის შეჯამებული სახით წარმოდგენილი.

მუხუდვად იმისა, რომ ეს კითხვარი მიზნად ისახავს განსხვავებულ ეროვნულ სისტემებზე მორგებას, იგი შეფუძვებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის უმთავრესი პრინციპების დაცვით. შიკის (1999) აზრით, "ძირითადი პრინციპების შეფუძვება წლების მანძილზე ზღბობდა და ისინი საკმაო მდგრადობით გამოირჩევა. პრინციპები გულისხმობს დეტალურობას (ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს ყველა შემოსავალსა და ხარჯს); სიზუსტეს (ბიუჯეტში ასახული უნდა იქნას ფაქტორი ოპერაციები და სახსრების მოძრაობა); წლიურობას (ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს დროის განსაზღვრულ პერიოდს, ანუ ფისკალურ წელს); ნებართვას (სახელმწიფო სახსრების ხარჯვა კანონით დადგენილი ნორმების შესაბამისად უნდა მოხდეს) და გამჭვირვალობას (სახელმწიფომ დროულად უნდა გამოაქვეყნოს ინფორმაცია საგარეულო და ფაქტორ

ის მთავრობა, რომელიც კითხვარის დახმარებით დაგეგმავს აუცილებელ ცვლილებებს, ექნება ყველა საჭირო ტექნიკური ინსტრუმენტი, რაც აუცილებელია საბიუჯეტო საქმიანობის გაუმჯობესებისათვის და ფინანსური მართვის განმტკიცებისათვის. მეორეს მხრივ, მართო ტექნიკური ინსტრუმენტები ვერ იქნება სიტუაციის გაუმჯობესების გარანტია. ამისათვის აუცილებელია კარგად მომზადებული და ენთუზიაზმით აღსავსე თანამშრომლები და რაც ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანია, პოლიტიკური ნება და ძლიერი მმართველობა.

ბ. კითხვარი

ქვემოთ ჩამოთვლილი კითხვები შემდეგ ნაწილებად არის დაყოფილი:

- ა. საბიუჯეტო კანონმდებლობა.
- ბ. პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა.
- გ. ბიუჯეტის ზღვრები.
- დ. სახელმწიფო დეფიციტისა და ვალების განსაზღვრა და მონიტორინგი.
- ე. საშუალოვადიანი ფისკალური და საბიუჯეტო სქემები.
- ვ. საბიუჯეტო პროცესი.
- ზ. საინვესტიციო პროგრამების მომზადება და მართვა.
- თ. ბიუჯეტის შესრულება და მონიტორინგი.
- ი. საბუღალტრო აღრიცხვა და ანგარიშგება.
- კ. სახელმწიფო შესყიდვები.
- ლ. შიდა კონტროლი და შიდა აუდიტი.
- მ. ვეროკავშირის მოთხოვნები ფინანსურ კონტროლთან დაკავშირებით.
- ნ. გარე აუდიტი.
- ო. რეფორმის ორგანიზება და მისი განხორციელების შესაძლებლობები.

საბიუჯეტო კანონმდებლობა

ბიუჯეტის შედგენისათვის აუცილებელი სამართლებრივი ბაზა მოიცავს კონსტიტუციას, ბიუჯეტის ორგანულ კანონს, ხოლო ბევრ ქვეყანაში სხვა კანონებსაც, რომლებიც არეგულირებს, მაგალითად, ზაზინის ფუნქციას, ვალების მენეჯმენტს, ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსებსა და გარე აუდიტს. უფრო მეტიც, რადგან ძირითადი პრინციპები გათვალისწინებული უნდა იყოს საკანონმდებლო აქტებში, მრავალი დებულება შეიძლება ჩაიდოს მათში ან აღმინისტრაციულ პოლიტიკაში, რაც ქვეყანაში დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად უნდა მოხდეს. უფრო მეტი მოხერხებულობისათვის ეს კითხვარი კანონებს კოლექტიურად განიხილავს. კითხვარით მოსარგებლის პასუხისმგებლობა იქნება იმის განსაზღვრა, უნდა უკავშირდებოდეს თუ არა განსაზღვრული საკითხები ორგანულ კანონს (OBL), სხვა კანონს, დებულებას ან ბრძანებულებას.

კონსტიტუცია და კანონები:

1. ნათლად განმარტავს თუ არა სახელმწიფო სახსრების მნიშვნელობას და

განსაზღვრავს, რომ მათი მართვა OBL-ის შესაბამისად უნდა მოხდეს?

ზღუდავს დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების შექმნას და შესაძლებელს ხდის მათ ჩამოყალიბებას მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, რაც დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტის საშუალებით ხორციელდება?

ამტკიცებს სახელმწიფო ანგარიშებს, როგორც ეს “თ” პუნქტშია ქვემოთ მოცემული, სადაც მოხდება სახელმწიფო სახსრების გადახდა და ხარჯების გაწევა, რაც მხოლოდ პარლამენტის მიერ დამტკიცების შემდეგ არის შესაძლებელი?

2. ხელს უწყობს თუ არა პარლამენტს და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის დამყარებას, როგორც ეს "გ" მუხლშია აღწერილი?
3. ხელს უწყობს სამთავრობათმთავე ფისკალური ურთიერთობების უმჯობესი ელემენტების შექმნას?

ზედამხედველობისა და მონაწილეობის ძირითადი პრინციპები, აუდიტური პასუხისმგებლობა, შემოსავლების განაწილების ღონისძიებები (თუ ასეთი არსებობს).

რეგიონალურ მთავრობას მხოლოდ ცენტრალური მთავრობისაგან აქვს შესხის აღების უფლება თუ შესხების აღება ფინანსთა სამინისტროს ნებართვას საჭიროებს?

ბიუჯეტის საბუღალტრო აღრიცხვის კლასიფიკაცია საერთოა ხელისუფლების ყველა დონისათვის?

4. ადგენს თუ არა ზღვრებს ისე, როგორც ეს "გ" პუნქტშია აღწერილი?
5. განსაზღვრავს თუ არა წლიური საბიუჯეტო კანონის (ან ახივებთა შესახებ კანონპროექტის) ფორმასა და სტრუქტურას, რაც პარლამენტის მიერ უნდა იქნას დამტკიცებული და იძლევა თუ არა პარლამენტის მიერ კონტროლირებული პუნქტებისა და ანგარიშების განმარტებას?
6. განსაზღვრავს თუ არა საბიუჯეტო დეფიციტსა და სიჭარბეს, რომელიც გამოიყვანეს შემოსავლებიდან შესხის აღებასა და ხარჯებიდან თაუნის გადახდას?
7. ქნის თუ არა სამართლებრივ ბაზას ევროკავშირის ბიუჯეტში მიმართული და მისგან წამოსული ფინანსური ნაკადების მართვისა და კონტროლისათვის, ეროვნული ფონდის ფუნქციონირებისათვის და ურთიერთგაგების მემორანდუმის შესაბამისად პასუხისმგებლობათა განაწილებისათვის?
8. ქნის თუ არა სამართლებრივ ბაზას ბიუჯეტის ფორმულირებისა და შესრულებისათვის, როგორც ეს "ე", "ვ", "ზ" და "თ" ნაწილებშია აღწერილი (აქვე იგულისხმება ფინანსთა სამინისტროს როლი და უფლებები)?
9. ავალდებულებს თუ არა სახელმწიფო მოხელეებს განაცხადონ დანაშაულებრივი ქმედებების შესახებ და აწესებს თუ არა დიფერენციალურ ადმინისტრაციულ სანქციებს საბიუჯეტო კანონმდებლობის დარღვევასთან დაკავშირებით?

*10. განსაზღვრავს საბიუჯეტო ინსტიტუტების, უწყებების და საწარმოების განსხვავებულ კლასებს, ასეთი ერთეულების შექმნისა და გაუქმების უფლებამოსილებას, ფინანსური მართვის წესებს და თითოეულ კლასში ერთეულთა კონტროლს?

*11. ქნის თუ არა სამართლებრივ ბაზას მმართველობითი (შიდა) კონტროლისა და შიდა აუდიტისათვის, როგორც ეს "ლ" პუნქტშია აღწერილი?

*12. განსაზღვრავს უფლებამოსილებას და პასუხისმგებლობებს სახელმწიფო გარანტიების გაცემასთან დაკავშირებით?

ბ. პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა

მთავრობის აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებს შორის ურთიერთობა განსაზღვრულია კონსტიტუციით, ბიუჯეტის ორგანული და სხვა კანონებით, პარლამენტის საპროცედურო წესებითა და არსებული პრაქტიკის შესაბამისად. ამ წყაროების საშუალებით უზრუნველყოფილი არის თუ არა:

1. მთავრობის მიერ ბიუჯეტის წარდგენის და მისი პარლამენტის მიერ განხილვისა და დამტკიცების

- განსაზღვრული გრაფიკის დადგენა?
2. წლის განმავლობაში საჭიროების შემთხვევაში დამატებითი ასიგნებების წარდგენისა და დამტკიცების პროცედურების გათვალისწინება?
 3. პარლამენტის უფლებამოსილებაზე შეზღუდვების დადგენა ბიუჯეტის კანონპროექტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით (მაგალითად, როგორცაა ხარჯების გაზრდის მოთხოვნის სხვა დანახარჯების ხარჯზე შემცირებით დაბალანსება)?
 4. წინასწარი დაფინანსება იმისათვის, რომ გაგრძელდეს მთავრობის ჩვეული საქმიანობა იმ შემთხვევაში, როცა პარლამენტი ფისკალური წლის დასაწყისისთვის ვერ მოახერხებს ბიუჯეტის დამტკიცებას (მაგალითად, როგორცაა ყოველთვიურად წინა წლის ასიგნებათა ერთი მეთორმეტედის ხარჯვა)?
 5. შეზღუდული პირობები მთავრობის მიერ სარეზერვო სახსრების და გადაუდებელი ხარჯების ფონდების გამოყენებასთან დაკავშირებით, რასაც სჭირდება ფინანსთა მინისტრის თანხმობა და პარლამენტისათვის სრული ანგარიშის წარდგენა?
 6. მთავრობის მიერ საბიუჯეტო ლოკუმენტაციის ძირითადი მინიმუმის სავალდებულო წარდგენა, სადაც განსაზღვრულია ფისკალური პოლიტიკის ამოცანები, მაკროეკონომიკური სქემა, ბიუჯეტის საფუძველი, ვეროკავშირის დაახლოების კრიტერიუმებთან შედარება და ძირითადი ფისკალური რისკები, რომელთა განსაზღვრაც წინასწარ არის შესაძლებელი?
 7. რომ ახალი კანონმდებლობა, თავისი ფისკალური შედეგებით ძალაში მხოლოდ მას შემდეგ შევა, რაც მისი ჩართვა მოხდება დამტკიცებულ ბიუჯეტში?
 8. წლის განმავლობაში პარლამენტისათვის ანგარიშის წარდგენის განრიგი და სახელმწიფო ანგარიშების გარე აუდიტის ღონისძიებები?
 9. გარე აუდიტორის მოწვევა უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის სახით, რომელიც დამოუკიდებელი იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და ანგარიშს პარლამენტს წარუდგენს?
 10. საპარლამენტო საპარლამენტო კომიტეტის არსებობა, რომელიც შეისწავლის საბოლოო ანგარიშსა და გარე აუდიტის დასკვნებს?
 11. იმ პროცედურის არსებობას, რომლითაც პარლამენტი ამტკიცებს საბოლოო ანგარიშს და რითიც მთავრობა თავისუფლდება პასუხისმგებლობისაგან?

-
- *12. პარლამენტში ბიუჯეტის საკითხთან დაკავშირებით შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში ფისკალური დისციპლინის მხარდამჭერი მაკორექტირებელი პროცედურის არსებობა?
- *13. საპარლამენტო კომიტეტის (მაგ.: საბიუჯეტო ან საფინანსო კომიტეტი) არსებობა, რომელიც ზოგადად განიხილავს ბიუჯეტსა და ფისკალურ პოლიტიკას?
- *14. საბიუჯეტო კომიტეტისათვის სექტორული კომიტეტების რეკომენდაციათა გაუქმების, ან სულ მცირე, მათი საქმიანობის კოორდინირების უფლებამოსილების მინიჭება?
- *15. პარლამენტისათვის ფისკალური გეგმური მაჩვენებლებისა და დეტალური საბიუჯეტო ხარჯთაღრიცხვის წინასწარი განხილვისა და დამტკიცების შესაძლებლობის მიცემა?
-

გ. ბიუჯეტის ზღვრები

1. მოიცავს თუ არა წლიური საბიუჯეტო კანონი:

ა. ნათლად განსაზღვრულ ასიგნებებს, რომლებიც გამოყოფილია ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ყველა ერთეულისათვის?

ბ. დამატებითი საბიუჯეტო ფონდებიდან ბიუჯეტში წარმოებულ ყველა ოპერაციას?

გ. რევიზიონალური მთავრობისათვის ზოგადი და საპარლამენტო მიზნებისათვის წარმოებულ ყველა ფისკალურ ტრანსფერს?

დ. ბიუჯეტსა და სახელმწიფო საწარმოებს შორის წარმოებულ ყველა ინვესტიციას, ტრანსფერს და სხვა ოპერაციებს?

ე. აქტივებთან და ვალდებულებებთან დაკავშირებულ ოპერაციებს ტიპების მიხედვით და ძირითადი მუხლების ყველა დეტალით?

ე. სესხის აღების მუხლს, რომლის საშუალებითაც დაწესდება ახალი ზღვრები ფისკალური წლის განმავლობაში აღებულ სახელმწიფო ვალებზე?

2. მოიცავს თუ არა ბიუჯეტისათვის წარდგენილი დოკუმენტაცია:

ა. ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს, მაკროეკონომიკურ სექტის, ბიუჯეტის საფუძველს, ევროკავშირის დაახლოების კრიტერიუმებთან შედარებას და იმ ძირითად ფისკალურ რისკებს, რომელთა განსაზღვრაც წინასწარ არის შესაძლებელი?

ბ. სრულყოფილ ინფორმაციას წარსულში წარმოებულ და დაგეგმილ ხარჯვაზე ნებისმიერი იმ პერმანენტული ასიგნებების შესაბამისად, რასაც ყოველწლიურად არ ამტკიცებენ?

გ. დამატებით საბიუჯეტო სახსრებთან დაკავშირებული ფინანსური გეგმების და მათი საშუალებით წარმოებული ოპერაციების შესახებ სრულყოფილ ინფორმაციას?

დ. დონორებისაგან მიღებულ ყველა დანაშარებას, რომელიც წარმოდგენილია იმ სექტის სახით, რაც აკმაყოფილებს ევროკავშირის ამჟამინდელ და მომავალ ფინანსურ ნაკადებთან დაკავშირებულ ანგარიშგების სტანდარტებს?

ე. იმ გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების შესახებ განცხადებას, რომლებიც წარმოშობილია მესამე მხარის ვალებზე გაცემული გარანტიებიდან; ასევე, ამ ვალდებულებების საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო გასტუმრების სქემას?

დ. სახელმწიფო დეფიციტისა და ვალების განსაზღვრა და მონიტორინგი

ევროგაერთიანებაში გაწვევრიანების კონტექსტში ხელშეკრულება (მუხლი 104, ოქმი №5 წარბი დეფიციტის პროცედურასთან დაკავშირებით) და საკანონმდებლო აქტები (საბჭოს დადგენილება №3605/93 და №475/2000) განსაზღვრავს სახელმწიფო დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალების განმარტებას, რომელთა მონიტორინგიც ევროკომისიამ უნდა აწარმოოს. გენერალური მთავრობის წმინდა ხესხებისა და წმინდა კრედიტის ცნებები ESA95-შია განსაზღვრული. ამასთანავე, დადგენილებაში №3605/93 წარმოდგენილია წვერი სახელმწიფოების მიერ ევროკომისიისათვის სახელმწიფო დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალების შესახებ ინფორმაციის წარდგენის წესები.

1. არსებობს თუ არა განსხვავება საბიუჯეტო ბალანსსა და გენერალური მთავრობის ბალანსის ცნებას შორის, როგორც ეს ESA95-შია განსაზღვრული?
2. საბიუჯეტო ბალანსთან ერთად, ქვეყნდება თუ არა სახელმწიფო ბალანსი? როგორია ფისკალური ბალანსის სექტორული განსაზღვრებები (სახელმწიფო სექტორი, ცენტრალური ხელისუფლება, ადგილობრივი მთავრობა, სოციალური უზრუნველყოფა, გენერალური მთავრობა)?
3. როგორი სტატისტიკური დროითი რიგები არსებობს ფისკალური ბალანსისათვის? საბუღალტრო აღრიცხვის რომელი სისტემა გამოიყენება (ადგილობრივი სახელმწიფო ანგარიშები, ეროვნული ანგარიშები)?
4. ხდება თუ არა ციფრების გამოქვეყნება სხვადასხვა ფისკალური ბალანსის განმარტებისათვის (მიმდინარე ოპერაციათა ბალანსი, პირველადი ბალანსი, წმინდა სესხები/კრედიტები)?
5. რომელი მეთოდით ხდება არსებული ფისკალური დეფიციტის ციფრების აღრიცხვა – საკასო თუ დარიცხვის მეთოდით?
6. სახელმწიფო ვალების რომელ განმარტებას ეყრდნობან ორგანოები? რომელი სამინისტრო/უწყება არის პასუხისმგებელი ვალების მონიტორინგსა და კალკულაციაზე? ქვეყნდება თუ არა სახელმწიფო ვალებთან დაკავშირებული ციფრები?

7. ევროკომისია ახორციელებს ვალდებულების მონიტორინგს, რომელიც განისაზღვრება, როგორც წლის ბოლოს გენერალური მთავრობის მიერ გადასახდელი საერთო ვალი (ნომინალური ღირებულებით). არის თუ არა ვალდებულების ნაერთი მაჩვენებლის არსებული შეფასება ამ განმარტებასთან ახლოს?
8. იძლევა თუ არა სახელმწიფო ვალდებულების შესახებ არსებული მონაცემები ადგილობრივ და უცხოურ ვალდებულებებს შორის განსხვავების შესაძლებლობას?
9. რომელი სამინისტრო/უწყება არის პასუხისმგებელი სახელმწიფო ვალდებულების აღებასა და მართვაზე? არის თუ არა ერთი და იგივე სამინისტრო/უწყება პასუხისმგებელი იმ სახელმწიფო ვალდებულებებზე, რომლებზეც გარანტირება გაცემულია?
10. საბიუჯეტო პოლიტიკის სქემაში რა მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო ვალდებულების მოცულობასა და მათ ზრდას?
11. არსებობს თუ არა ეროვნული ანგარიშებისა და სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სისტემა, რაც GFS-სა და ESA95-ს შეესაბამება?

ე. საშუალოვადიანი ფისკალური და საბიუჯეტო სქემები

1. არსებობს თუ არა ფისკალური საშუალოვადიანი სქემა (MTFF) და/ან ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა (MTBF), რომლის საშუალებითაც იგეგმება შემოსავლისა და ხარჯების საერთო გვერდობის მაჩვენებლები 3-5 წლიანი პერიოდისათვის, რაც შესაბამისობაში იქნება მაკროეკონომიკურ გვერდობის მაჩვენებლებთან?
2. აკავშირებს თუ არა MTFF მაკროეკონომიკურ და საბიუჯეტო პროგნოზებს და მოიცავს თუ არა იგი დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების ფინანსურ გვერდებს?
3. იძლევა თუ არა MTFF შემდეგ ინფორმაციას, რაც მოთხოვნილია ევროკავშირის სტაბილურობისა და ზრდის ან დახალისების პროგრამების მიერ:

საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ამოცანები ბალანსის ან სიჭარბის თვალსაზრისით და დეფიციტისა და ვალის კოეფიციენტში შეტანილი შესწორებები;

ამოცანათა განხორციელებასთან დაკავშირებული ძირითადი ეკონომიკური პროგნოზები;

საბიუჯეტო და ეკონომიკური პოლიტიკის ღონისძიებები, რომლებიც გატარებული ან შეთავაზებულია დასახული ამოცანების განხორციელებისათვის; ასევე, ბიუჯეტსა და დამატებით საბიუჯეტო ფონდებზე მათ მიერ მოხდენილი ზემოქმედების შეფასება;

- ძირითად ეკონომიკურ პროგნოზებში მომხდარი ცვლილებების ზემოქმედების ანალიზი.

4. ხდება თუ არა ეკონომიკური პროგნოზებისა და ფისკალური გვერდობის მაჩვენებლების გამოქვეყნება და ფართოდ გავრცელება?
5. მოიცავს თუ არა საშუალოვადიანი სქემა დანახარჯების პროგნოზებს ზოგადი პროგრამების მიხედვით, ან მომზადებულია თუ არა ისინი დარგობრივი სამინისტროების მიერ?
6. ხდება თუ არა MTFF-ის ყოველწლიური განახლება?
7. მჭიდროდ არის დაკავშირებული თუ არა სტრატეგიის შემუშავება და პროცესის დაგეგმვა წლიურ საბიუჯეტო პროცესთან, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ხელმისაწვდომობა?

8. გადაეცემა თუ არა რესურსების მოთხოვნასთან დაკავშირებული კონფლიქტები მინისტრთა საბჭოს განსახილველად და ელევა თუ არა მას საკმარისი დრო გადაწყვეტილების მისაღებად?

3. საბიუჯეტო პროცესი

სტეპის შემუშავება

1. მაკროეკონომიკური და დანახარჯების პროგნოზირება

- ა) ეს პასუხისმგებლობა ფინანსთა სამინისტროს ეკისრება თუ სამინისტროებსა და უწყებებზე გადანაწილების შემთხვევაში, ხდება როლების ზუსტად განსაზღვრა?
- ბ) ხდება თუ არა ფისკალური გვერდური მაჩვენებლების ერთნული ბიუჯეტის, რეგიონალური მთავრობების და დამატებითი საბიუჯეტო ფონდებისათვის განსაზღვრული ინტერვალებით განახლება?
- გ) ხდება თუ არა ისეთი ეკონომიკური და საბიუჯეტო პროგნოზების შედგენა, რაც შეესაბამება ევროკავშირის სტაბილურობისა და ზრდის ან დაახლოების პროგრამებს (მაგ.: ფისკალური დეფიციტი, სახელმწიფო ვალი, სახელმწიფო ინვესტიციები, მშპ-ის რეალური ზრდა, დასაქმება და ინფლაცია)?
- დ) მოიცავს თუ არა დანახარჯების პროგნოზები ყოველწლიურად დასამტკიცებელ სახსრებს და პერმანენტულ/მულტიმომქმედ ასიგნებებს (თუ ასეთი არსებობს)?
- ე) გამოიყენება თუ არა პროგნოზები შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმვის შემუშავებისასოის MTFF/MFBF-ის ან ფისკალური გვერდური მაჩვენებლების წლიური სტეპისათვის?
- ვ) ელევათ თუ არა ერთი და იგივე ეკონომიკური პროგნოზები ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს, რომ ისინი საკუთარ ხარჯთაღრიცხვაში გამოიყენონ?
- ზ) ეგზავნება თუ არა ფისკალური გვერდური მაჩვენებლები დასამტკიცებლად მინისტრთა საბჭოს?

*თ) ხდება თუ არა შიდა პროგნოზების დამტკიცება სახელმწიფო და კერძო წყაროებიდან მიღებულ ეკონომიკურ პროგნოზებთან სისტემატური შედარების შედეგად?

*ი) წარედგინება თუ არა პარლამენტს განსახილველად ხარჯვითი და დეფიციტის გვერდური მაჩვენებლები?

*კ) საეალდებულა თუ არა ხარჯების სისტემატური პროგნოზების გაკეთება ყველა ახალ სტრატეგიულ წინადადებასთან დაკავშირებით?

*ლ) ხდება თუ არა ასეთი ხარჯთაღრიცხვების ფინანსთა სამინისტროს მიერ დამტკიცება იქამდე, ვიდრე მოხდება სტრატეგიული წინადადებების მინისტრთა საბჭოსათვის წარდგენა?

2. სამინისტროს ზღვრები

- ა) ხდება თუ არა საბიუჯეტო ზღვრებისა და სამინისტროებისათვის ხარჯვაზე შეზღუდვების დაწესება ფინანსთა სამინისტროს რეკომენდაციით?
- ბ) ამტკიცებს თუ არა მინისტრთა საბჭო სამინისტროთა ხარჯვით ზღვრებს?
- გ) მოიცავს თუ არა ისინი ბიუჯეტის როგორც მიმდინარე, ისე კაპიტალურ კომპონენტებს?

დ) მიუწოდებთ თუ არა ისინი ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს იქამდე, ვიდრე ისინი მოამზადებენ საკუთარ ხარჯთაღრიცხვებს?

ე) აქვთ თუ არა უფლება მინისტრებს მოახდინონ ხარჯების ხელახალი გადანაწილება საკუთარ უწყებებზე სექტორებისათვის დაწესებული ზღვრების ფარგლებში (იმის გათვალისწინებით, რომ სპეციფიკურ პროგრამებში შესატანი ცვლილებები მინისტრთა საბჭოს უნდა წარედგინოს დასამტკიცებლად)?

ხარჯთაღრიცხვების შემუშავების პროცესი და დოკუმენტები

1. ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში არსებობს თუ არა ნათლად ჩამოყალიბებული და განსაზღვრული ეტაპები?
2. იძლევა თუ არა განრივი თითოეულ ეტაპზე პრაქტიკული სამუშაოების განხორციელების საშუალებას?
3. უშვებს თუ არა ფინანსთა სამინისტრო წლიურ საბიუჯეტო ცირკულარს ან დადგენილებას და უზრუნველყოფს თუ არა იგი:

საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული წესების და ხარჯთაღრიცხვების წარდგენისათვის აუცილებელი ძირითადი ფორმების არსებობას?

ხარჯთაღრიცხვებში გამოსაყენებელი მაკროეკონომიკური პროგნოზების არსებობას?

ინფორმაციას სახელმწიფო პრიორიტეტების შესახებ?

ხარჯვაზე დაწესებული ზღვრების შესახებ ინფორმაციის არსებობას?

4. გათვალისწინებულია თუ არა ახალი სტრატეგიული წინადადებები ხარჯთაღრიცხვის წარდგენისას იქამდე, ვიდრე არ მოხდება მათი ჩვეული პროცედურით დამტკიცება?
ან
გულისხმობს თუ არა საბიუჯეტო პროცესი ნათლად ჩამოყალიბებულ პროცედურას ახალი სტრატეგიული გადაწყვეტილებების დამტკიცებასთან დაკავშირებით?
5. ნათლად არის თუ არა ფინანსთა სამინისტროს როლი განსაზღვრული ხარჯთაღრიცხვების ანალიზთან და შეფასებასთან დაკავშირებით იქამდე, ვიდრე მოხდება მათი ბიუჯეტის პროექტში ჩართვა?
6. გააჩნია თუ არა ფინანსთა სამინისტროს პერსონალს აუცილებელი ინფორმაცია და უნარ-ჩვევები იმისათვის, რომ ჩაატაროს წარდგენილი ხარჯთაღრიცხვების მაკროეკონომიკური, ფინანსური და სტრატეგიული ანალიზი?
7. ნათლად არის თუ არა განსაზღვრული დარგობრივი სამინისტროების ფინანსურ მართვაზე პასუხისმგებელ თანამშრომელთა როლი დაქვემდებარებული უწყებების მიერ წარდგენილი ხარჯთაღრიცხვების ანალიზთან და შეფასებასთან დაკავშირებით?
8. გააჩნია თუ არა დარგობრივი სამინისტროების ფინანსურ მართვაზე პასუხისმგებელ თანამშრომლებს საბუღალტრო აღრიცხვის, მაკროეკონომიკური ანალიზისა და ფინანსური მართვის უნარ-ჩვევები?
9. არსებობს თუ არა დამტკიცებული წესები, რომლითაც ხელმძღვანელობს ფინანსთა სამინისტრო დარგობრივ სამინისტროებთან მოლაპარაკებების წარმოებისას?
10. არსებობს თუ არა დამტკიცებული წესები, რომლითაც ხელმძღვანელობენ დარგობრივი სამინისტროები?

ტროები დაქვემდებარებულ უწყებებთან მოლაპარაკების წარმოებისას?

11. არსებობს თუ არა ნათლად განსაზღვრული ღონისძიებები დაგების მოგვარებისათვის პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა საბჭოს მიერ ფინანსთა სამინისტროსა და ხარჯვაზე კასუხისრიგებულ უწყებებს შორის შეთანხმების მოუწველობის შემთხვევაში (განსაკუთრებით სასურველია იმ შემთხვევაში, როცა არსებობს ზემოთხსენებულ უწყებებს მიერ დაწესებული ზღვრები)? თუ ფინანსთა მინისტრს ან პრემიერ-მინისტრს გააჩნია განსაზღვრული უფლებამოსილება სადავო საკითხებზე ორმხრივი მოლაპარაკების წარმოებასთან დაკავშირებით სხვა მინისტრებთან (განსაკუთრებით სასურველია ხარჯვაზე დაწესებული ზღვრების არარსებობის შემთხვევაში)?
12. ხარჯთაღრიცხვების წარდგენისას არსებობს თუ არა მოთხოვნა ნათლად განისაზღვროს ის პროექტები, რომლებიც თანადაფინანსებას გარეშე წყაროებიდან იღებენ?

*13. არსებობს თუ არა მოთხოვნა, რომ ხარჯთაღრიცხვები მოიცავდეს მონაცემებს და ინდიკატორებს შედეგიანობასა და ეფექტურობაზე?

დანახრება საკვლეული კატეგორიები – მოთხოვნები

1. პერსონალის ხარჯები

- ა) კონტროლდება თუ არა თანამშრომელთა რიცხვი ფინანსთა სამინისტროს ან თავად დარგობრივი სამინისტროების მიერ?
- ბ) უნდა შეესაბამებოდეს თუ არა ხელფასებისა და სარგებლის ზრდის პროგნოზები ფინანსთა სამინისტროს პროგნოზებს ან დადგენილებებს?
- გ) ხდება თუ არა ხარჯთაღრიცხვაში პრემიებისა და საკვალური დახმარებებისათვის გამოყოფილი სახსრების პერსონალის ხარჯების დამოუკიდებელ ქვეზღვრებში აღრიცხვა?
- დ) ზორციელდება თუ არა კონტროლი ხელფასების ბიუჯეტთან პრემიებისა და დახმარებების გაზრდის მიზნით წარმოებული ტრანსფერების თავიდან ასაცილებლად?

*ე) ორგანიზაციის სტრუქტურის განსაზღვრა შესაბამისი ზედამხედველობითი უწყების მიერ, თუ საკვალური სტანდარტების შესაბამისად ხდება?

*ვ) აუცილებელია თუ არა, რომ ორგანიზაციაში არსებულ თანამდებობათა კლასიფიკაცია დადგენილ სტანდარტებს შეესაბამებოდეს?

2. უძრავი ქონებით წარმოებული ოპერაციები

- ა) არსებობს თუ არა უძრავი ქონების რეესტრი და ხდება თუ არა მისი რეგულარული შემოწმება?
- ბ) სახელმწიფო აქტივების შეძენის ან რეალიზაციისათვის აუცილებელია თუ არა ფინანსთა სამინისტროს/ხაზინის თანხმობა, ან არსებობს თუ არა მოთხოვნა, რომ დაკული იყოს ფინანსთა სამინისტროს/ხაზინის მიერ დადგენილი სტანდარტები ან წესები?
- გ) ხდება თუ არა სახელმწიფო ქონების რეალიზაციიდან ამოღებული თანხის ბიუჯეტში შემოსავლის სახით გადასდა და ამ შემოსავლების გამოყენება ექვემდებარება თუ არა ფინანსთა სამინისტროს/ხაზინის საკვალური დადგენილებების დაცვას?

*დ) არსებობს თუ არა კანონი სახელმწიფო საქონელზე ან რაიმე მსგავსი კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს მიწით სარგებლობას და სპეციალური კატეგორიების უძრავ ქონებაზე მშენებლობებს?

*ე) ეძლევათ თუ არა სტიმული სამინისტროებს, რომ მათ მოახდინონ ისეთი უძრავი ქონების პრივატიზება, რომლითაც სარგებლობა მომავალში აღარ არის მოსალოდნელი?

3. ფინანსური აქტივები

ა) არსებობს თუ არა სპეციალური ან ძირითად ფინანსურ აქტივთა რეესტრი (წილები კერძო სექტორის ან სახელმწიფო საწარმოებში, მთავრობების, საერთაშორისო ორგანიზაციების ან საწარმოებისათვის გაცემული სესხები), რომელიც ფინანსთა სამინისტროს/ხაზინის მიერ იმართება?

ბ) მოიცავს თუ არა ბიუჯეტი დაგეგმილ ოპერაციებს, რომლებიც ზრდის ან ამცირებს სასაქონლო-მატერიალურ მარაგებს?

4. მოსაკრებელი სარგებლობაზე

ა) არსებობს თუ არა საპარლამენტო ორგანო, რომელიც აკონტროლებს სახელმწიფო მომსახურებით სარგებლობაზე დაწესებულ ყველა მოსაკრებელსა და გადასახადს?

ბ) არსებობს თუ არა კანონი, რომელიც მომსახურებისაგან, რომლებზეც მოსაკრებელია დაწესებული, მოითხოვს მთლიანი ხარჯების (მათ შორის კაპიტალის ხარჯების) ამოღებას, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა დამტკიცებულია სუბსიდიის გამოყოფა (რაც გამჭვირვალე პროცედურით ხდება), რაც დაბალ მოსაკრებელში გამოიხატება?

გ) ხდება თუ არა მოსაკრებლის შეფირების (სუბსიდირების გზით) პროგრამების, რაც სოციალური თანასწორობის მიზნებს ემსახურება (მაგ.: დაბალი შემოსავლები და მოშორებით მდებარე რეგიონები), ალტერნატიულ პროგრამებთან სისტემატური შედარება, რომლებიც შეიძლება იგივე ამოცანებს ემსახურებოდეს?

დ) ხდება თუ არა გადაწყვეტილებათა სისტემატური მიღება იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებლების მხოლოდ იმ შემთხვევაში შემოღება, როცა შემოსავლებისა და ამოღების ხარჯების შეფარდება დამაკმაყოფილებელია ან არსებობს სხვა პოლიტიკური მიზეზები (მაგალითად, არარეალისტური მოთხოვნის შეჩერება)?

პარლამენტისათვის წარდგენა

1. ბიუჯეტის პროექტში ასახულია თუ არა შემდეგი სახის ინფორმაცია:

ა) ფისკალური პოლიტიკის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, მაკროეკონომიკური სქემა, საბიუჯეტო პრიორიტეტები, ევროკავშირის დაახლოების კრიტერიუმებთან შედარება და ის ძირითადი ფისკალური რისკები, რომელთა წინასწარ განსაზღვრაც შესაძლებელია;

ბ) ნათლად ჩამოყალიბებული და დეტალური გეგმა ყველა სახელმწიფო ხარჯზე (მთავრობის ყველა დონეზე), მათ შორის დამატებით საბიუჯეტო ფონდებზე;

გ) ასიგნებათა იმ ორგანიზაციებთან კავშირები და ანგარიშვალდებულების იერარქია იმ პირებსა და ორგანიზაციებს შორის, რომლებსაც დაეკისრებათ ასიგნებათა ფონდების მართვა;

დ) დასამტკიცებლად წარდგენილი ნათლად განსაზღვრული ასიგნებები;

*ე) ვეროკაემირის სტაბილურობისა და დაახლოების კრიტერიუმებთან დაკავშირებული შემდეგი ტექნიკური ინფორმაცია:

- მეთოდოლოგია, რომლის საშუალებითაც განისაზღვრება საშუალოდანი ამოცანები;
- საბიუჯეტო და ეკონომიკური ღონისძიებების განხორციელების პროცედურა;
- ბიუჯეტში შემოსავლებისა და ხარჯების შემადგენლობა;
- საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით უკვე განხორციელებული ან დაგეგმილი ინსტიტუციონალური რეფორმები.

*ე) დანახარჯების კავშირი საეკონომიკურ ორგანიზაციებთან, ამოცანებსა და საქმიანობებთან;

*ზ) დაფინანსების განსაზღვრა ახალი სტრატეგიული ინიციატივებისათვის, რაც ნათლად იქნება გამოჯანუღი არსებული პროგრამების მიმდინარე დაფინანსებისაგან;

*თ) ისეთი ფორმატი და სტილი, რაც მისაღები იქნება როგორც საზოგადოებისა და მედიისათვის, ისე კანონმდებელთათვის.

ზ. კაპიტალდაბანდებათა პროგრამების მომზადება და მართვა

1. მოეთხოვებათ თუ არა დარგობრივ სამინისტროებს კაპიტალდაბანდებათა პროექტების წინასწარი ტექნიკური და ეკონომიკური შეფასების ჩატარება?
2. ხდება თუ არა მიმდინარე და კაპიტალდაბანდებათა ბიუჯეტების ერთ პროცესში გაერთიანება,

ან

ხდება თუ არა ინვესტიციათა პერიოდული ხარჯების კალკულაცია და შედეგების წლიურ ბიუჯეტსა და MTBF-ში ჩართვა?

3. არსებობს თუ არა ეროვნული ფონდი, რომლის საშუალებითაც მოხდება ვეროკაემირში გაწვევრანებაზე არსებული დახმარებების მართვა (ISPA/SAPARD და ა. შ.)?
4. გაერთიანებულია თუ არა ეროვნული ფონდი ეროვნულ ბიუჯეტში?
5. განსაზღვრავს თუ არა ბიუჯეტი ეროვნული ფონდის პროექტების თანადაფინანსების წილს?

*6. ეფუძნება თუ არა საინვესტიციო პროგრამების შეფასება ფინანსთა სამინისტროსთან ან სხვა ცენტრალურ ორგანოსთან შეთანხმებულ საერთო მეთოდოლოგიას?

*7. არსებობს თუ არა უნიფიცირებული პროცესი, რომლის დახმარებითაც მთავრობა არჩევს საინვესტიციო პროექტებს და ამტკიცებს როგორც ვარე დაფინანსების წყაროებს, ისე ადგილობრივი ვალუტის მუხლებს ბიუჯეტში?

*8. ხდება თუ არა ამ უნიფიცირებული პროცესის დახმარებით საინვესტიციო გადაწყვეტილებათა კოორდინირება მთავრობის რეგიონალურ დონეებზე?

თ. ბიუჯეტის შესრულება და მონიტორინგი

სალაროს მენეჯმენტი ან ხაზინის ფუნქცია

1. არსებობს თუ არა კანონები, დადგენილებები და პროცედურები, რომელთა საშუალებითაც ხდება იმის უზრუნველყოფა, რომ:

ა) ყველა სახელმწიფო შემოსავალი უშუალოდ იყოს მიმართული:

- ფინანსთა სამინისტროს ან ხაზინის მიერ კონტროლირებადი ხაზინის საერთო ანგარიშისაქენ,

ან

ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ სახელმწიფო სახაზინო სისტემის მათი დამოუკიდებელი ქვეანგარიშებისაქენ,

ან

- გეოგრაფიულად მოშორებით მდებარე ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების დამოუკიდებელი საბანკო ანგარიშებისაქენ, რაც იმართება ავანსების საშუალებით (იგულისხმება, რომ ახალი ავანსების გაცემა მხოლოდ მას შემდეგ მოხდება, რაც მიღებული იქნება წინა ავანსის ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტები)?

ბ) თუ დამოუკიდებელი საბანკო ანგარიშები ნებადართულია, პასუხისმგებელია თუ არა ფინანსთა სამინისტრო მათ გახსნაზე, დახურვაზე, უშუალო მართვაზე ან მათი მოქმედების ზედამხედველობაზე?

გ) მოიცავს თუ არა ზემოთ მოცემული ღონისძიებები ვეროს ერთი ან მეტი ანგარიშის გახსნას ცენტრალურ ან იმ კომპიუტერულ ბანკებში, რომლებსაც ძალუბთ ევროკავშირიდან წამოსული ფულადი სახსრების ნაკადების მართვა?

დ) გადახდები წარმოებს:

- ცენტრალური ხაზინის საშუალებით, რომელიც ღებულობს და ამუშავებს ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებიდან გამოგზავნილ სავადასახადო დავალებებს,

თუ

- ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების მიერ საკუთარი ქვეანგარიშებიდან ფინანსთა სამინისტროს მიერ ქვეანგარიშებისათვის დადგენილი ზღვრების ფარგლებში?

ე) იქ, სადაც ნებადართულია დამოუკიდებელი ქვეანგარიშები, ზდება თუ არა მათთვის საბიუჯეტო კრედიტების გაცემა იმ განაკვეთით, რაც აუცილებელია გადახდის ვალდებულებებისათვის?

ვ) არის თუ არა ინფორმაცია ფაქტური დანახარჯების შესახებ ფინანსთა სამინისტროსათვის/ხაზინისათვის დროულად ზეღმისაწვდომი იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას ეფექტური მონიტორინგი?

ზ) ყოველდღიურად აკონტროლებს თუ არა ფინანსთა სამინისტრო/ხაზინა სალაროს ნაშთებს სესხების აღებასთან მიმართებაში?

თ) ადგენს თუ არა ფინანსთა სამინისტრო/ხაზინა ყოველდღიურ/ყოველკვირეულ/ყოველთვიურ პროგნოზებს ნაღდი ფულის ხარჯვასთან დაკავშირებით, რომლის საშუალებითაც აკონტროლებს ფაქტურ ხარჯვას?

ი) წარუდგენენ თუ არა ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები ანგარიშს ფინანსთა სამინისტროს/ხაზინას მათი ვალდებულებების შესახებ იმისათვის, რომ არ მოხდეს დანახარჯების გადაჭარბება?

კ) არსებობს თუ არა ისეთი პროცედურები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება გადახარჯვის შესახებ ანგარიშის წარდგენა და მიხი კორექტირება?

სამართლებრივი და სტრატეგიული სქემა

1. არსებობს თუ არა კანონები, დებულებები და სტრატეგიები, რომელთა საშუალებითაც:

ა) ადმინისტრაციის თითოეულ დონეზე განისაზღვრება დამტკიცებელი ბიუჯეტის ფარგლებში სახსრების გადართვის (გადახარჯვის დაბალანსება) უფლებამოსილებები?

ბ) აღიკვეთება ტრანსფერები პერსონალის ხარჯებიდან ბიუჯეტის სხვა ქვემუხლებზე, ან პირიქით?

გ) განისაზღვრება, როგორ იქნას გამოყენებული ფისკალური წლის ბოლოს დარჩენილი საბიუჯეტო

სახსრები?

დ) დაწესდება სანქციები გადახარვეზზე?

ე) განისაზღვრება საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების უფლებამოსილება და ის გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოები, რომლებიც დაამტკიცებენ რეზერვებიდან თანხების გამოყოფის საკითხს?

*ვ) პასუხი მოეთხოვება ყველა იმ პირს, რომელიც პასუხისმგებელია სახელმწიფო სახსრების ხარჯვაზე – განხორციელოს მმართველობითი კონტროლი?

*ზ) პასუხი მოეთხოვება ყველა იმ პირს, რომელიც პასუხისმგებელია სახელმწიფო სახსრების ხარჯვაზე – დაიცვას შედეგიანობისა და ეფექტურობის პრინციპები?

*თ) იარსებებს ნათლად განსაზღვრული კრიტერიუმები და სტანდარტები გადასახდებისა და საბაჟო მოსაკრებლისაგან განთავისუფლებისათვის და მთავრობის მიხედვით აღებული სხვა ვალების ჩამოწერისათვის?

*ი) დაწესდება ნათლად განსაზღვრული წესები გამოყენებული ასიგნებების მაქსიმალური ნაწილის ერთი ფისკალური წლიდან მეორეში გადატანასთან დაკავშირებით (თუ გადატანა საერთოდ არის დაშვებული)?

*კ) თუ გადატანა ნებადართულია, მიენიჭოს ფინანსთა სამინისტროს გადატანათა შეზღუდვის უფლებამოსილება მხოლოდ გამართლებული შემთხვევების გასათვალისწინებლად (მაგალითად, საინვესტიციო პროგრამების ან თანამშრომლებით დაკომპლექტების დაყოვნების შემთხვევები)?

პასუხისმგებლობათა განაწილება

1. აქვს თუ არა ფინანსთა სამინისტროს (და/ან მინისტრთა საბჭოს) უფლება:

ა) გასცეს (ჩვეულებისამებრ, ზაზინის საშუალებით) გარანტიები ან სხვა ექვივალენტები, რომლებიც უფლებას აძლევს ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ერთეულებს, დაიწონ საკუთარი საბიუჯეტო ასიგნებების ხარჯვა?

ან
დაამტკიცოს ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებების ბიუჯეტის შესრულების გეგმა, სადაც გათვალისწინებული იქნება გეგმის სპეციფიკური ელემენტები?

ბ) შეამკიროს ასიგნებები პარლამენტის მიერ დაწესებულ ზღვარს ქვემოთ, თუ შემოსავლები მოსალოდნელზე უფრო ნაკლებია?

გ) გასცეს ნებართვა ბიუჯეტის ერთი და იგივე ნაწილის ფარგლებში თავებს შორის სახსრების ტრანსფერების წარმოებაზე და დაადგინოს წესები თავების ფარგლებში არსებულ მუხლებს შორის ტრანსფერების წარმოებაზე?

დ) აკონტროლოს საინვესტიციო თანხების გაცემა ოფიციალური დონორებისაგან და მიიღოს ანგარიშები პროექტების განხორციელების შესახებ?

ე) დაადგინოს წესები ბიუჯეტის მოშადებასა და შესრულებასთან, საბუღალტრო აღრიცხვა-ანგარიშზე ბასთან, გადასახდელბისა და მოსაკრებლბთან, ფინანსურ მართვასთან, მმართველობით კონტროლთან, შიდა აუდიტთან, სალაროსა და ვალბების მენეჯმენტთან, სახელმწიფო შესყიდვებთან და ა. შ. დაკავშირებით?

ვ) მსგავსი წესებით დაარეგულიროს დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების ფინანსური მართვა?

ზ) მიიღოს ანგარიშები ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისაგან ფინანსურ საქმიანობაზე და დასახულ

ამოცანათა შესრულებაზე?

თ) საჭიროების შემთხვევაში მოიპოვოს დამადასტურებელი დოკუმენტაცია ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისაგან?

ი) მინისტრთა საბჭოს საშუალებით პარლამენტს წარუდგინოს ანგარიში ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წელიწადში, სულ მცირე, ორჯერ მინც, ასევე, იმ შემთხვევაში, როცა პროგნოზებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შედის?

კ) მოიპოვოს ანგარიშები და განიხილოს საბიუჯეტო კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევები?

ლ) განახორციელოს ის მაკორექტირებელი და სადამსჯელო ქმედებები, რაც მისი უფლებამოსილების ფარგლებშია?

მ) განამტკიცოს სახსრების შიდა კონტროლის ეროსკეპტორული სტანდარტების დაცვა იმ პერიოდში, როცა სახსრების მიმართვა კომისიიდან ეროვნულ ბიუჯეტის გავლით უშუალო ბენეფიციარებამდე ხდება?

2. მოეთხოვებათ თუ არა ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ერთეულებს:

ა) საბუღალტრო აღრიცხვისა და კონტროლის სისტემები ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად აწარმოონ?

ბ) საბიუჯეტო წლისათვის ნაღდი ფულის მოძრაობის ყოველთვიური პროგნოზების შედგენა და დასამტკიცებლად მათი ფინანსთა სამინისტროსთვის/ზაზინისათვის წარდგენა?

გ) რეგულარული ანგარიშების ფინანსთა სამინისტროსთვის/ზაზინისათვის წარდგენა ხარჯვასთან დაკავშირებით (ბიუჯეტთან შედარებით) და ნაღდი ფულის მოძრაობის თაობაზე (პროგნოზებთან შედარებით)?

დ) განიხილონ, დაამტკიცონ და აკონტროლონ ოფიციალური ღონისძიების მიერ დაფინანსებული ხარჯვითი პროგრამები საკუთარ სექტორებში?

ე) მიიღონ ხარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტები და აღრიცხონ დანახარჯები სახელმწიფო ანგარიშებში?

ვ) შედამხედველობა გაუწიონ დაქვემდებარებულ უწყებებს და სახელმწიფო საწარმოებს დადგენილი წესების შესაბამისად?

ზ) შეადგინონ ანგარიშები ეროსკეპტორის სახსრების შესახებ ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი წესების შესაბამისად?

თ) უზრუნველყონ ის, რომ ნებისმიერი შემსრულებელი უწყების თანამშრომლებს გავლილი ჰქონდეთ ტრენინგები ეროსკეპტორის შესყიდვების წესების შესახებ?

ი) ჰყავდეთ შესაფერისი თანამშრომლები, რომლებსაც ექნებათ საჭირო უნარ-ჩვევები საბუღალტრო აღრიცხვაში, საინფორმაციო სისტემებში, ფინანსურ მართვაში, საქმიანობის მართვასა და მიკროეკონომიკურ ანალიზში?

კ) დაიცვან საბიუჯეტო ასიგნებათა გადახარჯვის წინააღმდეგ არსებული წესები (მთავარი ბუღალტრების, საზაზინო ოფისების ან ბანკების მიერ, რომლებსაც გააჩნიათ საგადასახადო დავალებათა უარის გაცხადების უფლება)?

ლ) ანგარიში წარუდგინონ ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო კანონმდებლობის ყველა დარღვევაზე და მაკორექტირებელი და სადამსჯელო ქმედებები განახორციელონ იმ უფლებამოსილების ფარგლებში, რაც მათ გააჩნიათ?

*მ) აწარმოონ ბიუჯეტის დაგეგმვა და კონტროლის ისეთი სქემები გააჩნდეთ, რისი საშუალებითაც მოხდება ხარჯვის დასახულ ამოცანებთან და განსაზღვრულ სექტორებთან დაკავშირება?

*ნ) განსაზღვრილ მმართველობითი (შიდა) კონტროლის სისტემები საყოფიერო და დაქვემდებარებული ორგანიზაციების დახმარებით?

*ო) განსაზღვრილ შიდა აუდიტის ისეთი პროგრამა, რაც შესაბამისი იქნება ფინანსთა სამინისტროს მიერ დაწესებულ და ევროკავშირის მიერ დადგენილ სტანდარტებთან?

3. პასუხისმგებელია თუ არა მინისტრთა საბჭო:

ა) ბიუჯეტთან დაკავშირებული ეკონომიკური და ფინანსური საქმიანობის პერიოდული ანგარიშების განხილვაზე?

ბ) შეცვლილი პირობების გამო გვემოური მაჩვენებლების და სტრატეგიის გადახედვაზე?

გ) ძირითად ინვესტიციებზე წინასწარი თანხმობის გაცემაზე?

დ) სადამსჯელო და მაკორექტირებელი ქმედების დამტკიცებაზე მაშინ, როცა საბიუჯეტო კანონმდებლობის დარღვევა ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილების ფარგლებს მიღმა?

ე) დანახარჯების დროებით დაბლოკვაზე მაშინ, როცა ამის აუცილებლობა წარმოიშობება შემოსავლების შემცირების ან ეკონომიკური მდგომარეობის მნიშვნელოვანი ცვლილების გამო?

ვ) გაუთვალისწინებელი შემთხვევების განსაზღვრაზე და მათ გადასაჭრელად ხარჯვაში ცვლილებების შეტანის დამტკიცებაზე?

4. პასუხისმგებელია თუ არა პარლამენტი:

ა) ბიუჯეტთან დაკავშირებული ეკონომიკური და ფინანსური საქმიანობის პერიოდული ანგარიშების განხილვაზე?

ბ) მთავრობის რეკომენდაციით ასიგნებათა პერმანენტული დაბლოკვის დამტკიცებაზე?

გ) საჭიროების შემთხვევაში დამატებითი საბიუჯეტო კანონპროექტების, მათ შორის დამტკიცებული ბიუჯეტის ძირითად მუხლებს შორის სახსრების გადარიცხვის წინადადებების დამტკიცებაზე?

ფუნქციონირების ეფექტურობის მონიტორინგი

1. ხელს უწყობს თუ არა მთავრობა ისეთი გარემოს შექმნას, სადაც პირებსა და ორგანიზაციებს ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესება მოეთხოვებათ?
2. იღებენ და იყენებენ თუ არა ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებები და ფინანსთა სამინისტრო ინფორმაციას ფუნქციონირების ეფექტურობაზე?

*3. უსახვევ თუ არა ნათლად განსაზღვრულ საოპერაციო საქმიანობის მიზნებსა და გვემოური მაჩვენებლებს იმ შედეგებზე, რომლებიც პასუხის აგებენ სახელმწიფო პროგრამებსა და პროექტებზე?

*4. მოიცავს თუ არა ეს პროცედურა მმართველობის ყველა იმ დონეს, რომლებსაც მნიშვნელოვანი ფინანსური პასუხისმგებლობა გააჩნია?

*5. არსებობს თუ არა ფუნქციონირების ეფექტურობის მონაცემების უკუკავშირის მექანიზმები (როგორცაა სისტემის ხარჯები და პროდუქტის აღრიცხვა, სამუშაოების მოცულობის შერჩეული ინდიკატორების

შესახებ ანგარიშები, დროულობა, ხარისხი და ა. შ.), რომლის საშუალებითაც განისაზღვრება მაკროეკონომიკური ღონისძიებები, რაც გათვალისწინებული იქნება მომავალი გადაწყვეტილებების მიღებისას?

*6. არსებობს თუ არა გადაწყვეტილებათა მიღების სისტემური პროცესი, რომლის საშუალებითაც მოხდება იმის უზრუნველყოფა, რომ ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების ფორმალური სისტემები მხოლოდ მათი პოტენციური შედეგების სრული გამოკვლევისა და ანალიზის შემდეგ განხორციელდეს?

შეფასება

1. საკმარისია თუ არა შეფასების შესაძლებლობები იმისათვის, რომ დაკმაყოფილდეს ევროკავშირის მოთხოვნები კომისიის პოლიტიკის მონიტორინგისა და შეფასების თაობაზე?
2. ქვეყნდება თუ არა შეფასების შედეგები?

*3. ხდება თუ არა შედეგების გამოყენება ბიუჯეტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებისას?

*4. არსებობს თუ არა სამართლებრივი მოთხოვნა იმასთან დაკავშირებით, რომ ყველა პროგრამა/პროექტი ფორმალურ შეფასებას დაექვემდებაროს?

*5. არსებობს თუ არა მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც ხდება იმის უზრუნველყოფა, რომ ყველა პროგრამა პერიოდულად შეფასდეს (მაგ.: პროგრამების/პროექტების განსაზღვრული პროცენტის ყოველწლიურად ან სახელმწიფოს ყველა ოპერაციის ყოველ 5 წელიწადში ერთხელ შეფასების მოთხოვნა)?

*6. შეფასების სტანდარტების დაწესება ფინანსთა სამინისტროს, თუ სხვა შესაბამისი ორგანოს მიერ ხდება?

o. საბუღალტრო აღრიცხვა და ანგარიშგება

1. არსებობს თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვისა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის უნიფიცირებული სისტემა, რომელიც ფინანსთა სამინისტროს/ხაზინის მიერ რეგულირდება?
2. მოიცავს თუ არა საბიუჯეტო კლასიფიკაცია ადმინისტრაციულ, ეკონომიკურ და ფუნქციონალურ კატეგორიებს, რომლებიც შეესაბამება GFS-ისა და COFOG-ის სტანდარტებს?
3. ანგარიშთა გეგმა დეტალური უნდა იყოს. აერთიანებს თუ არა იგი იმ ანგარიშებს, რომლებიც მოიცავს აქტივებს, ვალდებულებებს, სახელმწიფო აქციებს, შემოსავლებსა და ხარჯებს, რაც აადვილებს საფინანსო ანგარიშების მომზადებას?
4. განსაზღვრავს თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა დასაშვებ დანახარჯებს, ვალდებულებებს, გადახდებს და ა. შ. ევროკავშირის ანგარიშგების მოთხოვნებთან შესაბამისობით?
5. საერთოა თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა მთავრობის ყველა დონისათვის, რაც გააადვილებს სახელმწიფო ფინანსების მდგომარეობის შესახებ ანგარიშის კონსოლიდირებულად წარდგენას?
6. არსებობს თუ არა ეფექტური და თანამედროვე სახელმძღვანელოები, სადაც მოცემულია საბუღალტრო აღრიცხვასთან დაკავშირებული პროცედურები და დებულებები?
7. ხდება თუ არა მინისტრთა საბჭოსათვის დანახარჯების შესახებ ანგარიშების შედგენა ფისკალური წლის განმავლობაში, რაც საბოლოოდ პარლამენტს წარედგინება?
8. ხდება თუ არა საბოლოო ანგარიშების შედგენა, შემოწმება და პარლამენტისათვის წარდგენა?

ფისკალური წლის დასრულებისთანავე?

9. ითვალისწინებს თუ არა სისტემა ვალდებულებებსა და საკასო ოპერაციების აღრიცხვას?

*10. ხდება თუ არა ვალდებულებების (მაგალითად, როგორცაა სახელმწიფო სამსახურისათვის დაწესებული პენსიები) საზოგადოდ მიღებული სადაზღვეო პრინციპების შესაბამისად განსაზღვრა?

*11. არსებობს თუ არა დეტალური პროგრამული კლასიფიკაციების (პროგრამა/საქმიანობა/პროექტო/კატეგორიები) განხორციელების გეგმა?

*12. ხდება თუ არა ფიზიკური აქტივების ინვენტარიზაცია და არსებობს თუ არა შეუასესისა და აღრიცხვის მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვის წარმოების (თუ ასეთი არსებობს) სტრატეგია?

კ. სახელმწიფო შესყიდვები

სრულყოფილი ფინანსური მენეჯმენტი, კონტროლი და შიდა აუდიტის პროცედურები მნიშვნელოვანია სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტური მენეჯმენტისათვის. ამ ასპექტების შეფასებისათვის გამოყენებული უნდა იქნას ამ კითხვარის “ლ” ნაწილი.

1. სახელმწიფო შესყიდვები და მასთან დაკავშირებული კანონები:

- ა) განსაზღვრავს თუ არა იმ ერთეულებსა და სახელისუფლებო დონეებს, რომლებზეც ვრცელდება კანონი?
- ბ) განსაზღვრავს თუ არა ცენტრალურ სახელმწიფო შესყიდვების ორგანიზაციას, რომელსაც სრული პასუხისმგებლობა ეკისრება შესყიდვების პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაზე?
- გ) განსაზღვრავს თუ არა საკანონმდებლო აქტებსა და პროცედურებს, რომლებიც შემუშავებული უნდა იქნას სისტემის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის?
- დ) განსაზღვრავს თუ არა გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებამოსილებას აღმინისტრაციის ძირითად დონეებზე?
- ე) განსაზღვრავს თუ არა ნებადართულ გამონაკლისებს და იმ ორგანოს, რომელსაც მათი დამტკიცების უფლება აქვს?
- ვ) მოიცავს თუ არა შესაბამის დებულებებს, რაც დაკავშირებულია საჩივრების განხილვასთან?
- ზ) განსაზღვრავს თუ არა ჯარიმებს თაღლითობისა და თანამდებობის ბოროტად გამოყენებისათვის?
- თ) შეესაბამება თუ არა ევროკავშირის დირექტივებსა და წევრ სახელმწიფოებში არსებულ სასარგებლო პრაქტიკას?

2. განსაზღვრავს თუ არა სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურები:

- ა) სხვადასხვა პროცედურებს, რომლებიც მისაღება საჭიროდ, საშემუშაო და სხვა მომსახურებების შესყიდვისათვის?
- ბ) სტანდარტულ დოკუმენტაციას, რაც აუცილებელია შესყიდვების ოპერაციების წარმოებისათვის?
- გ) სტანდარტულ პროცედურებს ფასის შეთავაზებასთან, ვაჭრობის დაწყებასთან, შეფასებასთან, გამოქვეყნებასთან და აღრიცხვასთან დაკავშირებით?

- დ) დროის ჩარჩობასა და რეკლამირების წესებს ვეროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობის დაცვით?
- ე) შეცდომების თავიდან აცილების მექანიზმებს, რაც ეფუძნება მმართველობითი კონტროლის პრინციპებს?

3. არის თუ არა სახელმწიფო შესყიდვების ორგანიზაცია:

- ა) დამოუკიდებელი ერთეული, ან მდებარეობს თუ არა იგი ცენტრალური ბიუროს დონეზე არსებულ ორგანიზაციაში (მაგ.: ფინანსთა სამინისტროში, პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა საბჭოს ოფისში)?
- ბ) უფლებამოსილი შეაგროვოს, გააანალიზოს მონაცემები და ანგარიში წარადგინოს ყველა ერთეულის მიერ წარმოებულ შესყიდვებზე?
- გ) პასუხისმგებელი სახელმწიფო შესყიდვების პერსონალის ტრენინგ პროგრამების შემუშავებასა და კოორდინირებაზე?
- დ) პასუხისმგებელი შეღავათებისა და სტრატეგიულ ცვლილებებთან დაკავშირებული შეთავაზებების თაობაზე მთავრობისათვის ინფორმაციის მიწოდებაზე?
- ე) პასუხისმგებელი პრეცედურასთან დაკავშირებული სტანდარტებისა და სახელმძღვანელოების გამოშვებასა და ფუნქციონირების ეფექტურობის მონიტორინგზე?
- ვ) შესაფერის დონეზე მომზადებული პერსონალით დაკომპლექტებული?

განხორციელება და ტრენინგი

1. არსებობს თუ არა შესყიდვების სპეციალისტებისათვის დაქირავებისა და გადამზადების სპეციალიზებული პროგრამები?
2. უტარდებათ თუ არა შემსრულებელი უწყებების თანამშრომლებს სპეციალური ტრენინგები ვეროკავშირის შესყიდვების მოთხოვნების შესახებ?
3. არსებობს თუ არა სტანდარტულ პროცედურათა სახელმძღვანელოები, ფორმები და დოკუმენტები, რაც ხელმისაწვდომია კონტრაქტორი ერთეულებისა და გადამზადების ცენტრებისათვის?
4. არსებობს თუ არა სპეციალური პროგრამები, რომლებიც უკავშირდება ინფორმაციის გავრცელებასა და ტრენინგების ჩატარებას კერძო სექტორში არსებული ვაჭრობაში მონაწილე პოტენციური ფირმებისათვის?

საჩივრების განხილვა და დავების მოგვარება

1. არსებობს თუ არა კონტრაქტების გაფორმებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების და სხვა პრეტენზიების გასაჩივრების გამჭვირვალე და ნათლად ჩამოყალიბებული პროცედურა?
2. არსებობს თუ არა გასაჩივრების მეორე საფეხური ან საბოლოო ინსტანცია იმ ორგანოს სახით, რომელიც კონტრაქტორი ერთეულის ფარგლებს გარეთ არსებობს?

ლ. შიდა კონტროლი და შიდა აუდიტი

ხელშეწყობა და განმტკიცება

1. არსებობს თუ არა ისეთი კანონები და დებულებები, რომლებიც განსაზღვრავს შიდა კონტროლის, მათ შორის შიდა აუდიტის პრინციპებს, სისტემებსა და ფუნქციონირებას?

2. შეესაბამება თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემები ნაწილში მოცემულ ძირითად სტანდარტებს?
3. არსებობს თუ არა ვალდებულებებისა და გადახდების წინასწარი კონტროლის სისტემა (უზგობრუა ეს ხარჯვაზე მასუბისმგებელ ერთეულებში არსებობდეს)?
4. შეესაბამება თუ არა სახელმწიფო შესყიდვების წესები და სისტემები "კ" ნაწილში მოცემულ ძირითად სტანდარტებს?
5. გათვალისწინებულია თუ არა შეცდომების თავიდან აცილების მექანიზმები სახელმწიფო ორგანიზაციის სტრუქტურის სქემაში (მათ შორის ყველა იმ ერთეულის, რომელიც მონაწილეობას იღებს ევროკავშირის სახსრების ერთნული ფონდისა და გადამხდელი უწყებების საშუალებით მობრაობაში) და კომპეტენციისა და უფლებამოსილების დელეგირების ინსტრუმენტების განმარტებაში?
6. არსებობს თუ არა კანონდარღვევათა თავიდან აცილების მექანიზმები და ისეთი კანონები, რომელია შესაბამისადაც მოხდება კანონის დარღვევით ან გაუფრთხილებლობით გამოწვეული ზარალის ანაზღაურება?
7. აქვს თუ არა უფლება უმაღლეს აუდიტორ ინსტიტუტს ჩაატაროს მმართველობითი (შიდა) კონტროლის სისტემების აუდიტი და შეუძლია თუ არა ინდივიდუალური ოპერაციების შემოწმებისას შერჩევითი მეთოდის გამოყენება?
8. არსებობს თუ არა შესაფერისი მექანიზმები თაღლითობასთან და კორუფციასთან საბრძოლველად კონტროლის ცენტრალურ ოფისში ან სხვა ცენტრალურ ინსტიტუტში?

*9. არსებობს თუ არა კონტროლის ცენტრალური ოფისი ფინანსთა სამინისტროში ან სხვა უწყებაში, რომელიც გამოასცემს სტანდარტებს, უზრუნველყოფს ტექნიკური კონსულტაციების გაწევას და აკონტროლებს ფუნქციონირების ეფექტურობას?

*10. არის თუ არა კონტროლის სისტემები მმართველობითი ანგარიშგების სისტემებსა და ბიუჯეტის დაგეგმვაში გაერთიანებული?

*11. არსებობს თუ არა კომპიუტერიზებული საინფორმაციო სისტემები, რომლებიც შექმნილია შიდა კონტროლის სტანდარტებისა და აუდიტორების მიერ დამოწმებული პროექტების მართვისათვის?

შიდა აუდიტი

შიდა აუდიტის სხვა მოდელები (კერძოდ ისინი, რომლებიც ფინანსთა გენერალურ ინსპექციაში გამოიყენება) შეიძლება თანაბრად ეფექტური იყოს. იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ასეთ მოდელებს იყენებენ, შემდეგი კითხვები შესაბამისად უნდა იქნას გაგებული.

1. შექმნილია თუ არა შიდა აუდიტის ერთეულები დარგობრივ სამინისტროებში?
2. წარუდგენენ თუ არა შიდა აუდიტის ერთეულები ანგარიშს უშუალოდ მთავარ აღმასრულებელს იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას მათი შესაძლებელი ერთეულებისაგან დამოუკიდებლობა?
3. ამ ერთეულების უფლებამოსილება გულისხმობს თუ არა:

- ფინანსურ აუდიტს?

- სისტემების აუდიტს?
- შესყიდვების პროცესის აუდიტს?

შიდა (მმართველობითი) კონტროლის ღონისძიებების (მაგალითად, როგორცაა სტრატეგია, ორგანიზაციის სტრუქტურა, პროცედურათა სახელმძღვანელოები, თანამშრომელთა დაქირავება და დაწინაურება, დისციპლინარული ღონისძიებები და ა. შ.) განხილვას?

4. მოთხოვნა თუ არა ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ყველა ერთეულს შიდა აუდიტის ორგანიზაციის არსებობა იმ შემთხვევაში, თუ მათ არ ემსახურება ის ორგანიზაცია, რომელიც დარგობრივ სამინისტროში არსებობს?
5. არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის წერილობითი სტანდარტები და პროცედურები, რომელიც შეესაბამება INTOSAI-ისა და ევროკავშირის მითითებებს?

*6. მუშაობს თუ არა კონტროლდება თუ არა შიდა აუდიტის სტრატეგია და სტანდარტები ფინანსთა სამინისტროში არსებული კონტროლისა და აუდიტის ცენტრალური ოფისის მიერ?

*7. აწესებს და აკონტროლებს თუ არა შიდა აუდიტორთა ცოდნისა და უნარ-ჩვევათა კვალიფიკაციის შეფასების სტანდარტებს კონტროლისა და აუდიტის ცენტრალური ოფისი?

*8. ხელმისაწვდომია თუ არა შიდა აუდიტის დასკვნები გარე აუდიტორისათვის?

*9. უნდა შეუთანხმონ თუ არა შიდა აუდიტის ერთეულმა აუდიტის გეგმა გარე აუდიტორის გეგმებს?

*10. არსებობს თუ არა უთივის სპეციალური კოდექსი შიდა აუდიტორებისათვის?

ლ. ევროკავშირის მოთხოვნები ფინანსურ კონტროლთან დაკავშირებით

1. არსებობს თუ არა დეტალური საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც განსაზღვრავს ფინანსური კონტროლის (მმართველობითი/შიდა კონტროლი) სისტემებს, პრინციპებსა და ფუნქციონირებას, მათ შორის შიდა აუდიტის/ინსპექტირების მექანიზმებს?

ა) შესწევთ თუ არა ევროკომისიისათვის ანგარიშის წარდგენაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს უნარი, რომ კომისიას წარუდგინონ შესაბამისი სამართლებრივი რეკომენდაციები და იმ ორგანოთა ჩამონათვალი, რომლებსაც ვეალებათ ევროკავშირის სახსრების მართვა და კონტროლი, როგორც ეს საბჭოს 1257/1999, 1258/1999, 1260/1999 – 1268/1999 და კომისიის 2064/97 დადგენილებებშია აღნიშნული?

ბ) არსებობს თუ არა სამართლებრივი ბაზა, რომელიც არეგულირებს შიდა აუდიტის/ფინანსური ინსპექციის დაფუძნებას?

გ) გააჩნია თუ არა შიდა აუდიტის ოფისს (IA)/გენერალურ ფინანსურ ინსპექციას (IGF) სამართლებრივი უფლება, რომ შეამოწმოს ყველა შესაბამისი ფონდი?

დ) გააჩნია თუ არა IA-სა და IGF-ს სამართლებრივი უფლება მართვაზე, ფინანსურ და ფუნქციონირების ეფექტურობის აუდიტზე?

ე) ნათლად არის თუ არა სამართლებრივი ბაზაში სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოების ფინანსურ კონტროლზე პასუხისმგებლობები გამოიყნული?

ვ) ხდება თუ არა შესაბამისი სამართლებრივი დებულებების გამოცემა და დამტკიცება კონსტიტუციურ დონეზე ისე, როგორც მაგალითად საპარლამენტო აქტის ან მთავრობის დადგენილების?

2. აუცილებელია არსებობდეს შესაფერისი შიდა (მმართველობითი) კონტროლის სისტემები და პროცედურები:

- ა) მოქმედებს თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშების სტანდარტები?
- ბ) არსებობს თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშების სტანდარტები წერილობითი წესებისა და მითითების სახით?
- გ) არსებობს თუ არა კომპიუტერიზებული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა?
- დ) განსაზღვრავს თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშების სისტემა საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემებში არსებული ინდივიდუალური ოპერაციების მონაცემთა რეესტრს, რომლის დახმარებითაც შესაძლებელი ხდება მონაცემთა სისტემაში მოძრაობის აღრიცხვა, რაც საშუალებას აძლევს აუდიტორებსა და მენეჯერებს, რომ თითოეულ საბუღალტრო გატარებაზე მოუთხოვონ შესაბამისი წყარო?
- ე) აკმაყოფილებს თუ არა საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემებში არსებული ინდივიდუალური ოპერაციების მონაცემთა რეესტრი კომისიის №2064/97 დადგენილების დანართში მოცემულ მოთხოვნებს?
- ვ) არსებობს თუ არა წინასწარი კონტროლის მექანიზმები იმისათვის, რომ გაკონტროლდეს ვალდებულებები და გადახდები?
- ზ) აკმაყოფილებს თუ არა წინასწარი კონტროლი საბჭოს 1257/1999, 1258/1999, 1260/1999 – 1267/1999 და კომისიის 2064/97 დადგენილებებს?
- თ) სრულდება თუ არა შესყიდვების სისწორის წინასწარი შემოწმების მოთხოვნა, რაც მოცემულია ფინანსურ დებულებაში, ან მაგალითად, საბჭოს 1266/1999 და 1267/1999 დადგენილებებში?
- ი) სისტემატურად ხორციელდება თუ არა შესყიდვათა დასრულების შემდგომი კონტროლი?
- კ) აწარმოებენ თუ არა კომპეტენტური ეროვნული ორგანოები ვეროკაუმირის საკუთარი რეკურსების (საბაჟო გადასახადი, მოსაკრებლები, დღგ, მუა-ს წილი) აძღვებისა და მართვის შემოწმებას 1552/89, 1553/89, 88/376 და 94/728 დადგენილებების მითითების შესაბამისად?

3. აუცილებელია არსებობდეს ფუნქციონირებად დამოუკიდებელი შიდა აუდიტორი/საინსპექციო მექანიზმი, რომელსაც ექნება მოქმედების შესაბამისი არეალი:

- ა) შეუძლიათ თუ არა ვეროკაუმირის ფონდების შიდა აუდიტის ოფისებს თავიანთი ფუნქციების ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეულებისაგან დამოუკიდებლად შესრულება, როგორც ეს ვეროსაბჭოს №1267/1999 დადგენილებაში, შესაძებ დანართში, №1266/1999 და მის დანართში, ვეროკომისიის №1663/1995 დადგენილებასა და მის დანართშია მოცემული?
- ბ) წარადგენს თუ არა IA ანგარიშს მაღალჩინოსან სახელმწიფო მოხელეს ან პოლიტიკურ ფიგურას, რომელიც დანიშნულია ფინანსთა სამინისტროს ან სახელმწიფო ორგანოს მიერ?
- გ) არის თუ არა IA-ის დამოუკიდებლობა შესაფერისი დონეზე დაცული, როგორც ეს ვეროსაბჭოს №1266/1999 დადგენილებით, მისი დანართით, ვეროკომისიის №1663/95 დადგენილებითა და მისი დანართით არის მოთხოვნილი?
- დ) წარადგენს თუ არა ანგარიშს მთავრობის უმაღლეს (მაგალითად, ფინანსთა მინისტრის) ან პარლამენტის (მაგალითად, უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის) დონეზე ის უწყება, რომელსაც ევალება ვეროკაუმირის პროგრამათა დანახარჯების საბოლოო დამოწმება?
- ე) სისტემატურად ახდენს თუ არა IA/IGF ყველა შესაბამისი ფონდის აუდიტს?

ე) ატარებს თუ არა I/IGF ფინანსურ და მმართველობით, ასევე, ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტს და ახდენს თუ არა ფინანსური მართვის სისტემის სრულყოფილების და/ან ეფექტურობის შეფასებას, როგორც ეს №1260/1999 დადგენილებაში №38 მუხლში, №1663/95 დადგენილებასა და მის დანართშია მოცემული?

ზ) იყენებს თუ არა I/IGF საერთაშორისო ღონეზე აღიარებულ აუდიტურ სტანდარტებს, როგორც ეს ევროსაბჭოს №1266/1999 დადგენილებასა და მის დანართში, №1267/1999 დადგენილებასა და მის მესამე დანართში, ევროკომისიის №1663/95 დადგენილებასა და მის დანართშია აღნიშნული?

თ) გააჩნია თუ არა I/IGF-ს საჭირო ტექნოლოგია და კომპეტენცია, რაც აუცილებელია შერჩევითი აუდიტის ჩატარების და რისკის ანალიზისათვის, როგორც ეს ევროკომისიის №2064/97 დადგენილებასა და მესამე მუხლშია აღნიშნული?

ი) არსებობს თუ არა აუდიტური სტანდარტები და მითითებები, რასაც სახელმწიფო ადმინისტრაცია იყენებს?

კ) არსებობს თუ არა ისეთი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი გამოყენებადი სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიის კოორდინირებაზე, ზედამხედველობასა და განახლებაზე?

4. აუცილებელია არსებობდეს ისეთი სისტემები, რომელთა დახმარებითაც მოხდება კანონდარღვევათა თავიდან აცილება და იმ ზარალის ანაზღაურება, რაც ამ დარღვევებითა და გაუფრთხილებლობით არის გამოწვეული:

ა) არსებობს თუ არა ისეთი მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც მოხდება კანონდარღვევათა აღკვეთა და იმ ზარალის ანაზღაურება, რაც ამ დარღვევებითა და გაუფრთხილებლობით არის გამოწვეული, როგორც ეს ევროსაბჭოს №595/91, 1260/1999 და 1258/1999 და ევროკომისიის 1681/94 დადგენილებებში არის განსაზღვრული?

ბ) უზრუნველყოფს თუ არა არსებული კანონმდებლობა იმას, რომ ეროვნულ ორგანოს მიეცეს კანონდარღვევათა და გაუფრთხილებლობით დაკარგული თანხების ანაზღაურების საშუალება, როგორც ეს №2988/95 დადგენილებასა და მეთოთე მუხლშია განსაზღვრული?

გ) არსებობს თუ არა ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს კომისიისათვის რეგულარული ანგარიშის წარდგენას გამოვლენილი დარღვევებისა და მიღებული ზომების შესახებ, როგორც ეს №1260/1999 დადგენილებაში, 38-3 მუხლში, №1258/1999 დადგენილებასა და მერვე მუხლშია აღნიშნული?

დ) განსაზღვრულია თუ არა ის ორგანო, რომელიც პასუხს აგებს თაღლითობისა და კორუფციის წინააღმდეგ წარმოებული ბრძოლის კოორდინირებაზე?

ე) თანამშრომლობს თუ არა ეს ორგანო და ათანხმებს თუ არა საკუთარ საქმიანობებს ევროპის თაღლითობის წინააღმდეგ მებრძოლ ფონდთან (OLAF), როგორც ეს გათვალისწინებულია ინტერინსტიტუციონალურ №1073/1999 და ევროსაბჭოს №1074/1999 დადგენილებებში?

მ. გარე აუდიტი

აქ ყურადღება მახვილდება სტრატეგიულ, საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალურ საკითხებზე, რაც გარე აუდიტს შეეხება. უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტისათვის (SAI) საკუთარი საქმიანობის შედეგიანობისა და ეფექტურობის შეფასებისათვის უნდა არსებობდეს განსხვავებული და უფრო დეტალური კითხვარი, რაც პროფესიონალი აუდიტორების მიერ იქნება შემუშავებული.

1. არსებობს თუ არა კანონის შესაბამისად შექმნილი გარე აუდიტური ორგანიზაცია (გენერალური

აუდიტური ოფისი, აუდიტური სასამართლო, ეროვნული აუდიტური ოფისი), რომელიც დამოუკიდებელია მთავრობისაგან და ანგარიშს პარლამენტს წარუდგენს?

2. გააჩნია თუ არა SAI-ს ნათლად განსაზღვრული უფლებამოსილება, რომ შეამოწმოს ყველა სახელმწიფო ფონდი და რესურსი, ორგანო და უწყება, მათ შორის ვეროკავშირის რესურსები?
 3. მოიცავს თუ არა SAI-ს უფლებამოსილება ფუნქციონირების ფექტურობის ხარისხის, ფინანსურ და კანონთან შესაბამისობის აუდიტს, როგორც ეს INTOSAI-ის 38-40 სტანდარტებშია განსაზღვრული?
 4. გააჩნია თუ არა SAI-ს დამოუკიდებლობის შემდეგი პრაქტიკული მახასიათებლები:
 - თავისუფლება იმის არჩევანში, თუ რა სამუშაოები უნდა ჩატაროს;
 - უფლებამოსილება ყველა იმ საკითხის განხილვაზე, რაც ზემოქმედებს ახდენს მმართველობითი კონტროლის სისტემებზე და რეკომენდაციების შეთავაზებაზე;
 - გადაწყვეტილების მიღების უფლება ინდივიდუალური ოპერაციების შემოწმების შეზღუდვაზე, როცა სისტემის აუდიტი საკმარისად ითვლება;
 - საკუთარი დასკვნების პარლამენტისა და საზოგადოებისათვის წარდგენის უფლება;
 - მისი საბიუჯეტო და ადამიანური რესურსების განსაზღვრისათვის საჭიროა მხოლოდ პარლამენტის დასტურია;
 - პერსონალის დაქირავებაში თავისუფლება მხოლოდ პროფესიული დამსახურებების საფუძველზე.
 5. გააჩნია თუ არა SAI-ს პერსონალისთვის ეთიკის სპეციალური კოდექსი?
 6. გააჩნია თუ არა პარლამენტს სპეციალური კომიტეტი და/ან პროცედურა SAI-ის ანგარიშების განხილვისათვის?
 7. მოეთხოვება თუ არა მთავრობას SAI-ის რეკომენდაციების შესრულება?
 8. თანამშრომლობს თუ არა SAI აუდიტორთა ეროსასამართლოსთან და უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტების საერთაშორისო ასოციაციებთან?
 9. დაამტკიცა თუ არა SAI-მ საერთაშორისო დონეზე აღიარებული აუდიტური სტანდარტები, რაც შეესაბამება ვეროკავშირის მოთხოვნებს?
 10. იყენებს თუ არა SAI შიდა აუდიტის დასკვნებს, რათა თავიდან აიცილოს ერთი და იგივე სამუშაოების განმეორებით ჩატარება?
 11. ათანხმებს თუ არა SAI აუდიტურ გვებებს შიდა აუდიტის ერთეულებთან?
6. ორგანიზება და რეფორმის განხორციელების შესაძლებლობა
1. არსებობს თუ არა ნათლად ჩამოყალიბებული სტრატეგია ხარჯების მართვის სისტემების დასაუღუთ ვეროპულ სისტემებთან და ვეროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებისათვის?
 2. გააჩნია თუ არა ამ სტრატეგიას ფინანსთა მინისტრის და სხვა მინისტრების მხარდაჭერა?

3. არსებობს თუ არა ფინანსთა სამინისტროში დეპარტამენტი ან ერთეული, რომელსაც ვეალება საბიუჯეტო სისტემის მოდერნიზება?
4. ჰყავს თუ არა ამ ერთეულს შესაფერისი ღონის თანამშრომლები და მუშაობენ თუ არა იხინი სრული დატვირთვით რეფორმების შემუშავებაზე?
5. მოიცავს თუ არა სტრატეგიული გეგმა სამუშაოთა სხვადასხვა ეტაპების დასრულების განრიგს? მიმდინარეობს თუ არა სამუშაოები განრიგის შესაბამისად?
6. ღებულობს თუ არა რეფორმების განყოფილება კონსულტაციებს და მჭიდროდ თანამშრომლობს თუ არა იგი ფინანსთა სამინისტროს პროგნოზირების, საბიუჯეტო, საბუღალტრო აღრიცხვისა და სახაზინო დეპარტამენტების პროფესიონალ თანამშრომლებთან?
7. საერთო სათაურის ქვეშ განიხილება თუ არა ფინანსთა სამინისტროს "ფილიალი/საფინანსო/სექტორული დეპარტამენტები" და საბიუჯეტო დეპარტამენტი?
8. გაიარეს თუ არა ამ დეპარტამენტების თანამშრომლებმა გადამზადება იმისათვის, რომ შესრულონ უფრო ბიუჯეტის შემოწმების, ვიდრე საკუთარი სექტორების დამკვეთების როლი?
9. სისტემატურად უტარდება თუ არა ფინანსთა სამინისტროს (ასევე, დარგობრივი სამინისტროებისა და ხარვეზზე პასუხისმგებელი ერთეულების საბიუჯეტო და ფინანსური მართვის განყოფილებების) თანამშრომლებს ტრენინგები?
10. შედგენილია თუ არა ტრენინგ პროგრამები ისე, რომ მათ შეეძლოს რეფორმებთან დაკავშირებული პროგრამები?
11. შეუძლია თუ არა რეფორმების დეპარტამენტს ეროკავშირის ან სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და/ან ორმხრივი პროგრამების ტექნიკური დახმარების მიღება?
12. ხდება თუ არა რეფორმათა სტრატეგიის ბიზნეს და სამეცნიერო ვგუფებთან განხილვა იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას მათი მხარდაჭერა?

შენიშვნები

¹ ეს კითხვარი, რომელიც ღარი ო'ტულთან ერთად არის შედგენილი, მრავალი ორგანიზაციისა და ადამიანის (როგორც თეორეტიკოსების, ისე პრაქტიკოსების) ნაშრომებს ეყუანება. ზოგიერთი კითხვა პერიფრაზირებული ან აღებულია IMF-ის, OECD-ის, მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებული კითხვარებიდან.

² გაუგებრობის თავიდან აცილების მიზნით, ყველა "პროგრესული კითხვა" ვარსკვლავით არის აღნიშნული და სხვა კითხვებისაგან წვეტილი ხაზით არის გამოყოფილი.

დანართი II

ეროვნული საფონდო სისტემის დაფუძნება

ეს დანართი წარმოადგენს ეროვნული საფონდო სისტემის დაფუძნების სახელმძღვანელო პრინციპებს ცენტრალური და ადმინისტრაციული ევროპის იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ევროკავშირის წევრობის კანდიდატები არიან.

ეროვნული საფონდო სისტემის ცნება შემუშავებულია ევროკომისიის მიერ და მიზნად ისახავს კანდიდატი ქვეყნებისათვის ევროკავშირის მიერ გაწეული დახმარების/გადარიცხვითი სახსრების მართვას გაწვევების მომენტამდე. იქამდე კი კანდიდატმა ქვეყნებმა უნდა შექმნან ევროკავშირის სახსრების მართვის სისტემა და ეროვნული ბიუჯეტი (სადაც ჩართული იქნება ყველა ეროვნული რესურსი), რაც დააკმაყოფილებს ევროკავშირის მოთხოვნებს მართვისათვის, ანგარიშგაღებულებასთან და კონტროლთან დაკავშირებით.

უმჯობესია, თუ კანდიდატი ქვეყნები ევროკავშირის დახმარებისა და ეროვნული ბიუჯეტის მართვისათვის ორ დამოუკიდებელ სისტემას არ შექმნიან. ორმაგ ან პარალელურად არსებულ სისტემებს უფრო მეტი რესურსი დასჭირდება მართვისათვის, ვიდრე ერთს, რაც შესაძლოა ნაკლებეფექტურიც აღმოჩნდეს.

ეროვნული საფონდო სისტემის შემუშავებისას ქვეყანამ უნდა შეაფასოს საკუთარი ადმინისტრაციული სისტემა და პროცედურები და განსაზღვროს, შეესაბამება თუ არა ისინი ევროკავშირის მოთხოვნებს. სტრუქტურებისა და პროცედურების უმეტესობას მხოლოდ მცირედენი ცვლილებების შეტანა დასჭირდება იმისათვის, რომ დააკმაყოფილოს ევროკავშირის მოთხოვნები, ხოლო დანარჩენს კი შესაძლოა ხელახალი შემუშავება დასჭირდეს.

ეს დოკუმენტი დაყოფილია რვა ნაწილად. თითოეული მათგანი შეეხება იმ საკითხებს, რაც ეროვნული საფონდო სისტემის დაფუძნებისას უნდა იყოს განხილული.

ევროკავშირის სახსრების მართვის სისტემა (ეროვნული საფონდო სისტემა).

- ბიუჯეტის შესრულება, გადახდები და საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები.
- ფინანსური კონტროლი და აუდიტი.

შესყიდვები Phare-ს DIS (დეცენტრალიზებული განხორციელების სისტემა) წესების შესაბამისად.

მონიტორინგი და შეფასება.

SAPARD-ისა და ISPA-ის ფონდების მართვა.

საბიუჯეტო პროცესი, ევროკავშირის სახსრების პროგრამებზე განაწილება და თანადღონანსება.

კანონდარდრეკვები, თაღლითობა და დანახარჯების ანაზღაურება.

ა. ევროკავშირის სახსრების მართვის სისტემა (ეროვნული საფონდო სისტემა)

1. ეროვნული ფონდი

ეროვნული საფონდო სისტემის შემუშავებისათვის არ არსებობს ერთი განსაზღვრული მოდელი. თითოეულმა ქვეყანამ საკუთარი მიდგომა უნდა აირჩიოს და განსაზღვროს შესაფერისი ინსტიტუციონალური პასუხისმგებლობები. თუმცა, ბერკამ კანდიდატმა ქვეყანამ გადაწყვიტა, რომ ეროვნული ფონდი ფინანსთა სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ ყოფილიყო.

იქნება თუ არა ეროვნული ფონდი დამოუკიდებელი ერთეული (განყოფილება ან დეპარტამენტი) ფინანსთა სამინისტროში?

თუ ეროვნული ფონდი გაერთიანებული იქნება ფინანსთა სამინისტროს საერთო სახაზინო მართვის სისტემაში, ანუ მას არ ექნება დამოუკიდებელი ფუნქცია, მაგრამ იარსებებენ განსაზღვრული მოხელეები, რომლებიც პასუხისმგებელი იქნებიან ევროკავშირის სახსრებზე?

შემუშავებულა თუ არა ის საკითხები, რომლებიც ეროვნული ფონდის უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განსაზღვრას შეეხება?

რა რაოდენობის პერსონალი ეყოლება ეროვნულ ფონდს და რა იქნება მათი ფუნქციები (საშუალოთა მოკლე აღწერა)?

რა სტატუსი ექნებათ ეროვნული ფონდის თანამშრომლებს (სახელმწიფო მოსამსახურეები, სახელმწიფო ორგანოს თანამშრომლები თუ კონტრაქტის საფუძველზე დაქირავებული პერსონალი)?

2. შემსრულებელი უწყებები

ეროვნული საფონდო სისტემის ფარგლებში ევროკავშირის სახსრების მართვისათვის ურთიერთგაგების მეორანდღეში და დაფინანსების შესახებ ხელშეკრულებებში, რომლებიც კანდიდატი ქვეყნისა და ევროკავშირის მიერ ერთობლივად მზადდება, გათვალისწინებულია შემსრულებელი უწყებების დაფუძნება. რადგან შემსრულებელი უწყებებისათვის არ არსებობს ევროკავშირის სტანდარტები, თითოეულმა კანდიდატმა ქვეყანამ თავად უნდა გადაწყვიტოს ის, თუ როგორ მოხდება მათი დაფუძნება და როგორი ინსტიტუციონალური სტრუქტურა ექნება მათ.

როგორი ინსტიტუციონალური სტრუქტურა გააჩნიათ შემსრულებელ უწყებებს, მაგ: შესაბამის სამინისტროებში განყოფილების ან დეპარტამენტის სახე, თუ დამოუკიდებელი ინსტიტუტების?

რა უფლებამოსილებანი და პასუხისმგებლობები გააჩნიათ შემსრულებელ უწყებებს?

რა რაოდენობის თანამშრომლები არიან დასაქმებულნი და რა როლი და პასუხისმგებლობები ენიჭებათ მათ?

რა სტატუსი გააჩნია შემსრულებელი უწყების პერსონალს (სახელმწიფო მოსამსახურეები, სახელმწიფო ორგანოს თანამშრომლები თუ კონტრაქტის საფუძველზე დაქირავებული პერსონალი)? ვის წინაშე არიან ისინი ანგარიშვალდებულინი?

ვინ არის შემსრულებელი უწყებების საქმიანობაზე უშუალოდ პასუხისმგებელი?

რა კავშირი არსებობს პროგრამის ნებართვების გაცემაზე უფლებამოსილ თანამშრომელსა და შემსრულებელ უწყებებს შორის?

3. ფინანსებისა და კონტრაქტების ცენტრალური განყოფილება (CFCU)

ყველა კანდიდატ ქვეყანას გააჩნია ფინანსებისა და კონტრაქტების ცენტრალური განყოფილება (CFCU).

გარდაიქმნება თუ არა CFCU ეროვნულ ფონდად? დადებითი პასუხის შემთხვევაში, მოხდება თუ არა კიდევ ერთი შემსრულებელი უწყების დაფუძნება იმისათვის, რომ შეიქმნას ინსტიტუტი?

- გააგრძელებს თუ არა CFCU მოღვაწეობას, როგორც ერთ-ერთი შემსრულებელი უწყება (ანუ ინსტიტუტის მშენებლობისათვის და/ან იმ დარგობრივი სამინისტროებისათვის, რეგიონალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მხარდაჭერისათვის, რომელთაც არ გააჩნიათ DIS-ის განხორციელების შესაძლებლობა)?

4. კანონმდებლობა

რადგან ეროვნული საფონდო სისტემა მოიცავს ახალ და განსხვავებულ პასუხისმგებლობებსა და ამოცანებს დარგობრივი სამინისტროებისა და სამთავრობო უწყებებისათვის, შესაძლოა საჭირო გახდეს ახალი კანონმდებლობის (როგორც ძირითადის, ისე საკანონმდებლო აქტების) ან სახელმძღვანელოებისა და ინსტრუქციების შემუშავება იმისათვის, რომ ნათლად განისაზღვროს ახალი როლები და პასუხისმგებლობები.

შემუშავებული იქნა თუ არა კანონმდებლობა (როგორც ძირითადი, ისე საკანონმდებლო აქტები) ან სხვა ოფიციალური დოკუმენტაცია, სადაც განსაზღვრულია ეროვნული ფონდისა და შემსრულებელი უწყებების შესაბამისი პასუხისმგებლობები?

- თუ არა, მაშინ როგორც მოხდება ახალი პასუხისმგებლობების სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის განაწილება?

5. სახელმძღვანელოები და მითითებები

ეროვნული საფონდო სისტემის დაფუძნებასთან ერთად აუცილებელი იქნება ის, რომ ამ პროცესში მონაწილე ინსტიტუტებს შეეძლოთ Phare-ის DIS სისტემით ხელმძღვანელობა. თითოეულ ადმინისტრაციას დაევალება საკუთარი პროცედურების შემუშავება, რაც იმ ქვეყნის ეროვნული საფონდო და ადმინისტრაციული სისტემის შესაბამისი იქნება.

შემუშავებულია თუ არა სახელმძღვანელოები ან სხვა დეტალური ინსტრუქციები, სადაც აღწერილია ეროვნული საფონდო სისტემის ფუნქციონირება და განსაზღვრულია თითოეული ინსტიტუტის საქმიანობები და პასუხისმგებლობები?

შემუშავებულია თუ არა ეროვნული საფონდო სისტემისათვის ისეთი სტანდარტული დოკუმენტაცია, როგორცაა:

1. ფორმები

განაცხადი გადახდის მოთხოვნაზე;

გადახდის დამადასტურებელი შტამები;

საგადასახადო დეკლარაციები;

ტენდერების წარდგენისა და კონტრაქტების ფორმები, ინფორმაცია კონტრაქტორის შესახებ.

2. ანგარიშები

საქმიანობის გვერები;

სახსრების ბარჯვის გვერები;

ვალდებულებებისა და ხარვეზითი პროგრამების შესახებ ანგარიშები;

ვინ არის/იქნება პასუხისმგებელი ასეთი ღირებულებების მომზადებაზე და რა წესები არსებობს ხელმოწერასთან, წარდგენასთან და ა. შ. დაკავშირებით?

ბ. ბიუჯეტის შესრულება, გადახდები და საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები

1. ხაზინის ფუნქცია

ზოგიერთი კანდიდატი ქვეყანა ფინანსური მართვის სისტემებს ცენტრალური ხაზინის დახმარებით ამუშავებს, რომელიც აწარმოებს დარგობრივი სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების ყველა გადახდას.

მოხდება თუ რა ევროკავშირის სახსრების მართვაც ხაზინის დახმარებით? მოხდება თუ არა მათი კლასიფიცირება საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სისტემის მიხედვით (ადმინისტრაციული ერთეულები, ეკონომიკური კატეგორიები, ფუნქციები)? მოხდება თუ არა მათი აღრიცხვა ბიუჯეტის საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემაში?

თუ არა, მაშინ ბიუჯეტის შესრულების რა სისტემა არსებობს, ანუ ვინ აწარმოებს ფაქტიურ გადახდებს კონტრაქტორებისათვის და ა. შ.?

ასრულებს თუ არა ხაზინა ყველა ფაქტიურ გადახდას ხარვეზზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ინსტიტუტებისათვის?

მოახდენს თუ არა ხაზინა ევროკავშირის სახსრებთან დაკავშირებულ ყველა ფაქტიურ გადახდას?

იქნებან თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ევროკავშირის გრანტების უშუალო მიმღებნი? როგორ არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ევროკავშირის სახსრების მართვის პროცესში ჩართულნი (რა ფუნქციები გააჩნიათ მათ, როგორ ხდება სახსრები მათთან და ხდება თუ არა ამ ოპერაციების მათ ბიუჯეტში აღრიცხვა)?

2. კავშირები ბიუჯეტთან

თუ როგორ ხდება ევროკავშირის სახსრების ბიუჯეტში ჩართვა, მნიშვნელოვანი იქნება ბიუჯეტის შესრულების, თანადაფინანსების განსაზღვრის, საბიუჯეტო ანგარიშების მომზადების, ანგარიშებისა და სახსრების ხარვეზზე მონიტორინგისათვის.

არის თუ არა ევროკავშირის სახსრებისათვის არსებული თანადაფინანსება განხილული, როგორც ბიუჯეტში არსებული თანადაფინანსება, ანუ შესაძლებელია თუ არა მისი განსაზღვრა?

როგორ ხდება ევროკავშირის სახსრებისა და თანადაფინანსების ბიუჯეტში გაერთიანება (მაგალითად, როგორც დაფინანსებისათვის გამოყოფილი დიდი თანხები, თუ ეს შესაბამისი პროგრამის ან სამინისტროს ბიუჯეტში ერთიანდება)?

ჩართულია თუ არა ევროკავშირის სახსრები ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოცემულ წლიურ საბიუჯეტო ცირკულარში/ინსტრუქციაში?

როგორც მოხდება ევროკავშირის სახსრების კლასიფიცირება ბიუჯეტის ხარვეზით და შემოსავლით ნაწილებში? ამის შემდეგ, შესაძლებელი იქნება თუ არა იმის დადგენა, რომ ეს ევროკავშირის სახსრებია?

როგორ მოხდება ეროვნული ბიუჯეტის საშუალებით თანადაფინანსებული სახსრების განსაზღვრა

და ეროკავშირის შესაფერის სახსრებთან დაკავშირება?

3. ფინანსური მართვის სისტემები

ეროვნული საფონდო სისტემის მიხედვით, ეროკავშირის სახსრების ფინანსურ მართვაზე პასუხისმგებლობა შესაძლოა სხვადასხვა ინსტიტუტებს (ანუ ფინანსთა სამინისტროს, ხაზინას, შემსრულებელ უწყებებს, ცენტრალურ ბანკს და ა. შ.) დაეკისროს.

ვინ არის პასუხისმგებელი ეროკავშირის სახსრების ფინანსურ მართვაზე?

- სად იქნება გახსნილი ეროვნული ფონდის საბანკო ანგარიშები?
- არის თუ არა ეს საბანკო ანგარიშები სხვა ანგარიშებთან კონსოლიდირებული იმ მიზნით, რომ არსებობდეს საერთო საღაროს ნაშთი? თუ ასეა, მაშინ რამდენად ხშირად ხდება მონაცემთა კონსოლიდაცია (ყოველდღიურად, ყოველკვირეულად და ა. შ.)?

გათვალისწინებულია თუ არა პოტენციური ფინანსური რისკები (მაგ.: საპროცენტო ხარჯები, ვალუტის კურსის ცვალებადობა და ა. შ.)? რა ტექნიკა გამოიყენება ამ რისკების სამართავად? ვინ არის პასუხისმგებელი?

4. ბიუჯეტის საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემები

ზოგიერთ კანდიდატ ქვეყანაში არსებული ბიუჯეტის საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის საშუალებით შესაძლებელია სხვადასხვა ვალუტით ოპერირება. ამგვარად, ევროს ანგარიშების ჩართვამ პრობლემა არ უნდა გამოიწვიოს. თუმცა, მნიშვნელოვანია ის, რომ საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემამ დააკმაყოფილოს ანგარიშგების მოთხოვნები მონიტორინგის ანგარიშებთან დაკავშირებით და უზრუნველყოფს საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემებში არსებული ინდივიდუალური ოპერაციების მონაცემთა რეესტრის სწორად წარმოებას.

- შესწევს თუ არა სისტემას უნარი, აღრიცხოს ეროკავშირის სახსრების მოძრაობა რეაციფიკირიანი კოდის საშუალებით, დაეკავშიროს ერთმანეთს გადახდა და კონტრაქტები, კონტრაქტები და პროგრამები, პროექტები და ქვეპროექტები?

რა სახის ფინანსური ანალიზისა და ანგარიშგების გაკეთება არის შესაძლებელი საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველზე?

- შესაძლებელია თუ არა სისტემის კომისიისათვის ანგარიშგების საფუძველად გამოყენება და ფონდების შევსების მოთხოვნა?

გათვალისწინებულია თუ არა ანგარიშგებში ვალუტის კურსის ცვლილებები ევროსა და ეროვნული ვალუტის ერთეულებს შორის? რის საფუძველზე ხდება ვალუტის გაუფასურების აღრიცხვა და შემოსავლების გატარება რეკლავაციის დროს?

- როგორც ხდება ეროკავშირის სახსრებით შექმნილი ფიზიკური აქტივების (მაგ.: მიწა, შენობები, ინფრასტრუქტურა, მოწყობილობები) აღრიცხვა? როგორც ხდება ასეთი აქტივების შეფასება? ხდება თუ არა ცვეთის სისტემატურად დარიცხვა?

5. “პერსვესი”

ევროკომისია მოითხოვს, რომ ეროკავშირის სახსრების ხარჯვის შესახებ ანგარიშგება საანგარიშგებო სისტემა “პერსვესის” საშუალებით ხორციელდებოდეს. იმ მიზეზის გამო, რომ შეუძლებელია სისტემის კონსოლიდირება და რადგან იგი რამდენიმე ინსტიტუტმა უნდა მართოს, აუცილებელია გადაწყვეტის, თუ რომელი ინსტიტუტი იქნება “პერსვესის” მართვაზე პასუხისმგებელი.

- ვინ იქნება პასუხისმგებელი “პერსექსის” მართვასა და ანგარიშგებაზე? ეროვნული ფონდი, შემსრულებელი უწყებები, თუ ორივე?
- როგორ არის პასუხისმგებლობები განაწილებული “პერსექსის” სისტემასთან დაკავშირებით, ანუ სისტემის ვინ რომელ ნაწილზეა პასუხისმგებელი?
- როგორ შეამოწმებს ეროვნული ფონდი შემსრულებელი უწყებების მიერ შეყვანილ მონაცემებს?

გ. ფინანსური კონტროლი და აუდიტი

შიდა კონტროლთან, შიდა და გარე აუდიტთან დაკავშირებულ საკითხთა უშეტვისობა ძირითადად სახელმწიფო ხარჯების მართვას შეეხება. (უფრო დაწვრილებითი ინფორმაციისათვის იხ. მეათე და მეთოთხმეტე თავები). ამ ნაწილში აღნიშნული საკითხები ძირითადად ისინია, რომლებსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ ეროვნული ფონდის დახმარებით ევროკავშირის სახსრების მართვისათვის.

ენიჭება თუ არა ფინანსთა სამინისტროს სპეციალური როლი ევროკავშირის სახსრებთან დაკავშირებით დარგობრივ სამინისტროებში არსებულ შიდა აუდიტის განყოფილებებთან/დეპარტამენტებთან მიმართებაში?

- რა პასუხისმგებლობები გააჩნიათ დარგობრივი სამინისტროების განყოფილებებს, რომლებიც პასუხს აგებენ შიდა აუდიტზე, ევროკავშირის სახსრების მართვასთან დაკავშირებით?
- რა როლი და პასუხისმგებლობები ეკისრებათ უმაღლეს აუდიტურ ინსტიტუტებს ასეთ სახსრებთან დაკავშირებით?
- მოიცავს თუ არა შიდა და გარე აუდიტთან დაკავშირებული კანონები გარეშე სახსრებს?

დ. შესყიდვები Phare-ს DIS წესების შესაბამისად

მნიშვნელოვანია იმის უზრუნველყოფა, რომ იმ დეპარტამენტებმა/განყოფილებებმა, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან შესყიდვების არსებული ეროვნული წესების განმტკიცებასა და განხორციელებაზე, იცოდნენ არა მარტო Phare-ს DIS სისტემის შესახებ, არამედ ასევე, შეესალოთ იმ ინსტიტუტების მუშაობის წარმართვა და მონიტორინგი, რომლებიც ახორციელებენ ამ სისტემას.

- გათარეს თუ არა დარგობრივი სამინისტროების თანამშრომლებმა ტრენინგები DIS-ის შესყიდვის წესების შესახებ?
- შეუძლიათ თუ არა შემსრულებელი უწყებების თანამშრომლებს DIS-ის შესყიდვის სისტემის ცხოვრებაში გატარება?

არსებობს თუ არა რაიმე გამოცდილება დარგობრივ სამინისტროებში სამუშაოთა შესყიდვებთან დაკავშირებით ევროკავშირის Phare-ს DIS (FIDIC) სისტემის შესაბამისად?

- ჩატარდათ თუ არა შიდა და გარე აუდიტის ორგანიზაციებს ტრენინგები ევროკავშირის Phare-ს DIS და FIDIC-ის პროცედურების შესახებ?

ე. მონიტორინგი და შეფასება

ეროვნული საფონდო სისტემის შემოღებით უფრო გამკაცრდა კანდიდატი ქვეყნებისადმი ევროკავშირის სახსრების მონიტორინგის მოთხოვნა. თითოეულ ქვეყანაში უნდა შეიქმნას კომიტეტების მონიტორინგის სისტემა, რომელსაც ერთიანი მონიტორინგის კომიტეტი უხელმძღვანელებს. მონიტორინგის კომიტეტი პროგრამებს ანგარიშებისა და შეფასებების (რაც შეიძლება დაეალებული იყოს კომიტეტის მიერ) საფუძველზე გააკონტროლებს. თითოეულ ქვეყანას მოუწევს ამ მოთხოვნათა შესრულებისათვის აუცილებელი

პროცედურების შემუშავება.

ფუნქციურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით აუცილებელია გაიმიჯნოს ერთი მხრივ - შესრულების ფუნქცია და მეორეს მხრივ - პროგრამის მონიტორინგი.

რომელი ინსტიტუტია პასუხისმგებელი ევროკავშირის სახსრების დაგეგმვაზე?

რომელი ინსტიტუტია პასუხისმგებელი SAPARD-ისა და ISPA-ის პროგრამების შემუშავებაზე?

რომელი ინსტიტუტია პასუხისმგებელი ევროკავშირის სახსრებით დაფინანსებული პროგრამების განხორციელებაზე?

- ვინ არის პასუხისმგებელი მონიტორინგის სისტემის შექმნაზე?

რომელი ინსტიტუტია პასუხისმგებელი მონიტორინგის ანგარიშების მომზადებაზე?

- რომელი ინსტიტუტია პასუხისმგებელი მონიტორინგის სტანდარტული ანგარიშების მომზადებაზე?
- შეიქმნა თუ არა მონიტორინგის ინსტიტუტები?
- არსებობს თუ არა შიდა მითითებები მონიტორინგის სისტემის შემუშავებასთან დაკავშირებით, რომელიც უზრუნველყოფს რეალურობის ზუსტად ასახვას?
- როგორ იყენებენ მონიტორინგის შედეგებს? იყენებენ თუ არა მათ სტრატეგიის ეფექტურობის და სახელმწიფო სახსრების ზარკევის შესაფასებლად? ვინ აკეთებს ამგვარ შეფასებას? რა შედეგები მოჰყვება ამ შეფასებას პოლიტიკურ დონეზე?

3. Phare-ს, SAPARD-ისა და ISPA-ის ფონდების მართვა

ეროვნული ბიუჯეტის დახმარება და SAPARD ერთი და იგივე სისტემის საშუალებით ხორციელდება?

ვინ არის პასუხისმგებელი SAPARD-ის განხორციელებაზე?

- რა როლი გეისრება SAPARD-ის უწყებას?
- სწორად არის თუ არა პროგრამების მომზადებისა და განხორციელების ფუნქციები გამოყვანილი SAPARD-ის შემთხვევაში?

შემუშავებულია თუ არა SAPARD-ისათვის წინასწარი კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციები?

- ახორციელებს თუ არა საზონა ფაქტორ გადახდებს SAPARD-ისათვის? თუ გადახდის ფუნქცია სხვა ინსტიტუტებს გეისრება?
- რომელი ორგანოა პასუხისმგებელი SAPARD-ისათვის გადახდის შუამავლის დანიშნაზე?
- რომელი ორგანოა პასუხისმგებელი SAPARD-ის შესაბამისად გადახდების დამოწმებაზე? ვინ ახდენს დამოწმებას (აუდიტური კომპანია, ეროვნული ფინანსური კონტროლის ორგანიზაცია თუ სხვა)?

როგორი სისტემა არსებობს ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო პროგრამების განხორციელებისათვის (განსაკუთრებით ტრანსპორტთან და გარემოსთან დაკავშირებით)? რომელი ინსტიტუტები არიან ჩართული? პასუხისმგებელი არიან თუ არა ეს ინსტიტუტები Phare-ს ტრანსპორტისა და

გარემოსდაცვით პროგრამების განხორციელებაზე? პასუხს აცემენ თუ არა იგივე ინსტიტუტები ISPA-ის განხორციელებაზე?

- მონაწილეობენ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ISPA-ის მიერ დაფინანსებული პროგრამების განხორციელებაში? რაში მდგომარეობს მათი როლი?

ვინ არიან ISPA-ის პროექტების ბენეფიციარები? რა როლი ეკისრებათ მათ პროექტის განხორციელებისას?

ზ. საბიუჯეტო პროცესი, ევროკავშირის სახსრების პროგრამებზე განაწილება და თანდაფინანსება

ევროკავშირში გაწვერიანებაში პარტნიორობისა და ეროვნული განვითარების გეგმის შემოღებით ევროკავშირის სახსრების პროგრამებზე განაწილებამ ეროვნული ბიუჯეტისა და გრძელვადიანი საბიუჯეტო მიდგომისკენ გადაინაცვლა. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის სახსრების პროგრამებზე განაწილება საბიუჯეტო პროცესისაგან დამოუკიდებელი პროცედურაა, აუცილებელია ამ ორ პროცედურას შორის მჭიდრო კოორდინაციის არსებობა.

- რომელი ინსტიტუტია ევროკავშირის სახსრების დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი?

ვინ არის პასუხისმგებელი ეროვნული განვითარების გეგმაზე და მის მონიტორინგზე?

ვინ არის პასუხისმგებელი ევროკავშირში გაწვერიანებაში პარტნიორობისა და ეროვნული პროგრამის დამტკიცებაზე?

როგორ ხდება ევროკავშირის Phare-ს პროგრამის სახსრების დაგეგმვის საბიუჯეტო პროცესთან და სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამებთან კოორდინირება?

- არსებობს თუ არა სამართლებრივი ურთიერთობა ეროვნული დახმარების კოორდინატორსა და პროგრამის ნებადართვების გაცემაზე უფლებამოსილ თანამშრომელს შორის?

თ. კანონდარღვევები, თაღლითობა და დაუსაბუთებელი დანახარჯების ანაზღაურება

აუცილებელია არსებობდეს სისტემები, რომლებიც აღკვეთს კანონდარღვევებს, გამოავლენს მათ და განხორციელებს შესაფერის ღონისძიებებს. (ეკრძოდ, მოხდება იმ თანხების უკან დაბრუნება, რომლებიც დაიკარგა დარღვევისა და გაუფრთხილებლობის გამო). მნიშვნელოვანია განხილულ იქნას ის მოთხოვნები, რაც შეეხება კანონდარღვევათა აღკვეთას, გამოვლინებასა და გამოწმენდას ევროკავშირის თითოეული მითითების შესაბამისად (მაგ.: საბაგოს, Phare-ს, ISPA-სა და SAPARD-სთან დაკავშირებით).

სისტემის ეფექტურობის განსაზღვრის ძირითადი კრიტერიუმები გულისხმობს: 1) ევროკავშირის მოთხოვნის შესაბამისად წინასწარი კონტროლის არსებობას; 2) არსებული კანონებისა და საკანონმდებლო აქტების ძალით დაკარგული თანხების დაბრუნებას (მათ შორის ზარალის და/ან გადახდილი ჯარიმების ანაზღაურებას), რაც გამოწვეულია დარღვევებით, გაუფრთხილებლობითა და შეცდომებით; 3) იმ სტრუქტურების არსებობას, რომლებიც იძრევის თაღლითობისა და/ან კორუფციის წინააღმდეგ (არსებული ეროვნული ინსტიტუტების ან დამოუკიდებელი ერთეულების საშუალებით) ევროკავშირის მოთხოვნებისა და მითითებების შესაბამისად.

რა სისტემები და პროცედურები არსებობს ფინანსური დარღვევებისა და თაღლითობის გამოვლინებისა და შესაბამისი ზომების მიღებისათვის (აქვე იგულისხმება დაუსაბუთებელი დანახარჯების ანაზღაურების ღონისძიებები)?

რა დებულებები არსებობს ეროვნულ კანონმდებლობაში (მათ შორის ადმინისტრაციულ სამართალში), რაც შესაძლებელს გახდის, ამოღებული იქნას ის თანხები, რაც დარღვევებისა და თაღლითობის

ბის მიზეზით არის დაკარგული?

შესაძლებელია თუ არა ადმინისტრაციული ჯარიმებისა და საურავების დაკისრება სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის სასამართლოებისათვის მიმართვის გარეშე?

შესაძლებელია თუ არა სასამართლოსათვის მიმართვის გარეშე კონტრაქტორის ან ბენეფიციარის-აგან გამოუყენებელი, ან არასწორად გამოყენებული თანხის დაბრუნება იმ პირობით, რომ კონტრაქტორს ან ბენეფიციარს წინასწარ აცნობებენ და მისგან წერილობით თანხმობას მიიღებენ ამ თანხების გამოყენების, მათ შორის უკან დაბრუნების პირობების შესახებ?

არსებობს თუ არა ისეთი კანონმდებლობა, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო სახსრების ბოროტად გამოყენების, მათ შორის ასეთი თანხების გადაცემის მარვეულირებელ დადგენილებებთან შეუსაბამობის შემთხვევებისათვის სასამართლო რეაგირებას, მიუხედავად იმისა, მიიღო თუ არა პირმა ან ორგანიზაციამ სარგებელი სახსრების ბოროტად გამოყენებით?

კარგად ესმით თუ არა ტექნიკურ სამსახურებსა და შემსრულებელ უწყებებს კანონდარღვევის მნიშვნელობა, როგორც ეს №595/81 და №1681/94 დადგენილებებშია განსაზღვრული?

- გააჩნიათ თუ არა ტექნიკურ სამსახურებსა და შემსრულებელ უწყებებს სტანდარტული ფორმები იმისათვის, რომ ანგარიში წარადგინონ შესაძლო კანონდარღვევებზე?
- გააჩნიათ თუ არა ტექნიკურ სამსახურებსა და შემსრულებელ უწყებებს პროცედურა, რომლის საშუალებითაც მოხდება ნებისმიერი კანონდარღვევის ტექნიკური სამსახურებისა და შემსრულებელი უწყებების ფარგლებში არსებული ოფიციალური დეპარტამენტის მიერ განხილვა?

გააჩნიათ თუ არა ტექნიკურ სამსახურებს ის პროცედურა, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ ყველა შესაძლო კანონდარღვევა შესაბამის შემსრულებელ უწყებებს ეცნობება?

დანართი III

ევროკავშირის დადგენილებები ფისკალურ ზედამხედველობასთან, ბიუჯეტთან, ფინანსურ კონტროლთან და აუდიტთან დაკავშირებით¹

ძირითადი კანონები

ნომერი	საგანი
TEC, მუხლი 10	წერი სახელმწიფოების ზოგადი ვალდებულებების განსაზღვრა
TEC, მუხლი 211	ევროკომისიის ვალდებულებები და ასუსხისმგებლობები
TEC, მუხლი 104	ჭარბი დეფიციტის პროცედურა
TEC, მუხლი 246-248	აუდიტორთა ეროსასამართლოს დებულებები
TEC, მუხლი 268-279	ფინანსური დებულებები
TEC, მუხლი 280	ბრძოლა თაღლითობის წინააღმდეგ

ახალი კლასიფიკაცია, რომელიც ამსტერდამის ხელშეკრულების შესაბამისად არის შედგენილი, ცვლილებები შეაქვს ევროკავშირის ხელშეკრულებაში, ევროკავშირის შექმნის ხელშეკრულებასა და მასთან დაკავშირებულ აქტებში.

საკანონმდებლო აქტები

ფისკალური ზედამხედველობა

ნომერი	საგანი
3605/93	საბჭოს 1993 წლის 22 ნოემბრის დადგენილება ჭარბი დეფიციტის პროცედურის ოქმის გამოყენებასთან დაკავშირებით, რაც თან ერთვის ევროკავშირის შექმნის ხელშეკრულებას.
97/C 236/01	ევროსაბჭოს გადაწყვეტილება სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის თაობაზე, ამსტერდამი, 1997 წლის 17 ივნისი.
1466/97	საბჭოს 1997 წლის 7 ივლისის დადგენილება ბიუჯეტის ზედამხედველობის განმტკიცებაზე და ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირებაზე.

1467/97 საბჭოს 1997 წლის 7 ივლისის დადგენილება ჭარბი დეფიციტის პროცედურის დაწყებასა და განხორციელებასთან დაკავშირებულ პრობლემათა გადაჭრის შესახებ.

475/2000 საბჭოს 2000 წლის 28 თებერვლის დადგენილება, რომლითაც ცვლილებები შევიდა დადგენილებაში (EC) №3605/93.

ბიუჯეტის შედგენა

ნომერი საგანი

1231/77 1977 წლის 21 დეკემბრის ფინანსური დადგენილება, რომელიც ევროკავშირის გენერალურ ბიუჯეტს შეეხება.

3418/93 კომისიის 1993 წლის 9 დეკემბრის №3418/93 დადგენილება (Euratom, ECSC, EC), სადაც მოცემულია დეტალური წესები 1977 წლის 21 დეკემბრის ფინანსური დადგენილების გარკვეული დებულებების შესრულებასთან დაკავშირებით.

94/729 კომისიის (EC, Euratom) 1994 წლის 31 დეკემბრის გადაწყვეტილება საბიუჯეტო დისციპლინის თაობაზე.

საერთაშორისო ხელშეკრულება საბიუჯეტო დისციპლინა და საბიუჯეტო პროცედურის დახვეწა.

საკუთარი რესურსები

ნომერი საგანი

88/376 საბჭოს 1998 წლის 24 ივნისის გადაწყვეტილება (EEC, Euratom) კავშირის საკუთარი რესურსების სისტემის შესახებ (შესრულებულია 1552/89 დადგენილებით).

89/130 საბჭოს 1989 წლის 13 თებერვლის მითითება (EEC, Euratom) მთლიანი ეროვნული პროდუქტის მსოფლიო ფასებთან პარმონიზაციასთან დაკავშირებით.

1552/89 საბჭოს 1989 წლის 29 მაისის №1552/89 (EEC, Euratom) გადაწყვეტილება 88/376/EEC, Euratom-ის შესრულებასთან დაკავშირებით კავშირის საკუთარი რესურსების თაობაზე.

1553/89 საბჭოს №1553/89 გადაწყვეტილება (EEC, Euratom) დამატებითი ღირებულების გადასახადიდან შექმნილი საკუთარი რესურსების ამოღების საერთო ღონისძიებების შემუშავების შესახებ.

94/728 საბჭოს 1994 წლის 31 ოქტომბრის გადაწყვეტილება (EC, Euratom) ევროკავშირის საკუთარი რესურსების სისტემის შესახებ.

210/97 ევროპარლამენტისა და საბჭოს 1996 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება №210/97/EC ევროკავშირის საბაჟოებისათვის სამოქმედო პროგრამის დამტკიცების შესახებ (საბაჟოები 2000).

წინასწარ კონტროლთან და აუდიტთან დაკავშირებული ზომები სანის დამზადებისათვის

ნომერი	საგანი
2988/95	საბჭოს 1995 წლის 18 დეკემბრის გადაწყვეტილება №2988/95 (EC, Euratom) ევროკავშირის ფინანსური ინტერესების დაცვის შესახებ.
2185/96	საბჭოს 1996 წლის 11 ნოემბრის გადაწყვეტილება (Euratom, EC) კომისიის მიერ ჩატარებული ადგილობრივი შემოწმებისა და ინსპექტირების შესახებ, რაც მიზნად ისახავს ევროკავშირის ფინანსური ინტერესების თაღლითობისა და სხვა სამართალდარღვევებისაგან დაცვას.

სოფლის მეურნეობა და ტექსტილი

ნომერი	საგანი
4045/89	საბჭოს 1989 წლის 21 დეკემბრის №4045/89 (EEC) გადაწყვეტილება წყვილი სახელმწიფოების მიერ იმ ოპერაციათა დეტალური შემოწმების შესახებ, რომლებიც ევროპული სასოფლო-სამეურნეო მართვისა და სავაჭრო ფონდის მიერ დაფინანსებული სისტემის ნაწილს შეადგენს.
386/90	საბჭოს 1990 წლის 12 თებერვლის №386/90 (EEC) გადაწყვეტილება იმ მონიტორინგის შესახებ, რომელიც განხორციელდა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების ექსპორტისას, რომლის დროსაც ხდებოდა ამოღებული ან სხვა თანხების მიღება.
307/91 გადაწყვეტილება	საბჭოს 1991 წლის 4 თებერვლის №307/91 (EEC) იმ განსაზღვრულ დანახარებებზე მონიტორინგის განმტკიცებასთან დაკავშირებით, რაც მიეკუთვნება ევროპული სასოფლო-სამეურნეო მართვისა და სავაჭრო ფონდის სავაჭრო ნაწილს.
3508/92	საბჭოს 1992 წლის 27 ნოემბრის №3508/92 (EEC) გადაწყვეტილება, რომლის მიხედვითაც დაფუძნდა ადმინისტრირებისა და კონტროლის გაერთიანებული სისტემა (IACS) ევროკავშირის განსაზღვრული დახმარებების სქემებისათვის (შესრულებულია 3887/92 დადგენილებით).
3887/92	საბჭოს 1992 წლის 23 დეკემბრის №3887/92 (EEC) გადაწყვეტილება, სადაც მოცემულია ადმინისტრირებისა და კონტროლის გაერთიანებული სისტემის გამოყენების დეტალური წესები ევროკავშირის განსაზღვრული დახმარებების სქემებისათვის.

- შესრულებისათვის, რაც უკავშირდება წვერი სახელმწიფოების მიერ სტრუქტურული ფონდების მიერ თანადაფინანსებული ოპერაციების კონტროლს.
- 1260/1999 საბჭოს 1999 წლის 21 ივნისის №1260/99 (EC) გადაწყვეტილება, სადაც მოცემულია ძირითადი დებულებები სტრუქტურული ფონდების შესახებ.
- 1261/1999 ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს 1999 წლის 21 ივნისის №1261/99 (EC) გადაწყვეტილება ევროპის რეგიონალური განვითარების ფონდის შესახებ.
- 1262/1999 ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს 1999 წლის 21 ივნისის №1262/99 (EC) გადაწყვეტილება ევროპის სოციალური ფონდის შესახებ.

საინტეგრაციო ფონდები

- | | |
|---------------|--|
| ნომერი | ხაგანი |
| 1164/1994 | საბჭოს 1994 წლის 16 მაისის №1164/94 (EC) გადაწყვეტილება საინტეგრაციო ფონდის დაფუძნების შესახებ. |
| 1264/1999 | საბჭოს 1999 წლის 21 ივნისის №1264/99 (EC) გადაწყვეტილება საინტეგრაციო ფონდის დაფუძნების თაობაზე №1164/94 (EC) გადაწყვეტილებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ. |
| 1265/1999 | საბჭოს 1999 წლის 21 ივნისის №1265/99 (EC) გადაწყვეტილება საინტეგრაციო ფონდის დაფუძნების თაობაზე გადაწყვეტილება №1164/94-ის (EC) იმ დანართში ცვლილებების შეტანის შესახებ. |

მეორე მხარის მონაწილეობის შესახებ წესების მართვისათვის შემდგომი ფონდები

- | | |
|-----------------------------|--|
| ნომერი | ხაგანი |
| 3906/89 | საბჭოს 1989 წლის 18 დეკემბრის №3906/89 (EEC) გადაწყვეტილება უნგრეთის რესპუბლიკისა და პოლონეთის სახალხო რესპუბლიკისათვის ეკონომიკური დახმარების თაობაზე ცვლილებებითურთ (Phare). |
| 1266/1999
გადაწყვეტილება | საბჭოს 1999 წლის 21 ივნისის №1266/1999 (EC)

აპლიკანტი ქვეყნებისათვის დახმარების კოორდინირების თაობაზე ევროკავშირში გაწევიანებაზე არსებული სტრატეგიის ფარგლებში, ასევე საბჭოს №3906/89 (EEC) გადაწყვეტილებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ. |
| 1267/1999
გადაწყვეტილება | საბჭოს 1999 წლის 21 ივნისის №1267/1999 (EC)

ევროკავშირში გაწევიანებაზე სტრუქტურული პოლიტიკის შემუშავების ინსტრუმენტის შექმნის შესახებ. |

1268/1999 საბჭოს 1999 წლის 21 ივნისის №1268/1999 (EC) გადაწყვეტილება
კავშირის დახმარების შესახებ ცენტრალური და ადმინისტრაციული
ევროპის ალიკანტ ქვეყნებში ევროკავშირში გაწვევრიანებამდე
სოფლის-მეურნეობის განვითარებისათვის ღონისძიებების შემუშავების
საქმეში.

თანხმების უკან დაბრუნება და სანდციმბი

- | | |
|---------|--|
| ნომერი | საგანი |
| 595/91 | საბჭოს 1991 წლის 4 მარტის №595/91 (EEC) გადაწყვეტილება
დარღვევების და იმ თანხების უკან დაბრუნების შესახებ, რომლებიც
არასწორად იქნა გადახდილი საერთო სასოფლო-სამეურნეო
პოლიტიკის დაფინანსებასთან და ამ სფეროში საინფორმაციო
სისტემის ორგანიზებასთან დაკავშირებით. |
| 1681/94 | კომისიის 1994 წლის 11 ივლისის №1681/94 (EC) გადაწყვეტილება
დარღვევების და იმ თანხების უკან დაბრუნების შესახებ, რომლებიც
არასწორად იქნა გადახდილი სტრუქტურული პოლიტიკის
დაფინანსებასთან და ამ სფეროში საინფორმაციო სისტემის
ორგანიზებასთან დაკავშირებით. |
| 1469/95 | საბჭოს 1995 წლის 22 ივნისის №1469/95 (EC) გადაწყვეტილება
იმ ღონისძიებებთან დაკავშირებით, რომლებიც უნდა განხორციელდეს
ოპერაციების განსაზღვრული ბენეფიციარების მიმართ, რომლებიც
EAGGF-ის საგარანტიო ნაწილით არის დაფინანსებული. |
| 745/96 | კომისიის 1996 წლის 24 აპრილის №745/96 (EC) გადაწყვეტილება,
სადაც მოცემულია დეტალური წესები საბჭოს №1469/95 (EC)
გადაწყვეტილების შესრულების თაობაზე იმ ღონისძიებებთან
დაკავშირებით, რომლებიც უნდა განხორციელდეს ოპერაციების
განსაზღვრული ბენეფიციარების მიმართ, რომლებიც EAGGF-ის
საგარანტიო ნაწილით არის დაფინანსებული. |

თაღლითობისა და კორუფციის საშინაღმდეგო დაღმენღმემაბი

- | | |
|----------------|--|
| ნომერი | საგანი |
| გადაწყვეტილება | კომისიის 1999 წლის 28 აპრილის გადაწყვეტილება, რომლის
საფუძველზეც დაფუძნდა ევროპის თაღლითობის წინაღღმდეგ
მებრძოღი ფონღი (OLAF) (ღოკუმენტის ნომერი SEC (1999) 802)
(1999/352/EC, ECSC, Euratom). |
| შეთანხმება | 1999 წლის 25 მაისის ინტერნისტიღუციონაღური შეთანხმება
ევროპარღმენტს, ევროსაბჭოს და ევროკომისიას შორის ევროპის
თაღლითობის წინაღღმდეგ მებრძოღი ფონღის (OLAF) მიერ შიღა
გამოღიებების წარმოების შესახებ. |
| 1073/1999 | ევროპარღმენტისა და ევროსაბჭოს 1996 წლის 25 მაისის №1073/
1999 (EC) გადაწყვეტილება ევროპის თაღლითობის წინაღღმდეგ
მებრძოღი ფონღის (OLAF) მიერ ჩატარებული გამოღიებების
შესახებ. |
| 1074/1999 | საბჭოს 1999 წლის 25 მაისის №1074/1999 (EURATOM)
გადაწყვეტილება ევროპის თაღლითობის წინაღღმდეგ მებრძოღი
ფონღის (OLAF) მიერ ჩატარებული გამოღიებების შესახებ. |

შენიშვნები

¹ უფრო დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. ევროკომისიის "Eurlex"-ის ვებ-გვერდი მისამართზე: <http://europa.eu.int/eur-lex/en>.

დანართი IV

სამართაშორისო სავალუტო ფონდის “ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ არსებული სასარგებლო პრაქტიკის კოდექსი”¹

ა. როლებისა და პასუხისმგებლობების ნათლად ჩამოყალიბება

1. სახელმწიფო სექტორი ნათლად უნდა გაიმიჯნოს დანარჩენი ეკონომიკისაგან, ხოლო სტრატეგია და მმართველობითი როლი კი მთავრობის ფარგლებში გასაგებად იყოს ჩამოყალიბებული.
 - სამთავრობო სექტორსა და დანარჩენ ეკონომიკას შორის ზღვრები ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული. სამთავრობო სექტორი უნდა შეესაბამებოდეს გენერალურ მთავრობას, რომელიც მოიცავს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და მთავრობის დაბალ საფეხურებს, ასევე, დამატებით საბიუჯეტო ოპერაციებს.
 - მთავრობის მონაწილეობა დანარჩენ ეკონომიკაში (მაგალითად, რეგულირებისა და წილების ფლობის გზით) უნდა განხორციელდეს ღია წესით ნათლად განსაზღვრული წესებისა და პროცედურების საფუძველზე.
 - მთავრობის სხვადასხვა დონეებს, აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო შტოებს შორის პასუხისმგებლობათა განაწილება ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული.
 - აუცილებელია არსებობდეს საბიუჯეტო და დამატებითი საბიუჯეტო საქმიანობების კოორდინირებისა და მართვის ნათლად განსაზღვრული მექანიზმები და ღონისძიებები სხვა სახელმწიფო ერთეულებთან (მაგ.: ცენტრალური ბანკი, სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი საფინანსო და არასაფინანსო საწარმოები) ურთიერთობისათვის.
2. ფისკალური მენეჯმენტისათვის აუცილებელია არსებობდეს ნათლად ჩამოყალიბებული სამართლებრივი და ადმინისტრაციული სქემა.
 - ფისკალური მენეჯმენტი უნდა იმართებოდეს სრულყოფილი კანონებითა და ადმინისტრაციული წესებით, რაც საბიუჯეტო და ბიუჯეტგარეშე საქმიანობებს უკავშირდება. სახელმწიფო სახსრების ხარჯვა კანონიერ ნებათაშეღებულ უნდა ეფუძნებოდეს.
 - გადასახადები და მოსაკრებლები ნათლად ჩამოყალიბებულ სამართლებრივ საფუძველს უნდა ეფუძნებოდეს. საგადასახადო კანონები და დადგენილებები ადევილად ხელმისაწვდომი და აღსაქმელი უნდა იყოს.
 - ქვეყნის ეთიკური სტანდარტები სახელმწიფო მოსამსახურეებისათვის ნათლად და გასაგებად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული.

ბ. საზოგადოებისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

1. საზოგადოებას უნდა მიეწოდოს სრული ინფორმაცია მთავრობის წარსულ, მიმდინარე და დაგეგმილ ფისკალურ საქმიანობაზე.

- წლიური ბიუჯეტი დეტალურად უნდა მოიცავდეს ცენტრალური ხელისუფლების ყველა ოპერაციას და იძლეოდეს ინფორმაციას მთავრობის დამატებით საბიუჯეტო ოპერაციებზე. ამასთანავე, საკმარისი ინფორმაცია უნდა არსებობდეს მთავრობის დაბალი საფეხურების შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ იმისათვის, რომ შესაძლებელი გახდეს გენერალური მთავრობის ფინანსური მდგომარეობის კონსოლიდირებულად წარმოდგენა.
- აუცილებელია გასული ორი ფისკალური წლის შედეგებისა და მომავალი ორი წლის ძირითადი საბიუჯეტო მაჩვენებლების პროგნოზების წარმოდგენა იმ მიზნით, რომ შესაძლებელი გახდეს მიმდინარე წლის ბიუჯეტთან შედარებების გაკეთება.
- წლიურ ბიუჯეტთან ერთად აუცილებელია მოხდეს იმ ანგარიშების გამოქვეყნება, სადაც აღწერილი იქნება გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების, საკადასტრო დანახარჯების და კაპიზისფისკალური საქმიანობების ბუნება და ფისკალური მნიშვნელობა.
- ცენტრალურმა ხელისუფლებამ რეგულარულად უნდა გამოაქვეყნოს ინფორმაცია ვალები-სა და ფინანსური აქტივების შესახებ.

2. ფისკალური ინფორმაცია დროულად უნდა გამოქვეყნდეს.

- ფისკალური ინფორმაციის გამოქვეყნება საბიუჯეტო კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული.
- აუცილებელია გამოცხადდეს ფისკალური ანგარიშგების წინასწარი თარიღები.

გ. ბიუჯეტის მომზადების, შესრულებისა და ანგარიშგების ღია პროცესი

1. საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში მოცემული უნდა იყოს ფისკალური პოლიტიკის ამოცანები, მაკროეკონომიკური სქემა, ბიუჯეტის სტრატეგიული საფუძველი და ის ძირითადი ფისკალური რისკები, რომელთა განსაზღვრაც წინასწარ არის შესაძლებელი.

- ფისკალური პოლიტიკის ამოცანების შესახებ განცხადება და მდგრადი ფისკალური პოლიტიკის შეფასება წლიური ბიუჯეტის საფუძველი უნდა იყოს.
- დამტკიცებული ფისკალური წესები (მაგალითად, დაბალანსებული საბიუჯეტო მოთხოვნა და მთავრობის დაბალი საფეხურებისათვის სესხის აღების ზღვრები) ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული.
- წლიური ბიუჯეტი დეტალური მაკროეკონომიკური სქემის ფარგლებში უნდა იყოს წარმოდგენილი, რასაც თან დაერთუება ეკონომიკური პროგნოზები და ძირითადი პარამეტრები (მაგალითად, მოქმედი საკადასტრო განაკვეთები), რის საფუძველზეც შეიქმნა საბიუჯეტო ხარჯთაღრიცხვები.
- არსებული ვალდებულებები უნდა გაიმიჯნოს ახალი სტრატეგიებისაგან, რაც წლიურ ბიუჯეტშია წარმოდგენილი.
- წლიურ ბიუჯეტთან დაკავშირებული ძირითადი რისკები უნდა განისაზღვროს და რაოდენობრივი სახით იყოს წარმოდგენილი შესაძლებლობის ფარგლებში. აქვე იგულისხმება ცვლილებები ეკონომიკურ პროგნოზებში და განსაზღვრული ხარჯვითი ვალდებულებების

დ. მთლიანობის უზრუნველყოფა

ფისკალური ინფორმაციის მთლიანობა საზოგადოებისათვის დეტალური განხილვის საგნად უნდა იქცეს.

- ეროვნული აუდიტური ორგანო ან მისი ექვეალენტი ორგანიზაცია დანიშნული უნდა იქნას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, რომელსაც დაეკისრება დროული ანგარიშების წარმოდგენა სახელმწიფო ანგარიშების ფინანსური მთლიანობის შესახებ.
- მაკროეკონომიკური პროგნოზები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს დამოუკიდებელი ექსპერტებისათვის დეტალური შესწავლის მიზნით.
- ფინანსური სტატისტიკის მთლიანობას ხელი უნდა შეეწყოს ეროვნული სტატისტიკური ოფისისათვის ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობის მინიჭების გზით.

ინდექსი

¹ "ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ არსებული სასარგებლო პრაქტიკის კოდექსი" – დეკლარაცია პრინციპების შესახებ დამტკიცდა ვაშინგტონში 1998 წლის 16 აპრილს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მმართველთა საბჭოს დროებითი კომიტეტის მიერ. იხ <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.

განმარტებითი ლექსიკონი¹

ადგილობრივი ხელისუფლება (ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები) (local government (or local authorities))

ადგილობრივი ხელისუფლება წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოთა ნაკრებს, რომელთა უფლებამოსილება ექვეყნის ტერიტორიის მნიშვნელოვან ნაწილზე ვრცელდება. ფედერალურ სახელმწიფოებში იგი წარმოადგენს მესამე საფეხურს, ხოლო უნიტარულ ქვეყნებში მეორე და მესამე საფეხურებს (რეგიონები, ოლქები, მუნიციპალიტეტები და ა. შ.). იმისათვის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანომ დამოუკიდებელ ერთეულად იარსებოს, საჭიროა მას გააჩნდეს ძალაუფლების გენერალური მთავრობის სხვა დონეებისაგან დამოუკიდებლად გამოყენების უფლებამოსილება. იხ. აგრეთვე, ცენტრალური ხელისუფლება, გენერალური მთავრობა, სახელმწიფო ხელისუფლება და რეგიონალური მთავრობა.

ადმინისტრაციული კონტროლი (administrative controls)

არასაფინანსო პროცედურები და სამინისტროთა დოკუმენტაცია, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამისობას წესებთან

პერსონალის დანიშნაზე, დაწინაურებაზე, ანაზღაურებაზე და დისციპლინაზე;

სახელმწიფო შესყიდვებზე (ფასის წამოყენება (აუქციონზე), ტენდერები, კონტრაქტების შესრულების მართვა და კონტროლი);

უმცირესობების თანასწორუფლებიანობაზე;

ინფორმაციის გავრცელების კონტროლზე;

მოგზაურობისა და გართობის ხარჯების ანაზღაურებაზე და ა. შ.

ანგარიშების მოდელი (reporting model)

საფინანსო ანგარიშების კონფიგურაცია და წარდგინება. აქ იგულისხმება თუ რა ცხრილები და ანგარიშები უნდა იყოს ჩართული საფინანსო ანგარიშებში, როგორ უნდა იყოს ნაჩვენები მათი ურთიერთკავშირი და როგორ უნდა მოხდეს სხვადასხვა ანგარიშთა საკანამო საკითხების წარმოჩენა.

ანგარიშვალდებულება (accountability)

სამთავრობო პოლიტიკა, ან მენეჯმენტის ცნება, რომელიც გულისხმობს: ა) პოლიტიკოსებისა და სახელმწიფო მოხელეების მიერ პერიოდულად მათ საქმიანობასთან (პასუხისმგებლობა განხორციელებულ საქმიანობაზე) დაკავშირებულ კითხვებზე პასუხს და ბ). მათზე დაკისრებული უფლებამოსილების გამოყენებაზე პასუხისმგებლობას. ანგარიშვალდებულების ეფექტურობის მიღწევისათვის, ნათლად უნდა განისაზღვროს და მულტიპლ იყოს შენარჩუნებული პასუხისმგებლობის ზღვრები. ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით პასუხი უნდა გაეცეს 3 კითხვას: ვინ უნდა იყოს პასუხისმგებელი; რაზე უნდა მუდმივად იყოს მისი პასუხი და ვის წინაშე უნდა აგოს მან პასუხი. ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია განისაზღვროს

საქმიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი და პროგნოზირებადი შედეგები. სახელმწიფო სექტორში ინდივიდუალური მოხელეების ანგარიშვალდებულება საკუთარი ორგანიზაციებისა და გარეშე მაკონტროლებელი ორგანიზაციების წინაშე ძირითადად გულისხმობს იმის ანალიზს, თუ როგორ ხორციელდებოდა მათ მიერ სახსრების ხარჯვა და რა შედეგები იქნა მიღწეული. დემოკრატიულ სისტემებში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ასევე მინისტრების საერთო პასუხისმგებლობას პარლამენტისა და ფართო საზოგადოების წინაშე.

ანგარიშთა გეგმა (chart of accounts)

ოპერაციებისა და მოვლენების (გადახდები, შემოსავლები, ცვეთა, ზარალი და ა. შ.) კლასიფიკაცია მათი ეკონომიკური, სამართლებრივი ან საბუღალტრო ბუნების მიხედვით. იგი განსაზღვრავს სახელმწიფო ბუღალტერიის მიერ მთავარი საბუღალტრო წიგნის ორგანიზებას.

ანგარიშთა შედარება (reconciliation)

სახელმწიფო უწყების მიერ გაცემული საგადასახადო დავალების ფაქტიურ გადახდებთან შედარების პროცესი საბანკო ანგარიშების მიხედვით. ანგარიშთა შედარება შეიძლება ასევე გამოყენებულ იქნას დანახარჯთა შემოწმების სხვა ეტაპებზეც, მაგალითად, როგორცაა აღებული ვალდებულებებისა და გაცემული საგადასახადო დავალებების შედარება.

ანგარიშმგებელი ერთეული (reporting entity)

სამთავრობო ორგანიზაცია ან ერთეული, რომელსაც ბიუჯეტის შესრულების პროცესში, ან საბიუჯეტო წლის ბოლოს (ე.წ. "ანგარიშთა დახურვის შესახებ ანგარიშები") კანონით მოეთხოვება ფინანსური ანგარიშგების წარდგენა. ასეთი ანგარიშები წარდგინება ფინანსთა სამინისტროს, პარლამენტს ან უმაღლეს აუდიტორ ინსტიტუტს.

არასაფინანსო სახელმწიფო სექტორი (non-financial public sector)

გენერალურ სამთავრობო სექტორს პლუს არასაფინანსო სახელმწიფო საწარმოები. არასაფინანსო სახელმწიფო სექტორი არ მოიცავს ფინანსური სექტორის სახელმწიფო საწარმოებს, რადგან სახელმწიფო საფინანსო ინსტიტუტებთან გაერთიანება ხელს შეუშლის გენერალური მთავრობისა და არასაფინანსო სახელმწიფო საწარმოების დაფინანსების მოთხოვნის (რომელიც ცენტრალური ბანკის და სხვა სახელმწიფო მფლობელობაში მყოფი ან მის მიერ კონტროლირებადი ბანკების მიერ კმაყოფილდება) სტატისტიკური მონაცემების შექმნას.

არაფინანსური აქტივები (non-financial assets)

ისეთი აქტივები, რომლებიც:

იქმნება წარმოების პროცესის შედეგად მიღებული პროდუქტის სახით. ისინი მოიცავს ძირითად საშუალებებს და სასაქონლო-მატერიალურ მარაგებს. სახელმწიფო სექტორში აქტივები კლასიფიცირებულია, როგორც შენობა-ნაგებობები, მანქანა-დანადგარები, კულტივირებული აქტივები და არამატერიალური ძირითადი საშუალებები.

"არაწარმოებული აქტივები", რომლებიც წარმოების პროცესში არ იქმნება. ისინი შეიძლება ბუნებრივად წარმოიშვას (მაგალითად, წყლის რესურსები), ან შეიქმნას სამართლებრივი ან საბუღალტრო ქმედებით (მაგალითად, საკუთრების უფლება ელექტრომაგნიტურ დიაპაზონზე).

არაძირითადი მუხლები (below-the-line-items)

მუხლები, სადაც მოცემულია მისაღები შემოსავლები და გასაწვეი დანახარჯები, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელია სახელმწიფო დეფიციტის დასაფინანსებლად.

ასიგნება (appropriation)

საკანონმდებლო ორგანოს მიერ კანონის თანახმად განსაზღვრული მიზნებისათვის აღმასრულებლისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება დადგენილ ზღვრებზე სახელმწიფო სახსრების ხარჯვაზე წლიური ასიგნებების დამტკიცება ხდება საბიუჯეტო კანონმდებლობის შესაბამისად, ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს ცალკეული აქტები ასიგნებათა დამტკიცების შესახებ, რაც შესაბამისობაშია ბიუჯეტთან. იმ შემთხვევაში, თუ წლიური ასიგნებანი არასაკმარისია გარკვეული მიზნებისათვის, მაშინ ხდება დამატებითი ბიუჯეტის/ასიგნებების დამტკიცება. ტერმინი “მუდმივმოქმედი ასიგნებანი” ზოგჯერ გამოიყენება იმ უფლებამოსილების განსაზღვრის მიზნით, რომელიც ცალკეული კანონმდებლობის (როგორცაა სოციალური უზრუნველყოფის კანონმდებლობა) შესაბამისად მხოლოდ ერთ საბიუჯეტო წელზე არ ვრცელდება. უმეტეს ქვეყნებში უწყებები და დეპარტამენტები საჭიროებენ განსაზღვრულ სააღმსრულებლო უფლებამოსილებას (“პროპორციული განაწილება, განაწილება ან გარანტია”), რათა იყოს ვალდებული ასიგნებების დამტკიცებაზე.

აუდიტი (audit)

ექსპერტების მიერ ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის სამართლებრივი და ფინანსური შესაბამისობის შემოწმება, განხორციელებული ადმინისტრაციის (შიდა აუდიტი), გარეშე აუდიტური ერთეულის, ან ნებისმიერი სხვა დამოუკიდებელი აუდიტორის მოთხოვნების და კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით (გარე აუდიტი). შიდა აუდიტის განსაზღვრული ამოცანა მმართველობითი კონტროლის სისტემების მონიტორინგი, სუსტ ადგილებზე უმაღლესი ადმინისტრაციისათვის ანგარიშის წარდგენა და მდგომარეობის გამოასწორებლად რეკომენდაციების მიცემა. აუდიტის მოქმედების არაალი ფართოა და ამ სფეროში გამოყენებულ ტერმინოლოგიასაც განსხვავებული ინტერპრეტაცია აქვს. თანახმად უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის საერთაშორისო ორგანიზაციის (INTOSAI) მიერ მომზადებული სტანდარტებისა, იგი მოიცავს:

1). ფინანსურ აუდიტს (კანონთან შესაბამისობის აუდიტი), რომელიც გულისხმობს:

ანგარიშვალდებული ერთეულების ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმებას, რაც მოიცავს საბუღალტრო წიგნების შემოწმებას, შეფასებას და დასკვნის გაკეთებას საფინანსო ანგარიშების თაობაზე;

სახელმწიფო ადმინისტრაციის ფინანსური პასუხისმგებლობის დამოწმებას;

ფინანსური სისტემებისა და ოპერაციების შემოწმებას, რაც მოიცავს მოქმედ კანონმდებლობასა და დებულებებთან შესაბამისობის შეფასებას;

შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციების შესრულების შემოწმებას;

აუდიტური ერთეულის მიერ მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გამართლებულობისა და დასაბუთებულობის შემოწმებას;

მოსწენებას ნებისმიერი ისეთი საკითხის წამოჭრაზე, რაც შესაძლოა წარმოიშვას, ან დაკავშირებული იყოს აუდიტის პროცესთან და რის გამჭვლავლებასაც უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი საჭიროდ თვლის.

ყურადღება მიაქცევთ იმას, რომ ზემოთ მოყვანილი პირველი ორი პუნქტი ძირითადად მოისწენება, როგორც ფინანსური ანგარიშვალდებულების დამოწმების აუდიტი, ხოლო მესამე და მეხუთე პუნქტები კი ცნობილია, როგორც შესაბამისობის აუდიტი.

2). ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტს (ღირებულების გადახდილ თანხასთან შედარებითი აუდიტი), რომელიც გულისხმობს:

ადმინისტრაციული საქმიანობების ეკონომიურობის შემოწმებას, თანახმად ადმინისტრაციული

პრინციპების, პრაქტიკის და მმართველობითი პოლიტიკისა.

ადამიანური, ფინანსური და სხვა რესურსების გამოყენების ეფექტურობის შემოწმებას, რაც გულისხმობს საინფორმაციო სისტემების, ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხისა და მონიტორინგის ღონისძიებების შესწავლას, ასევე მოიცავს პროცედურებს, რომელიც სრულდება შემოწმებული ერთეულების მიერ აღმოჩენილი დარღვევების აღმოსაფხვრელად.

ფუნქციონირების ეფექტურობის შემოწმებას და იმის გარკვევას, თუ რამდენად სრულდება შესაძრეული ერთეულის მიერ დასახული ამოცანები, ასევე იმის შესწავლას, თუ განუვლილი საქმიანობების შედეგად მიღებული ფაქტური ზემოქმედება რამდენად შეესაბამება ნაწარმულ ზემოქმედებას.

აუდიტური დასკვნა (audit finding)

აუდიტური დასკვნა წარმოადგენს არსებული ფაქტების კონსტატაციას. იგი ყალიბდება არსებულის სტანდარტებით დადგენილ ნორმებთან შედარების პროცესში.

აუდიტური რისკი (audit risk)

რისკი, რომ აუდიტორის მიერ შესრულებული პროცედურები არ გამოავლენს იმ ფაქტებს, რაც აღმოჩენის შემთხვევაში, აუდიტური დასკვნის შეცვლას საჭიროებს.

აქტივები (assets)

გარკვეული ღირებულების მქონე ქონება, რომელზეც ვრცელდება საკუთრების უფლება ინსტიტუციონალური ერთეულების მიერ (ინდივიდუალურად ან კოლექტიურად) და რომლის ფლობით, ან განსაზღვრულ პერიოდში გამოყენებით შესაძლებელია გეომომიკური სარგებლის მიღება. "მატერიალური" აქტივები შესაძლოა იყოს ფინანსური (მაგალითად, ნაღდი ფული ან სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები) ან ფიზიკური (მაგ.: შენობები, გზები, ეროვნული პარკები და ა. შ.). არსებობს ასევე "არამატერიალური" აქტივები, მაგალითად, როგორცაა საავტორო უფლება ან სასარგებლო წიაღისეულის ექსპლუატაციის უფლება.

აქტივების გადაცემა (capital transfer)

ქონებაზე (გარდა სასაქონლო-მატერიალური მარაგებისა და ნაღდი ფულისა) მფლობელობის გადაცემა, ან სასაქონლო ანაზღაურების მიღების გარეშე კრედიტორის მიერ ვალდებულების გაუქმება. ასეთი ოპერაცია შედეგად აღნიშნული ქონების შეტანასთან დაკავშირებული, ან განპირობებული ნაღდი ფულის გადაცემისაგან. გადაცემა, რომელიც არ შეეხება აქტივების გადაცემას მიზნინარე გადაცემა ეწოდება. სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკა 2000-ში (GFS 2000) მთავრობის მიერ წარმოებული აქტივების გადაცემები ხარჯებად კლასიფიცირდება.

აქტივებისა და პასივების ამსახველი ანგარიში (statement of assets and liabilities)

საფინანსო ანგარიში, რომელიც იძლევა ინფორმაციას ერთეულის აქტივებისა და პასივებზე ყოველი საანგარიშო პერიოდის ბოლოს. იხ. აგრეთვე ბალანსი.

აღრიცხვის ობიექტთა კლასიფიკაცია (object classification)

დანახარჯთა ჯგუფი, რომელიც განსაზღვრავს სპეციფიკური ტიპის შემნილ საქონელსა და მომსახურებას, ან განსაზღვრული პროგრამის/საქმიანობის ფარგლებში წარმოებულ გადარიცხვებს. ამ ტერმინს ხშირად "მულბორივი" კლასიფიკაციის სახელითაც მოიხსენიებენ.

ბაზრის შემოწმება (market testing)

პროცესი, რომლის საშუალებითაც სამინისტროები/უწყებები იღებენ გადაწყვეტილებას გადასცნ თუ არა კომპანია/სტრუქტურის კომპანიებს იმ მომსახურებათა გაწევის უფლება, რომლებზეც თავად არანა მასხვისმცემელი. "ბაზრის შემოწმება" პოპულარული იყო დიდ ბრიტანეთში 80-იან-90-იან წლებში იმის შესაფასებლად, საჭირო იყო თუ არა მთავრობის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კერძო კომპანიებისათვის გადაცემა ან პრივატიზება.

ბალანსი (balance sheet)

ფინანსური დეკლარაცია, რომელიც ასახავს დროის განსაზღვრულ მომენტში ერთეულის მფლობელობაში მყოფი აქტივებისა და ვალდებულებების ღირებულებას. ჩვეულებისამებრ ბალანსს საინგარიშო პერიოდის დასაწყისში და მისი დასრულების შემდგომ ადგენენ. ბალანსების წარდგენა, სადაც შეკავებულია ნაშთი პერიოდის დასაწყისში, შემოსავლები და გასაღები, ნაშთი საინგარიშო პერიოდის ბოლოს, მოეთხოვება მთავრობის სამეურნეო საქმიანობის ანალიზის სტრუქტურის ყველა ინდივიდუალურ ფონდს. თუმცა, რეალურად მთავრობები ძალზე იშვიათად აშხადებენ მათი ფინანსური მდგომარეობის ამსახველ ანგარიშებს, სადაც მოცემული იქნება ისეთი ბალანსები, რომლებიც ამომწურავ ინფორმაციას იძლევიან ყველა აქტივსა და ვალდებულებაზე. იხ. აგრეთვე საკუთარი კაპიტალი.

ბიუჯეტგარეშე ოპერაცია (საქმიანობა) (off-budget transaction (activity))

ტერმინი "ბიუჯეტგარეშე" ხშირად "დამატებითი საბიუჯეტოსავან" განსხვავებული მნიშვნელობით გამოიყენება. "ბიუჯეტგარეშე" ოპერაცია წარმოადგენს ისეთ ოპერაციას, რომელიც ხორციელდება ხარჯვაზე მასხვისმცემელი უწყების ან დარგობრივი სამინისტროს მიერ (რომელთა მიერ წარმოებული ოპერაციებიც ბიუჯეტის ფარგლებში უნდა მოხდეს (მაგალითად, "სპეციალური ფონდის" საშუალებით, რომელიც შექმნილია სამინისტროს შემოსავლების გასანაწილებლად. ეს თანხები არ მიდის ხაზინაში ან ფინანსთა სამინისტროში და გამოიყენება თანამშრომელთათვის პრემიების გადასახდელად ან სხვა მიზნებისათვის)). დამატებითი საბიუჯეტო ფონდი (რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად იქმნება) აწარმოებს ისეთ ოპერაციებს, რომლებიც განეკუთვნება "ბიუჯეტს გარეშე" წარმოებულ ოპერაციებს. იხ. აგრეთვე დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები (ფონდები)/ანგარიშები.

ბიუჯეტი (budget)

ლოკუმენტი, რომელიც მოიცავს მთავრობის ან სამთავრობო ორგანიზაციის მომავალი ფინანსური საქმიანობის გეგმას. საერთოდ ბიუჯეტი ყოველწლიურად მზადდება. იგი წარმოადგენს მომავალ წელს (მრავალ ქვეყანაში მომდევნო 2 ან 3 წელს) მთავრობის მიერ შეთავაზებული დანახარჯების, შემოსავლების, სესხებისა და სხვა ფინანსური ოპერაციების შესახებ ანგარიშს. ქვეყანათა უმეტესობაში ბიუჯეტები საკასო მეთოდის გამოყენებით მზადდება. ისინი პარლამენტს წარედგინება განსახილველად, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას დანახარჯების დაფინანსების შესახებ საბიუჯეტო ან ასიგნებათა აქტის დამტკიცების გზით, რაც შესაბამისობაშია საბიუჯეტო წინადადებებთან.

ბიუჯეტის განხილვა (budget examination)

სამინისტროებისა და უწყებების საბიუჯეტო განაცხადების განხილვის პროცესი, რომელსაც წარმართავს ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური საბიუჯეტო დეპარტამენტის (სადაც განხილვა საბიუჯეტო განაცხადები, იქმნება ბიუჯეტის ალტერნატიული ვარიანტები, კუთდება დასკვნები და მუშავდება რეკომენდაციები) თანამშრომელი.

ბიუჯეტის ორგანული კანონი (organic budget law (OBL))

კანონი, რომელიც ადგენს ვადებსა და პროცედურებს, რომელთა მიხედვითაც ბიუჯეტი უნდა მომზადდეს, დამტკიცდეს, შესრულდეს, წარედგინოს იქნას ანგარიში და საბოლოო დასკვნები ჩაბარდეს დასამტკიცებლად. ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის ორგანული კანონი უფრო პრიორიტეტულია, ვიდრე სხვა საფინანსო

კანონები (მაგ.: კანონები სახელმწიფო აღრიცხვაზე, საზინაზე, ვალების მენეჯმენტზე, შიდა კონტროლზე, ადგილობრივი ხელისუფლების დაფინანსებაზე და ა. შ.). კანონი ითვალისწინებს როგორც უფლებამოსილებას, ისე პასუხისმგებლობას წლიური ბიუჯეტის მომზადებაზე, მართვაზე და შესრულებაზე. იგი შეიძლება მოხსენიებული იქნას აგრეთვე, როგორც "საბიუჯეტო სისტემის კანონმდებლობა".

ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა (medium-term budget framework (MTBF))

სქემა, რომელიც მოიცავს საშუალო ვადებში (3-5 წელი) სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების პროგნოზირებას. ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება დანახარჯთა დეტალური პროგნოზირების ხარისხები. ზოგიერთ ქვეყანაში დამკვიდრებულია გრძელვადიანი ბიუჯეტის შედგენის პრაქტიკა. ასეთ ქვეყნებში ბიუჯეტის გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები ეფუძნება არსებულ პოლიტიკას. ისინი მომდევნო წლებში ბიუჯეტის შესახებ წარმოებული მოლაპარაკებების საფუძველი ხდება. სხვა ქვეყნებში ხარჯთაღრიცხვა მხოლოდ ზოგადი ხასიათის ინფორმაციას იძლევა ბიუჯეტის შედგენაზე. საერთოდ გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვები ერთი წლით წინ იწვევს, რათა მომდევნო წელი პერიოდის ბოლოში დაემატოს.

ბიუჯეტის ფორმულირება (budget formulation)

სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადების ეტაპები, დაწყებული წინასწარი ანალიზიდან და პროგნოზებიდან, სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენიდან, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მისი განხილვიდან და გადაწყვეტილების მიღებიდან, დამთავრებული საკანონმდებლო ორგანოსათვის მისი ოფიციალური წარდგენით.

ბიუჯეტის შედგენა (budgeting)

პროცესი, რომლის დროსაც მთავრობა, ან სამთავრობო ორგანიზაცია გვემავს მომავალ დანახარჯებს, შემოსავლებს, სესხებსა და სხვა საფინანსო საქმიანობას.

გადაკისრება (concession)

გადაკისრება წარმოადგენს სახელმწიფო და კერძო სექტორების პარტნიორობას. დათმობის კონტრაქტებს სხვადასხვა ეროვნული კანონმდებლობებით შესაძლოა სხვა სახელი ან მოქმედების არეალი ჰქონდეს. კონტრაქტების უმეტესობაში კონტრაქტორი კისრულობს მომსახურების გაწევასთან დაკავშირებულ რისკს და მომხმარებლისაგან ღებულობს შემოსავლის მნიშვნელოვან ნაწილს, რაც ძირითადად მომსახურების გადასახადის რაიმე ფორმით დაკისრებაში გამოიხატება. ევროკომისია გადაკისრებას განსაზღვრავს, როგორც კონტრაქტს, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო ორგანოები უფლებამოსილებას ანიჭებენ მესამე მხარეს, განახორციელონ ინფრასტრუქტურული პროექტები, ან გასწიონ სხვა სახელმწიფო მომსახურება საკუთარი სახელით, სადაც მესამე მხარე კისრულობს საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებულ რისკებს. იხ. აგრეთვე კონტრაქტის გაფორმება კერძო სექტორთან.

გადაფასება (reevaluation)

დროის გარკვეულ მომენტში კაპიტალური აქტივების საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა.

გადახარჯვის დაბალანსება (virement)

საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ხარჯის ერთი მუხლიდან მეორეზე გადატანის პროცესი. იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული სახსრების არამიზნობრივი გამოყენება, ხარჯვაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა ასეთი ტრანსფერების გაკეთებაზე ნებათაღებობის მოპოებისას უნდა შეასრულონ დამტკიცებული ადმინისტრაციული პროცედურები.

გაერთიანებული ანგარიშები (consolidated accounts)

იხ. კონსოლიდაცია

გაერთიანებული ფონდი (consolidated fund)

ძირითადი ფონდი, სადაც თავს იყრის ყველა შემოსავალი და საიდანაც წარმოებს ყველა გადახდები, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული. გაერთიანებული ფონდი წარმოადგენს ხაზინის საერთო ანგარიშის ეკვივალენტს. ეს ტერმინი გამოიყენება ბრიტანეთის თანამეგობრობის ქვეყნებში. იხ. აგრეთვე საერთო ფონდი.

გამოწერილი ჩეკები (cheques issued)

ხარვეზითი პროცესის ეტაპი, რომლის დროსაც ხაზინა ან სამინისტროთა იმ უწყების თანამშრომლები, რომელიც ანგარიშსწორებას აწარმოებს, ვასკეპენ საგადასახდელი ინსტრუმენტებს, რომლებიც ანაზღაურების სახით ეგზავნება საქონლისა და მომსახურების მომწოდებლებს. ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც საბანკო სისტემა კარგად არ არის განვითარებული, ვერ ხერხდება ცალკეული ჩეკებისა და გარანტიების გაცემა, ამიტომ საგადასახადო დაევალებება, რომლებიც ადასტურებს საქონლის მიღებას, შესაძლოა შეასრულოს იმ ინსტრუმენტის როლი, რომლითაც შესაძლებელია პირდაპირ ხაზინიდან ნაღდი ანაზღაურების მოთხოვნა. სახელმწიფო ანგარიშებში ხშირად აღირიცხება დანახარჯები გამოწერილი ჩეკებისა და გაცემული გარანტიების საფუძველზე.

განაღებული ჩეკები (cheques paid)

ხარვეზითი პროცესის ეტაპი, რაც გულისხმობს ბანკებისათვის სახელმწიფო ჩეკების წარდგენას, განაღდება ან ხაზინის ან სამინისტროების/უწყებების ანგარიშების ღებეტი მათ აღირიცხება. სახელმწიფო ხარჯები განაღებული ჩეკების საფუძველზე აღირიცხება მონეტარულ ანგარიშებში, რასაც შედეგად მათი სამთავრობო ანგარიშების ღებეტი ასახვა მოსდევს.

განაწილება (allotment)

ეს ტერმინი შეიძლება ჩაითვალოს “პროპორციული განაწილების” სინონიმად, ან განიმარტოს, როგორც ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ერთეულებს შორის საბიუჯეტო ხაზსრების განაწილების პროცედურის განსაზღვრული ეტაპი. იხ. აგრეთვე პროპორციული განაწილება.

გარანტია (warrant)

მოლანი, ან უფრო ხშირად წლიური ასიგნებების ნაწილის დამტკიცება კვარტალურად ან თეიურად, რომელიც საშუალებას აძლევს დარგობრივ სამინისტროებს ან ხარჯვაზე პასუხისმგებელ უწყებებს იყირონ ვალდებულებები. იხ. პროპორციული განაწილება.

გარდამავალი თანხის ანგარიში (suspense account)

სპეციალური დროებითი ანგარიშის სახეობა, რომელიც გამოიყენება ნაშთების აღსარიცხავად და შეცდომების გასასწორებლად იმ თანხებში, რომლებიც ჯერ არ არ გადატანილი ბალანსის შესაბამის მუხვში. ასეთი ოპერაციები ხშირად გულისხმობს დასაზუსტებელი ავანსების გადახდას, ვიდრე ცნობილი არ გახდება საბოლოო გადასახდელი თანხა.

გარე აუდიტი (external audit)

აქ იგულისხმება გარეშე, შესამოწმებელი ორგანიზაციისაგან დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ ჩატარებული აუდიტი, რაც მიზნად ისახავს ორგანიზაციის საფინანსო ანგარიშების, მისი საქმიანობის კანონიერების, ფინანსური მართვის პროცედურების და ფინანსური საქმიანობის უფექტურობის ხარისხის შესახებ დასკვნის გაკეთებას. ორგანიზაციები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან მთავრობის საქმიანობის გარე აუდიტზე, ძალზე ხშირად ანგარიშს თავად პარლამენტს წარუდგენენ. ისინი ხშირად მოიხსენიებიან, როგორც უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტები (SAI).

გასვლები (outlay)

აქ იგულისხმება სახელმწიფო ხარჯები.

გასანადღებელი ჩეკები (float)

აქ იგულისხმება გამოწერილი, მაგრამ გაუნადღებელი ჩეკები. ჩეკების ოდენობა აისახება ხაზინის მიერ გაცემული ჩეკების მთლიან რაოდენობასა და ხაზინის საბანკო ანგარიშის ბუღალტერიაში განადღებულად ნაჩვენებ ჩეკების საერთო რაოდენობას შორის სხვაობაში. გასანადღებელი ჩეკები ნაჩვენები უნდა იყოს, როგორც საერთო დანახარჯების კორექტირება. ეს ტერმინი ხშირად "გარდამავალი მუხლების" სახელითაც მოიხსენიება. აქვე შეიძლება იგულისხმებოდეს ისეთი ვალდებულებები, რომელთა დაუყოვნებელი დაფარვა არ არის აუცილებელი (მაგალითად, ისეთი ანგარიშ-ფაქტურები, რომელთა დაფარვაც ზედმეტი ხარჯებისა და ჯარიმების გარეშე არის შესაძლებელი).

გაუთვალისწინებელი ვალდებულება (contingent liability)

ნაკისრი ვალდებულებები, რომელთა შესრულების დრო და ოდენობა დამოკიდებულია გაუთვალისწინებელ მოვლენებზე. სწორედ ამიტომ, ისინი ვერ ჩაითვლება ფაქტურ ვალდებულებებად (და შესაძლოა ევრასოდეს ჩაითვალოს), თუ განსაზღვრული გაუთვალისწინებელი ხარჯების მატერიალიზება არ მოხდება.

გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფონდი (რეზერვი) (contingency fund or reserve)

მთლიანი წლიური ბიუჯეტიდან ცალკე გამოყოფილი ფონდი ან რეზერვი, რომლის სახსრებიც მოვეიანებით, მდგომარეობის მოულოდნელი ცვლილებით შექმნილი პრობლემების გადასაჭრელად განაწილება. ბიუჯეტის საშუალოდინანი დაგეგმვისას, გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვი გამოიყენება ელასტიკურობის უზრუნველსაყოფად და ვადამდელი სახარჯო ვალდებულებების თავიდან აცილებისათვის, რისთვისაც იქმნება უფრო დიდი რეზერვები, რომლებიც მომავალი წლების ბიუჯეტში გადადის.

გენერალური მთავრობა (general government)

ეროვნული ანგარიშების სისტემის მიხედვით, "გენერალური მთავრობა" წარმოადგენს სხვადასხვა დონის სამთავრობო ერთეულთა კრებულს. აქ იგულისხმება ცენტრალური, სახელმწიფო (ფედერალისტურ ქვეყნებში), ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და სოციალური უზრუნველყოფის ფონდები. სამთავრობო ერთეულები იმ ერთეულებს წარმოადგენს, რომლებიც გარდა მათზე დაკისრებული პოლიტიკური პასუხისმგებლობის და ეკონომიკური რეგულირების როლის შესრულებისა, ეწევიან ინდივიდუალური ან კოლექტიური მოხმარების სახელმწიფო მომსახურებას და ხელახლა ანაწილებენ შემოსავლებსა და სიმდიდრეს. სამთავრობო ერთეულის დამახასიათებელი ნიშანია მისი უნარი პირდაპირ ან არაპირდაპირ შემოიღოს ისეთი გადასახადები ან სხვა საკვალდებულო მოსაკრებლები, რომლებიც ეკონომიკის სხვა სექტორებზე არ ვრცელდება. იხ. აგრეთვე ცენტრალური ხელისუფლება, ადგილობრივი ხელისუფლება, სახელმწიფო ხელისუფლება და რეგიონალური მთავრობა.

გენერაციული აღრიცხვა (generational accounting)

საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა, რომელიც გამოიყენება ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებით სხვადასხვა თაობათა ვჯგუფებზე მიღებული დისტრიბუციონალური შედეგების შესაფასებლად. ეს კი მიიღწევა სხვადასხვა თაობების მიერ ცხოვრების მანძილზე გადახდილი გადასახადის წმინდა გადახდების (გადახდილ გადასახადებს მინუს მიღებული შედეგათები) ამჟამინდელი ღირებულების განსაზღვრით არსებული საგადასახადო და ხარჯვითი პოლიტიკის შესაბამისად. თაობა განისაზღვრება, როგორც ერთ წელს დაბადებული მამრობითი და მდელობითი სქისის (აღრიცხება ცალკე-ცალკე, რადგან მათ განსხვავებული გადასახადები და შედეგები აქვთ) ყველა მოქალაქე. ეს მეთოდი მრავალრიცხოვან მონაცემებს საჭიროებს, ხოლო შედეგები დამოკიდებულია მარტივ ვარაუდთა დიდ რაოდენობაზე. გენერაციული აღრიცხვა ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის და ინტერგენერაციული დისტრიბუციის საკითხების ანალიზის დამატებით მეორედ ითვლება.

გრანტები (grants)

სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში გრანტი განმარტებულია, როგორც სამთავრობო ერთეულებს ან მრავალეროვნულ ორგანიზაციასა და ეროვნულ მთავრობას (მაგალითად, ევროკომისიის მიერ ეკონომიკის რეკონსტრუქციისათვის პოლონეთისა და უნგრეთისათვის გრანტის სახით გაწეული დახმარება (Pharc)) შორის წარმოებული ნებაყოფლობითი მიმდინარე გადაცემა ან აქტივების გადაცემა. ამასთანავე, გრანტად მოიხსენიებენ აგრეთვე კერძო ორგანიზაციისათვის ან პირისათვის ნებაყოფლობით გაკეთებულ ტრანსფერს.

გრძელვადიანი ბიუჯეტი, გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვა (multi-year budget, multi-year estimates)

იხ. ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა.

დაგეგმარების რეზერვი (planning reserve)

მთლიანი დაგეგმარებული საბიუჯეტო დანახარჯების მცირე ნაწილი, რომელიც ფინანსთა სამინისტროს მიერ ბიუჯეტის ფორმულირებაზე თეორიულად გვერდზეა გადაღებული, რაც შემდგომ მთავრობის მიერ პრიორიტეტულობის მიხედვით პროგრამებზე ნაწილდება.

დადგენილ კატეგორიებთან შედარება (benchmarking)

ერთი ორგანიზაციის სხვა ორგანიზაციასთან შედარების მეთოდები და პროცედურები, რაც მიზნად ისახავს ფუნქციონირების ეფექტურობის გაუმჯობესებას. პროცესთან დაკავშირებით დადგენილი კატეგორიების საშუალებით ხდება იმ პროცესებისა და საქმიანობის შესწავლა და შედარება, რაც გაწეულ დანახარჯებს პროდუქტად აქცევს. შედეგებთან დაკავშირებით დადგენილი კატეგორიების საშუალებით კი, ორგანიზაციების ფაქტიური ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის შედარება ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომებისა და ინდიკატორების გამოყენებით ხდება.

დავალანება (arrears)

თანხები, რომლებიც არ იქნა გადახდილი ან მიღებული კონტრაქტში განსაზღვრულ, ან ჩვეულებრივ კომერციულ ვადებში. დავალანებები შესაძლოა წარმოიშვას სამინისტროების/უწყებების მიერ მოწოდებლებისათვის გადაუხდილი თანხების, გასაცემი ხელფასების, ტრანსფერების ან ვალების დაფარვის ხარჯებისაგან. საგადასახადო დავალანება წარმოადგენს სახელმწიფოსადმი გადაუხდილი გადასახადებით წარმოშობილ ვალდებულებას.

დამატებითი პერიოდი (complementary period)

ჩვეულებრივი ფისკალური წლის დახურვის შემდგომი პერიოდი, რომლის დროსაც შესაძლოა განხორციელდეს დაუმთავრებელი ინკასაცია, გადახდები ან შესრულებს ვალდებულებები და შედეგები მიეწეროს წინა საბიუჯეტო პერიოდს. ყოველივე ამან შესაძლოა რამდენიმე თვეს გასტანოს. ზოგიერთ ქვეყანაში საანგარიშო პერიოდი მოიცავს “დამატებით პერიოდს” გადახდების წარმოებისათვის (მაგალითად, 30 ან 60 დღე) ფისკალური წლის დასრულების შემდეგ. დამატებით პერიოდში განხორციელებული გადახდები, რომლებიც დაკავშირებულია წინა, დახურული ფისკალური წლის განმავლობაში განხორციელებულ ოპერაციებთან (ვალდებულებებთან და მიწოდებასთან) აღირიცხება, როგორც წინა წლის დანახარჯები. ზოგიერთ ქვეყანაში როგორც განადგებულ, ისე გაუნადგებულ საგადასახადო ვალდებულებს დამატებით პერიოდში გაწეულ დანახარჯებზე აღიარებენ.

დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები (ფონდები)/ანგარიშები (extra-budgetary funds/accounts (EFB))

ტერმინი ძირითადად შეეხება მთავრობის საქმიანობებს, რომლებიც არ არის შესული წლიური ბიუჯეტის

წარდგინებაში. უფრო მეტიც, დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები შეიძლება დაექვემდებაროს ხალხის მენეჯმენტის სხვადასხვა სისტემებს, ანგარიშგებას და უფრო მეტ კონტროლს, ვიდრე თავად ბიუჯეტი. დამატებითი საბიუჯეტო სახსრებთან დაკავშირებული სხვადასხვა ტიპის ოპერაციები (მათ შორის ცალკე კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი ფონდები (მაგალითად, როგორცაა სოციალური უზრუნველყოფის ფონდები, სასაქონლო ფონდები, რომლებიც სასაქონლო დახმარების რეალიზაციის ამონაგებს იყენებენ) გამოიყენება განსაზღვრული შემოსავლების სპეციფიკური მიზნებისათვის განაწილებისათვის. იხ. აგრეთვე ბიუჯეტგარეშე დანახარჯები.

დამოწმება (certification)

იხ. შემოწმება

დამხმარე ასიგნებები (supplementary appropriation)

საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გამოცემული კანონი, რომლის მიხედვითაც უზრუნველყოფილი იქნება თავდაპირველ ბიუჯეტში დამატებითი დანახარჯების გათვალისწინება.

დანახარჯები (expenditures)

ტერმინი “დანახარჯები” ზმირად ძალზე გავრცობილად ნაღდი ფულით გაწეულ გადახდებს შეეხება. თუმცა, უფრო ზუსტი განმარტებით დანახარჯები წარმოადგენს შეყენილი საქონლისა და მომსახურების ღირებულებას, მიუხედავად მასთან დაკავშირებული გადახდების წარმოების დროისა. დანახარჯების გაწევა საქონელსა და მომსახურებაზე ხდება მაშინ, როცა მყიდველი კისრულებს ვალდებულებებს გამყიდველის წინაშე, ანუ როცა (ა) ხსენებულ საქონელსა და მომსახურებაზე მფლობელობა გამყიდველიდან ახალ მფლობელზე გადადის; ან (ბ) საქონლის ან მომსახურების მიწოდება დასრულებულია და მომხმარებლის მოთხოვნაც დაკმაყოფილებულია.

დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი (cost-benefit analysis)

ანალიზის სახეობა, რომელიც მოიცავს ისეთი დანახარჯებისა და სარგებლის (მაგალითად, როგორცაა თავისუფალი დრო ან გარემოზე ზემოქმედება) ფულად ერთეულებში გამოსახვას, რომელთაც არ გააჩნიათ საბაზრო ღირებულება. დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი შედგება 3 ლოგიკური საფეხურისგან: 1. ამოცანების დასახვა და მათი მიღწევის ალტერნატიული გზების განსაზღვრა; 2. ყოველი ალტერნატიული ჩარევით გამოწვეული ზრდადი ცვლილებების ანალიზი შესაბამისი ალტერნატივის არარსებობის წინააღმდეგ; 3. სხვადასხვა ალტერნატივების დანახარჯებისა და სარგებლის შედარება.

დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზი (cost-effectiveness analysis)

ანალიზის სახეობა, რომლის დროსაც ადარებენ პროექტებს ან პროგრამებს, რომელთაც მსგავსი შედეგები ან პროდუქტი აქვთ. იგი გამოიყენება იმ ალტერნატივების შესადარებლად, რომელთათვისაც შესაძლებელია ძირითადი შედეგების განსაზღვრა, მაგრამ არა შეფასება. დანახარჯების ეფექტურობის ინდიკატორები გულისხმობს პროდუქტის ერთეულის ღირებულებას, ან პროდუქტის ერთეულს ხარჯების თითო ერთეულზე და მიზნად ისახავს ყველაზე ნაკლებდანახარჯიანი მეთოდის გამოვლანას განსაზღვრული ამოცანების მისაღწევად. იხ. აგრეთვე უძირებს დანახარჯთა ანალიზი.

დანახარჯთა საშუალოვადიანი სქემა (medium-term expenditure framework (MTEF))

ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემის სახელმწიფო ხარჯთა კომპონენტი. იხ. აგრეთვე ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა.

დანახარჯი (input)

პროდუქტის მისაღებად გამოყენებული რესურსები. აქ ძირითადად იგულისხმება დანახარჯთა, ან თავად

რესურსთა ოდენობა (მაგალითად, თანამშრომელთა/სამუშაო დღეების რაოდენობა). ერთი საქმიანობის დანახარჯი შესაძლოა იყოს ადრე განხორციელებული საქმიანობის პროდუქტი.

დარიცხვის მეთოდით შედგენილი ბიუჯეტი (accrual-based budget (accrual budgeting))

ამ ტერმინის ინტერპრეტაცია ორგანოდა შესაძლებელი: (1) საბიუჯეტო დოკუმენტაცია, რომელიც საკასო მეთოდით აღრიცხულ ასიგნებთა გარდა დარიცხვის მეთოდით წარმოებულ საბუღალტრო დოკუმენტაციასაც მოიცავს და (2) საბიუჯეტო ასიგნებანი, რომლებიც ეფუძნება დარიცხვის მეთოდით წარმოებულ საბუღალტრო დოკუმენტაციას ცვეთის რეზერვის ჩათვლით. დიდ ბრიტანეთში დარიცხვის მეთოდით წარმოებულ აღრიცხვა/ბიუჯეტის შედგენას "რესურსების აღრიცხვა/ხარჯთაღრიცხვის შედგენა" მოიხსენიებენ.

დაფინანსება (financing)

ვევლა ოპერაცია ფინანსურ აქტივებსა და ვალდებულებებში, რაც ახალანებს ფისკალურ დეფიციტს ან სიჭარბეს. უფრო ფართო გაგებით, აქ ოგულისხმება ის საშუალებები, რითაც მთავრობა ფინანსურ რესურსებს მოიპოვებს საკუთარი პოლიტიკის, პროგრამებისა და პროექტების განსახორციელებლად.

დახურვის ანგარიშები (closed accounts)

ძირითადი ანგარიში საბოლოო საბიუჯეტო შედეგებზე, რომელიც შედგენილია უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის, ან სხვა საბუღალტრო ან აუდიტური უწყების მიერ საბიუჯეტო პერიოდის დახურვის შემდგომ. დახურვის ანგარიშები შეიძლება იყოს საღაროს ანგარიშები, წლიური შემოსავლებისა და ხარჯების აღრიცხვის ანგარიშები (დამატებითი პერიოდიითურთ, ან მის გარეშე), გადაუხდელი ხარჯების ანგარიშები, ვალდებულებები მომავალ დანახარჯებზე ან მომავალი გადასახადების ამოღებაზე, აგრეთვე წინა ბიუჯეტებიდან გადმოტანილი შემოსავლები და დანახარჯები.

დებიტორული ანგარიშები (accounts receivable)

მომწოდებლების/კლიენტების მიერ გადასახდელი ფული.

დეკონცენტრაცია (deconcentration)

პასუხისმგებლობის გადაცემა მინისტრებიდან დაქვემდებარებულ რეგიონალურ დეპარტამენტებზე. ან უფრო ავტონომიურ უწყებებზე, რისი საშუალებითაც ზერხდება მოსახლეობასთან დაახლოება და ამაღროლულად, ცენტრალური ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილად დარჩენა.

დეტალურობა (comprehensiveness)

ბიუჯეტის დეტალურობა გულისხმობს იმას, რომ იგი უნდა მოიცავდეს ვევა დანახარჯს, შემოსავალს, სესხსა და მთავრობის სხვა ფინანსურ საქმიანობას. ეს ქმნის ისეთ სქემას, რომელიც ზელს უწყობს უკეთესი სტრატეგიის შერჩევას, ბიუჯეტის ეფექტურ დავგვმასა და შესრულებას.

დეფიციტი/სიჭარბე (deficit/surplus)

არსებობს დეფიციტის განსხვავებული განმარტებები:

ანგარიშთა ევროპული სისტემა 95-ის (ESA95) თანახმად, დეფიციტი (ან სიჭარბე), როგორც ეს განსაზღვრულია ევროსაბჭოს დებულებებში მასტრიხტისა და ამსტერდამის ზელშეკრულებებთან დაკავშირებით, წარმოადგენს გენერალური მთავრობის წმინდა სესხებს (ან კრედიტებს).

საკასო მეთოდით დეფიციტი (როგორც ეს განსაზღვრულია სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკა 2000-ში (GFS 2000)) უღრის ხარჯების ანახლარუებას პლუს "კრედიტებს გამოკლებული

ვალების დაფარვა”, მინუს საკასო მეთოდით აღრიცხული შემოსავლები და გამოკლებული მიღებული გრანტები. მასტრიხტისა და ამსტერდამის ხელშეკრულებების კონტექსტში მოცემული განმარტებისაგან განსხვავებით, დეფიციტის განსაზღვრა გულისხმობს მხოლოდ ნაღდი ფულით წარმოებულ ოპერაციებს და მოიცავს არამართად მუხლებს და ზოგიერთ ისეთ ოპერაციას, რომელიც ეროვნული ანგარიშების სისტემებში 93 (SNA93) და ანგარიშთა ევროპულ სისტემებში 95 (ESA95) კლასიფიცირებულია, როგორც დაფინანსების ოპერაციები (მაგალითად, როგორცაა წილების ან აქციების გაყიდვა).

დეფიციტი ვალდებულებით საფუძველზე განისაზღვრება, როგორც ნაღდი ფულის დეფიციტს პლუს დავალანების წმინდა ზრდა, ან შემოწმების ეტაპის დანახარჯებს პლუს “კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვას” მინუს შემოსავლები (აღრიცხული საკასო მეთოდით). დეფიციტის ასეთი განსაზღვრა არ უნდა მოიცავდეს იმ ვალდებულებებს, რაც დაკავშირებულია შეუსრულებელ შეკვეთებთან და გრძელვადიან ვალდებულებებთან.

დეცენტრალიზაცია (decentralisation)

ასუსტისშეგებლობის გადაცემა მთავრობის უფრო დაბალი დამოუკიდებელი დონეებისათვის და მათთვის მმართველობითი უფლებამოსილების (არაა აუცილებელი აქ შეტი ფინანსური დამოუკიდებლობაც იგულისხმებოდეს) მინიჭება.

დისკონტირება (discounting)

სხვადასხვა დროს წარმოშობილი დანახარჯებისა და სარგებლის შედარების მეთოდი. I ევროს “ი” წელიწადში ეწება “დისკონტირებული ღირებულება” ტოლი $1/(1+r)^n$ ევროსი “0” წელიწადში, სადაც “r” “დისკონტის ნორმა”. იხ. აგრეთვე წმინდა დისკონტირებული ღირებულება და კაპიტალდაბანდების უკუგების მაჩვენებელი.

დისკრეციული ხარჯები (discretionary spending)

ეს შეეხება ბიუჯეტის იმ ნაწილს, რომლის მომავალ ფისკალურ წელს ხარჯვის შესახებ გადაწყვეტილება მთავრობამ და საკანონმდებლო ორგანომ ყოველწლიურად უნდა მიიღოს. ბიუჯეტის ამ ნაწილს მიეკუთვნება ბინათმშენებლობა, განათლება ან უცხოური დახმარება. დისკრეციული ხარჯები უნდა განვასხვავოთ იმ მუხლებს “სავალდებულო ხარჯვისაგან”, რომლებზეც სამართლებრივი მოთხოვნა არსებობს მთავრობის მიმართ, რომ ამ უკანასკნელმა უზრუნველყოს სახსრების გამოყოფა და დამატაციოს ასიგნებანი ასეთი დანახარჯების დასაფინანსებლად. ამის მაგალითებია ვალის პროცენტი და სოციალური დაცვის პროგრამები. ბიუჯეტის “სავალდებულო” ნაწილი ზშირად უფრო დიდია, ვიდრე დისკრეციული.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები (European Union (EU) Member States)

ევროკავშირი არის შედგეი თანამშრომლობისა და ინტეგრაციის პროცესებისა, რაც 1951 წლიდან 6 ქვეყანას (ბელგია, ვერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ლუქსემბურგი და ნიდერლანდები) შორის დაიწყო. თითქმის 50 წლის შემდეგ ოთხჯერ მოხდა წევრი ქვეყნების შემომატება (1973: დანია, ირლანდია და დიდი ბრიტანეთი; 1981: საბერძნეთი, 1986: ესპანეთი და პორტუგალია; 1995: ავსტრია, ფინეთი და შვედეთი). დღესდღეისობით ევროკავშირში გაწევრიანებულია 15 სახელმწიფო. ახლა კი ევროკავშირი ეზზადება მეზუთედ გაფართოებისათვის. ამჯერად აღმოსავლეთ და სამხრეთ ევროპისაკენ.

პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, სლოვენია და კვიპროსი გაწევრიანებასთან დაკავშირებულ მოლაპარაკებებს 1998 წლიდან აწარმოებენ. მსგავსი მოლაპარაკებები ბულგარეთმა, რუმინეთმა, სლოვაკეთმა, ლიტვამ, ლატვიამ და მალტამ 1999 წელს წამოიწყეს. კიდევ ერთი კანდიდატია თურქეთიც.

ეკონომია (economy)

შესაფერისი ხარისხისა და რაოდენობის ფინანსური, ადამიანური და ფიზიკური რესურსების შესაფერისი

დროს და დაბალ ფასებში შეიქმნა.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD))

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია ერთიანებს 30 ქვეყანას, რომლებიც იზარებენ საბაზრო ეკონომიკის, პლურალისტული დემოკრატიისა და ადამიანთა უფლებების დაცვის პრინციპებს. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის პირველი 20 წევრი დასავლეთ ევროპისა და ჩრდილოეთ ამერიკის ქვეყნები (ავსტრია, ბელგია, კანადა, დანია, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, ისლანდია, ირლანდია, იტალია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პორტუგალია, ესპანეთი, შვედეთი, შვეიცარია, თურქეთი, დიდი ბრიტანეთი და ამერიკის შეერთებული შტატები) იყვნენ. შემდგომში ამ ქვეყნებს დაემატა იაპონია, ფინეთი, ავსტრალია და ახალი ზელანდია, ხოლო ცოტა ხნის წინ მისი წევრები გახლდნენ მექსიკა, ჩეხეთის რესპუბლიკა, უნგრეთი, პოლონეთი და კორეა. 2000 წლის სექტემბერში ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ სლოვაკეთის რესპუბლიკას შესთავაზა მის 30-ე წევრად გახლდობა.

ეკონომიკური კლასიფიკაცია (economic classification)

დანახარჯებისა (ხარჯების) და აქტივების შექმნის/გაყიდვის კლასიფიკაცია ეკონომიკურ კატეგორიებად, რაც ხაზს უსვამს ოპერაციითა ხასიათს (ხელფასები, სარგებელი, ტრანსფერები და ა. შ.). იხ. აგრეთვე აღრიცხვის ობიექტთა კლასიფიკაცია. ეკონომიკური კლასიფიკაციის საერთაშორისო სტანდარტზე ინფორმაციის მისაღებად იხილეთ აგრეთვე სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკა (GFS).

ერთობლივი ძირითადი კაპიტალის ფორმირება (gross fixed capital formation)

ახალი ან არსებული ხანგრძლივი მოხმარების არასამხედრო საჭიონის, ქონების, მთავრობის მიერ შექმნილი ან საკუთარი ხარჯით აშენებული ქარხნებისა და მოწყობილობების ღირებულება მათი რეალიზაციის ღირებულების გამოკლებით. აქ იგულისხმება მხოლოდ ის საჭიონი, რომელსაც გააჩნია ერთ წელზე მეტი ვადა, ხოლო ღირებულება განსაზღვრულ მინიმალურ ღირებუებად. ცვლილებები სახელმწიფო სასაქონლო-მატერიალურ მარაგებში ჩართულია კაპიტალის ფორმირებაში, მაგრამ არა ძირითადი კაპიტალის ფორმირებაში. ძირითადი კაპიტალის ცვეთა აკლდება ერთობლივი ძირითადი კაპიტალის ფორმირებას, რათა გაზომილი იქნას წმინდა ძირითადი კაპიტალის ფორმირება.

ეფექტური განაწილება (allocative efficiency)

ეს შეეხება მთავრობის უნარს, განაწილოს რესურსები და შეარჩოს ისეთი პროგრამები და პროექტები, რომლებიც შეესაბამება მის მიერ დასახულ ამოცანებს. ეკონომიკის თეორიაში ეფექტური განაწილება, რომელსაც “პარეტოს ეფექტურობასაც” უწოდებენ, ადგილი აქვს მაშინ, როცა რესურსები ნაწილდება ისე, რომ ნებისმიერი ცვლილება მიმდინარე პერიოდში შექმნილი პროდუქტის მოცულობაში ან ტიპში, ვიღაცის მდგომარეობას აუარესებს.

ეფექტურობა (efficiency)

დამოკიდებულება პროგრამის ან საქმიანობის შედეგად წარმოებულ საჭიონელსა და მომსახურებას (პროდუქტი) და მათი წარმოებისათვის გამოყენებულ რესურსებს (დანახარჯი) შორის. ეფექტურობა იზომება პროდუქტის ერთეულზე გაწეული დანახარჯებით.

შედეგიანობა/ქმედითუნარიანობა (effectiveness)

განსაზღვრული მასშტაბი, რასაც პროგრამები დასახული ამოცანებით ან შედეგებით აღწევენ. შედეგიანობა/ქმედითუნარიანობა სახელმწიფო სექტორში ღირებულების გადახდილ თანხასთან შედარების ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტია. შესაძლებელია საჭიონის ან მომსახურების ეკონომიკური და ეფექტური მიწოდება, მაგრამ თუ ვერ შესრულდება დასახული ამოცანები, მაშინ გამოყენებული რესურსების დიდი

ნაწილი ფუტკად იქნება დაკარგული.

ვალდებულება (commitment)

საბუღალტრო ტერმინოლოგიით ვალდებულება შეეხება ხარვეზით პროცესის იმ ეტაპს, რომლის დროსაც იდება კონტრაქტი, ან რაიმე სამართლებრივი ვალდებულების წარმოშობი ხელშეკრულება, რაც ძირითადად შეეხება საქონლის ან მომსახურების მომავალში მიწოდებას. ვალდებულება არ იქნება აღიარებული, ვიდრე არ მოხდება საქონლის მიღება, მაგრამ კონტრაქტის საფუძველზე მთავრობა ვალდებულია საქონლის მიღებისთანავე შეასრულოს ნაკისრი ვალდებულება. ზოგიერთ საბუღალტრო სისტემებში ტერმინი "ვალდებულება" ეხება ხარვეზით ციკლის ეტაპს, რაც განსხვავდება ვალდებულების შესრულების ეტაპისაგან მისი ბუღალტრული მნიშვნელობის თვალსაზრისით (მაგალითად, ასიგნებათა რეზერვაცია ან შემოწმების ეტაპი). ტერმინი "ვალდებულება" ასევე გამოიყენება უფრო ფართო, არასაკონტრაქტო მნიშვნელობით და ნიშნავს მთავრობის მიერ პოლიტიკურ განცხადებებში გაკეთებულ მტკიცე დანაბრებს.

ვალდებულებები (obligation)

აქ იგულისხმება ფაქტობრივი ან გაუთვალისწინებელი ვალდებულებები. ზოგჯერ უფრო ვიწრო მნიშვნელობითაც გამოიყენება და მხოლოდ კონტრაქტით ნაკისრ ვალდებულებებს აღნიშნავს.

ვალდებულებითი ბიუჯეტი (obligation-based budget)

ბიუჯეტი, რომელიც მოიცავს ვალდებულებით ასიგნებებს. ასეთი ასიგნებები იძლევა შესაძლებლობას კონტრაქტის დადების და ამ ვალდებულებების მიხედვით ნაღდი ფულით გადასახდევების წარმოების უწყობას წინასწარ განსაზღვრული ვალდების გარეშე. ასეთ ასიგნებებს გააჩნია არსებობის პერიოდი და არ არის შეზღუდული ერთი წლით. ეს სისტემა უკვე აღარ გამოიყენება ყველა დანახარჯებისათვის, მაგრამ შესაძლებელია მისი სპეციალური პროგრამებისათვის გამოყენება (მაგალითად, აშშ-ში).

ვალდების მენეჯმენტი (debt management)

სახელმწიფო სექტორის ვალდების პორტფელის შეზღუდვისდაგვარად ეფექტური მართვა მთავრობის დანახარჯების მიზნობრივად დაყვანის მიზნით. ვალდების მენეჯმენტის ფუნქციებს ზოგჯერ ფინანსთა სამინისტროს შესაბამისი დეპარტამენტი, სახელმწიფო ხაზინა, ან ის უწყება ასრულებს, რომელიც ანგარიშს წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს.

ზემოქმედება (impact)

ტერმინი "ზემოქმედება" ხშირად "შედეგების" სინონიმად გამოიყენება. პროგრამის "წმინდა ზემოქმედება" ასახავს იმ შედეგებს, რაც ნამდვილად მიეწერება მოცემულ პროგრამას. იგი არ მოიცავს პროგრამის გარეშე ფაქტორების ზემოქმედების შედეგებს და ფასდება პროგრამის შეფასების მეთოდებით. "ზემოქმედების ანალიზი" გულისხმობს პროგრამის ან პოლიტიკის ინიციატივის გარეშე ზემოქმედების შედეგების შეფასებას, ან აქვენებს იმ სურათს, თუ რა ზარისხით მოხდა აღნიშნული პროგრამების განხორციელებით სასურველი შედეგების მიღწევა.

ზოგადი მიზნებისათვის შედგენილი საფინანსო ანგარიშები (general purpose financial reports)

საფინანსო ანგარიშები, რომლებიც განკუთვნილია ზოგადი მომხმარებლების ინფორმაციაზე მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად.

თანხის განაწილება (earmarking)

გადასახდევით ამოღებული თანხის განაწილება გულისხმობს სპეციფიკური გადასახდებიდან ან გადასახდელთა ჯგუფიდან მიღებული შემოსავლის მთავრობის განსაზღვრულ საქმიანობებს შორის განაწილებას.

თაღლითობა (fraud)

კანონდარღვევის მძიმე ფორმა. დანახარჯებთან მიმართებაში, "თაღლითობაში" იგულისხმება ნებისმიერი განზრახ ქმედება ან დაუღვერობა, რაც დაკავშირებულია:

ყალბი, არასწორი ან არასრულყოფილი ანგარიშების ან დოკუმენტების გამოყენებასთან ან წარდგენასთან, რასაც შედეგად სახსრების მითვისება ან არასწორი განაწილება მოჰყვება;

სპეციფიკური ვალდებულების დარღვევით ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობასთან (იგივე შედეგებით);

სახსრების არამიზნობრივ გამოყენებასთან (იგივე შედეგებით).

შემოსულებთან მიმართებაში, თაღლითობა გულისხმობს განზრახ ქმედებას ან დაუღვერობას, რაც დაკავშირებულია:

ყალბი, არასწორი ან არასრულყოფილი ანგარიშების ან დოკუმენტების გამოყენებასთან ან წარდგენასთან, რასაც შედეგად საბიუჯეტო რესურსების უკანონო შეპყრობა მოჰყვება;

- სპეციფიკური ვალდებულების დარღვევით ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობასთან (იგივე შედეგებით);

კანონიერად მიღებული შეღავათების ბოროტად გამოყენება (იგივე შედეგებით).

ინსტიტუტი (institution)

ეს ტერმინი ხშირად "ორგანიზაციის" ან "ორგანოს" (მაგ.: სამინისტროს ან სახელმწიფო დაწესებულების) სინონიმად გამოიყენება. თუმცა, "ინსტიტუტის" გამოყენების არეალი ფართოვდება და იგი ასევე გულისხმობს ქვეყნის განმსაზღვრელ ოფიციალურ და არაოფიციალურ კრიტერიუმებს და მათ შესრულებას.

ინსტიტუციონალური ერთეული (institutional unit)

ეროვნული ანგარიშების სისტემებსა (SNA) და სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში (GFS) ინსტიტუციონალური ერთეული წარმოადგენს ისეთ ერთეულს, რომელსაც შესწევს უნარი ფლობდეს საკუთარ აქტივებს, იკისროს ვალდებულებები და ეკონომიკური და ფინანსური საკითხების მოგვარებისას იმოქმედოს საკუთარი სახელით. ანსხვავებენ სამი ტიპის სამთავრობო ერთეულებს:

- ცენტრალურ, სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციულ ერთეულებს (აქვე იგულისხმება დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები);
- სოციალური უზრუნველყოფის ფონდები;
- არასაბაზრო, არამომგებიანი ორგანიზაციები, რომლებიც ძირითადად კონტროლდება და ფინანსდება მთავრობის მიერ.

ინსტიტუციონალური სექტორი (institutional sector)

ინსტიტუციონალური სექტორი წარმოადგენს ინსტიტუციონალურ ერთეულთა ჯგუფს, რომლებიც მსგავსი რეჟიმით მუშაობენ (მაგალითად, გენერალური მთავრობის სექტორი).

კაპიტალდაბანდების ბიუჯეტი (capital budget)

იხ. კაპიტალური დანახარჯები

კაპიტალდაბანდების უკუვების მაჩვენებელი (internal rate of return (IRR))

დისკონტის ნორმა, რომელიც კაპიტალდაბანდების წმინდა დისკონტირებულ ღირებულებას (NPV) 0-ს გაუტოლებს. იხ. აგრეთვე დისკონტირება და წმინდა დისკონტირებული ღირებულება.

კაპიტალი (კაპიტალური აქტივები) (capital (capital assets))

ფიზიკური ან ფინანსური აქტივები. იხ. აგრეთვე ერთობლივი ძირითადი კაპიტალის ფორმირება და არაფინანსური აქტივები.

კაპიტალური დანახარჯები (capital expenditure)

მიწის ან სხვა ფიზიკური აქტივების, არამატერიალური აქტივების, სახელმწიფო აქციების, არასამხედრო, არაფინანსური აქტივების შექმნისათვის გაწეული დანახარჯები, რომელთა ღირებულებაც მინიმალურ ღირებულებას აღემატება და გააჩნიათ ერთ წელზე მეტი მუშაობის ვადა. კაპიტალური დანახარჯები ხშირად ბიუჯეტის ცალკე ნაწილში (ან კაპიტალის მოძრაობის ანგარიშზე) აღირიცხება, ან კაპიტალური დანახარჯებისათვის არსებულ სრულიად დამოუკიდებელ ბიუჯეტში. იხ. აგრეთვე ერთობლივი ძირითადი კაპიტალის ფორმირება.

კაპიტალის მოძრაობის ანგარიში (capital account)

იხ. კაპიტალური დანახარჯები

კვაზიფისკალური ოპერაციები (quasi-fiscal operations)

ცენტრალური ბანკის (ან სხვა სახელმწიფო საფინანსო და არასაფინანსო საწარმოთა) საქმიანობა, რომელიც შინაარსით მთავრობის მიერ განხორციელებული ფისკალური ქმედებების მსგავსია. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ოპერაციები მიმართულია მთავრობაზე, ისინი ჩვეულებისამებრ ცენტრალური ბანკების მიერ ფინანსდება და არ არის გათვალისწინებული ეროვნული ბიუჯეტით. ამის მაგალითად გამოდგება კრედიტის გამოყოფა სასაქონლო დეპარტამენტებისთვის (ან სხვა ერთეულებისათვის) საბაზრო საპროცენტო განაკვეთზე დაბალი განაკვეთით, ასევე ცენტრალური ბანკების მიერ წარუმატებელი ბანკების დასახმარებლად გაღებული ხარჯები.

კონსოლიდაცია (consolidation)

სხვადასხვა სამინისტროებს, უწყებებსა და ერთეულებს შორის არსებული და მათი "გარე" ოპერაციების ჯამის საერთო კატეგორიებში გაერთიანების პროცესი.

კონტრაქტის გაფორმება კერძო სექტორთან (contracting out)

დეპარტამენტის ან უწყების მიერ სახელმწიფო მომსახურების გაწევის თაობაზე კომერციული კონტრაქტის გარე მომწოდებელთან გაფორმება. დიდი ინფრასტრუქტურული აქტივების მშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფომ შესაძლოა გააფორმოს კონტრაქტი კერძო სექტორის ფირმებთან ასეთი აქტივების შექმნაზე. ხშირად, ხელშეკრულებაში გათვალისწინებულია კერძო სექტორის ფირმისათვის მშენებლობის შემდგომი რამოდენიმე წლის განმავლობაში შემოსავლების მიღების გარანტირებული უფლება. ასეთ შეთანხმებებს ხშირად მოიხსენიებენ, როგორც მშენებლობა, ფუნქციონირება და გადაცემა (BOT), მშენებლობა, იჯარით გასემა და გადაცემა (BLT), მშენებლობა, ფლობა და ფუნქციონირება (BOO), გადაკისრება, ანუ დაპროექტება, მშენებლობა, დაფინანსება და ფუნქციონირება (DBFO).

კონტროლი (control)

იხ. ფინანსური კონტროლი, შიდა (მმართველობითი) კონტროლი

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები (Copenhagen criteria)

როგორც ეს ევროსაბჭოს მიერ იქნა შეთანხმებული 1993 წელს, კოპენჰაგენის კრიტერიუმები უნდა დაკმაყოფილდეს კანდიდატი ქვეყნების მიერ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ევროკავშირში გაწევრიანებას აპირებენ. კანდიდატმა ქვეყნებმა უნდა მიაღწიონ დემოკრატიის ინსტიტუტების სტაბილურობას, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებების დაცვას და უმცირესობებისადმი პატივისცემას; ამ ქვეყნებში უნდა არსებობდეს საბაზრო ეკონომიკა და მათ უნდა გააჩნდეთ ევროკავშირში არსებული კონკურენციის წინეხის გამკლავების უნარი; კანდიდატ ქვეყნებს უნდა შეეძლოთ წევრობის ვალდებულებების კისრება, რაშიც ასევე იგულისხმება პოლიტიკური, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის მიზნების ერთგულება.

კორპორაციული მმართველობა (corporate governance)

წესები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფენ კომპანიის სწორ და ეფექტურ მართვას, რაც გულისხმობს დირექტორებისა და თანამშრომლების მიერ საქმიანობის განხორციელებას კანონის სრული დაცვით.

კორუფცია (corruption)

ამ ცნების მრავალგვარი განმარტება არსებობს. ყველაზე მარტივი და ფართოდ გავრცელებული განმარტებაა "სახელმწიფო, თუ კერძო თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირდაპირი, თუ არაპირდაპირი პირადი მოგების მიზნით".

კრედიტორული ანგარიშები (accounts payable)

მოწოდებლებისათვის/კლიენტებისათვის გადასახდელი ფული.

კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვა (lending minus repayment)

იხ. სტრატეგიული მიზნებისათვის ფინანსური აქტივებით წარმოებული ოპერაციები.

ლეგიტიმურობა (legitimacy)

ლეგიტიმურობა გულისხმობს იმას, რომ გადაწყვეტილების მიღებმა პირებმა, რომელთაც შეუძლიათ პოლიტიკის შეცვლა ბიუჯეტის შესრულების პროცესში, მონაწილეობა უნდა მიიღონ და შეთანხმებას მიაღწიონ სტრატეგიული გადაწყვეტილების თავდაპირველ ვარიანტზე, მიუხედავად იმისა, ეს მოხდება ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესში, თუ სხვა დროს.

მაკროეკონომიკური სქემა (macroeconomic framework)

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური სქემა ჩვეულებისამებრ მოიცავს საგადასახდლო ბალანსის პროგნოზირებას, საწარმოო სექტორს, ფისკალურ ანგარიშებსა და მონეტარულ სექტორს. იგი წარმოადგენს ეკონომიკური ზრდის, ფისკალური სიჭარბის ან დეფიციტის, საგადასახდლო ბალანსის, ვალუტის კურსის, ინფლაციის, საკრედიტო ზრდის და კერძო და სახელმწიფო სექტორებს შორის მისი წილის, საზღვარგარეთიდან მიღებული სესხების პოლიტიკის და ა. შ. ვარაუდებსა და პროგნოზებთან შესაბამისობის შემოწმების ინსტრუმენტს.

მატერიალური/არამატერიალური აქტივები (tangible/intangible assets)

ეს აქტივები შესაძლოა რამოდენიმე კატეგორიად დაჯგუფდეს. ფიზიკური ძირითადი საშუალებები შედგება საცხოვრებელი სახლებისაგან, სხვა შრომა-ნაგებობებისაგან, მანქანა-დანადგარებისაგან, კულტივირებული მიწისაგან. არამატერიალური ძირითადი საშუალებები მოიცავს უფლებას გეოლოგიურ-საძიებო სამუშაოებზე, კომპიუტერთა პროგრამულ უზრუნველყოფას და ხელფონების ნიმუშებს. მატერიალური არაწარმოებული აქტივები ის აქტივებია, რომლებიც ბუნებაში მოიპოვება და რომელზეც შესაძლებელია საკუთრების უფლების მოპოვება (მაგალითად, მიწა, რომელზეც იგება საცხოვრებელი სახლები). არამატერიალური

არაწარმოებული აქტივების მაგალითია პატენტის გაცემა.

მეორეხარისხოვნება (subsidiarity)

მეორეხარისხოვნების პრინციპი მოითხოვს გადაწყვეტილებების მიღებას ხელისუფლების ყველაზე დაბალ დონეზე. აქ ის იგულისხმება, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არ უნდა განახორციელოს ქმედება, თუ ამის გაკეთება უფრო ეფექტური არ არის. ვიდრე რეგიონალურ ან ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე განხორციელებული ქმედება. ტერმინი ძირითადად გამოიყენება ევროკავშირში, რათა განისაზღვროს ის სფეროები, სადაც წევრ სახელმწიფოებს გააჩნიათ დამოუკიდებელი მოქმედების უფლება, ანუ სადაც არ გამოდგება "acquis communautaire" პრინციპი (მაგალითად, წლიური ბიუჯეტის მოშაადების და მისი პარლამენტისათვის წარდგენის განრიგი მეორეხარისხოვან საკითხებს მიეკუთვნება).

მათავარი საბუღალტრო წიგნის სისტემა (general ledger system)

ბიუჯეტის შედგენის, საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების ძირითადი სისტემები, რაც გულისხმობს მონაცემებს დამტკიცებულ და დაშვებულ ასიგნებებზე; გადახარჯვის დაბალანსებებს; სახსრების გაცემას (პროპორციული განაწილება/განაწილება, გარანტიები, სალაროს დაგვეშვა და ა. შ.); ვალდებულებებს, გადაუხდელ დანახარჯებსა და გადახდებს ბიუჯეტით დაგეგმილი ასიგნებებისა და სახსრების გაცემის საპირისპიროდ. მთავარი საბუღალტრო წიგნის სისტემით იწარმოება საბუღალტრო წიგნები, აღრიცხვება მონაცემები შემოსავლების, ვალდებისა და სხვა ვალდებულებების, ფინანსური აქტივების (და აღრიცხვის მეთოდით აღრიცხული ფიზიკური აქტივების) და სხვა ფინანსური ოპერაციების (მაგალითად, როგორცაა სამთავრობო უწყებებს შორის ოპერაციები) შესახებ. იხ. აგრეთვე სახელმწიფო ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემები.

მთლიანი ხარჯები (full costs)

პროგრამის ან საქმიანობის ხარჯების ჯამი ძირითადი კაპიტალის ცვეთის, შენდადები ხარჯების, პროგრამასთან დაკავშირებული, მაგრამ სხვა ერთეულების მიერ განხორციელებული საქმიანობების ხარჯების ჩათვლით.

მიზნები და ამოცანები (goals and objectives)

ორივე ტერმინი გამოიყენება სამთავრობო პროგრამებისა და საქმიანობებით მომავალში მისაღწევი სასურველი და გაზომვადი შედეგების აღწერისათვის. "მიზნები" (ან "ზოგადი ამოცანები") საერთოდ ეხება ფართომასშტაბიან შედეგებს, რომელთა მიღწევასაც შესაძლოა რამდენიმე წელი დასჭირდეს და გულისხმობს მრავალი ადამიანის მონაწილეობას, საქმიანობებს, პროცესებსა და შუალედურ მიღწევებს. "ამოცანები" (ან "სპეციფიკური ამოცანები") უფრო განსაზღვრულ შედეგებს შეეხება, რომელიც ზუსტად იზომება (დრო, ღირებულება, რაოდენობა, ხარისხი) და რისი მიღწევაც უფრო მოკლე ვალებშია შესაძლებელი. ისინი ხშირად წარმოადგენენ უფრო ფართო მიზნების მიღწევის შუალედურ ეტაპს.

მიკუთვნება (attribution)

იმის დადგენა, თუ რამდენად შეიძლება მიეწეროს მიღებული შედეგები განხორციელებულ ღონისძიებებს ან სამთავრობო ხარჯების პროგრამას და არა სხვა მოვლენებს. ეს ერთ-ერთი ყველაზე რთული ამოცანაა შეფასების გაკეთებისას.

მიმდინარე ანგარიში (current account)

შემოსავალი (მათ შორის მიღებული გრანტები) და გადახდები (მათ შორის სარგებელი), რომლებიც არ მიეკუთვნება კაპიტალურ ოპერაციებს.

მიმდინარე გადაცემა (current transfer)

იხ. აქტივების გადაცემა.

მიმდინარე ღაგალიანება (floating debt)

ვალდებულებები, გარდა კონტრაქტით ნაკისრი განსაზღვრულადიანი ვალდებულებებისა, რომლებიც წარმოშობილია მთავრობის მიერ მიღებული საქონლის ან მომსახურების ღირებულების აუნაზღაურებლობის გამო, ანუ აქ იგულისხმება ღაგროილი, გადაუხდელი ანგარიშები. (ზოგიერთ ქვეყანაში ამ ტერმინში იგულისხმება სახელმწიფოს მიერ გადასახდელი, მოკლევადიანი ვალდებულებების არაკონსოლიდირებული ნაწილი).

მიმდინარე დანახარებები (current expenditure)

კაპიტალური დანახარებების და აქტივების გადაცემისგან განსხვავებული ხარჯები. იხ. აგრეთვე კაპიტალური დანახარებები და აქტივების გადაცემა.

მინისტრთა საბჭო (council of ministers)

მთავრობის პოლიტიკის გამტარებელი ძირითადი ორგანო, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს და ღაკომპლექტებულია მთავარი მინისტრებისგან (ბევრ ქვეყანაში ყველა მინისტრისგან). მინისტრთა საბჭო ჩვეულებისამებრ კვირაში ერთხელ მინც იკრიბება. დეტალური საქმიანობა ხშირად ქვეკომიტეტებში ხორციელდება. ზოგიერთ ქვეყანაში მინისტრთა საბჭოს "კაბინეტად" მოიხსენიებენ, ხოლო ზოგან კი "მინისტრთა კაბინეტს", ან უბრალოდ "მთავრობას" უწოდებენ.

მისია (mission)

ორგანიზაციის ან პროგრამის მაღალი დონის მიზნებისა და ამოცანების ფართოდ გაცხადება.

მმართველობა (governance)

მმართველობა პოლიტიკური ძალაუფლების გამოყენება იმისათვის, რომ განხორციელდეს სახელმწიფო საქმეთა მართვა. სწორი მართვა საჭიროებს ისეთი ელემენტების არსებობას, როგორცაა: პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, გავრთიანების თავისუფლება და მონაწილეობა; სანდო და მოუკერძოებელი სამართლებრივი სქემები; გამჭვირვალობა და სახელმწიფო სექტორის ეფექტური მართვა.

მოდიფიცირებული ღარიცხვის მეთოდი (modified accrual accounting)

იხ. საბუღალტრო ღარიცხვა ღარიცხვის მეთოდი.

მოდიფიცირებული საკასო მეთოდი (modified cash accounting)

იხ. საბუღალტრო ღარიცხვა საკასო მეთოდი.

მოკლევადიანი სახელმწიფო საპენსიო ვალდებულებები (unfunded public pension liabilities)

ეს ტერმინი შეეხება ღაუფინანსებელი, ან ნაწილობრივ ღაუფინანსებული სახელმწიფო საპენსიო სქემის მიხედვით არსებულ სახელმწიფოს მომავალ ვალდებულებებს. ასეთი სქემებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს ბუღალტრულად არ ღარიცხვენ იმ დრომდე, ვიდრე არ წარმოიშება გადახდის ვალდებულება, თუმცა ეს ღამოკიდებული იქნება განსაზღვრულ ქვეყნებში არსებულ ინსტიტუციონალურ მოწყობაზე. მსგავსი მომავალი ვალდებულებები გათვალისწინებული უნდა იქნას გრძელვადიანი პერიოდის განმავლობაში ფისკალური მდგარდობის შეფასებისას.

მომსახურების ხარისხი (service quality)

ფართო მნიშვნელობით "მომსახურების ხარისხი" გულისხმობს მის ეფექტურობას. თუმცა, ეს ტერმინი უფრო ვიწრო მნიშვნელობით გამოიყენება და ნიშნავს მომხმარებელთა ისეთი უშუალო მოთხოვნების დაკმაყოფილებას, როგორცაა: დროულობა, ხელმისაწვდომობა, სიზუსტე და მომსახურების უწყვეტობა. ტერმინი უფრო მომსახურების მიწოდების ხარისხს უკავშირდება, ვიდრე მის შედეგებს. სახელმწიფო მომსახურების გაწევისას კლიენტის/მომხმარებლის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე ორიენტირებული კულტურის განვითარება ეფორაკემიის წვერი ქვეყნების უმრავლესობაში რეფორმის დღის წესრიგშია შეტანილი (მაგ.: "მოქალაქეთა წესდება" დიდ ბრიტანეთში).

მონეტარული ფინანსური აქტივები და ვალდებულებები (monetary financial assets and liabilities)

აქტივები და ვალდებულებები, რომლებიც მიღებული ან გადახდილი იქნება ფიქსირებული ან განსაზღვრადი რაოდენობით.

მოსაკრებელი სარგებლობაზე (user charges)

სახელმწიფო სექტორის ერთეულების მიერ კერძო სექტორისათვის (მიწოდების ხარჯების ნაწილობრივი ან მთლიანი ანაზღაურებით) მიწოდებული საქონლის ან მომსახურებისათვის მომხმარებლის მიერ გადახდილი თანხა, ასევე საქონელსა და მომსახურებაზე შიდა ფასების დადგენა (ანუ ორ სამთავრობო ერთეულს შორის საქონლის ან მომსახურების მიწოდებისას სარგებლობაზე გადახდილი მოსაკრებელი). მრავალ ქვეყანაში სარგებლობაზე მოსაკრებლის ზღვრებისა და გამოყენების მმართველი კანონები და მათი გამოთვლის მეთოდოლოგია დგინდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ.

მუდმივმოქმედი ასიგნებანი (standing appropriations)

სპეციფიკური მიზნებისათვის (მაგალითად, სოციალური შედეგების დასაფინანსებლად) პარლამენტის საპროცედურო აქტით გამოყოფილი სახსრები. მუდმივმოქმედი ასიგნებანი შესაძლოა ითვალისწინებდეს ან არ ითვალისწინებდეს განსაზღვრულ თანხას და პერიოდს. თუმცა, ისინი არ საჭიროებს პარლამენტის მიერ ყოველწლიურ ნებართვას ხარჯვაზე, რადგან ყოველი ფისკალური წლის დასასრულს მათ ვადა არ ეწურებათ. ასევე მოიხსენიება, როგორც "პერმანენტული ასიგნებანი".

მუხლობრივი კლასიფიკაცია (line-item classification)

იხ. აღრიცხვის ობიექტთა კლასიფიკაცია

ნატურით გაწეული დახმარება (aid-in-kind)

საქონლისა და მომსახურების მოძრაობა, სადაც არ წარმოებს გადახდები ნაღდი ფულით. გაცვლის წარმოებისას იგი შესაძლოა გამოყენებულ იქნას, როგორც ვალდების დაფარვის ინსტრუმენტი. ზოგიერთ შემთხვევაში ხდება ე.წ. "სასაქონლო დახმარებით" მიღებული საქონლის (მაგალითად, როგორცაა ხორბალი) რეალიზება და შემოსავლების ბიუჯეტში გადარიცხვა. უფრო სწორად, შემოსავლების გადარიცხვა ბიუჯეტში საპროცედურო ფონდის საშუალებით ხდება.

ოპერაცია (transaction)

ერთეული ანგარიშების სისტემებსა (SNA) და სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში 2000 (GFS 2000) ოპერაცია განსაზღვრულია, როგორც "ორმხრივი თანხმობის შედეგად არსებული ურთიერთქმედება ორ ინსტიტუციონალურ ერთეულს შორის, ან ერთეულის ფარგლებში განხორციელებული ქმედება, რომელიც ანალიტიკური თვალსაზრისით ოპერაციად უნდა ჩაითვალოს. ოპერაცია შესაძლოა განხორციელდეს როგორც ნაღდი ფულით, ისე ნატურით. იხ. აგრეთვე ტრანსაქცია.

პროგნოზირების შესაძლებლობა (predictability)

ბიუჯეტის მართვაში პროგნოზირების შესაძლებლობა გულისხმობს, რომ მენეჯერებმა წინასწარ უნდა იცოდნენ მათი პროგრამებისათვის გამოსყოფი რესურსების ოდენობა. პროგნოზირების შესაძლებლობის არარსებობა სირთულეებს უქმნის სახელმწიფო მოხელეებს მომსახურებათა გაწევის დაგეგმვაში. თუმცა, პროგნოზირების შესაძლებლობა მოითხოვს მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მნიშვნელოვან ხარისხს. სახელმწიფო ხარჯთა პროგნოზირების შესაძლებლობა მთავრობის საერთო ფისკალური მდგომარეობის გათვალისწინებით იმის გარანტიას აძლევს სახელმწიფო სექტორს, რომ მას გააჩნია უსაფრთხო ეკონომიკური და ფინანსური საფუძველი, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელია სწარმოო, მარკეტინგული და საინვესტიციო გადაწყვეტილებების მიღება.

პროგრამა (programme)

საქმიანობები, რომლებიც მიზნად ისახავს სახელმწიფოს განსაზღვრული ამოცანების განხორციელებაში წვლილის შეტანას (მაგალითად, მოსახლის დამუშავება). პროგრამა გათვლილი უნდა იყოს მოსახლეობის მიზნობრივ ჯგუფზე, ჰქონდეს განსაზღვრული ბიუჯეტი, ჰქავდეს პერსონალი, გააჩნდეს სხვა აუცილებელი რესურსები და ნათლად ჩამოყალიბებული ამოცანები, მოიტანოს განსაზღვრული შედეგები.

პროგრამა 2000 (Agenda 2000)

საერთო სქემა, რომელშიც ევროგაერთიანების მიერ ასახულია ამ უკანასკნელის განვითარების ფართო პერსპექტივები და პოლიტიკა ახალი ასწლეულის ზღვრებზე; გაფართოების ზეგავლენა ევროგაერთიანებაზე; მოსაზრებები კანდიდატი ქვეყნების განაცხადებზე და მომავალი ფინანსური სქემა 2000-2006 წლებისათვის.

პროგრამის დასრულების შემდგომი კონტროლი (შემოწმება) (ex post control (a posteriori audit))

იხ. აუდიტი

პროგრამის ფინანსური დაგეგმარება (programme budgeting)

იხ. საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარება.

პროგრამის შეფასება (evaluation)

პროგრამის შეფასება გულისხმობს მისი ეკონომიკური, ფინანსური, სოციალური და ა. შ. შედეგების გულდასმით შესწავლას. შედეგებითი შეფასება ზორციელდება ისეთ შემთხვევებში, როცა პროგრამა გარკვეული დროის განმავლობაში მუშაობს (პროგრამის განხორციელების შემდგომი შეფასება) და საჭიროა შესწავლილ იქნას მისი ეფექტურობის ხარისხი და განისაზღვროს მისი მთლიანი ღირებულება. ფორმალური შეფასებები ძირითადად პროგრამის განხორციელების პერიოდში (შუალედური შეფასება) მისი ეფექტურობის გაუმჯობესების მიზნით ხდება.

პროგრამული კლასიფიკაცია (programme classification)

ქვეყნის ბიუჯეტისა და დანახარჯების კლასიფიკაცია სახელმწიფო საქმიანობათა საერთო პროგრამული სტრუქტურის მიხედვით. პროგრამათა კლასიფიკაცია პირველადი კლასიფიკაციაა ბიუჯეტის ფორმულირებისა და შესრულებისათვის იმ ქვეყნებში, რომლებიც იყენებენ პროგრამის ფინანსურ დაგეგმარებას. თუმცა, პროგრამული კლასიფიკაცია ჩვეულებრივ სხვა კლასიფიკაციებთან (ორგანიზაციული, ეკონომიკური) კავშირში გამოიყენება, ხოლო ზოგიერთი სისტემა ითვალისწინებს ანალიზსა და ანგარიშის წარდგენას შიდა ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით.

პროდუქტი (outputs)

ესა უშუალოდ პროგრამის ან საქმიანობის განხორციელების შედეგად მიღებული პროდუქცია ან მომსახურება. პროდუქტით ფასდება მაგალითად თანამშრომელთა მიერ დასახული მიზნების შესრულების ხარისხი, მაგრამ მისი უშუალოდ ექვ განსაზღვრავთ პროგრამის უშუალო მიზნის მიღწევის ხარისხს. ხასათიდან გამომდინარე, პროდუქტი შესაძლოა იყოს ადვილად ან რთულად გაზომვადი, მაგალითად, პოსპიტალიზაციის შემთხვევათა რაოდენობის განსაზღვრა უფრო ადვილია, ვიდრე მინისტრისათვის ჯანდაცვის სამინისტროს თანამშრომლის მიერ განსაზღვრულ საკითხზე გაწეული კონსულტაციის ხარისხისა.

პროექტი (project)

ერთი, არაგყოფადი საქმიანობა, რომელსაც ფიქსირებული ვადები, ცალკე ბიუჯეტი და ნათლად ჩამოყალიბებული მიზნები და ამოცანები გააჩნია.

პროვინციული მთავრობა (provincial government)

იხ. სახელმწიფო ხელისუფლება.

პროპორციული განაწილება (apportionment)

ასიგნებათა დამტკიცების უფლებამოსილება ან სახსრების განაწილება ფინანსთა სამინისტროს მიერ დარგობრივ სამინისტროებსა და სხვა ხარჯვაზე პასუხისმგებელ ერთეულებს შორის, რითაც ამ უწყებებს ეძლევათ უფლება დააფინანსონ, ან დაფარონ სახსრები განსაზღვრულ ვადებსა და გამოყოფილი თანხის ფარგლებში. იხ. აგრეთვე გარანტია.

რეგიონალური მთავრობა (subnational government)

პირველი (ცენტრალური ან ერთენული) დონის ქვემოთ არსებული ყველა ხელისუფლება. იხ. აგრეთვე ცენტრალური ხელისუფლება, გენერალური მთავრობა, ადგილობრივი ხელისუფლება და სახელმწიფო ხელისუფლება.

რისკის ანალიზი/შეფასება (risk analysis/assessment)

შესაძლო არახელსაყრელი პირობების და/ან მოვლენების შესახებ აზრთა შეფერებისა და შეფასების სისტემატური პროცესი, რომლის საფუძველზეც ხდება მათი საბიუჯეტო დამუშავება. ამის მაგალითად გამოდგება ომის, ბანკების გაკოტრების, წყალდიდობის და სხვა ბუნებრივი კატასტროფების, ეპიდემიური და საშიში დაავადებების და ა. შ. რისკი. იხ. აგრეთვე გაუთვალისწინებელი ვალდებულება.

საამორტიზაციო დანარიცხი (capital charge)

ძალზე მცირე რაოდენობის ქვეყნებში (მაგალითად, ახალ ზელანდიაში) საამორტიზაციო დანარიცხი გამოიყენება სამინისტროებისა და უწყებების აქტივების მიმართ. საამორტიზაციო დანარიცხების შემოღება მიზნად ისახავს ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეულების წახალისებას, რათა კაპიტალი უფრო ეფექტურად გამოიყენონ. ეს საჭიროებს აღრიცხვის შესაფერის სისტემასა და კაპიტალური აქტივების შეფასებას.

საბაზისო ბიუჯეტი (baseline budget)

მიმდინარე პროგრამების ან არსებული პოლიტიკისათვის გამოყოფილი დაფინანსების ოდენობა (რაც ხშირად იცვლება ინფლაციის მიზეზით); ერთჯერადი დანახარჯები; შეკვლილი დემოგრაფიული პირობების შესაბამისად სამართლებრივი მანდატით ნებადართული მოთხოვნები, სადაც დანახარჯების გაზრდა, თუ შემცირება ბიუჯეტის მომზადების პროცესში თანხმდება. უფრო ვიწრო და ფრთხილი განმარტებით, საბაზისო ბიუჯეტი მოიცავს საქმიანობის მიმდინარე ეტაპის ხარჯებს, ანუ მიმდინარე პროგრამის დანახარჯებს, სადაც უკვე გაუთვალისწინებულა ინფლაციის მომენტი, სამართლებრივი მანდატით ნებადართულ მოთხოვნებს, ერთჯერადი დანახარჯებს და მიმდინარე წელს მიღებულ გადაწყვეტილებებზე შემოქმედების ფაქტორებს. ამასთანავე, საბაზისო ბიუჯეტი შესაძლოა ასევე მოიცავდეს სხვადასხვა პროგრამებში (მაგალითად,

სკოლის მოსწავლეთა შესახებ არსებული პროგრამები და ა. შ.) კლიენტებისათვის გაწეული მომსახურების ცვლილებასაც.

საბიუჯეტო განაცხადი (budget request)

იხ. ხარჯთაღრიცხვის წარდგენა

საბიუჯეტო დოკუმენტები (budgetary documents)

საბიუჯეტო დოკუმენტები პარლამენტისათვის წარდგენილ ბიუჯეტზე თანდართული დოკუმენტების პაკეტი. გარდა სამთავრობო დანახარჯებთან, შემოსულებთან და სესხებთან დაკავშირებული განცხადებებისა, საბიუჯეტო დოკუმენტები შესაძლოა მოიცავდეს საბიუჯეტო განაცხადების ეკონომიკურ და ფინანსურ დასაბუთებას, სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ამოცანებს, საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს და ახსნა-განმარტებებს სახელმწიფო პროგრამებისა და საქმიანობების შესახებ, რომელთათვისაც ბიუჯეტიდან უნდა გამოიყოს სახსრები.

საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვის სისტემის შემუშავება (planning programming budgeting system (PPBS))

პროგრამის დაფინანსების სისტემური მიდგომა, რომელიც 1965 წელს აშშ-ში, ხოლო მოგვიანებით, მრავალ ქვეყანაში განვითარდა. საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვის სისტემის შემუშავების პროცესები ძირითადად 3 ფაზისაგან შედგება: 1) დაგეგმარების ფაზაში გამოყენებულია სისტემების ანალიზი, რათა განისაზღვროს პროგრამის ამოცანები და მიღებულ იქნას მასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები. 2) პროგრამების დაგეგმვის ეტაპზე ხდება არსებული საშუალებების განხილვა და დაგეგმარების ფაზისას განსაზღვრულ გადაწყვეტილებებთან მათი შედარება. სხვადასხვა საქმიანობები გჯგუფდება გრძელვადიან პროგრამებად, რის შემდგომაც ხდება მათი შეფასება და შედარება. დანახარჯების ეფექტურობისა და დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი გამოიყენება სხვადასხვა პროგრამებისა და საქმიანობების შესადარებლად, რაც მათ შორის უკეთესის გამოვლინების საშუალებას იძლევა, რათა მიღწეულ იქნას დასახული ამოცანა. 3) ბიუჯეტის შედგენის ფაზაში ეს პროგრამები წლიურ ბიუჯეტში გადანიშნავენ. მრავალი წლის ძალისხმევით და იმუდგამატრუებული შედეგების გამო, საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვის სისტემის შემუშავებაზე მრავალმა ქვეყანამ თქვა უარი, თუმცა ამ სისტემის ელემენტები დღესაც შეიძლება მოიძებნოს (მაგალითად, საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარების სისტემებში). იხ. აგრეთვე საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარება.

საბიუჯეტო წელი (budget year)

დროის განსაზღვრული პერიოდი, რომლისთვისაც პარლამენტი ამტკიცებს დანახარჯების დაფინანსებას და სხვა საბიუჯეტო ოპერაციებს. ზოგიერთ საბიუჯეტო სისტემაში ფაქტიური ასიგნებანი, ვალდებულებები, მიწოდება და გადახდები, რაც სახელმწიფო ხარჯების პროგრამებთანა დაკავშირებული. შესაძლოა ვრცელდებოდეს მომდევნო წლებზეც, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი თავდაპირველად მომდინარე წლის ბიუჯეტში ამტკიცდა.

საბოლოო შედეგები (end outcomes)

იხ. შედეგები

საბუღალტრო აღრიცხვა (accounting)

ფინანსური და ეკონომიკური საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებისა და შეჯამების თეორია და სისტემა. საბუღალტრო აღრიცხვის კარგ სისტემას მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება ბიუჯეტის მართვის, ფინანსური ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღებისთვის. იხ. აგრეთვე საბუღალტრო აღრიცხვის საუბრეული და საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა.

საბუღალტრო აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით (accrual accounting)

იხ. საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველი

საბუღალტრო აღრიცხვა ორმაგი ჩაწერის მეთოდით (double-entry accounting/bookkeeping)

ორმაგი ჩაწერის სისტემაში თითოეულ ოპერაციას როგორც დებუტის, ისე კრედიტის მხარეს ასახავენ. პირობითად, აქტივთა ანგარიშების ზრდა და ვალდებულებებისა და საკუთარი კაპიტალის ანგარიშების შემცირება დებუტში აისახება. და პირობით, აქტივთა ანგარიშების შემცირება და ვალდებულებებისა და საკუთარი კაპიტალის ანგარიშების ზრდა კრედიტში აისახება. საბუღალტრო აღრიცხვის ორმაგი ჩაწერის სისტემით სარგებლობა ადვილებს გატარებების შესაბამისობის შემოწმებას.

საბუღალტრო აღრიცხვის კონტროლი (accounting controls)

პროცედურები და დოკუმენტაცია, რომელიც დაკავშირებულია კონტროლის დაცვასთან; ფინანსური ოპერაციების წარმოება და აღრიცხვა; ფინანსური ჩანაწერების სიმელობა. ეს პროცედურები ძირითადად ეფუძნება ფინანსთა სამინისტროს, ან უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის მიერ გამოშვებულ სტანდარტებს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას საბუღალტრო აღრიცხვის საერთო წესების დაცვა ყველა სამინისტროში და ეროვნულ და/ან საერთაშორისო კონვენციებთან შესაბამისობა.

საბუღალტრო აღრიცხვა საკასო მეთოდით (cash accounting)

იხ. საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველი

საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველი (accounting basis)

ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაციის (IFAC (2000)) განმარტების თანახმად, იგი წარმოადგენს "საბუღალტრო აღრიცხვის პრინციპების ერთობლიობას, რომელიც განსაზღვრავს, თუ როდის უნდა იქნას აღიარებული განხორციელებული ოპერაციების შედეგები ფინანსური ანგარიშების მიზნებისათვის. ეს დაკავშირებულია შესრულებული ოპერაციების გაზომვის დროზე, მოუხდავად გაზომვის ხასიათისა". საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძვლის მნიშვნელობის მრავალგვარი ინტერპრეტაცია არსებობს. IFAC-ი განსაზღვრავს ორ ძირითად საბაზისო მეთოდს (საკასო და დარიცხვის მეთოდები) და საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძვლის კიდევ ორ ვარიანტს (მოდულიზებული საკასო მეთოდი და მოდიფიცირებული დარიცხვის მეთოდი). აღრიცხვის საკასო სისტემები აღიარებს ოპერაციებს მაშინ, როცა მიღებულია ან გადახდილია ნაღდი ფული, ხოლო დარიცხვის მეთოდის მქონე სისტემები კი ოპერაციებს ეკონომიკური ღირებულების შექმნის, ტრანსფორმაციის, გადაცემის, გადარიცხვის ან დაფარვის მომენტში, ასევე ყველა ეკონომიკური ნაკადის (არამხოლოდ ნაღდი ფულის) აღრიცხვისას აღიარებს. საკასო მეთოდის ზოგიერთი მოდიფიკაცია აღიარებს საბიზნესო წლის განმავლობაში გათვალისწინებულ შემოსავლებსა და ხარჯებს და წლის ბოლოს აწესებს განსაზღვრულ ვადას ამ გადახდების აღრიცხვისა და ანგარიშის წარდგენისათვის (ე.წ. "დამატებითი ვადა"). დარიცხვის მეთოდის ზოგიერთი მოდიფიკაციის თანახმად, ფიზიკური აქტივები ხარჯებში შექმნის მომენტში აღიარდება.

საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა (accounting system)

საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურები, კონტროლის შიდა მექანიზმები, საბუღალტრო წიგნები, ანგარიშთა გეგმა, რომელიც გამოიყენება ფინანსური ოპერაციების აღმინისტრირების, ჩაწერისა და ანგარიშებისათვის. სისტემაში იგულისხმება საბუღალტრო აღრიცხვა ორმაგი ჩაწერის მეთოდით, საბუღალტრო ოპერაციის აღიარებისათვის საჭირო ხარჯების გაწევისა და შემოსავლების მიღების ყველა ეტაპის აღრიცხვა, აქტივთა და პასივთა ანგარიშების საბიზნესო ანგარიშებთან გაერთიანება და ჩანაწერების წარმოება ისეთი ფორმით, რომ შესაძლებელი იყოს მათი შემოწმება.

საგადასახადო დავალება (payment order)

დარგობრივი სამინისტროების, სხვა ზარევაზე კასუხისმგებელი ერთეულების ან ფინანსთა სამინისტროს მოხელეების მიერ გაცემული ანგარიშების ანაზღაურების ნებართვა.

საგადასახადო დანახარეები (tax expenditures)

საგადასახადო დანახარეები გულისხმობს გადაიკისრებას, ან “ჩვეული” საგადასახადო სისტემის სტრუქტურისაგან განთავისუფლებას, რაც შემოსავლებს ამცირებს. რადგანაც სახელმწიფოს სტრატეგიული ამოცანების მიღწევა შესაძლებელია ასევე სუბსიდიებისა და სხვა პირდაპირი გასაღების გზით, გადაიკისრება ითვლება საბიუჯეტო დანახარეის ეკვივალენტად. საგადასახადო დანახარეების უფრო ზუსტი განმარტება და შეფასება თავის მხრივ საჭიროებს “ჩვეული” საგადასახადო ბაზის განმარტებას, ასევე ხარეების შეფასების ყველაზე მისაღები გზის განსაზღვრას (ანუ შემოსავლებზე უარის თქმით, ან სტრატეგიული ამოცანების მისაღწევად საჭირო დანახარეების გაწვეით). რამოდენიმე ქვეყანას (მაგ.: საფრანგეთს და აშშ-ს) წლოურ ბიუჯეტში შეაქვს ინფორმაცია საგადასახადო დანახარეების შესახებ.

საგარეო ვალი (external debt)

ქვეყნის არარეზიდენტების მიმართ არსებული დავალიანება.

საერთო ფონდი (general fund)

აქ იგულისხმება ის ანგარიში, სადაც თავს იყრის საგადასახადო შემოსავლების უმეტესი ნაწილი და საიდანაც იფარება მთავრობის საქმიანობით გაწეული საოპერაციო ხარეების ძირითადი ნაწილი. იგი უნდა განვასხვავოთ ასიგნებათა, კერძო, სატრასტო ან საწარმოო და დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების ფონდებისაგან. ბრიტანეთის თანამგობრობის ქვეყნებში საერთო ფონდს გაერთიანებულ ფონდს უწოდებენ.

საზოგადოდ მიღებული საბუღალტრო პრინციპები (Generally Accepted Accounting Principles (GAAP))

GAAP (რასაც დიდ ბრიტანეთში “პრაქტიკას” უწოდებენ) წარმოადგენს საბუღალტრო აღრიცხვის ცნებებსა და პრინციპებს, რაც ექსპერტებისა და საბუღალტრო ორგანიზების მიერ არის შეთანხმებული. ზოგიერთ ქვეყანაში საბუღალტრო აღრიცხვის ეს ცნებები და პრინციპები მთავრობის მიერ ექსპერტებთან და კერძო პროფესიონალ ორგანიზებთან კონსულტაციების შემდგომ მტკიცდება. ევროკავშირის ზოგიერთ წევრ-სახელმწიფოში (მაგალითად, საფრანგეთში) “საბუღალტრო აღრიცხვის ზოგადი გეგმა” განსაზღვრავს ანგარიშთა გეგმის და მასთან დაკავშირებული საბუღალტრო აღრიცხვის პრინციპების ძირითად სტრუქტურას.

საიმედოობა (reliability)

ფინანსური ინფორმაციის ხარისხთან მიმართებაში, “საიმედოობაში” წარმოებული ოპერაციების შეუსაბამობებისა და შეცდომების გარეშე ამსახველი სარწმუნო ინფორმაცია იგულისხმება.

საკასო მეთოდით შედგენილი ბიუჯეტი (cash-based budget)

ბიუჯეტი, სადაც ასიგნებანი წარმოადგენს ნებართვას ნაღდი ფულთი წარმოებულ გადახდებზე.

საკუთარი კაპიტალი (net worth)

საკუთარი კაპიტალი წარმოადგენს დროის განსაზღვრულ მომენტში ყველა აქტივისა და ყველა პასივის ღირებულებას შორის სხვაობას. იგი დამაბალანსებელი მუხლია ბალანსში.

სალაროს მენეჯმენტი (cash management)

ცენტრალური ნაღდი ფულის მოძრაობის პროგნოზების შემუშავების, ხარჯვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისათვის სახსრების გაყვების, ნაღდი ფულის მოძრაობის მონიტორინგის, ნაღდი ფულზე მოთხოვნის განსაზღვრის, სამთავრობო პროგრამების დასაფინანსებლად სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებისა და გამოყვების პროცესი.

ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეული (spending unit)

იგი წარმოადგენს ნებისმიერ სამთავრობო ერთეულს, რომელიც პასუხისმგებელია საკუთარ საბიუჯეტო ოპერაციებზე. ბევრ ქვეყანაში ასეთ ერთეულებს იერარქიული დონის მიხედვით არქმევენ სახელს (პირველი დონის ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეული, მეორე დონის ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეული და ა. შ.), სადაც პირველი დონე შეესაბამება სამინისტროს ან სხვა ორგანიზაციას, რომელსაც მინისტრის რანგის ხელმძღვანელი ჰყავს. სამინისტროებთან ერთად, ასეთ ერთეულებში შესაძლოა ასევე შედიოდეს დაქვემდებარებული და ავტონომიური უწყებები, დამატებითი საბიუჯეტო ფონდები, ან ის ადმინისტრაციული ერთეულები, რომლებიც სხვა ერთეულების შემადგენლობაში შედიან და საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით ურთიერთობა აქვთ პირადად ფინანსთა სამინისტროსთან.

საოპერაციო ანგარიში (operating statement)

საფინანსო ანგარიში, რომელიც ასახავს ფისკალური წლის ან სხვა ფინანსური პერიოდის განმავლობაში სამინისტროს/უწყების მიერ დასახული ამოცანების მისაღწევად გამოყენებული რესურსების საერთო ღირებულებას, წარმოების ხარჯების ანაზღაურების ხარისხს (მაგალითად, სარგებლობაზე დაწესებული მოსაკრებლის საშუალებით) და ნებისმიერ სხვა, დამოუკიდებელი წყაროებიდან მიღებულ სამეწარმეო და სახელმწიფო შემოსავალს. საოპერაციო ანგარიში არსებითად მოკვება-ზარალის ანგარიშს წარმოადგენს.

საოპერაციო საქმიანობა (operating activities)

საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია საქონლის ან მომსახურების მიწოდებასთან.

საპენსიო ფონდები (დაფინანსებული ტიპის) (pension funds (funded type))

ორგანიზაციები, რომლებიც შექმნილია თანამშრომელთა განსაზღვრული ჯგუფებისათვის საპენსიო უზრუნველყოფის მიზნით. მათ გააჩნიათ საკუთარი აქტივები და ვალდებულებები და ბაზარზე ფინანსურ ოპერაციებს საკუთარი სახელთ ახორციელებენ. ასეთი საპენსიო ფონდები შედის ფინანსურ სექტორში.

სასაქონლო-მატერიალური მარაგები (inventory)

საქონელი, სხვა ქონება და მომსახურებები, რომლებიც:

- გამოყენებული იქნება საქმიანობის ჩვეული მიმდინარეობისას;
- მონაწილეობს სარეალიზაციო პროდუქციის წარმოებაში;
- მთლიანად იქნება გამოყენებული საქონლის, სხვა ქონებისა და მომსახურებების, მათ შორის მოხმარებისთვის განკუთვნილი მარაგების (გარდა ცვეთადი აქტივებისა), წარმოებისას.

საქმიანობა (activity)

დანახარჯთა კლასიფიკაციაში, საქმიანობა წარმოადგენს პროგრამის ნაწილს, რომელსაც განსაზღვრული ამოცანები აქვს და განსაზღვრულ პროდუქტს იძლევა, რისი საშუალებითაც ადვილი ხდება ფუნქციონირების ეფექტურობის შეფასება და მართვა.

საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარება (performance budgeting)

საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარება შედგება სახელმწიფო ოპერაციების კლასიფიცირებისაგან ფუნქციებზე და პროგრამებზე სახელმწიფოს მიზნებისა და ამოცანების მიხედვით; თითოეული პროგრამისა და საქმიანობისათვის ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორების დადგენისაგან; ამ საქმიანობათა დანაზარჯთა და მიღებული პროდუქტების შეფასებისაგან. ტერმინები "საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარება" და "პროგრამის ფინანსური დაგეგმარება" ერთმანეთის სინონიმებია, მაგრამ "პროგრამის ფინანსური დაგეგმარება" შესაძლოა აგრეთვე განისაზღვროს, როგორც საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარების ფორმა, რომელიც პროგრამების სახელმწიფო მიზნებისა და რესურსების ეფექტური განაწილების მოთხოვნების მიხედვით კლასიფიცირებას უფრო დიდ დატვირთვას ანიჭებს. საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარების სრული სისტემის რეალიზება საკმაოდ რთულია, მნიშვნელოვანწილად იმ მიზეზის გამო, რომ საჭიროა ძალზე დეტალური ინფორმაციისა და კომპლექსური მართვის სისტემების არსებობა. იხ. აგრეთვე საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვის სისტემის შემუშავება (PPBS).

სახელმწიფო ბიურო (centre of government)

სახელმწიფო ბიურო გულისხმობს ორგანოს, ან ორგანოთა ჯგუფს, რომელიც უშუალო დახმარებასა და კონსულტაციას უწევს სახელმწიფოს მეთაურს და მინისტრთა საბჭოს (ან კაბინეტს).

სახელმწიფო კვაზიკორპორაცია (public quasi-corporation)

სახელმწიფო არასაქციო საწარმოები, რომლებიც დაკავებულნი არიან საბაზრო პროდუქციის წარმოებით. ისინი საქმიანობას სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფი საწარმოების მსგავსად ახორციელებენ.

სახელმწიფო კორპორაცია (public corporation)

მთავრობის მიერ კონტროლირებადი კომპანია ან საწარმო. მთავრობა კორპორაციის საკონტროლო პაკეტის მფლობელად ჩაითვლება, თუ მას შეეძლება საერთო კორპორაციული პოლიტიკის განსაზღვრა (მაგალითად, საჭიროების შემთხვევაში შესაფერისი დირექტორების დანიშვნა). საერთოდ კონტროლი სახელმწიფოს მიერ კორპორაციის ხმის უფლების მქონე წილის ნახევარზე მეტის მფლობელობით ხორციელდება. ასევე შესაძლებელია კონტროლის განხორციელება საეკილური კანონმდებლობით, ხმის უფლების მქონე წილების უმცირესობის ფლობით, ან ირიბი, მეორე სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის გზით.

სახელმწიფო პოლიტიკის გადასინჯვა (contestability)

იგი უზრუნველყოფს არსებული პოლიტიკის გადახედვასა და შეფასებას.

სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამა (public investment programme (PIP))

საინვესტიციო პროგრამა, რომელიც 3-5 წლის პერიოდს მოიცავს. იგი მზადდება რამდენიმე გარდამავალი ეკონომიკის მქონე და განვითარებადი ქვეყნების მიერ. ამ პროგრამისათვის მრავალწრივი ორგანიზაციები (მაგ.: მსოფლიო ბანკი, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი) გამოყოფენ სესხებს ან გრანტებს. სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამები უნდა იყოს ბუნეფიციარი ქვეყნის საშუალოვადანი ბიუჯეტის სექტორს შემაღგენელი ნაწილი, ან შესაბამისოდ ქვეყნის საშუალოვადან ფისკალურ პროგნოზებს. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ დაფინანსებული სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამები ზშირად მოიცავს მიმდინარე დანახარჯების მნიშვნელოვან ნაწილს. იხ. აგრეთვე ბიუჯეტის საშუალოვადანი სექტა.

სახელმწიფო სექტორი (public sector)

გენერალური მთავრობა, პლუს ყველა სახელმწიფო კორპორაცია და კვაზიკორპორაცია. იხ. გენერალური მთავრობა.

სახელმწიფო ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემები (government financial manage-

ment information systems)

ის საინფორმაციო სისტემები, რაც სამინისტროებს/უწყებებს პროგრამების ეფექტურად მართვაში და კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელებაში ეხმარება. ამ სისტემების საფუძველია საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების პროცედურები, რომლის შესაბამისადაც წარმოებს მთავარი საბუღალტრო წიგნი, სადაც აღირიცხება სახსრების ყველა შემოდინება და გადინება. ინტეგრირებული მიდგომით, სხვა საინფორმაციო სისტემები უნდა განვიხილოთ, როგორც ამ საბუღალტრო აღრიცხვის ძირითადი სისტემების დამხმარე სისტემები, რომლებიც ასრულებს მონაცემთა გაცვლის სტანდარტებს. მართვის საინფორმაციო სისტემები წარმოადგენს მმართველობითი კონტროლის ძირითად ელემენტს და ამიტომ ისინი თავად უნდა იყვნენ ეფექტური და ნაკლები დანახარჯების მქონენი. იხ. აგრეთვე მთავარი საბუღალტრო წიგნის სისტემა.

სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკა (Government Finance Statistics (GFS))

სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკა (GFS) საერთაშორისო საკალტრო ფონდის (IMF) მიერ ქვეყნდება. 2000 წლის ვერსია ძირითადად 1986 წლის ვერსიის გადასრულებაა, მაგალითად, ინფორმაცია დარიცხვის მეთოდით საბუღალტრო აღრიცხვის წარმოებაზე. სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკა 2000 უნდა გამოიცეს 2000 წლის ბოლოს ან 2001 წელს.

სახელმწიფო ხარჯების მართვა (public expenditure management)

ტერმინი შეიძლება შემადგენელ ნაწილებად დაიყოს. სახელმწიფო ხარჯები საერთოდ გულისხმობს გენერალური, ცენტრალური (ეროვნული ბიუჯეტიდან და სხვა საბიუჯეტო ინსტრუმენტების საშუალებით) და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გაწეულ დანახარჯებს. ამ წიგნში სახელმწიფო ხარჯები არ მოიცავს სახელმწიფო საწარმოთა (რომლებიც ძირითადად კომერციული საწარმოებია) საქმიანობებს და სახელმწიფო საფინანსო ინსტიტუტებს. სახელმწიფო ხარჯთა მართვა გულისხმობს ბიუჯეტის მოზადებას, მართვასა და შესრულებას. ბიუჯეტის შესრულება მოიცავს წინასწარ კონტროლს, დასრულების შემდგომ კონტროლს, შიდა და გარე აუდიტს, ასევე ითითებულ ეტაპზე შეფასებას სხვადასხვა სახის ანგარიშგებთათვის.

სახელმწიფო ხელისუფლება (state government)

სახელმწიფო ხელისუფლებას გააჩნია დამოუკიდებელი უფლებამოსილება შეასრულოს გარკვეული ფუნქციები ქვეყნის ტერიტორიის მნიშვნელოვან ნაწილზე. ხელისუფლების ეს საშუალო დონე არსებობს ყველა იმ ქვეყანაში, რომელთაც ფედერალური სტრუქტურა აქვთ. იხ. აგრეთვე ცენტრალური ხელისუფლება, გენერალური მთავრობა, ადგილობრივი ხელისუფლება და რეგიონალური მთავრობა.

სისტემის ბალანსი (policy balance)

სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკა 2000-ში (GFS 2000) "სისტემის ბალანსი" განსაზღვრულია, როგორც წმინდა ხესხების/კრედიტების მინუს ფინანსური აქტივების შეძენის წმინდა ღირებულება, ან, როგორც შემოსავლებს მინუს ხარჯებს გამოკლებული კაპიტალური აქტივების შეძენის წმინდა ღირებულება, მინუს ფინანსური აქტივების შეძენის წმინდა, არასაბაზრო ღირებულება. სისტემის ბალანსის უარყოფითი სიდიდე მიიხსენიება, როგორც ლიკვიდურობის მართვის მიზნით გამოყოფილი დაფინანსება. ეს ბალანსი სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის 1986 წლისეულ ვარიანტში განსაზღვრულია, როგორც საერთო დეფიციტის/სიჭარბის ზრდის ეკვივალენტი. იხ. აგრეთვე დეფიციტი/სიჭარბე (საკასო მეთოდით).

სიჭარბე (surplus)

იხ. დეფიციტი.

სოციალური დაკვის პროგრამები (entitlement programme (demand-led programme))

ნებისმიერი ხარვეზით პროგრამა, სადაც დანახარჯების მუხლებში შესაძლებელია შესწორებების შეტანა (აქ ძირითადად იგულისხმება ტრანსფერები და გრანტებთან დაკავშირებული გადახდები). ბენეფიციარები იმ შემთხვევაში ღებულობენ ტრანსფერებს ან გრანტებს, თუ ისინი აკმაყოფილებენ განსაზღვრულ კრიტერიუმებს, რომლებიც განსაზღვრულია კანონმდებლობით ან სამთავრობო ინსტრუქციებით. ამის მსგავსი მაგალითები მოიძებნება სოციალური უზრუნველყოფის, უმუშევართა დასაქმების და სიღარიბის დაძლევის პროგრამებში.

სოციალური უზრუნველყოფის ფონდები (social security funds)

ფონდები, რომლის საშუალებითაც საზოგადოება ღებულობს სოციალურ შედეგებს სოციალური დაზღვევის სქემის საშუალებით, რომელიც სავალდებურო შენატების გადახდას გულისხმობს. ქვეყანათა უმრავლესობაში ასეთი ფონდები სამთავრობო საქმიანობებისაგან დამოუკიდებლადაა ორგანიზებული. მათ აქვთ საკუთარი ბიუჯეტი, აქტივები და ვალდებულებები. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემები, რომლებიც დამოუკიდებლად არ ფლობენ აქტივებსა და ვალდებულებებს, არ ეწოდებიან სოციალური უზრუნველყოფის ფონდები. სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკით (GFS), სოციალური უზრუნველყოფის ფონდების კლასიფიკაციის მისაღებად ფორმა მათი იმ სამთავრობო დონისათვის მიეუთვნება, რომელზეც საქმიანობენ. მეორე ალტერნატიული გზა სოციალური უზრუნველყოფის ყველა ფონდის ერთ ქვესექტორში დაჯგუფებაა. დაფინანსებული სახელმწიფო/თანამშრომელთა საქენისო პროგრამები არ მიეკუთვნება სოციალური უზრუნველყოფის ფონდებს. ისინი წარმოადგენენ საფინანსო კორპორაციებს და არ შედიან გენერალურ სამთავრობო სექტორში.

სპეციალური ანგარიშები (special accounts)

“გამონაკლისი” ტიპის ისეთი ოპერაციების აღრიცხვისათვის გამოყოფილი ანგარიშები, რომლებიც ხარჯთა დამტკიცებისა და აღრიცხვის ჩვეულებრივი პროცედურისაგან დამოუკიდებლად ხდება. ამის მაგალითებია “ღრობებითი ანგარიშები” (როგორცაა ავანსები), სათუ ოპერაციები, დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების ან “არაძირითადი მუხლების” ანგარიშები.

სპეციალური მიზნით შედგენილი საფინანსო ანგარიშები (special purpose financial reports)

“ზოგადი მიზნებისათვის შედგენილი საფინანსო ანგარიშებისაგან” განსხვავებული საფინანსო ანგარიშები, რომლებიც შეიცავს მმართველობით ანგარიშებსაც.

სპეციალური ფონდები (special funds)

ძირითადად იგულისხმება დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები, მაგრამ ზოგჯერ შეეხება იმ ფონდებს, რომლებიც ფინანსდება იმ შემოსავლებიდან, ან სარგებლობაზე მოსაკრებლებიდან, რომლებიც ბიუჯეტის ფარგლებშია ამოღებული.

სტრატეგია (policy)

განსხვავებული ტიპის საქმიანობათა ერთიანობა, რომელთაც სხვადასხვა ბენეფიციარები ჰყავს და რომლებიც მიმართულია საერთო ამოცანებისა და მიზნების შესრულებისკენ. პროგრამისაგან განსხვავებით, არ არის აუცილებელი, რომ სტრატეგიას შეზღუდული ბიუჯეტი ჰქონდეს.

სტრატეგიული გეგმა (strategic plan)

გეგმა, რომელიც ასახავს ორგანიზაციის მისიას, მიზნებს, ამოცანებს, საქმიანობის მიმართულებას და განსაზღვრული დროის ფარგლებში (ჩვეულებისამებრ 5 ან 10 წელი) მოსაღებ მოსალოდნელ შედეგებს. სტრატეგიული დაგეგმვა არის პროცესი, რომლის შედეგადაც მუშავდება სტრატეგიული გეგმები. მიზნობრივ საბაზო, ან კაბინეტი შესაძლოა აზორციელებდეს სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესს იმ მიზნით, რომ განსაზღვროს მთავრობის მიზნები და პრიორიტეტები, თუმცა საერთოდ არ ქმნის სტრატეგიულ გეგმას (როგორც დოკუმენტს), როგორც ამას სამინისტრო ან უწყება აკეთებს. ზოგჯერ მოიხსენიება, როგორ “ბიზნეს გეგმა”, რადგან ეს დოკუმენტები ხშირად გამოიყენება ორგანიზაციის საბიუჯეტო განაცხადის ძირითად დასაბუთებად.

სტრატეგიული მიზნებისათვის ფინანსური აქტივებით წარმოებული ოპერაციები (transactions in financial assets for policy purposes)

სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკა 1986 (GFS 1986) “კრედიტებს გამოკლებულ ვალების დაფარვას” განმარტავს, როგორც ვალების მოთხოვნის მიზნით წარმოებულ სამთავრობო ოპერაციებს, რომლებიც ხორციელდება უფრო სახელმწიფო სტრატეგიული მიზნებისათვის, ვიდრე სახელმწიფოს ლიკვიდურობის მართვისთვის. სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში 2000 (GFS 2000) “კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვა” მოხსენიებულია “სტრატეგიული მიზნებისათვის (ან არასაბაზრო საშუალებებით) ფინანსური აქტივებით წარმოებული ოპერაციების” სახელით. ასეთი ოპერაციები ემსახურება სუსტი საწარმოებისადმი დახმარების გაწევას და მრეწველობის ახალი დარგებისათვის ზღუშეწობას. ისინი შესაძლებელია განხორციელდეს სხვადასხვაგვარი ფორმით, მაგალითად, როგორცაა სესხების გაცემა, სადაც პროცენტი დაიფარება მიღებული შემოსავლებიდან, აქციათა ყიდვა-გაყიდვა. სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის მიხედვით, საპრივატიზაციო პროგრამები და ვალდებულებათა შექნება მთავრობის მიერ გაცემული გარანტიების შედეგად, ყოველთვის პოლიტიკას უკავშირდება. ფინანსური აქტივებით სტრატეგიული მიზნებისათვის წარმოებული სხვა ოპერაციების განსაზღვრა ყოველთვის არ წარმოადგენს ადვილ საქმეს. მიუხედავად იმისა, რომ მას სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში 1986 (GFS 1986) “კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვა” ეწოდება, ეს ცნება არ უნდა აფუროთ ტერმინში “წმინდა კრედიტები/სახსრები”, როგორც ეს განსაზღვრულია ეროვნულ ანგარიშთა სისტემაში და სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში 2000 (GFS 2000). იხ. აგრეთვე დეფიციტი/სიჭარბე და სისტემის ბალანსი.

სუბსიდია (subsidy)

სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკისა (GFS) და ეროვნული ანგარიშების სისტემების (SNA) თანახმად, ტერმინი “სუბსიდია” ეწირო გავებით განისაზღვრება, როგორც მომდინარე, არაკომპენსირებადი ტრანსფერები, რომლებიც მთავრობის მიერ ეძლევა საწარმოს მათი საწარმოო დონის ან მათ მიერ წარმოებული საქონლისა და მომსახურების რაოდენობის მიხედვით. უფრო ფართო გავებით, ტერმინი “სუბსიდია” ასევე ხშირად გამოიყენება ვასტელებს, ან ინდივიდუალური პირებისათვის მინიჭებული საჯაროხალ საჯაროხალ მოლაპარაკების მნიშვნელობით (მათი პირადი მატერიალური მდგომარეობის გათვალისწინებით, მაგალითად, თუ ისინი დაუსაქმებლნი ან შრომისუნარიანი არიან) კანონით დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად.

ტრანსფერი (transfer)

ოპერაცია, რომლის დროსაც ერთი პირი ან ინსტიტუციონალური ერთეული მეორე პირს, ან ინსტიტუციონალურ ერთეულს გადასცემს საქონელს, მომსახურებას ან აქტივს სანაცვლოდ რაიმე საქონლის, მომსახურების ან აქტივის მიღების გარეშე. ტრანსფერები შესაძლოა განხორციელდეს როგორც ნაღდი ფულით, ისე ნატურით.

უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტი (supreme audit institution (SAI))

მთავრობისაგან დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანიზაცია, რომელიც ანგარიშვალდებულია საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. იგი პასუხისმგებელია სახელმწიფო საფინანსო საქმიანობის შემოწმებაზე. უმაღლესმა აუდიტორმა ინსტიტუტმა შესაძლოა განხორციელოს სხვადასხვა ტიპის აუდიტური საქმიანობა: ფინანსური, კანონთან შესაბამისობის და ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი. იხ. აგრეთვე აუდიტი.

უმცირეს დანახარჯთა ანალიზი (least-cost analysis)

ანალიზის სახეობა, რომელიც ადარებს საერთო შედეგების ან პროდუქტის მქონე პროექტებს ან პროგრამებს. უმცირეს დანახარჯთა ანალიზი გამოიყენება იმ ალტერნატივთა შესადარებლად, რომელთათვისაც განისაზღვრება (რაოდენობრივი განსაზღვრის გარეშე) ძირითადი პროდუქტი და შედეგები. იხ. აგრეთვე ხარჯების ეფექტურობის ანალიზი.

უნაკლო ფინანსური დაგეგმარება (zero-base budgeting (ZBB))

პროგრამული დაგეგმარების სისტემა, რომელიც აშშ-ში 1990-იანი წლების ბოლოს იქმნებოდა. გასაგები ინტერპრეტაციით, უნაკლო ფინანსური დაგეგმარება შედგება ყოველწლიურად ყველა პროგრამის შეფასებისგან და საშუალო ვარიანტებიდან მოუკეტის მომზადებისგან. თუმცა პრაქტიკაში უნაკლო ფინანსური დაგეგმარება შორს ვერ წაიდა. უწყვეტებს ეთხოვათ პროგრამების კლასიფიცირება წინასწარ განსაზღვრული დაფინანსების ფარგლებში. სისტემის უმთავრესი ნიშნები შედგებოდა: (1) თითოეული უწყების ამოცანათა ფორმულირებისგან; (2) უწყების ამოცანათა განხორციელების ალტერნატიული მდგომარეობების განსაზღვრისგან; (3) ალტერნატიული დაფინანსების ღირებულების განსაზღვრისგან "მინიმალური" ღირის ჩათვლით, რომელიც მიმდინარე დაფინანსებაზე ქვედა ღირება; (4) "გადაწყვეტილებათა პაკეტების" (მათ შორის საბიუჯეტო და საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის) მომზადებისგან; (5) გადაწყვეტილებათა პაკეტების ურთიერთდაპირისპირებით კლასიფიცირებისგან. მოუხედავად ამისა, უნაკლო ფინანსური დაგეგმარება ძალზე ღირს ღირს მოითხოვდა და მისი გამოყენება ხანმოკლე აღმოჩნდა. თუმცა, მსგავსი მდგომარეობის გამოყენება სხვა ქვეყნებშიც სცადეს (მაგ.: დიდი ბრიტანეთის პროგრამა "ძირითად დანახარჯების მიმოხილვა", რომელიც 1993 წელს დაიწყო). იხ. აგრეთვე საქმიანობის ფინანსური დაგეგმარება.

უცხოური ვალი (foreign debt)

იხ. საგარეო ვალი

უწყებრივი საწარმო (departmental enterprise)

არასაკუთარი საბრუნველო ან კომერციული ერთეული, რომელიც: 1. მჭიდროდაა დაკავშირებული სამინისტროსთან/სახელმწიფო უწყებასთან; 2. საგარეო მცირე რეზერვების მფლობელია; 3. ძირითადად დაკავებულია საქონლისა და მომსახურების სამთავრობო უწყებებისათვის ან საზოგადოებისათვის მიწოდებით, მაგრამ 4. მცირე მასშტაბებით საქმიანობს.

ფასეულობანი (valuables)

კაპიტალური აქტივები, რომელთა პირველად დანიშნულებას არ წარმოადგენს ის, რომ გამოყენებულ იქნას წარმოებაში. ისინი ინახება, როგორც ღირებულებითი მარაგი.

ფინანსური ანგარიშგება (financial reporting)

ერთეულის (მაგ.: მთავრობის, დარგობრივი სამინისტროს) მიერ დანიშნულებული მხარეებისათვის (მაგ.: პარლამენტი, ფინანსთა სამინისტრო) ფინანსური ინფორმაციის წარდგენა. იგი მოიცავს ფინანსური ინფორმაციის შემკველ ყველა ანგარიშს, რომელიც ეფუძნება იმ მონაცემებს, რაც მოიპოვება ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშების სისტემებში.

საფინანსო ანგარიშები (financial statements)

საბუღალტრო ანგარიშები, რომელიც მომზადებულია ანგარიშის წარმდგენი ერთეულის მიერ და მოიცავს ინფორმაციას მისი ფინანსური საქმიანობისა და მდგომარეობის შესახებ. დარიცხვის მეთოდით წარმოებული საბუღალტრო სისტემა მოითხოვს ფინანსური მდგომარეობის ამსახველი ანგარიშის, ბალანსის (სადაც ნაჩვენებია მთლიანი აქტივები, ვალდებულებები და საკუთარი კაპიტალი), ფინანსური საქმიანობის ეფექტურობის ამსახველი ანგარიშის (სადაც ნაჩვენებია მოცემული პერიოდის შემოსავლები და ხარჯები), საკუთარ კაპიტალში ცვლილებებზე ანგარიშის (სადაც განმარტებულია პერიოდის დასაწყისში და პერიოდის ბოლოს მომხდარი ცვლილებები) წარდგენას. დარიცხვის მეთოდით შედგენილ ამ ანგარიშებს თან ერთვის ნაღდი ფულის მოძრაობის ანგარიშიც, რომელიც მოიცავს შერჩეულ და დამატებით ინფორმაციას, რაც საჭიროა ანგარიშებში მოცემული ზოგიერთი მუხლის განმარტებისათვის. ამის მსგავსად, სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკა 2000-ში (GFS 2000) ასევე მოცემულია ანალიზური სქემა, რომელიც შემაჯავთი ცვლილებისგან შედგება: მთავრობის მიერ განხორციელებული საქმიანობები, რომელიც წარმოადგენს მოცემულ საანგარიშო პერიოდში გენერალური მთავრობის მიერ წარმოებული ოპერაციების შედეგებს; სხვა ეკონომიკური ნაკადების შესახებ ანგარიში, სადაც ცხრილების სახით მოცემულია სახელმწიფოს ფინანსურ მდგომარეობაზე ზემოქმედების მომხდენი ფაქტორები; ბალანსი და ნაღდი ფულის წყაროებისა და

გამოყენების ამსახველი ანგარიში.

ფინანსური ანგარიშგაღებულების დამოწმების აუდიტი (attestation audit)

იხ. აუდიტი

ფინანსური აუდიტი (კანონთან შესაბამისობის აუდიტი) (financial audit (regularity audit))

იხ. აუდიტი

ფინანსური ინსტრუმენტი (financial instrument)

ნებისმიერი კონტრაქტი, რომელიც წარმოშობს ერთი ერთეულის ფინანსურ აქტივსა და ფინანსურ ვალდებულებას, ან მეორე ერთეულის კაპიტალის ინსტრუმენტს.

ფინანსური კონტროლი (financial control)

შიდა (ან მმართველობითი კონტროლის) ასპექტები, რაც დაკავშირებულია ფინანსურ საკითხებთან და საქმიანობასთან. იხ. აგრეთვე შიდა (მმართველობითი) კონტროლი.

ფინანსური მართვა (financial management)

არსებული სამართლებრივი და ადმინისტრაციული სისტემები და პროცედურები, რაც საშუალებას აძლევს სამინისტროებსა და უწყებებს ისე განხორციელონ თავიანთი საქმიანობა, რომ უზრუნველყონ სახელმწიფო სახსრების სწორი გამოყენება, რათა დაკმაყოფილდეს სამართლიანობის, კანონთან შესაბამისობის, შედეგიანობის და ეფექტურობის სტანდარტები. ფინანსური მართვა მოიცავს შემოსავლების მობილიზებას, სახელმწიფო ხარჯების მართვასა და კონტროლს, ფინანსურ აღრიცხვას და ანგარიშგებას, საღაროს მენეჯმენტს და ზოგიერთ შემთხვევაში აქტივების მართვას.

ფინანსური ჩანაწერების აღრიცხვის სისტემა (financial ledger system)

იხ. მთავარი საბუღალტრო წიგნის სისტემა.

ფისკალური გამჭვირვალობა (fiscal transparency)

საზოგადოებასთვის მთავრობის ფუნქციებისა და მისი მოწყობის, ეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის მიზნებისა და ამოცანების, მისი ფინანსური პროგნოზებისა და სახელმწიფო სექტორის ანგარიშების შესახებ ინფორმაციის მიწოდების პოლიტიკა. აქ იგულისხმება საიმედო, ამომწურავი, დროული, გასაგები და საერთაშორისო სტანდარტებით შესრულებული ინფორმაციისადმი ხელმისაწვდომობა მთავრობის საქმიანობების (მათ შორის სახელმწიფო სექტორის გარეთ წარმოებული საქმიანობების) შესახებ, რათა ელექტრონულ, საკანონმდებლო ორგანოსა და საფინანსო ბაზრებს საშუალება ჰქონდეთ ზუსტად შეაფასონ ხელისუფლების ამჟამინდელი და მომავალი ფინანსური მდგომარეობა.

ფისკალური დეფიციტი (fiscal deficit)

იხ. დეფიციტი.

ფისკალური პოლიტიკის წესები (fiscal policy rules)

ფისკალური პოლიტიკის მუდმივი შემაფერხებელი ფაქტორები, რომელიც ჩვეულებრივ საერთო ფისკალური საქმიანობის ინდიკატორებად განისაზღვრება, მაგალითად, როგორცაა დეფიციტის/შპპ-ის კოეფიციენტი და ვალის/შპპ-ის კოეფიციენტი. ევროკავშირის კონტრაქტში, ეს წესები განსაზღვრულია მასტრიხტის და ამსტერდამის ხელშეკრულებებში.

ფისკალური (ან ფინანსური) საშუალოვადიანი სქემა (medium-term fiscal (or financial) framework (MTFF))

შემოსავლების, დანახარჯებისა და დაფინანსების საერთო პროგნოზირება საშუალოვადიან პერიოდში. იხ. აგრეთვე ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სქემა.

ფისკალური წელი (fiscal year)

ჩვეულებრივი წლიური ბიუჯეტი და საანგარიშო პერიოდი, რომლისთვისაც ხდება შემოსავლებისა და დანახარჯების გათვალისწინება და ანგარიშების წარდგენა (გარდა ნებისმიერი დამატებითი პერიოდისა, რომლის დროსაც საბუღალტრო წიგნები მომავალი ფისკალური წლის დასაწყისშია შეიძლება არ დაიხუროს).

ფორვარდული ვალდებულებები (გრძელვადიანი ვალდებულებები) (forward commitments (multi-year commitments))

ვალდებულებები, რომლებიც ერთ წელზე მეტ პერიოდზე ვრცელდება (მაგალითად, ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელება). ფორვარდული ვალდებულებების ყვეტური მონიტორინგი ძალზე მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კარგად შედგენისა და დანახარჯთა კონტროლისათვის. ზოგიერთ ქვეყანას ბიუჯეტში ჩადებული აქვს ფორვარდული ვალდებულებების დამტკიცების ნებართვა.

(ფულადი) ვალდებულება (liability)

მომსახურების პოტენციალის ან მომავალი ეკონომიკური სარგებლის დაკარგვა ერთი წლის მიერ წარსულში წარმოებული ოპერაციებით წარმოშობილი ვალდებულებების გამო. ვალდებულება აღიარებულ უნდა იქნას აქტივებისა და პასივების ანგარიშში მხოლოდ მაშინ, როცა არსებობს ალბათობა, რომ საჭირო იქნება მომსახურების პოტენციალის ან მომავალი ეკონომიკური სარგებლის დაკარგვა. ამის შემდეგ მოხდება შესაბამისი ვალდებულების თანხის განსაზღვრა.

ფულადი სესხების (აენანსების) ფონდი (impresi fund)

ვალუტის, სახელმწიფო ჩეკების ან საბანკო ანგარიშების ფორმის მქონე ფიქსირებული ნაღდი ან წერილი ფულის ფონდი, რომელიც აენანსის (როგორც "ზაზინის ფარგლებს გარეთ მფლობელობაში მყოფი სახსრების") სახით უფლებამოსილი მოღარის მიერ გაიცა და სპეციფიკური ასიგნებების ანგარიშზე სესხად აღირიცხა. ფონდი შესაძლოა იყოს განახლებადი, რომელიც შეიცვება ფიქსირებულ თანხამდე, ან უცვლელი სახის.

ფუნქციონალური კლასიფიკაცია (functional classification)

დანახარჯთა (ასევე ხარჯების) ოპერაციებისა და ფინანსური აქტივების სტრატეგიული მიზნებისათვის შეტენის/გაყოფის კლასიფიკაცია ოპერაციათა შესრულების მიზნების მიხედვით. ფუნქციონალური კლასიფიკაცია დამოუკიდებელია იმ აღმინისტრაციული ორგანიზაციებისა და ერთეულებისაგან, რომლებიც აღნიშნულ საქმიანობას ან ოპერაციებს ახორციელებენ. მთავრობის ფუნქციათა სტანდარტული კლასიფიკაცია (COFOG), რომელიც შემოღებულია გაერთიანებული ერების მიერ, მიზნად ისახავს საერთაშორისო სტანდარტებთან შედარების გაადვილებას და საშემოსავლო ანგარიშების ეროვნული ანგარიშების სისტემის (SNA) მიერ დადგენილი მეთოდოლოგიის შესაბამისად მომზადებას.

ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა (performance measurement)

ორგანიზაციის პროგრამის ან საქმიანობების შედეგანობის და ეფექტურობის შეფასება შესაბამისი დანახარჯების წარმოებული პროცენტების, პროდუქტების და შედეგების გაზომვით. ამ მიზნებისათვის შესაძლოა გამოყენებულ იქნას "ფუნქციონირების ეფექტურობის საზომები" და "ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორები".

ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორები (performance indicators)

ფუნქციონირების ეფექტურობის კონტროლი და შეფასება შესაძლებელია საზომებისა და ინდიკატორების საშუალებით. საზომები შეესაბამება დანახარჯების, პროდუქტისა და შედეგების აღრიცხვას (მაგალითად, განსაზღვრულ პერიოდში პოლიციის მიერ განხორციელებული პატრულების რაოდენობა არის შედეგის საზომი). ინდიკატორები შემცველად გამოიყენება იმ შემთხვევაში, თუ საზომთა გამოყენება რთული ან ძვირადღირებულია (მაგალითად, არალეგალური ნარკოტიკების "ქეის" ფაის ნარკოტიკების საწინააღმდეგო პროგრამის შედეგის ინდიკატორია). თუმცა, პრაქტიკაში ტერმინები "საზომი" და "ინდიკატორი" ხშირად ერთმანეთის სინონიმად გამოიყენება. ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ხარჯების, წარმოებული პროცესების, პროდუქტის და შედეგების შესაფასებლად. იხ. აგრეთვე ფუნქციონირების ეფექტურობის განსაზღვრა.

ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი (performance audit)

იხ. აუდიტი

ღირებულების გადახდილ თანხასთან შედარებითი აუდიტი (value for money audit)

იხ. ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი.

შედეგები (outcomes)

პოლიტიკური ღონისძიებით, პროგრამით ან საქმიანობით გამოწვეული ცონომიკური და სოციალური ცვლილებები. "შედეგები" განსხვავდება "პროდუქტისაგან", რომლის საშუალებითაც განისაზღვრება პროგრამის ან საქმიანობის უშუალო შედეგი. მაგალითად, პოლიციის მიერ სიმთვრალის დადგენის მიზნით ჩატარებული ამონახუნთების კონტროლის შედეგი შესაძლოა იყო მთვრალი მძღოლების რაოდენობის შემცირება, ხოლო ამ პროგრამის ერთ-ერთი პროდუქტი შეიძლება იყოს მძღოლთა გარკვეული ოდენობის დაჯარიმება ალკოჰოლის დადგენილი ზღვრის გადაჭარბების გამო. პროგრამებს ძირითადად 2 ტიპის შედეგები აქვს: (1) საბოლოო შედეგები, რაც ასახავს სასურველ ან უშუალო რეზულტატს, რომლის მიღწევასაც პროგრამა ან საქმიანობა ისახავს მიზნად; (2) შუალედური შედეგები, რომლებიც საგარეოდ საბოლოო სასურველ შედეგებამდე მიგვიყვანს (თუმცა თავად საბოლოო შედეგებს არ მიეყოფებიან). იხ. აგრეთვე შემოქმედება, პროდუქტი, ფუნქციონირების ეფექტურობის ინდიკატორები და ფუნქციონირების შედეგანობის განსაზღვრა.

შემოსავლების წინასწარი განსაზღვრა (revenue estimate)

მომავალი წლის (ან მომდევნო წლების) ბიუჯეტით მისაღები შემოსავლების წინასწარი განსაზღვრა. შემოსავლების წინასწარი განსაზღვრა მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის ფორმულირების დასაწყისში. ბიუჯეტით გათვალისწინებული ფინანსურ ოპერაციათა ციკლის პერიოდში წინასწარ მონაცემებს შესაძლოა რამოდენიმეჯერ დასჭირდეს განახლება.

შემოწმება (დამოწმება) (verification (certification))

საქონელსა და მომსახურებაზე ანგარიშის მიღების შემდეგ, შესაბამისმა დარგობრივმა სამინისტრომ/ უწყებამ უნდა დადასტუროს, რომ ანგარიში სწორია და რომ საქონელი და მომსახურება ნამდვილად მიღებულია. იმ მომენტთან ანგარიში წარმოშობს სახელმწიფო სექტორის ვალდებულებას. დარიცხვის მეოთხით საბუღალტრო აღრიცხვის ენაზე, დანახარჯების აღიარება ხდება იმისდამოუხედავად, ანგარიში არის თუ არა დაფარული.

შერჩევითი აუდიტი (audit sampling)

აუდიტური პროცედურები, რომლებიც სორციელდება ძირითადი მოსახლეობის შერჩევით ეტყუფზე და არა მთელ მოსახლეობაზე.

შესაბამისობის აუდიტი (compliance audit)

იხ. აუდიტი

შეფასება (appraisal)

სტრატეგიული წინადადებების ან კაბიტაღადაბანდაბათა პროექტების დეტალების შესწავლა მათი ეკონომიკური, ფინანსური და სხვა შედეგების ანალიზის საფუძველზე. სტრატეგის/პროექტის შეფასებას ზოგჯერ “წინასწარ შეფასებასაც” უწოდებენ.

შეფასების სქემა (evaluation design)

ლოგიკური მოდელი, რომელიც გამოიყენება შეფასების შედეგების შესახებ დასკვნების გაკეთებისას. შეფასების სქემის არჩევისას, შემფასებელმა იმედროულად უნდა განსაზღვროს, თუ რა ტიპის ინფორმაცია უნდა ჩასწორდეს და რა სახის ანალიზს დაეკუეშებაროს იგი.

შიდა აუდიტი (internal audit)

აქ იგულისხმება აუდიტი, რომელსაც ატარებს სამინისტროში ან სხვა სამთავრობო ორგანიზაციაში არსებული დეპარტამენტი ან ერთეული, რომელსაც მმართველობის მიერ ევალება შეამოწმოს და შეაფასოს ორგანიზაციის სისტემები და პროცედურები, რათა მინიმუმადე იქნას დაყვანილი შეცდომების ალბათობა, თაღლითობისა და სახსრების არაეფექტური ხარჯვის შემთხვევები. შიდა აუდიტური ერთეული ფუნქციურად დამოუკიდებელი უნდა იყოს იმ ორგანიზაციის ფარგლებში, რომელიც მოწმდება და ანგარიში წარუდგინოს პირადად ორგანიზაციის ადმინისტრაციას.

შიდა (მმართველობითი) კონტროლი (internal (management) control)

იგი განისაზღვრება, როგორც “ორგანიზაციული სტრუქტურა, პოლიტიკა და პროცედურები, რომლებიც გამოიყენება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სამთავრობო პროგრამებმა მიაღწიონ ნაგარაუდვე შედეგებს, რომ ამ პროგრამების განხორციელებაში გამოყენებული რესურსები თანხედრილი იქნება ორგანიზაციის მიერ დასახულ მიზნებთან და ამოცანებთან, რომ პროგრამები დაეული იქნება დანაკარგების, თაღლითობისა და არასწორი მართვისაგან, რომ სანდო და დროული ინფორმაცია მოპოვებული იქნება გამოყენებული იქნება მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისას” (უმაღლესი აუდიტური ინსტიტუტის საერთაშორისო ორგანიზაცია (INTOSAI)). პრაქტიკაში კონტროლის შიდა სისტემები მოიცავს სპეციფიკური პროცედურების, მთელ სპექტრს, მათ შორის მაგალითად, საბუღალტრო აღრიცხვის, სხვადასხვა პროცესების, შესყიდვების, ფუნქციათა გამოყენებისა და ფინანსური ანგარიშების კონტროლს. კონტროლის შიდა სისტემები საჭიროებს ორგანიზაციის ფარგლებში ეფექტურ კომუნიკაციას და შიდა აუდიტის პროცედურების გულდასმით შესრულებას. კონტროლის შიდა სისტემების შექმნა და მონიტორინგი ორგანიზაციის ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობაა და არა დამოუკიდებელი აუდიტორისა. თუმცა, ამ უკანასკნელმა შენიშვნა უნდა გააკეთოს ასეთი სისტემების არარსებობაზე ან ადეკვატურობაზე, რადგან კარგი შიდა კონტროლის შედეგი ისაა, რომ საჭირო აღარ იქნება ინდივიდუალური დოკუმენტაციისა და ოპერაციების დეტალური შემოწმება. იხ. აგრეთვე საბუღალტრო აღრიცხვის კონტროლი, ადმინისტრაციული კონტროლი და ფინანსური კონტროლი.

ცენტრალური ბანკი (central bank)

სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელია ისეთი მონეტარული პოლიტიკის ფუნქციების შესრულებაზე, როგორცაა: ვალუტის გამოშვება, საერთაშორისო რეზერვების მართვა, სხვა ბანკების მიმართ სადებოზიტო ვალდებულებების ადება. კრიტიკულ სიტუაციაში ცენტრალური ბანკი ასევე ასრულებს უკანასკნელი კრედიტორის როლს. იგი ცენტრალურ ხელისუფლებას ხშირად უწევს ფისკალური ავტონომიის მომსახურებასაც (მაგალითად, სახელმწიფო ხაზინის საერთო ანგარიშის მართვა).

ცენტრალური უწყებები (central agencies)

აღმასრულებელი ხელისუფლების ის ორგანიზაციები, რომლებიც კოორდინირებას უწევენ და მიმართულებას აძლევენ დარგობრივი სამინისტროებისა და უწყებების საქმიანობას. სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული პრაქტიკა არსებობს, მაგრამ "ცენტრალური უწყებები" ზოგადად მოიცავს: ფინანსთა სამინისტროს; ოფისს ან მინისტრთა საბჭოს, რომელიც პირადად მოახსენებს პრემიერ-მინისტრს განვითარებისა და პოლიტიკის კოორდინაციის შესახებ; სამინისტროს ან უწყებას, რომელიც პასუხისმგებელია პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინირებაზე, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვასთან; საგარეო საქმეთა სამინისტროს, რომელსაც საერთაშორისო თანამშრომლობის საკითხები ეხება და ოუსტიციის სამინისტროს, რაც დაკავშირებულია სამართლებრივი ნორმების შემუშავებასთან და კანონპროექტების შექმნასთან.

ცენტრალური ხელისუფლება (central government)

მთავრობის ყველა ერთეული, რომელთა უფლებამოსილება ვრცელდება ქვეყნის მთლიან ეკონომიკურ ტერიტორიაზე. ზოგადად ცენტრალური ხელისუფლება პასუხისმგებელია ისეთი ფუნქციების შესრულებაზე, რაც ზემოქმედებას ახდენს მთლიანად ქვეყანაზე, მაგალითად, ეროვნული თავდაცვა, სხვა ქვეყნებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობა, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სამართლებრივი ფუნქციების შესრულება, რაც მთელს ქვეყანას მოიცავს, ისეთი სახელმწიფო მომსახურებების გაწევა, როგორცაა: ჯანდაცვა და განათლება. ცენტრალური ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილია აგრეთვე არასაბაზრო და არამომგებიანი ინსტიტუტები, რომლებიც ძირითადად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კონტროლდება და ფინანსდება. იხ. აგრეთვე ცენტრალური მთავრობა, ადგილობრივი ხელისუფლება, სახელმწიფო ხელისუფლება და რეგიონალური მთავრობა.

ცვეთა (depreciation)

აქტივის ღირებულების შემცირება გარკვეული დროის განმავლობაში, რაც გამოწვეულია მისი ფიზიკური გამოყენებით ან მოპველბით. დარიცხვის მეთოდით დარიცხვისას ცვეთა, რომელიც გათვლილია აქტივის სასარგებლო მუშაობის ვადაზე, ყოველწლიურად ეტაპობრივად გამოიქვითება (ჩამოიწერება) აქტივის ღირებულებიდან. ცვეთა, როგორც ეს ფირმების ბუალტერიაში ან სავალსახალო მიზნებისათვის აღირიცხება, შესაძლოა განსხვავდებოდეს ეროვნული ანგარიშებისათვის შეფასებული ძირითადი კაპიტალის ცვეთის ღირებულებისაგან, განსაკუთრებით ინფლაციის პერიოდში. იხ. აგრეთვე ძირითადი კაპიტალის ცვეთა.

ძირითადი კაპიტალის ცვეთა (consumption of fixed capital)

საანგარიშო პერიოდში გამოყენებული ძირითადი კაპიტალის ღირებულების შემცირება, რისი მიზნებიც ფიზიკური ცვეთა, მოქველება ან უბედური შემთხვევით გამოწვეული დაზიანებაა. იხ. აგრეთვე ცვეთა.

ძირითადი საშუალებები (fixed assets)

ხანგრძლივი მოხმარების საქონელი, გარდა მიწისა, სასარგებლო წიაღისეულის საბადოებისა, ტყიანი რაიონებისა და სხვა მსგავსი არაკლავსარობადი მატერიალური აქტივებისა, რაც ადგილობრივი სამრეწველო ობიექტების, მოსახლეობისათვის სახელმწიფო მომსახურების გაწევის საშუალებების, შინამეურნეობებისათვის კერძო, არამომგებიანი მომსახურების გაწევათა მიერ წარმოებაში გამოიყენება (მათ შორის საცხოვრებელი სახლები, სამხედრო მოსამსახურეთა ოჯახების მუდმივი საცხოვრებლები, გამოსაზრდელი და გამწვევი პირუტყვი, მსხვილფეხა რქოსანი მეწველი საქონელი).

წარმოების შედეგები (outturn)

ფაქტური შემოსავლები და გასავლები.

წარმოების შედეგების დაგეგმვა (output budgeting)

იგი წარმოადგენს საბიუჯეტო სისტემას, რომელიც ასიგნებს განსაზღვრულ შედეგებს უკავშირებს. წარმოების შედეგების დაგეგმვისას ასიგნებების აღრიცხვის ყველაზე მისაღები ფორმა დარიცხვის მეთოდის გამოყენება, ნაცვლად საკასო მეთოდისა, როგორც ეს ჩვეულებრივ ხდება ზოლში, ხოლო მენეჯერებს კი მინისტრებთან მოლაპარაკებების შედეგად "კონტრაქტების" საფუძველზე პროდუქციის მიწოდება ევალებათ. ბილი დრომდე, ასეთი საბიუჯეტო სისტემა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მხოლოდ ერთ წევრ ქვეყანაში (ახალი ზელანდია) ხორციელდებოდა, თუმცა ზოგიერთი ქვეყანა (მაგალითად, როგორცაა დიდი ბრიტანეთი) ნელ-ნელა გადადის დარიცხვის მეთოდით წარმოებულ საბიუჯეტო სისტემებზე. იხ. აგრეთვე დარიცხვის მეთოდით წარმოებული ბიუჯეტი.

წარმოების ხარჯების ანაზღაურება (cost recovery)

იხ. აგრეთვე მოსაკრებელი სარგებლობაზე.

წინასწარი კონტროლი (წინასწარი შემოწმება) (ex ante control (a priori audit))

წინასწარი ნებართვა სპეციფიკური დანახარჯების გაწევაზე. მიღებული საგადასახადო დავალებები და დამადასტურებელი დოკუმენტები მოწმდება იმის დასაზუსტებლად, რომ ოპერაცია ნებადართული და ლეგალურია და რომ ბიუჯეტში საკმარისი რეზერვები არსებობს. ასეთი შემოწმება შესაძლოა ჩატარდეს ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური აღმასრულებლის, ან დარგობრივი სამინისტროების/სუფიციების მიერ.

წმინდა დისკონტირებული ღირებულება (net present value (NPV))

ხარჯებისა და შემოსავლების წმინდა ღირებულება განსაზღვრულ დრომდე მათი დისკონტირების შემდეგ. ეს ძირითადად გამოიყენება მშენებლობის ხარჯებსა და შემოსავლებთან მიმართებაში. საერთაშორისო კაპიტალდაზანდებათა მიხედვით, დისკონტირება ხდება იმ წლამდე, ვიდრე მშენებლობა დაიწყება. იხ. აგრეთვე დისკონტირება.

წმინდა კრედიტები/სესხები (net lending/borrowing)

როგორც ეს სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკა 2000-სა (GFS 2000) და ანგარიშთა ევროპული სისტემა 95-შია (ESA95) განმარტებული, წმინდა კრედიტები/სესხები წარმოადგენს ფინანსური აქტივების წმინდა ზრდას გამოკლებული ნაკისრი ვალდებულებების წმინდა ზრდა. მისი გამოანგარიშება ასევე შესაძლებელია წმინდა საოპერაციო ბალანსს პლუს ძირითადი ფონდების წმინდა შექენა. იხ. აგრეთვე კრედიტებს გამოკლებული ვალდების დაფარვა.

წმინდა საოპერაციო ბალანსი (net operating balance)

მთავრობის საქმიანობის ამსახველი ერთ-ერთი ძირითადი ბალანსი, რომელიც სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკა 2000-ის (GFS 2000) მეთოდოლოგიის მიხედვით მზადდება. იგი განისაზღვრება, როგორც შემოსავლებს მინუს ხარჯები, ან ცვლილებები საკუთარ კაპიტალში, რაც გამოწვეულია ოპერაციებით.

წმინდა ძირითადი კაპიტალის ფორმირება (net fixed capital formation)

იხ. ერთობლივი ძირითადი კაპიტალის ფორმირება

ხარჯები (expenses)

სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკა 2000-ში (GFS 2000) ტერმინი "ხარჯები" განსაზღვრულია, როგორც ისეთი ოპერაციები, რომლებიც საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში ამცირებს საკუთარ კაპიტალს. ხარჯეკასთან დაკავშირებული ოპერაციები გულისხმობს თანამშრომელთა ხელფასების გაცემას, საქონლისა

და მომსახურების გამოყენების ოპერაციებს, ძირითადი კაპიტალის ცვეთას, საკუთრებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს (სარგებელი და რენტა), სოციალურ შეღავათებს, სუბსიდიებს, გრანტებს და სხვადასხვა ოპერაციებს, მაგალითად, როგორცაა არამომგებიანი ორგანიზაციებისათვის წარმოებული გადარიცხვები და ზარალის ან ზიანის კომპენსაცია. არაფინანსური აქტივების შეტენისა და დაფინანსების ოპერაციები არ მიეკუთვნება ხარჯვასთან დაკავშირებულ ოპერაციებს.

ხარჯების კალკულაცია გაწეული საქმიანობის მიხედვით (activity-based costing (ABC))

ხარჯების კალკულაციის ერთ-ერთი საშუალება, რომელიც ძირითადად შეეხება ზედნადები ხარჯების გამოყოფის პრობლემას. ხარჯების კალკულაცია გაწეული საქმიანობის მიხედვით განსხვავდება ხარჯების ტრადიციული გამოყოფისაგან, რადგან მისი საშუალებით ხდება ზედნადებთა განსაზღვრული კატეგორიისათვის ხარჯის წარმომშობი ფაქტორების განსაზღვრა, ნაცვლად ხარჯების გამოყოფის პირობითი საფუძვლის გამოყენებისა.

ხარჯთაღრიცხვის წარდგენა (estimates submission)

აქ იგულისხმება დოკუმენტთა პაკეტი, რომელსაც ხარჯვაზე პასუხისმგებელი ერთეულები უგზავნიან ფინანსთა სამინისტროს, რათა განისაზღვროს და დეტალური ინფორმაცია იქნეს წარდგენილი ბიუჯეტრიდან დამატებითი დაფინანსების მოთხოვნის შესახებ.

ხარჯის წარმომშობი ფაქტორი (cost driver)

ნებისმიერი ფაქტორი, რომელიც იწვევს საქმიანობის ან პროდუქტის ღირებულების ცვლილებას.

ხმის მიცემა (vote)

იხ. ასიგნება.

acquis communautaire

ბოლო 40 წლის განმავლობაში ევროგაერთიანების მიერ შექმნილი და დამუშავებული კანონმდებლობის კრებული. იგი მოიცავს რომის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებას (რომელშიც ცვლილებები საერთო აქტის საფუძველზე იქნა შეტანილი), ასევე მასტრიხტისა და ამსტერდამის ხელშეკრულებებს, მინისტრთა საბჭოს მიერ გამოცემულ ყველა დებულებასა და დირექტივას, ევროსასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს.

შენიშვნები

1 ამ განმარტებითი ლექსიკონის ძირითადი წყაროებია: Everard, Patrick and Diane Wolter (1989), Glossary: Selection of Terms and Expressions Used in the External Audit of the Public Sector. Luxembourg: Court of Auditors of the European Communities; IFAC (2000), Governmental Financial Reporting. Accounting Issues and Practices. Study 11. New York; IMF (2000), A Manual on Government Finance Statistics. Washington DC; SIGMA (1997), SIGMA Paper No.19: Effects of European Union Accession: Part 1. Budgeting and Financial Control, OECD/GD(97)163, Paris: OECD; EC, IMF, OECD, UN, and the World Bank (1993), System of National Accounts, Brussels, Luxembourg, Paris, New York, Washington DC; World Bank (1998), Public Expenditure Management Handbook, Washington DC.

ბიბლიოგრაფია

Abed, George T. (1998). *Fiscal Reforms in Low-Income Countries: Experience under IMF-Supported programs*. IMF Occasional Paper No. 160. Washington, DC: IMF.

Ahmed, E., Maurice Kennedy and Ingrid Kering (1995). "Budget Laws, Control, Review and Management in China" in *Reforming China's Public Finances*, edited by Ehtishan Ahmad, Gao Qiang, and Vito Tanzi. Washington, DC: IMF.

Alesina, Alberto, and Roberto Perotti (1996). *Budget Deficit and Budget Institutions*. IMF Working Paper No. 52. Washington, DC: IMF.

Allan, William (1998). "Budget Structure and the Changing Role of the Government" and "Budget Reform in Developing Countries". Paper of a workshop held in New York, 4-5 December 1997. Department of Economic and Social Affairs, Division for Governance, Public Administration and Finance. New York: UN.

Allan, William (1996). "Public Expenditure Planning and Forecasting", in Caiden (1996).

Allan, William (1994). *Public Expenditure Management and Budget Law: Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition*. IMF Working Paper No. 149. Washington, DC: IMF.

Allen, Richard (1999). "New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe" in SIGMA newsletter *Public Management Forum*, Vol. V, No. 1. Paris: OECD.

Allen, Richard (1996). "Assessing Policies and Their Implementation: The United Kingdom Experience" in SIGMA (1996a).

Asselin, Lynette (1994). "Integrated Financial Management Systems. Experiences in Latin America". Discussion Draft. Washington, DC: World Bank.

Auld, A.L. (1985). *Budget Reform: Should There be a Capital Budget for the Public Sector?* Policy Commentary No.6. Toronto: C.D. See <http://www.cdhowe.org>.

Bale, Malcom and Tony Dale (1998). "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries" in *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1, February. Washington, DC: World Bank.

Barrera, Robert. "Contracting-Out Highway Development and Operations in Mexico", in OECD (1997d).

Bartel, Margaret (1996). *Integrated Financial Management Systems: A Guide To Implementation – Based On The Experiences in Latin America*. Public Sector Modernisation Division, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region. LATPS Occasional Paper Series No. 19; and Departmental Working Paper DWP No. 16. Washington, DC: World Bank.

Baum, Warren C. (1982). *The Project Cycle*. Revised edition. Washington, DC: IBRD/World Bank.

Bayoumi, Tamim A. and Barry Eichengreen (1994). *Restraining Yourself: Fiscal Rules and Stabilisation*. CEPR Discussion Paper No. 1029. London: Centre for Economic Policy Research.

Bird, Andrew and Mike Stevens (1991). *Preparing a Public Investment Program*. Washington, DC: World Bank.

Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich, eds. (1995). *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance on Transition Economies*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, DC: World Bank.

Blejer, Mario (1991). "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues" in *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, No 4.

Blejer, Mario and Adrienne Cheasty, eds. (1993a). "The Deficit as an Indicator of Government Solvency" in Blejer and Cheasty (1993b).

Blejer, Mario and Adrienne Cheasty, eds. (1993b). *How to Measure The Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*. Washington, DC: IMF.

Blommestein, Hans J. and Eva C. Thunholm (1997). "Institutional and Operational Arrangements for Coordinating Monetary, Fiscal and Public debt Management in OECD Countries" in Sundararajan et al. (1997).

Borins, Sandford (1995). "The New Public Management is Here to Stay" in *Canadian Public Administration*, Vol. 38, No. 1.

Buchanan, James M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally.

Buiter, Willem H. (1996). *Generational Accounts, Aggregate Saving, and Intergenerational Distribution*. IMF Working Paper No. 76. Washington: IMF

Buiter, Willem H. (1993). "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implication for Policy Evaluation and Design" in Blejer and Cheasty (1993b).

Caiden, Naomi, ed. (1996). *Public and Financial Administration in developing Countries*, Vol. 3. Greenwich and London: Jai Press.

Caiden, Naomi and Aaron Wildavsky (1980). *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Campos, J. Edgardo and Sanjay Pradhan (1996). *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*. Policy Research Working Paper No. 1646. Washington, DC: World Bank

Canada, Ministry of Public Works and Government Services (2000). *Program Evaluation methods: Measurement and Attribution of Program Results*. 3rd ed. Toronto: Public Affairs Branch, Treasury Board of Canada, Secretariat. ix: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pe/publications/pem.htm>.

Canadian Institute of Chartered Accountants (1992). *Value for Money Audit Evidence*. Toronto. ix: <http://www.cica.ca/cica/cicawebiste.nsf/public/01150>.

Carter, Neil, Rudolf Klein, and Patricia Day (1995). *How Organisations Measure Success..* London: Routledge.

Chan, James L. "The Bases of Accounting for Budgeting and Financial Reporting" in Mcyers (1998).

Cheminsky, Elcanor (1995). "preamble. New Dimensions in Evaluation" in Picciotto and Rist (1995).

Chu, Ke-Young and Richard Hemming, eds. (1991). *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Expenditure Policy Issues in Developing Countries*. Washington, DC: IMF.

Commission of the European Communities (1999). Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Framework for the Reporting of Government Deficits and Debt Levels*. Brussels.

Commission of the European Communities (1997). *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide Ex Post and Intermediate Evaluation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (OOPEC).

Commission of the European Communities (1995). *European Union Public Finance: the Characteristics, Rules and Operation of the European Financial System*. Luxembourg: OOPEC.

Commission of the European Communities (1993). *Manual for Project Cycle Management: Integrated Approach and Logical Framework*. methods and Instruments for Project Cycle Management No. 1. Brussels.

Commission of the European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1999). "Budgetary Surveillance in EMU" in *European Economy, Supplement A, No. 3, March*. Brussels.

Commission of the European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1994). *European Economy, Towards Greater Fiscal Discipline*. European Economy Reports and Studies No. 3. Brussels.

Commission of the European Communities, IMF, OECD, UN, and the World Bank (1993). *System of National Accounts 1993*. Brussels, Luxembourg, New York, Washington DC.

Conseil Scientifique de l'évaluation (1998). *L'Évaluation en développement 1997: Rapport annuel sur l'évolution des politiques publiques*. Paris: La Documentation française.

Conseil Scientifique de l'évaluation (1996). *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Documentation française.

Cope, Jean-Francois and Francois Werner (1997). *Finances locales*. Economica.

Cottarelli, Carlo (1993). *Limiting Central Bank Credit to the Government: Theory and Practice*. IMF Occasional Paper No. 110. Washington, DC: IMF.

Davies, Hywel M., Ali Hashim and Eduardo Talero (1993). *Information Systems Strategies for Public Financial Management*. World Bank Discussion Paper No. 193 Washington, DC: World Bank.

Davis, Jeffrey M. ed. (1992). *Macroeconomic Adjustment: Policy Instruments and Issues*. Washington, DC: IMF.

De Zoysa, Hema R. (1990). "Cash Management" in Premchand (1990b).

Dixon, Geoff (1996). *Budgeting Institutions and Expenditure Outcomes in Australia*. Paper prepared for the World Bank Study of Budgetary Institutions and Outcomes. Washington, DC: World Bank.

Donahue, John D. (1991). *The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books.

Edwards, Bert (1998). *Accounting in Newly Independent Nations*. Proceedings of the Washington International management Forum for Calendar Year 1997. Silver Springs: International Consortium on Governmental

Financial Management.

Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe (EAP) (2000). *Integrating Public Environmental Expenditure Management and Public Finance in Transition Economies*. CCNM/ENV/EAP (2000)90. October draft. Final version foreseen for publication in Spring 2001. Paris: OECD.

European Court of Auditors. (1998). *European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards*. ix: <http://www.eca.eu.int/EN/menu.htm>.

EUROSTAT (2000). *ESA95 Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: OOEPEC.

EUROSTAT (1996). *European System of Accounts: ESA 1995*. Luxembourg: OOEPEC.

Evercaert, Luc, Fernando Garcia-Pinto and Jaime Ventura (1990). *A RMSM-X Model for Turkey*. Policy, Research, and External Affairs Working Papers No. 486. Washington DC: World Bank.

Everard, Patrick and Diane Wolter (1989). *Glossary: Section of Terms and Expressions Used in the External Audit of the public Sector*. Luxembourg: Court of Auditors of the European Communities.

Ferre Carracedo, Monserat and Peter Dattels (1997). "Survey of Public Debt Management Frameworks in Selected Countries" in Sundararajan et al. (1997).

France, Ministère de l'économie et des finances (1996). *France's State Budget: From Preparation to Execution*. Paris: Editions de Bercy.

Garamfalvi, L. (1996). "Transforming Public Expenditure Management Systems" in SIGMA newsletter, *Public Management Forum*, Vol. II, No. 6, 1996. Paris: OECD.

Gittinger, J. Price (1982). *Economic Analysis of Agricultural Projects*. EDI Series in Economic Development. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Goode, Richard (1984). *Government Finance in Developing Countries*. Studies of Government Finance. Washington, DC: Brookings Institution.

Gray, Andrew, Bill Jenkins and Bob Segsworth (1993). *Budgeting, Auditing and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*. Transaction Publishers Comparative Policy Analysis Series. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

Guba, Egon G. and Yvonna S. Lincoln (1981). *Effective Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Hagemann, Robert P. and Christoph John (1995). *The Fiscal Stance in Sweden: A Generational Accounting Perspective*. IMF Working Paper No. 105. Washington, DC: IMF.

Hashim, Ali and William Allan (1994). *Core Functional Requirements for Fiscal Management Systems*. IMF Working Paper No. 27. Washington, DC: IMF.

Heald, David (1997). "privately Financed Capital in Public Services" in *The Manchester School*, Vol. LXV, No. 5, December.
ix:http://www.abdn.ac.uk/accountancy/we_pgs/public/staff/dh/other/electronicpublications/consol.pdf.

Heald, David (1995). "An Evaluation of French Concession Accounting" in *European Accounting Review*, Vol. 4, No. 2.

Heald, David and Alison Dowdall (1999). "Capital Charging as a VFM Tool in Public Services" in *Financial*

Accountability and Management, Vol. 15, No. 3 and 4, August/November.

Heald, David and George Georgiou. (2000). "Consolidation Principles and Practices for the UK Government Sector" in *Accounting and Business Research*, Vol. 30, No. 2.

Hel-Thelie, Sylvie, Yves Meny and Alain Quinet (1996). "Decision-Making and the Budgetary Process in France" in *Budgeting and Policy-Making*. SIGMA (1996a).

Hemming, Richard and Kenneth Miranda (1991). "Pricing and Cost Recovery" in Chu and Hemming (1991)

Henley, D., A. Liekerman, J. Perrin, M. Evans, I. Lapsley and J. Witheoak (1983, 1993). *Public Accounting and Financial Control*. London: Chapman and Hall.

Hillier, Diana (1997). "From Cash to Accrual: The Canadian Experience: in IFAC (1997).

Hood, Christopher (1991). "A Public Management For All Seasons?" in *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, Spring.

Husain, Ishrat (1990). "Dealing with the Debt Crisis" in Klein (1990).

International Federation of Accountants (IFAC) (2000a). *Governmental Financial Reporting. Accounting Issues and Practices*. Study 11. New York.

IFAC (2000b). "Preface" to *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*. New York.

IFAC (2000c). *Presentation of Financial Statements*. IPSAS 1. New York.

IFAC (2000d). *Cash Flow Statement*. IPSAS 2. New York.

IFAC (1997). *Perspectives in Accrual Accounting*. New York.

IFAC (1996a). *Definition and Recognition of Expenses/Expenditures*. Study 10. New York.

IFAC (1996b). *The Government Financial Reporting Entity*. Study 8. New York.

IFAC (1995a). *Accounting and Reporting Liabilities*. Study 6. New York.

IFAC (1995b). *Definition and Recognition of Assets*. Study No. 5. New York.

IFAC (1994). *Auditing for Compliance with Authorities – A Public Sector Perspective*. Study 3. New York.

IFAC (1993). *Elements of the Financial Statements of National Governments*. Study 2. New York.

IFAC (1991). *Financial Reporting by National Governments*. Study 1. New York.

IMF (2000). *A Manual on Government Finance Statistics*. January draft. Revision of 1986 Publication. ix: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>.

IMF (1999). *Manual on Fiscal Transparency*. Revised version. Washington, DC. ix: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>.

IMF (1998). *A Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration on Principles*.

- Milesi-Ferretti, Gian Maria (1996). *Fiscal Rules and the Budget Process*. IMF Working Paper No. 60. Washington, DC: IMF.
- Miller, Robin (1997). "Canada: Debt management Policy and Operating Practices" in Sundararajan et al. (1997).
- Montesinos, Vicente and Jose M. Vela Bargues (1997). "Bases of Accounting and Reporting Foci in Spanish Governmental Accounting" in IFAC (1997).
- New Zealand, The Treasury (1996). *Putting it Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*. Wellington.
- New Zealand, The Treasury (1995). *Fiscal Responsibility Act 1994: An Explanation*. Wellington.
- Nioche, Jean Pierre and Rober Poinard, eds. (1984). *L'Evaluation des politiques publiques*. Paris: Economica
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OECD (2000). *Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member Countries: Overview*. PUMA/SBP (2000)11. Official document presented at the International Accrual Accounting and Budgeting Symposium, 13-14 November 2000. Paris.
- OECD (1999). *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*. OECD Working Paper Vol. VII, No. 11, PUMA/PAC(99)1. Paris.
- OECD (1998a). *Budgeting in Sweden*. OECD Working Paper Vol. VI, No. 47, PUMA/PAC(98)5. Paris.
- OECD (1998b). *User Charging for Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*. PUMA Occasional Papers No. 22. Paris.
- OECD (1997a). *Accrual Accounting in the Netherlands and the United Kingdom*. OCDE/GD(97)179. Paris.
- OECD (1997b). *Budgeting for the Future*. OECD Working Papers Vol. V, No. 95, Paris.
- OECD (1997c). *The Changing Role of the Central Budget Office*. OECD Working Papers Vol. V, No. 56, Paris.
- OECD (1997d). *Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*. PUMA Occasional Papers No. 20. Paris.
- OECD (1997e). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris.
- OECD (1997f). *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997*. Paris.
- OECD (1997g). *Managing Across Levels of Government*. Paris.
- OECD (1998h). *Modern Budgeting*. Paris.
- OECD (1997i). *Performance Indicators for the Road Sector: Report*. OECD Road Transport Research. Paris.

- OECD (1996a). *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*. PUMA Occasional Papers No. 12. Paris.
- OECD (1996b). *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. PUMA Occasional Papers No. 14. Paris.
- OECD (1996c). *Performance Auditing and the Modernisation of Government*. Paris.
- OECD (1996d). *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*. PUMA Occasional Paper No. 9. Paris.
- OECD (1996e). *Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*. PUMA Occasional Paper No. 13. Paris.
- OECD (1996f). *Responsive Government: Service Quality Initiatives*. Paris.
- OECD (1996g). *Tax Expenditures: Recent Experiences*. OECD Working Party on Tax Policy Analysis and Tax Statistics of the Committee of Fiscal Affairs. Paris.
- OECD (1995). *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*. Paris.
- OECD (1994). *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*. PUMA Occasional Paper No. 3. Paris.
- OECD (1993a). *Accounting, for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector*. OECD Working Papers Vol. I, No 16. Paris.
- OECD (1993b). *Public Management Developments: Survey 1993*. Paris.
- OECD (1990). *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Public Management Studies. Paris.
- O'Toole, Larry (1997). *The Anatomy of the Expenditure Budget*. SIGMA Policy Brief No. 1. Paris: OECD
- Ouanes, Abdessatar and Subhash Thakur. (1997). *Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies*. Washington, DC: IMF.
- Petrei, Humberto (1998). *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Piccioletto, Rober and Ray C. Rist, eds. (1995). *Evaluation of Country Development Policies and Programs: New Approaches for a New Agenda*. New Directions for Evaluation No. 67. San Francisco: Jossey-Bass.
- Plesch, Benita (1997). "Creating a Senior Public Service in the Netherlands" In SIGMA newsletter *Public Management Forum*. Vol. III. No. 2, p.5. Paris: OECD.
- Poinsart, Roger (1985). *Les Budgets de programmes. Quinze ans apres*. Economic et Prevision number 71. Paris: Ministry of Finance.
- Points, Ron (1990). "Recent Developments in Accounting and Financial Management in the United States" in Premchand (1990b).
- Polack, Jacques J. (1997). "The IMF Monetary Model: A Hardy Perennial", *Finance and Development*, Vol. 34, No. 4. Washington DC: IMF.
- Polackova, Iana (1999). "Government Contingent Liabilities: A Hidden Fiscal Risk", *Finance and Develop-*

ment, Vol. 36 No.1. Washington DC: IMF.

Potter, Barry (1997). *Dedicated Road Funds: A Preliminary View on a World Bank Initiative*. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment, No. 97/7. Washington, DC: IMF.

Potter, Barry and J. Diamond (1998). *Guidance for Fiscal Economists*. Washington, DC: IMF.

Pradhan, Sanjay (1996). *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews*. World Bank Discussion Papers No. 323. Washington, DC: World Bank.

Premchand, A. (1998). "Umbrella Themes Obscure Real Problems: An Appraisal of Recent Efforts to Improve Financial Management" in *Public Budgeting and Finance*, Vol. 18, No. 3.

Premchand, A. (1996). *Erosion of Expenditure Management System: An Unintended Consequence of Donor Approaches*. IMF Working Paper WP/96 No. 102. Washington, DC: IMF.

Premchand, A. (1995). *Effective Government Accounting*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Premchand, A. (1994). *Changing Patterns in Public Expenditure Management: an Overview*. IMF Working Paper No. 94/28. Washington, DC: IMF.

Premchand, A. (1993). *Public Expenditure Management*. Washington, DC: IMF.

Premchand, A. (1990a). "Expenditure Controls: Institutional and Operational Issues", in Premchand (1990b).

Premchand, A. ed. (1990b). *Government Financial Management: Issues and Country Studies*. Washington, DC: IMF.

Premchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. Washington, DC: IMF.

Premchand, A. and Jesse Burkhead eds. (1984). *Comparative International Budgeting and Finance*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

Premchand, A. and L. Garamfalvi (1992). "Government Budget and Accounting Systems, Fiscal Policies in Economies in Transition" in Tanzi (1992).

Prud'homme, Remy (1995). "On the Dangers of Decentralization" in *The World Bank Research Observer*, August. Washington, DC: World Bank.

Quintyn, Marc (1994). *Government Securities Versus Central Bank Securities in Developing Open Market Operations: Evaluation and Need for Co-ordinating Arrangements*. IMF Working Paper No. 94/62. Washington, DC: IMF.

Rabin, Jack, Ernest C. Cerino, Maria Eugenia Dimas and Deborah Lowden Donahue (1991). *Public Budgeting and Financial Management: An Annotated Bibliography*. Public Affairs and Administration Series No. 25 and Garland reference Library of Social Science, Vol. 430. New York: Garland.

Rajcoomar, S., Michael Bell, et. al.(1996). *Financial Programming and Policy: The Case of Sri Lanka*. Washington, DC: IMF.

Robinson, David J. and Peter Stella. (1993). "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficit" in Blejer and Cheasty (1993b). Washington, DC: IMF.

Ross and Kelly (1997). *From Cash to Accrual: The Canadian Experience in IFAC*. IFAC (1997).

Roy, Jayanta ed. (1996). *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. EDI Seminar Series. Washington, DC: World Bank.

Sang, Heng-Kang (1988). *Project Evaluation: Techniques and Practices for Developing Countries*. New York: Wilson Press.

Sarraf, Feridoun (1996). "Controlling Government Personnel Expenditure" in SIGMA newsletter *Public Management Forum*, Vol. II, No. 2, p.5. Paris: OECD.

Savoie, Donald J. (1995). "What is Wrong with the New Public Management?" in *Canadian Public Administration*, Vol. 38 No. 1.

Schiavo-Campo, Salvatore, ed. (1994). *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*. World Bank Discussion Paper No. 241. Washington, DC: World Bank.

Schiavo-Campo, Salvatore and Dominique Pannier (1996). "Corporate Governance of Public Enterprises: the Comparative Experience" in *Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies*, ed. by Dominique Pannier. World Bank Discussion Paper No. 323. Washington, DC: World Bank.

Schiavo-Campo, Salvatore and Daniel Tommasi (1999). *Managing Government Expenditure*. Manila: Asian Development Bank.

Schick, Allen (1999). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank.
ix: http://www.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.htm.

Schick, Allen (1998). "Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms" in *The World Bank Research Observer*. Vol. 13, No. 1, February.

Schick, Allen (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, New Zealand: State Services Commission.
ix: http://www.ssc.govt.nz/documents/schick_report.pdf.

Schick, Allen (1995). *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington DC: Brookings Institution.

Schick, Allen (1990). "Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries" in *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 1.

Scott, Graham C. (1996). *Government Reform in New Zealand*. IMF Occasional Paper No. 140. Washington, DC: IMF.

Serven, Luis (1990). *A RMSM-X Model For Chile*. PRE Working Paper Series No. 508. Washington, DC: World Bank.

Shah, Anwar (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal relations in Developing and Emerging Market Economies*. Policy and Research Series No. 23. Washington, DC: World Bank.

Shand, David (1998). *The Role of Performance Indicators in Public Expenditure Management*. PREM Seminar Series, February. Washington, DC: World Bank.

SIGMA (1999). *Public Management Profiles for Central and Eastern European Countries*. Paris: OECD.
ix: <http://www.oecd.org/puma/sigmawcb>.

- SIGMA (1998a). *Central Bank Audit Practices*. SIGMA. Paper No. 24, CCNM/SIGMA/PUMA(98)41. Paris: OECD.
- SIGMA (1998b). *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*. SIGMA. Paper No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA(98)39. Paris: OECD.
- SIGMA (1997a). *Budgeting and Monitoring of Personnel Costs*. SIGMA Paper No. 11, OCDE/GD(97)51. Paris: OECD.
- SIGMA (1997b). *Effects of European Union Accession: Part I Budgeting and Financial Control*. SIGMA Paper No. 19, OCDE/GD(97)163. Paris: OECD.
- SIGMA (1997c). *Effects of European Union Accession: Part II External Audit*. SIGMA Paper No. 20, OCDE/GD(97)164. Paris: OECD.
- SIGMA (1996a). *Budgeting and Policy Decision-Making*. SIGMA Paper No. 8, OCDE/GD(96)110. Paris: OECD.
- SIGMA (1996b). *Civil Service Legislation Contents Check List*. SIGMA Paper No. 5, OCDE/GD(96)21. Paris: OECD.
- SIGMA (1996c). *Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices*. SIGMA Paper No. 4, OCDE/GD(96)16. Paris: OECD.
- SIGMA (1995). *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. SIGMA Paper No. 1, OCDE/GD(95)45. Paris: OECD.
- Sims, Harvey (1996). "Policy and Budgetary Disharmony: Canada's Experience since the 1960s" in SIGMA (1996a).
- Smith, Peter (1996). *Measuring Outcomes in the Public Sector*. London: Taylor and Francis.
- Smith, Peter (1995). "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector" in *International Journal of Public Administration*, Vol. 18, No2/3.
- Spackman, Michael (2000). "Public Investment in EU Member States: Budgetary management, Discounting and the Cost of Capital" in *Journal of Budgeting*. OECD (forthcoming).
- Squire, Lyn. (1995). "Evaluating the Effectiveness of Poverty Alleviation Programs" in Picciotto and Rist (1995).
- Squire, Lyn and Herman G. van der Tak. (1975). *Economic Analysis of Projects*. A World Bank Research Publication. Baltimore: John Hopkins University press.
- Sundararajan V., peter Dattels, and Hans J. Blommestein, eds. (1997). *Co-ordinating Public Debt and Monetary management*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Sundararajan V. et al. (1994). *The Co-ordination of Domestic Public Debt and Monetary Management in Economies in Transition: Issues and lessons from Experience*. IMF Working Paper WP/94 No 148. Washington.DC: IMF.
- Sutch, Helen (1999). "The Relevance of New Public Management fro Transition Countries" in SIGMA news-

letter *Public Management Forum*, Vol. V No. 3. Paris: OECD.

Tanzi, Vito, ed. (1992). *Fiscal Policies in Economies in Transition*. Washington, DC: IMF.

Tanzi, Vito and Hamid Davoodi (1997). *Corruption, Public Investment, and Growth*. IMF Working Paper No 139. Washington, DC: IMF.

Tanzi, Vito, Mario Blejer, and Mario Teijero (1993). "Effects of Inflation on Measurement of Fiscal Deficit" in Blejer and Cheasty (1993b). Washington, DC: IMF.

Ter-Minassian, Teresa, ed. (1997). *Fiscal federalism in Theory and Practice*. Washington, DC: IMF.

Ter-Minassian, Teresa, Pedro P. Parente, and Pedro Martinez-Mendez. (1995). *Setting-up a Treasury in Economies in Transition*. IMF Working Paper No. 16. Washington, DC: IMF.

Tilley, Nick (1995). *Thinking About Crime Prevention: Performance Indicators*. Crime Detection and Prevention Series: Paper No. 57. London: Home Office Police Research Group. ix: <http://www.homeoffice.gov.uk/prgpubs/fcdps57.pdf>.

Towe, Christopher M. (1993). "Government Contingent Liabilities and The Measurement of Fiscal Impact" in Blejer and Cheasty (1993b).

Traumuller, Heinrich (1997). "Personnel Cost Budgeting and Expenditure Control in Austria" In SIGMA (1997a).

Trosa, Sylvie (1996). "Quality Strategies in Three Countries: France, The United Kingdom and Australia" in OECD (1996f).

Trosa, Sylvie and Suzanne Williams. (1996). "Benchmarking in Public Sector Performance" in OECD (1996d).

United Kingdom, Audit Commission (annual) *Performance Indicators Data*. London. ix: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/Trfirst.htm>.

United Kingdom, HM Treasury (1998a). *The Code for Fiscal Stability*. London.

United Kingdom, HM Treasury (1998b). "Modern Public Services for Britain: Investing in Reform" in *Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002*. London: HMSO.

United Kingdom, HM Treasury (1997). *The Future of UK Government Debt and Cash management*. London. ix: <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/reg/0797/future.pdf>.

United Kingdom, HM Treasury (1988). *Policy Evaluation: a Guide for Managers*. London: HMSO.

United Kingdom, HM Treasury, Central Unit for Procurement (1997). *Contract Management*. Guidance No. 61. Supersedes No. 47. London. ix: <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/cup/cup61.pdf>.

United Kingdom, HM Treasury, Central Unit for Procurement (1997). *Strategic Partnering in Government*. Guidance No. 57. London. ix: <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/cup/cup57.pdf>.

United Kingdom, HM Treasury, Central Unit for Procurement (1995). *Programming and Progress Monitoring for Work Projects*. Guidance No. 52. London. ix: <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/cup/cup52.pdf>.

United Kingdom, National health Service. (1998). *The new NHS Modern and Dependable: A National Framework for Assessing Performance*. London: NHS Executive.

ix: <http://www.doh.gov.uk/pub/docs/doh/nhsnfm.pdf>.

United Kingdom, National Audit Office (1996). *State Audit in the European Union*. UK chapter updated November 1999. London.

ix: http://www.nao.gov.uk/publications/state_audit/state.htm.

United Nations. (2000). *Classification of Expenditure According to Purpose*.

ST/ESA/STAT/SER.M/84. New York.

United Nations. (1965). *A Manual for Programme and Performance Budgeting*. New York.

United Nations, Commission on International Trade Law (1994). *Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*. Official Records of the General Assembly, Forty-Ninth Session, Supplement No. 17 (A/49/17). New York.

ix: <http://www.un.org> da <http://www.uncitral.org/en-index.htm>.

United Nations, Economic and Social Commission for Asian and the Pacific and United Nations Development Programme (1993). *The Control and Management of Government Expenditure: Issues and Experience in Asian Countries*. UNESCAP Development Paper No. 13. Bangkok.

United States, Chief Financial Officers Council (CFO) (1997). *Managerial Cost Accounting Implementation Guide*. Washington, DC.

United States, Department of Treasury (2000). *The Essentials of Budget Formulation*. Distance learning seminar managed by Rio Salado College in Phoenix, Arizona.

United States, Federal Accounting Standards Advisory Board ((FASAB). (1995). *Accounting for Liabilities of the Federal Government*. Washington, DC.

United States, General Accounting Office (GAO) (1998). *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*. Glossary. (GAO/GGD-98-26). Washington, DC.

United States, General Accounting Office (GAO) (1997a). *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. (GAO/AIMD-97-46). Washington, DC.

United States, General Accounting Office (GAO) (1997b). *Managing for Results: Critical Issues for Improving Federal Agencies' Strategic Plan*. GAO-GGD-97-180. Washington, DC. ix: <http://www.financenet.gov/financenet/fed/docs/gg97180.pdf>.

United States, General Accounting Office (GAO) (1993). "Budget Policy: Investment Budgeting for the Federal Government", testimony of 9 November 1993. Washington, DC.

United States, General Accounting Office (GAO) and Office of the Auditor of Canada (1986). *Federal Government Reporting Study*. ix: <http://www.oag-bvg.gc.ca>.

United States. Joint Financial Management Improvement Program (JFMIP) (1999). *Core Financial Systems Requirements. 3rd update*. Washington, DC.

ix: <http://www.financenet.gov/financenet/fed/jfmip/corfinsys.pdf>.

United States, Office of Management and Budget (OMB) (1993). *Objectives of Federal Financial Reporting*. Statement of Federal Financial Accounting Concepts Statement 1 and 2. Washington, DC.

Valadcz, Joseph J. and Michael Bamberger (1994). *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers, and Researchers*. EDI Development Studies. Washington, DC: World Bank.

Verheijen, Tony (1996). "The Relevance of Western public Management Reforms for Central and Eastern European Countries" in SIGMA newsletter *Public Management Forum*, Vol. II, No. 4. Paris: OECD.

Von Hagen, Jurgen. (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. CEC, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Economic Papers No. 96. Luxembourg: OOEPC.

Von Hagen, Jurgen and Ian Harden. (1996). *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*. IMF Working Paper No. 78. Washington, DC: IMF.

Wall, Terry (1993). *Accounting, for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector*. Paris: OECD.

Wallish, Christine I. (1992). *Fiscal Decentralization: Intergovernmental Relations in Russia*. World Bank Studies of Economies in Transformation Paper No. 6. Washington, DC: World Bank.

Ward, William A. (1994). *Cost-Benefit Analysis Techniques and Applications*. Washington, DC: EDI/World Bank.

Wattleworth, Michael A. (1993). "Credit Subsidies in Budgetary Lending: Computation, Effects and Fiscal Implications" in Blejer and Cheasty (1993b).

Weiss, Carol H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and policies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Weller, Patrick and Glyn Davis, eds. (1996). *New Ideas, Better Government*. Australian Fulbright Papers No. 4. St Leonards, NSW: Allen & Unwin.

Westring, Gosta and George Jadoud (1996). *Public Procurement Manual for Central and Eastern Europe*. SIGMA-ILO Project. Turin: International Training Centre of the ILO.

Wholey, Joseph S, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer, eds. (1994). *Handbook of Practical Program Evaluation*. Jossey-Bass Public Administration Series. San Francisco: Jossey-Bass.

Wildavsky, Aaron and Eduardo Zapico-Goni, eds. (1993). *National Budgeting for Economic and Monetary union*. Dordrecht: M. Nijhoff.

Wilkin, David, L. Hallam and Marie-Anne Doggett (1992). *Measures of Need and Outcome for Primary Health Care*. Oxford Medical Publications. Oxford: Oxford University press.

Wong, Christine P. W., Christopher Heady and Wing T. Woo. (1997). *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*. Hong Kong: OUP China/ Asian Development Bank.

World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Poverty Reduction and Economic Management. Washington, DC.

ix: <http://www1.worldbank.org/publicsector/handbooks.htm>.

World Bank (1997a). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, DC.

World Bank (1997b). *The State in a Changing World. World Development Report 1997*. New York: Oxford University Press.

World Bank (1996). *Fiscal Management in Russia*. World Bank Country Study. Washington, DC.

World Bank (1990). *Debt Management Systems*. World Bank Discussion Paper No. 108. Washington, DC.
“Public Management Online”-ის ვებ-გვერდი. მისი საშუალებით შესაძლებელია სხვა ვებ-გვერდების დაკავშირება.

შერჩეული ინტერნეტ გვერდების მოკლე ჩამონათვალი¹

<http://www.adb.org> - აზიის განვითარების ბანკის ვებ-გვერდი.

<http://www.eca.eu.int> - აუდიტორთა ევროსასამართლოს ვებ-გვერდი.

<http://www.europa.eu.int/scad> - ევროკომისიის ბიბლიოგრაფიული მონაცემთა ბაზა, რომლის საშუალებითაც ხელშისაწვდომი ხდება ასობით დოკუმენტი, ევროკავშირის კანონმდებლობა, ოფიციალური პუბლიკაციები, პერიოდულ გამოცემებში დაბეჭდილი სტატიები და სხვადასხვა მოსაზრებები.

<http://www.eurosai.org> - INTOSAI-ს ევროპული ფილიალი, იხ. ქვემოთ.

<http://www.ifac.org> - ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაციის ვებ-გვერდი. IFAC-ის სახელმწიფო სექტორის კომიტეტი მუშაობს სახელმწიფო სექტორის საბუღალტრო აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტებზე.

<http://www.iaa.org.uk> - შიდა აუდიტორთა ინსტიტუტის ვებ-გვერდი, რომელიც მუშაობს სტანდარტებზე შიდა აუდიტის სფეროში.

<http://www.imf.org> - საერთაშორისო სავალუტო ფონდი.

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> - საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ფისკალური გამჭვირვალობის კოდექსი.

<http://www.internationalbudget.org/index.htm> - საბიუჯეტო და სტრატეგიული პრიორიტეტების ცენტრის საერთაშორისო ბიუჯეტის პროექტი დაეხმარება არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და მკვლევარებს საბიუჯეტო პოლიტიკისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ანალიზში.

<http://www.intosai.org> - უმაღლესი აუდიტორი ინსტიტუტის საერთაშორისო ორგანიზაციის ვებ-გვერდი.

<http://magnct.undp.org> - გაერთიანებული ერების განვითარების პროგრამის ვებ-გვერდი, რომელიც მოიცავს მმართველობითი სფეროს საქმიანობებს.

<http://www.oecd.org/puma/budget/index.htm> - OECD-ის სახელმწიფო მართვის დირექტორატის ბიუჯეტის თემასთან დაკავშირებული ვებ-გვერდი.

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb> - SIGMA-ს პროგრამის ვებ-გვერდი. კერძოდ, იხილეთ აუდიტთან და ფინანსურ კონტროლთან დაკავშირებული თემები.

<http://simap.eu.int> - Systeme d'information pour les marches publics (SIMAP) წარმოადგენს ევროკომისიის პროექტს, რომელიც მიზნად ისახავს ინფრასტრუქტურის საინფორმაციო სისტემების შეზღუდვას, რაც აუცილებელია ევროპაში შესყიდვების ეფექტური პოლიტიკის განხორციელებისათვის.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm> - მსოფლიო ბანკის "Public Management Online"-ის ვებ-გვერდი. მისი საშუალებით შესაძლებელია სხვა გვერდებთან დაკავშირებაც.

¹ ეს ინტერნეტ გვერდები მოცემულია მკითხველისათვის დამატებითი ინფორმაციის მიწოდების მიზნით. დამატებითი მისამართები მითითებულია თავების შენიშვნებსა და ბიბლიოგრაფიაში.

სახელთა საძიებელი

შენიშვნა: სახელთა საძიებლის ის ტერმინები, რომლებიც შემოკლებით არის მოცემული, ვრცლად შეგიძლიათ იხილოთ წიგნის დასაწყისში მოცემული შემოკლებების ჩამონათვალში.

ადმინისტრაციული კონტროლი: 438, 459

პროგრამის დასრულების შემდგომი კონტროლი (იხ. აგრეთვე, პროგრამის დასრულების შემდგომი შემოწმება): 124, 262, 409, 451, 467

ფინანსური კონტროლი: 18, 28, 34, 65, 74, 77, 88, 99-100, 102, 215, 220, 233, 259-264, 266, 268, 270-271, 276, 336, 344, 358, 390, 408, 419, 426, 459

შლა (მმართველობითი) კონტროლი: 26, 30, 60, 82, 101, 217, 232, 259, 261-263, 266-268, 270, 273, 282, 285, 287, 341, 347, 349, 357, 402, 406-408, 418, 440, 458, 463

წინასწარი კონტროლი (იხ. აგრეთვე, წინასწარი შემოწმება): 30, 76, 127, 132, 214, 216-217, 220, 261-262, 278, 282, 314, 336, 406, 408, 419, 451, 465

ესტრალია: 46, 63, 69, 166, 177, 228, 307-308, 324, 335, 463

ესტრია: 3, 65, 92, 308, 451, 463

აზიის განვითარების ბანკი (ADB): 3-5, 13, 491

ამერიკის შერთებული შტატები (აშშ): 5, 14, 46, 54, 71, 77, 123, 132-133, 141, 169, 173, 197, 211-212, 222, 237-238, 307, 309-310, 312, 315, 335-336, 462, 465, 471-472

ამსტერდამის ხელშეკრულება: 149, 423, 438, 449, 454

ანგარიშთა გეგმა: 296-297, 328, 337-338, 384, 387, 438, 445

ანგარიშთა ევროპული სისტემა (ESA): 13, 29-30, 40, 44, 63, 79, 104, 106, 111, 117, 122, 124-125, 148-150, 152, 180, 200, 297, 302, 384, 393-394, 449, 461

არამატერიალური აქტივები: 301, 443, 470

არაფინანსური აქტივები: 114, 149, 151, 443, 452, 461-462,

აუდიტი

აუდიტური დასკვნა: 24, 356-357, 441

აუდიტური რისკი: 441

გარე აუდიტი: 17, 24, 49, 73, 77, 82-83, 101, 115, 217, 219, 232, 262-264, 269-270, 306, 333, 341-345, 357, 370, 380, 387, 390, 392, 407, 410, 418, 440, 452, 458, 467

კანონიან შესაბამისობის აუდიტი: 349-352, 441, 446

პროგრამის დასრულების შემდგომი შემოწმება: 451

ფინანსური აუდიტი: 26, 268, 347-348, 353, 370, 386, 452

ფუნქციონირების ეფექტურობის ხარისხის აუდიტი/ ღირებულების გადახდილ თანხასთან შედარებით აუდიტი: 26, 268, 343, 349-354, 364, 370, 388, 408-410, 441, 464, 470, 472

შერჩევითი აუდიტი: 409-441

შესაბამისობის აუდიტი: 349, 410, 440, 452

შლა აუდიტი: 16-18, 28, 30, 65, 75, 82, 101, 116, 210, 217, 259-261, 263, 267-270, 273, 276-278, 281-282, 285-287, 337, 341-342, 344, 347, 349-350, 386, 390-391, 401-402, 405-409, 411, 418-419, 440, 458-459, 491

წინასწარი შემოწმება (იხ. აგრეთვე, წინასწარი კონტროლი): 348, 451

აქტუა: 17, 46, 53, 55, 66, 79, 82-83, 104, 107, 114, 124, 138, 141-142, 149-153, 168, 235, 238, 241, 254-255, 281, 291-294, 296-302, 306-308, 310-311, 313, 317-318, 321-322, 331, 333, 341, 344-346, 383-385, 387, 397-398, 404, 417, 432, 437, 440-441, 443, 446-447, 450, 452-456, 458-459, 461-462, 464-465, 468-472

აქტივების გადაცემა (იხ. აგრეთვე, მიმდინარე გადაცემა): 141, 150-151, 300, 443, 448, 457

ასალი ზღვანდა: 46, 138-140, 142, 147, 228, 307-310, 312-315, 324, 443, 463-464

ბლანსი: 107, 307, 322, 441, 461, 469

ბუღალტ: 61, 87, 308, 451, 463

ბიუჯეტი

დარიცხვის მთლიანი შედეგიანი ბიუჯეტი (იხ. აგრეთვე, საბუღალტრო აღრიცხვა დარიცხვის მთლიანი): 46, 48, 438, 464

ბიუჯეტის განხილვა: 442

ბიუჯეტის ორგანული კანონი (OBL): 14, 16, 29, 35, 45, 68, 70, 76-84, 115-117, 165, 170, 218, 221, 251, 319, 390-392, 413, 463

ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სტემა (MTBF): 4, 14, 16, 155, 180, 186, 195, 201, 204, 394, 460-461, 467

ბიუჯეტის ფორმულირება: 21, 33, 43, 77, 124-125, 134, 146-147, 186, 202, 214, 231, 282, 332, 388, 442, 466, 468

ბუღალტრები: 2, 345, 451

გადაკისრება (იხ. აგრეთვე, კონტრაქტის გაფორმება კრძო სექტორთან): 232, 235-236, 238-239, 321, 353, 446-447, 471

გადასახდი/საგადასახდი აღმინისტრაცია: 19, 23, 25, 33, 36, 43-45, 50-53, 60-63, 66, 68, 73-75, 77, 79-80, 91, 99, 102-103, 109, 114-115, 126, 141, 144, 147, 150-151, 154, 166, 211, 235, 247, 249-251, 269, 284, 298, 308, 310, 315, 330-333, 341-342, 344-346, 360, 364, 376, 382, 401, 424, 440, 445, 449-450, 470-471

გადაფასება: 297-298, 417, 468

გადახარჯვის დაბალანსება (იხ. აგრეთვე, ტრანსფერი): 45, 331, 334, 400, 456, 472

გაერთიანებული ფონდი: 446, 455

გამჭირვალობა (იხ. აგრეთვე, ფისკალური გამჭირვალობა): 3, 15, 25, 32, 45, 49, 51, 60, 74, 123, 131, 140, 146-147, 226, 232, 236, 238, 245, 253, 256, 275, 282, 284, 291, 301, 306, 327, 370, 389, 431-434, 454, 457, 491

გარანტია: 81, 104-105, 211, 214, 281, 331, 338, 401, 439-440, 445, 456, 472

გარდამავალი თანხის ანგარიში: 303-304, 328

გასაყლები: 93, 129-130, 141, 176, 463-464, 471

გასადაღებელი ჩივლები: 19, 149, 211, 224, 244-251, 247, 250, 454

გაუთვალისწინებელი ვალდებულება (იხ. აგრეთვე, ფისკალური რისკი, რისკის შეფასება): 300, 447, 468

გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვი (იხ. აგრეთვე, გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფონდი): 48, 155, 183, 220

გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფონდი (იხ. აგრეთვე, გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვი): 446-447

გენერალური დირექტორატი (ვეროკომისია)

ბიუჯეტის გენერალური დირექტორატი (DG): 94, 99

ეკონომიკურ და ფინანსურ საქმეთა დეპარტამენტის გენერალური დირექტორატი (DG): 111

ფინანსური კონტროლის გენერალური დირექტორატი (DG): 101-102, 262

გენერაციული აღრიცხვა: 17, 309-310, 315, 456

გერმანია: 3, 44, 55, 65-67, 72-74, 76-77, 87, 108, 177, 179, 227, 308-309, 342, 345, 451, 463

გრანტი: 49-51, 62, 74-76, 114, 131, 150-151, 241, 255, 269-270, 273, 275, 298-300, 321, 325, 354, 364, 416, 457

გრძელვადიანი ბიუჯეტი: 16, 31, 109, 145, 165-166, 175-178, 180, 183-185, 193, 195, 204, 460-461

გრძელვადიანი ვალდებულებები: 16, 46, 49, 118, 161, 185, 212, 214, 219-220, 224, 281-282, 301, 304, 385, 387, 449, 455

გრძელვადიანი ხარჯთაღრიცხვა: 49, 131, 165, 175, 177-180, 182, 186, 192, 197, 204-205, 219, 253, 255, 320, 460-461

დაღვიწილი კატეგორიები: 61, 87, 308, 451, 463

დავალანსება: 16, 33, 36, 75, 125, 149-151, 159, 192, 210-211, 213-214, 217, 219, 230, 249-250, 284, 291, 297-298, 302-303, 320-321, 360, 384-385, 433, 440, 449

დამატებითი პერიოდი: 292, 295, 303, 437, 445-446, 454

დამატებითი საბიუჯეტო ანგარიშები (EBA): 114, 433

დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები (ფონდები) (EBF): 13, 15, 28, 49-51, 63, 79, 114, 116-117, 126-127, 140, 155, 180, 200, 217, 244, 246-247, 284, 295, 320, 323, 346, 391, 393-395, 398, 401, 452, 455, 458, 462, 468-469

დამოწმება: 73, 100, 211, 266, 281, 332, 347-348, 409, 419, 444, 472

დამზარე ასოგებები: 220-221, 282, 319, 331, 456, 470

დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი (CBA): 189-190, 203, 238

დანახარჯების ეფექტურობის ანალიზი: 190, 203, 360, 374, 376, 448, 459

დანაზრეთა საშუალოადინი სქესა (MTEF): 14, 180, 186, 460

დანაზრეი: 26-27, 35, 121, 125-126, 132, 135-136, 139, 142, 161, 163-164, 199, 209, 218-219, 282, 359-361, 364, 366, 371-372, 376, 386, 442, 450, 458, 464-465

დანია: 177, 179, 228, 308-309, 342, 352, 451, 463

დარგობრივი სამინისტრო: 4, 69, 125, 129-131, 134, 137, 140, 160, 166-167, 171, 184, 195, 200, 202, 205, 215-216, 221, 230, 249, 262, 271, 274, 321, 324, 346, 356, 397, 407, 453, 462, 472

დებიტორული ანგარიშები: 300 301, 333, 438

დემოციტი ვალდებულებით საფუძველზე: 149, 449

დეკრეტალიზაცია: 44, 73-74, 76, 227, 244, 273, 448-449

დიდი ბრიტანეთი: 45-46, 54, 76, 77, 85, 88, 91-92, 133, 135, 138, 140, 147-148, 172, 176-177, 183, 185, 197, 218, 228, 231, 235, 238-239, 257, 260-261, 268, 301, 307-308, 315, 342, 352, 358, 364, 367-369, 381-382, 438, 451, 456, 460, 463-464, 468, 472

დისკონტირება/დისკონტის ნორმა: 189-190, 449, 459, 461

დისკრეციული ხარჯები: 109, 450

დღე: 14, 62, 87-88, 90-91, 97, 99, 102, 409

ევროკავშირი (EU): 2-4, 7, 10, 13-15, 17, 28-30, 38, 48, 73, 79, 84, 87-111, 116-117, 126, 141, 147, 149-150, 181, 185-186, 204-205, 231-233, 235, 255-256, 259, 269, 271-273, 287, 325, 342, 344, 349, 358, 384, 389-390, 395, 398, 402, 407-408, 413, 416, 418, 420, 423-429, 451, 470, 473

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები: 28-29, 40, 48, 55, 61, 73-76, 84, 87-111, 144, 117, 145, 152, 193, 201, 218, 227, 231, 269, 283, 364, 680, 456, 468

ევროკომისია (EC): 2, 4-5, 13-14, 28, 30, 46, 84, 89, 91-92, 94, 106, 116, 188, 236, 246, 262-263, 268, 271, 273, 277, 279, 285, 361, 371, 382, 393, 394, 408, 412-414, 417, 421, 423, 429, 439, 446, 491

ევროპარლამენტი: 16, 89, 96, 263, 424, 426, 428

ევროპის საინვესტიციო ბანკი (EIB): 13, 90, 426

ევროპის სოციალური ფონდი (ESF): 13, 93, 97, 426

ევროსაბჭო (EC): 13, 87-111, 233, 274, 344, 393, 423-429, 411, 438

ეკონომიკის სამინისტრო: 33, 69, 156-158, 172, 254

ეკონომიკის ანგარიშების სისტემები (SNA): 14, 29, 40, 44,

63, 122, 124-125, 128, 141, 149, 152, 292, 297, 314, 322, 347, 354, 384, 449, 455, 458, 470-471

ესპანეთი: 61, 227-228, 260, 292, 308, 335, 451, 463

ესტონეთი: 2, 342, 451

ევმპტური განაწილება: 21, 22, 28, 35, 132, 199, 201, 439

ევმპტურობა: 2, 15, 17, 20-23, 25, 30-31, 35-36, 40, 57, 69, 73-75, 88, 101, 110, 113-114, 117, 138-140, 142, 157, 159-161, 164, 166, 189, 199, 201, 217, 219, 226-227, 235-238, 248, 265-267, 281, 283, 286-287, 300, 307, 310, 327, 331, 333, 341-342, 346, 351-352, 356, 359, 366, 370, 385-389, 397, 401, 410, 439, 441, 450, 453, 465

ვალდებულება: 82-83, 101, 104, 107, 114, 117-118, 138, 148-151, 155, 159, 211, 214, 224-225, 239, 241, 252, 281, 291-308, 311, 314, 317-318, 321, 323, 331, 337, 341, 345, 385, 393, 404, 423, 438, 441, 444, 447, 450, 452-453, 456, 458-459, 461-462, 464, 468-469, 471

ვალდებულები
ვალდებულებითი ბუჯეტი: 462

ვალი (დავალიანება)/ვალდების მენეჯმენტი: 17, 24-25, 33, 38, 48-51, 56-58, 62, 66, 76, 79-82, 103-108, 114-115, 117, 123, 127, 142-145, 147-150, 152, 155, 172, 178, 186, 195, 201, 211-212, 214, 220, 224, 236, 241-243, 246, 248, 251-257, 284, 287, 291, 295, 298, 300, 303, 308, 318, 320-322, 331-332, 371, 383-385, 390, 393-395, 401, 432, 439-440, 448, 450, 452, 454, 456, 463, 471

თანხის განაწილება: 52-53, 63, 114, 450, 452

თაღლიობა: 17, 25, 50, 88, 98, 101-102, 146, 235, 259-261, 264, 267-270, 285-287, 346, 348, 405-411, 413-414, 420-421, 423, 425, 427-428, 455, 458-459

თეორიკულულების კლკლაცია: 53, 55, 161, 167, 190, 202, 311-312, 355, 438

თურქეთი: 222, 257, 308, 451, 463

იაპონია: 308, 463

ირლანდია: 228, 308, 451, 463

ისლანდია: 55, 307-308, 463

იტალია: 77, 87, 218, 227, 308-309, 324, 342, 451, 463

კანადა: 63, 69, 141, 147, 172, 176-177, 257, 292, 308-309, 382, 463

კაპიტალდამანდების ბოუჯეტი (იხ. აგრეთვე კაპიტალური დანაზრეები): 157-158, 172, 195-196, 201, 433

კაპიტალდამანდების უკუგების მანენებელი: 14, 189, 449,

459

კაბიტული აქტივები: 53, 142, 149-151, 299, 313, 443, 461, 465

კაბიტული დანახარები (იხ. აგრეთვე, კაბიტულადანების ბიუჯეტი): 16, 48, 69, 80, 124, 131, 155, 158, 165, 180, 196-198, 204, 218, 282, 287, 299, 311, 3520, 323, 443, 448

ქვათვისკალური ოპერაციები: 56, 148, 467

კლასიფიკაცია

ეკონომიკური კლასიფიკაცია: 16, 75, 121, 124-125, 199, 320, 450

მუხლობრივი/აღრიცხვის ობიექტთა კლასიფიკაცია პრეგრატული კლასიფიკაცია: 125, 127, 203, 450, 460, 466, 470

ფუნქციონალური კლასიფიკაცია: 122, 133, 136, 199, 323, 455

კონსოლიდაცია: 77, 177, 246, 303, 306-307, 322-323, 327, 333, 337, 446, 462

კონტრაქტის გაფორმება კერძო სექტორთან (იხ. აგრეთვე, გადასურება): 17, 232, 235-238, 284, 446-447

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები: 106, 447

კორეა: 85, 308-309, 463

კორუფცია: 25, 30, 32, 40, 49, 51, 74, 140, 194, 217, 226-227, 231, 232, 235, 239, 245, 264, 282-283, 365, 406, 410, 420, 428, 447

კრედიტებს გამოკლებული ვალების დაფარვა: 149, 151, 449, 459, 461, 471

კრედიტორული ანგარიშები: 300, 301, 333, 438

ლატვია: 2, 451

ლიბან დეკლარაცია: 341, 344-345, 358

ლიტვა: 2, 451

ლუქსემბურგი: 55, 87, 101, 308, 358, 451, 463

მასტრისტის ხელშეკრულება: 102-104, 106-110, 117, 147, 149, 256, 438, 449, 454

მაკედონია (ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა): 3

მაკროეკონომიკური სტემა (იხ. აგრეთვე MTBF, MTEF, MTFE): 29, 106, 115, 143-144, 149, 152, 154-157, 160, 200-201, 204, 392-393, 389, 432, 460-461

მეორესხარისხობენა: 73, 106, 470

მექსიკა: 238, 308, 463

მოთავარი საბუღალტრო წიგნის სისტემა (იხ. აგრეთვე, ფინანსური ჩანაწერების აღრიცხვის სისტემა): 334-336, 453, 456-457

მოთავრობა

ადგილობრივი ხელისუფლება: 44, 74, 76-77, 85, 113, 115, 148, 193, 307, 320, 381, 390, 394, 444, 456, 458, 460, 463, 466, 469-470

გენერალური მოთავრობა: 24, 44, 54, 63, 75-76, 83, 113, 144, 148-149, 151, 153, 180, 201, 320, 322, 385, 393-394, 431-433, 444, 449, 453, 455-456, 458, 460, 462, 466-470

რეგიონალური მოთავრობა: 33, 36, 38, 56, 63, 73-77, 82-83, 103, 113-114, 116, 147, 320, 391, 393, 395, 444, 456, 460, 469-470

სასტუმრო ბიურო: 17, 67-68, 85, 98, 115, 146, 163, 169-171, 260, 283, 405, 444

სასტუმრო ხელისუფლება: 113, 323, 444, 456, 460, 466, 496-470

ცენტრალური მოთავრობა: 2, 24, 33, 40, 44, 46, 52, 55-57, 61-63, 73-77, 79, 82-84, 107-108, 113, 115-117, 148, 152, 155, 180, 201, 227, 247, 254, 285, 297, 310, 320, 391, 394, 431-432, 444, 449, 456, 460, 466, 469-470

მოლანი ხარეები: 46, 53-55, 59, 133, 176, 291-292, 294, 300-301, 306, 308, 310-313, 360, 383, 387, 398, 455, 463

მიმდინარე გადაცემა (იხ. აგრეთვე, აქტივების გადაცემა): 443, 448

მიმდინარე დავალიანება: 149, 454

მიმდინარე დანახარები: 80, 124-125, 131, 141, 157-159, 172, 178, 180, 187, 193-195, 198, 204, 217, 230, 337, 360, 448, 467

მინისტრია საბუი: 16, 29, 59, 65, 67-68, 70, 72, 79, 82, 85, 117, 137, 146, 160-161, 163-164, 169-170, 179-180, 187, 193, 196, 203-205, 216, 221, 317, 331, 385, 397, 401-402, 404-405, 444, 448, 469

მწარფლობა: 2, 25, 30, 34, 51, 129, 194, 210, 217, 237, 245, 267, 283, 361, 447, 457

მომხსურების ხარისხი: 53, 69, 180, 284, 360, 365, 386, 468

მოსაკრებელი სარეზერვოზი: 52-55, 114, 191, 300, 310, 383, 387, 448, 463, 469, 471-472

მსოფლიო ბანკი: 5, 40, 138, 172, 185-186, 197, 231, 233, 254, 257, 412, 467, 473, 491

მულტიმომკლდი ასოგნებანი: 48, 63, 72, 395, 439, 469

ნიდერლანდები: 87, 227, 261, 307-309, 342, 381, 451, 463

ნორვეგია: 308-309, 345, 463

პარლამენტი (იხ. აგრეთვე, საკანონმდებლო ორგანო): 4, 16-17, 22, 25, 29, 36-37, 43, 45-46, 49-52, 54-55, 58-59, 62, 65, 67-73, 77-78, 80-83, 85, 94, 113-116, 121, 125-126, 129, 137, 140, 147, 163, 170, 180, 182, 185, 187, 200, 210, 214, 216, 221, 223-234, 250, 252-253, 260, 263, 269, 282, 285, 307, 317, 331, 341, 343, 345-346, 350, 352, 354-358, 364, 370, 385-386, 388, 391-393, 395, 398, 401, 403-404, 408-410, 437, 442-443, 452-453, 467, 469-470

პოლონეთი: 2, 14, 308, 343, 427, 451, 463

პორტუგალია: 260, 267, 308-309, 451, 463

პროგრამის შეფასება: 17, 25, 31, 34-35, 38, 53, 101, 106, 132-133, 137-138, 188-189, 205, 310, 341, 349, 359-3821, 359-388, 403-405, 413, 439-440, 446, 451, 457, 467-468

პროექტი: 20, 26-27, 35, 38, 45, 52, 63, 121, 126, 134-136, 138-139, 142, 153-154, 161, 163-164, 166-167, 172, 178, 189-190, 199, 202, 237, 311-312, 335, 359-364, 366, 370-372, 376, 386, 403, 438-439, 442, 447-448, 450, 458-459, 462-466

პროპორციული განაწილება: 211, 222, 303-304, 331, 384-385, 439-440, 456

რისკ/რისკის შეფასება (იხ. აგრეთვე, გაუფიქრებელი ვალდებულება, ფისკალური რისკი): 155, 259, 468

რომის ხელშეკრულება: 87, 97, 234-235, 438

რუმინეთი: 2, 172, 198, 342, 451

სამორტიზაციო დანაირები: 313, 315, 443

საბაზისო ბიუჯეტი: 164-165, 182, 202, 441-442

საბერძნეთი: 235, 308, 451, 463

საბიუჯეტო პროგრამების დაგეგმვის სისტემის შეზღუდვა (PPBS): 14, 132-134, 145, 464-465

საბუღალტრო აღრიცხვა

საბუღალტრო აღრიცხვის საფუძველი: 291-295, 308, 383, 433, 437-438, 444

საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა: 17, 26, 30, 46, 75, 101, 107, 127, 152, 211, 220, 223, 253-255, 261, 265, 276, 281-282, 291-292, 264, 298, 300-307, 312, 319-320, 322, 328, 331-333, 336, 338-339, 383-385, 387, 394, 404, 408, 416-417, 433, 437-438, 453, 456-457

საბუღალტრო აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით (იხ. აგრეთვე, დარიცხვის მეთოდით შედგენილი ბიუჯეტი): 17, 36, 124,

138, 211, 254, 281, 291-295, 297-298, 300-303, 306-307, 314, 320, 322-323, 331, 383-384, 404, 438, 449, 453, 456, 461, 472

საბუღალტრო აღრიცხვა საკასო მეთოდით: 17, 254, 292, 296, 298, 303-306, 314, 383, 443-444, 461

საბიუჯეტო განაცხადი (იხ. აგრეთვე, ხარვეზდარიცხვის წარდგენა): 81, 95, 98, 135, 137, 158-160, 167-171, 202, 237, 442, 469

საბიუჯეტო განრიგი: 169-170

საბიუჯეტო ლოკუტები: 36, 50, 62, 114, 131, 283, 307, 438, 442-443

საბიუჯეტო კომიტეტი: 94, 98

საბიუჯეტო სამკო: 94, 98

საბიუჯეტო წელი: 62, 81, 95, 143, 176, 350, 393, 402, 437, 439, 442, 467, 470, 472

საგადასახლო დაგება: 99, 244, 303, 328, 331, 335, 400, 402, 445, 464, 467

საგადასახლო დანასარჯი: 15, 43, 60-63, 80, 114, 117, 159-160, 318, 321-322, 324, 432, 471

საგარეო ვალი (უცხოური ვალი): 76, 144, 147, 153-155, 284, 320, 394, 452, 454

საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკა: 91-92

საერთო ფონდი: 130, 446, 455

საინტერნაციო ფონდი: 93, 426-427

საკანონმდებლო ორგანო (იხ. აგრეთვე, პარლამენტი): 23-24, 32, 36, 43, 45, 59, 65, 70-72, 77, 79-80, 115-118, 127, 129, 146, 169-170, 173, 200, 209, 211, 221, 224, 300, 317-319, 321, 334, 345, 350, 385, 433-434, 439, 442, 450, 454, 470

საკასო მეთოდით შედგენილი ბიუჯეტი: 46, 113, 249, 444

საკუთარი კაპიტალი: 149-150, 152, 297-298, 302, 307, 308, 322, 441, 450, 452-453, 461

სალაროს მენეჯმენტი: 17-18, 30, 36, 117, 140, 214, 220, 241, 243, 245-248, 250-251, 256, 281, 335, 337, 444, 452-453

საოპერაციო ანგარიში: 317-324, 463

საქონლო ფონდები: 168, 299, 333, 464

სასაქონლო-მატერიალური მარაგები: 301, 398, 459

საფინანსო ანგარიშები: 57, 78-79, 81-83, 138, 148, 291, 293, 297-304, 306, 317-325, 348-349, 351, 356-357, 360, 386, 391,

(ფულადი) ვალდებულება: 30, 48-49, 56-58, 62, 80, 88-90, 92, 99, 103, 113, 118, 131, 149, 155, 158-161, 168, 177, 182-183, 185, 192, 201, 203, 210-217, 219-220, 223-224, 243, 246, 248-251, 260, 281-282, 284-286, 291, 295, 297, 302-306, 321-322, 328, 331-332, 334-337, 383-385, 387, 400, 404, 406, 408, 431-432, 442, 445, 447, 449, 455-456, 462, 467, 472

ფუნქციონირების ფექტურობის განსაზღვრა: 17, 359, 363-365, 370-371, 377, 386, 463, 465

ფუნქციონირების ფექტურობის ინდიკატორები: 126, 132, 136-138, 167, 199, 216, 220, 333, 365-367, 386, 388, 403, 442, 463-465

შედეგი: 20, 22, 25-27, 34-35, 40, 87, 126, 133, 135, 138-140, 145, 167, 178, 199-200, 202, 226, 228, 230, 359-362, 364-366, 368-373, 375-378, 380, 385, 387, 440, 445, 448, 450-451, 457, 459, 463-465, 468

შედეგანობა/ქმედიონარანობა: 20-21, 30-31, 36, 40, 88, 101, 110, 115, 117, 132, 139, 210, 267-268, 281, 285, 306, 310, 333, 341, 359-366, 369-371, 373-374, 386-388, 397, 401, 409-410, 419-420, 426, 441, 450-451, 453, 465, 468

შეფასება: 81, 211, 220, 222, 303-304, 331, 334, 384, 439-440, 456, 472

შეფასების სქემა: 374-377, 451

შედეგი: 11, 54, 70-71, 92, 163, 166, 228, 248, 307-309, 342, 347-348, 352, 354, 358, 451, 463, 479, 482

შეფასება: 308-309, 463

ჩესთის რესპუბლიკა: 2, 308, 342, 351, 463

ჩინეთი: 70, 85, 235

ცენტრალური ბანკი: 56, 76, 106-107, 117, 154, 156-157, 243-244, 246, 252, 255-256, 276, 416, 431, 444, 462, 467

ცენტრალური უწყებები: 166, 215-216, 220, 444

ცეფა: 46, 53, 141, 292-294, 296, 298-300, 304, 306-308, 310, 313, 360, 383-384, 417, 438, 445-446, 449, 457

ბირთვული კაბიტალის ცეფა: 122, 124, 141, 149-151, 297, 446, 449, 452, 455

ბირთვული საშუალებები: 46, 48, 104, 108, 141-142, 144-145, 149-151, 292-293, 300, 310, 313, 446, 454, 462, 470

წარმოების შედეგი: 83, 108, 401, 432, 464

წარმოების შედეგების დაგეგმვა: 312, 464

წარმოების ზარეების ანაზღაურება (იხ. აგრეთვე, მოსაქრებელი ზარეებლობაზე): 313, 448

წმინდა საოპერაციო ბალანსი: 149-150, 302, 461

წმინდა სესხები/კრედიტები: 76, 149, 151, 302, 393-394, 449, 461, 465, 471

ზაზნა: 4, 17, 30-32, 50-51, 76, 78, 82-83, 100, 106-108, 115, 117, 125-126, 156, 210-211, 214-217, 222-224, 241-257, 271, 273, 275-277, 284-286, 297, 303, 305-306, 313, 322, 332-337, 344, 390, 397-402, 404, 411, 414, 416, 419, 444-446, 448, 454, 458, 462-463

ზაზნის სეროო ანგარიში (TSA): 14, 16, 32, 53, 243-244, 246, 250, 284, 286-287, 402, 445, 447

ზარეები: 60-63, 124-125, 142, 147, 149-151, 166, 292, 297-299, 306-309, 312, 314, 322, 345, 352, 383, 387, 437, 443, 450, 452, 453, 455, 461, 463, 465

ზარეების კალკულაცია გაწეული სქმანობის მიხედვით (ABC): 13, 311-312, 438

ზარეებზე პასუხისმგებელი ერთეული: 16, 21, 30, 125, 127-129, 166, 179, 183, 210-211, 223, 230-231, 244, 249, 262, 281, 283-284, 332-335, 395-397, 399-403, 406-407, 409, 411, 439, 451, 464, 469

ზარეთორიკა: 21, 24, 48-49, 62-63, 66, 74, 79-80, 82, 95, 131, 135, 144, 148, 155, 163, 165-169, 175, 177-180, 182-186, 189, 192, 195, 197, 201-202, 204-205, 218-219, 221, 224, 230, 251, 253, 255, 292, 303, 306, 310, 313, 320-321, 330, 353-354, 385, 393, 395-397, 432-433, 442, 451, 460-461

ზარეთორიკების წარდგენა (იხ. აგრეთვე, საბიუჯეტო განაცხადი): 124, 396-397, 442, 451

acquis communautaire: 4, 34, 73, 344, 438, 470

COFOG: 13, 16, 122-123, 126, 128, 134, 136, 141, 199-200, 404, 455

COREPER: 13, 94, 98

DIS: 273-274, 279, 285, 413, 415, 418

EAGGF: 13, 92-93, 97, 100, 102, 425-427

EBRD: 13, 467

ECA: 13, 101

ECOFIN: 13, 94

ECSC: 13, 87-88, 90, 424, 428

EEC: 13, 236, 424-427

EMU: 13, 102, 104, 106, 108, 117

ERDF: 13, 88, 93, 97

EURATOM: 428

PEP: 105-106, 116-117, 201

EUROSAI: 13, 342, 358

Phare: 2, 10, 14, 30, 89, 572, 274, 276-277, 279, 372, 413, 415, 418-420, 427, 457

EUROSTAT: 13, 104, 106, 111

PUMA: 4, 14

GAAP: 13, 384, 456

SAPARD: 14, 30, 272, 276, 399, 413, 418-420

IFAC: 13, 292, 294, 298, 314, 324, 326, 343, 354, 437, 473, 491

SIGMA: 2-5, 14, 106, 239, 261, 279, 344, 358, 473, 491

ILO: 13, 490

TACIS: 14

IMF: 5, 13-15, 18, 23-24, 40, 121, 141, 152, 172, 199, 243, 246, 309, 412, 431, 433, 435, 457, 473, 491

UCLAF: 14, 102

INTOSAI: 14, 279, 341-345, 349, 358, 407, 410, 440, 458, 491

UN: 14, 40, 122-123, 178, 233, 257, 274, 289, 291, 335, 343-344, 354-355, 423, 473, 475

ISPA: 14, 30, 272, 276, 399, 408-410, 413, 418-420

UNCITRAL: 14, 233

OECD: 2-5, 14, 34, 40, 52, 65, 72, 121, 133, 138, 165-166, 169, 175, 177, 183, 190, 204, 217-219, 227-230, 306-309, 360, 380, 386, 412, 463-464, 491

UNDP: 5, 14

OLAF: 14, 102, 410, 428

WTO: 14, 232, 284, 286