

საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა თანამედროვე საქართველოში

მირაზ ვანიშვილი

ეკონომიკის დოქტორი,
ვეროპის სასწავლო უნივერსიტეტის მინვეული პროფესორი

ლემსო ლემონჯავა

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორი,
ვეროპის სასწავლო უნივერსიტეტის ასისტენტ-პროფესორი

საკვანძო სიტყვები:

საჯარო ფინანსები, ფინანსების მართვა, კონტროლი

ევროპული ინტეგრაცია და
საქართველო

ეკონომიკისა და ბიზნესის
აქტუალური პრობლემები
გლობალიზაციის
თანამედროვე პირობებში

საერთაშორისო სამეცნიერო-
პრაქტიკული კონფერენცია

მაკროეკონომიკა, ფინანსები
და ინვესტიციები

შესავალი

საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის შემდეგ, რადიკალურად შეიცვალა ფინანსების მართვის სისტემა საქართველოში. ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად, ფინანსების მართვის მნიშვნელოვანი ორგანიზაციული სტრუქტურები: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, დამოუკიდებელი აუდიტორული ფინანსური კონტროლის სამსახურები და ა.შ.

ცენტრალიზებული საბიუჯეტო სისტემა შეცვალა ახალმა საბიუჯეტო სისტემამ, რომლის ამოსავალი საფუძველი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ერთმანეთისაგან რეალური დამოუკიდებლობა და თანასწორუფლებიანობაა. იგულისხმება საკუთარი თუ მარეგულირებელი გადასახადებით შემოსავლების ფორმირება და მათ გახარჯვაში (კანონით განსაზღვრული) თავისუფლება. ამასთან, მათ შორის ახალი ურთიერთობები და ვალდებულებებიც ჩამოყალიბდა. სახელმწიფო ბიუჯეტი ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივ ბიუჯეტებს გადასცემს ტრანსფერებს.

კვლევის შედეგები

საქართველოში ფინანსების მართვა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს,

საქართველოს კონსტიტუციისა და პარლამენტის მიერ მიღებული შესაბამისი კანონების საფუძველზე ხორციელდება. კერძოდ, სამინისტრო თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით, სხვა საკანონმდებლო აქტებით, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით, საქართველოს მთავრობის და საქართველოს პრემიერმინისტრის სამართლებრივი აქტებით, სამინისტროს დებულებებითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიზანი, ამოცანები, ფუნქციები, პასუხისმგებლობა და უფლებამოსილებანი ჩამოყალიბებულია სამინისტროს დებულებაში, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. სამინისტრო ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ ან მთავრობისა და პრემიერმინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი ავტონომიური რესპუბლიკების

სამეცნიერო-პრაქტიკული ჟურნალი

სამინისტროებია: 1. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა სამინისტრო და 2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეყნებო დაწესებულებებია:

- სახაზინო სამსახური;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებია:

- შემოსავლების სამსახური;
- საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო;
- ფინანსთა სამინისტროს აკადემია;
- ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი „საქართველო“.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არის ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობას საფინანსო-საბიუჯეტო და საგადასახადო სფეროში; უზრუნველყოფს საქართველოს ტერიტორიაზე საბიუჯეტო, საგადასახადო და სააღრიცხვო კანონმდებლობის შემუშავებას და დაცვას; ახორციელებს ეკონომიკური დანაშაულის სფეროში პრევენციულ ოპერატიულ სამძებრო საქმიანობას, მოკვლევასა და წინასწარ გამოძიებას.

ფინანსთა სამინისტროს ძირითადი კომპეტენციები და უფლებამოსილებებია:

- საქართველოს წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადება, ასევე მომდევნო 4 წლისათვის მთავრობის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების ჩამოყალიბება;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის მონიტორინგი, შესრულების ანგარიშის მომზადება და წარდგენა საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტისთვის;
- მთავრობის ფულადი სახსრების მართვა;
- ქვეყნის საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა და საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა;
- სახელმწიფო ვალის მართვა;
- საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან და ორმხრივ პარტნიორებთან თანამშრომლობა და კოორდინაცია;

■ საერთაშორისო სარეიტინგო კომპანიებთან თანამშრომლობა ქვეყნის სუვერენულ რეიტინგთან დაკავშირებით;

■ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გადამწვეტილებათა მიღება, რომლებიც შესასრულებლად სავალდებულოა საქართველოს სამინისტროებისა და უწყებებისათვის, მისი ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ორგანოებისათვის, დაწესებულებებისათვის, სანარმოების, იურიდიული და ფიზიკური პირებისათვის დაქვემდებარებისა და საკუთრების ფორმების მიუხედავად;

■ სამინისტრო ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ, მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს.

ამრიგად, სამინისტრო შეიმუშავებს ფისკალური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებსა და შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების პროექტებს, საქართველოს კონსტიტუციასა და საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონზე დაყრდნობით განიხილავს წინადადებებს აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ორგანოების მიერ შემუშავებული ბიუჯეტების შეწონასწორების საკითხს. ამასთან, სამინისტრო შეიმუშავებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ფორმირების, ეკონომიკური ნორმატივებისა და ამ ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ან მათ მიერ გადმოსაცემი ტრანსფერების საპროექტო სიდიდეებს, ხელმძღვანელობს საბიუჯეტო შემოსავლებით სახელმწიფო ბიუჯეტის სტაბილურ უზრუნველყოფას, სახელმწიფო ფულადი რესურსების რაციონალურ გამოყენებას. შესაბამის ადგილობრივ ორგანოებთან ერთად ახორციელებს ღონისძიებებს ქვეყნის ყველა დონის ბიუჯეტების შესრულების უზრუნველსაყოფად.

სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს

საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ფინანსთა მინისტრი: წარმოადგენს სამინისტროს, წარმართავს მის საქმიანობას და წყვეტს სამინისტროს გამგებლობის სფეროსთვის მიკუთვნიებულ საკითხებს; პასუხისმგებელია საქართველოს კონსტიტუციის, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების, საკანონმდებლო აქტების, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების, საქართველოს მთავრობის დადგენილებების და განკარგულებების, საქართველოს პრემიერმინისტრის ბრძანებების შესრულებისათვის იმ სფეროში, რომელიც სამინისტროს მმართველობას განეკუთვნება.

მინისტრს ჰყავს პირველი მოადგილე და ოთხი მოადგილე. მინისტრის პირველ მოადგილესა და მოადგილეებს, მინისტრის წარდგინებით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. მინისტრის პირველი მოადგილისა და მოადგილეების უფლებამოსილებანი განისაზღვრება მინისტრის შესაბამისი ბრძანებით. მინისტრის პირველი მოადგილე მინისტრის არყოფნისას ხელმძღვანელობს სამინისტროს საქმიანობას და კოორდინაციას უწევს სამსახურების ურთიერთობას. მინისტრის ერთ-ერთი მოადგილე მინისტრის დავალებით ახორციელებს საპარლამენტო მდივნის ფუნქციას.

სამინისტროს ქვედანაყოფების ხელმძღვანელებს და მათ მოადგილეებს, აგრეთვე, სხვა პასუხსაგებ თანამდებობაზე სპეციალისტებს ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრი.

საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნათა შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტრო მუდმივ სრულყოფას განიცდის. დღეისათვის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფებია: სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტი; იურიდიული დეპარტამენტი; ადმინისტრაციული დეპარტამენტი; საბიუჯეტო დეპარტამენტი; შიდა აუდიტის დეპარტამენტი; საგადასახადო პოლიტიკის დეპარტამენტი; ფისკალური პროგნოზირების დეპარტამენტი; ანალიტიკური დეპარტამენტი; მინისტრის აპარატი; საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური; დაგების განხილვის სამსახური; პარლამენტთან ურთიერთობის სამსახური; ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური; ინფორმაციული უსაფრთხოების სამსახური.

ფინანსების მართვის დონე სისტემატურ სრულყოფას განიცდის. იგი დიდადაა დამოკიდებული საფინანსო აპარატის ორგანიზაციულ სტრუქტურაზე, საფინანსო მუშაკების კვალიფიკაციაზე, პასუხისმგებლობასა და დისციპლინაზე, იმ ფორმებსა და მეთოდებზე, რომლებიც გამოიყენება ფინანსური მართვის პროცესში.

საქართველოს სამთავრობო დოკუმენტის („საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია, 2014-2017“) თანახმად, საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში განსახორციელებელი რეფორმები მოიცავს შემდეგ ხუთ პრიორიტეტულ მიმართულებას:

- ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნება და ფისკალური პროგნოზირების გაუმჯობესება;
- სახელმწიფო ფინანსების დაგეგმვის გაუმჯობესება;
- სახელმწიფო სახსრების მართვა, აღრიცხვა და ანგარიშგება;
- სახელმწიფო შიდა კონტროლი;
- სახელმწიფო ელექტრონული სერვისების განვითარება საჯარო ფინანსების მართვაში და დონორების კოორდინაცია.

დასკვნა

საქართველოს სამთავრობო დოკუმენტის („ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2015-2018 წლებისათვის“) თანახმად:

სახელმწიფო უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების მართვის სრულყოფას იმისათვის, რომ ბიუჯეტით, ერთი მხრივ, ხორციელდებოდეს პრიორიტეტული სფეროებისა და სოციალური ხარჯების ზრდა, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელი შეეწყოს ქვეყნის ეკონომიკის სტიმულირებას და ამავე დროს შენარჩუნებულ იყოს ქვეყნის ფისკალური სტაბილურობა.

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

სამეცნიერო-პრაქტიკული ჟურნალი

ეკონომიკის ზრდის ხელშემწყობი ფისკალური პოლიტიკის გატარებას.

შემუშავდება დაგეგმვის ერთიანი სტანდარტები, რომელიც დაუკავშირდება როგორც ეროვნულ, ისე დარგის და სხვა სექტორულ საშუალოვადიან სტრატეგიულ დოკუმენტებს. საშუალოვადიანი გეგმები გამოყენებული იქნება როგორც ეფექტიანი ინსტრუმენტი ფისკალური სტაბილურობის მისაღწევად. ეკონომიკის სტიმულირების მიზნით, ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ზრდის პარალელურად, შესაძლებელია, კონკრეტულ პერიოდში გაიზარდოს საბიუჯეტო დეფიციტი, თუმცა, საშუალოვადიან პერიოდში შენარჩუნებული იქნება მისი დაბალი მაჩვენებელი. საშუალოვადიან და გრძელვადიან პერიოდში მნიშვნელოვანია ძირითადი მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ისეთ მაჩვენებლებში შენარჩუნება, რომლებიც შესაძლებელი იქნება გაუმჯობესდეს სარეიტინგო კომპანიების შეფასებები და ქვეყანა იყოს მიმზიდველი საინვესტიციო კლიმატის თვალსაზრისით.

დაიხვეწება ფინანსთა სამინისტროს მაკროეკონომიკური ანალიზისა და პროგნოზირების მიმართულება. საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესების მიზნით გაუმჯობესდება სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების საშუალოვადიანი პროგნოზირების პროცესი;

მოხდება პროგნოზების არეალის გაფართოება იმისათვის, რომ ეკონომიკის სექტორები უფრო ფართოდ იყოს მოცული; გაიზრდება პროგნოზების დროითი არეალი, რაც გაზრდის ფისკალური სექტორის გრძელვადიანი დაგეგმვის შესაძლებლობას.

სახელმწიფო ვალის ფორმირებისას უზრუნველყოფილი იქნება ვალის პორტფელის მდგრადობა. სესხების მოზიდვა მოხდება მაქსიმალურად შეღავათიანი პირობებით, აუცილებლობიდან გამომდინარე. ამ პროცესში გათვალისწინებული იქნება ადგილობრივი ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარებისა და ეკონომიკური აქტივობის ხელშემწყობის აუცილებლობა.

გაგრძელდება მუშაობა პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვისა და შესაბამისი მეთოდოლოგიის დახვეწის მიმართულებით, მათ შორის, შემუშავდება მეთოდოლოგიური მითითებები მხარჯავი დაწესებულებებისათვის, რაც მათ

პროგრამული ბიუჯეტის მომზადების შიდა პროცესის ეფექტიანად მართვის უზრუნველყოფაში დაეხმარება.

უზრუნველყოფილი იქნება შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების სრულყოფილად დანერგვა. ბიუჯეტით განსახორციელებელი პროგრამებისა და ქვეპროგრამების, აგრეთვე მათი მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენის მექანიზმები მიუახლოვდება საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებს.

გაგრძელდება მუშაობა ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ინფორმაციულობის გაზრდის მიზნით და უზრუნველყოფილი იქნება საქართველოს მოქალაქეებისათვის ყველა საინტერესო და საჭირო ინფორმაციის მარტივი ფორმით მიწოდება.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ანგარიშები გაიხსნება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში და მათი მართვა განხორციელდება სახელმწიფო ხაზინის ფინანსების მართვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემის მეშვეობით, რითაც მიიღწევა ყველა დონის ბიუჯეტებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სახსრებით განხორციელებული ოპერაციების სრული და დროული ანგარიშგება და გაუმჯობესდება ანგარიშვალდებულების ხარისხი.

ეტაპობრივად დაინერგება საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო დარიცხვის სტანდარტები, რომელთანაც სრული შესაბამისობის მიღწევის შემდეგ, ყოველწლიურად გამოქვეყნდება მთავრობის ფინანსური ანგარიშგება, დაფუძნებული დარიცხვის მეთოდზე.

დაბოლოს, დაიხვეწება როგორც შიგა, ისე გარე კონტროლისა და აუდიტის მექანიზმები საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში. საბიუჯეტო პროცესის გაუმჯობესების მიზნით, უზრუნველყოფილი იქნება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავებული დასკვნებისა და რეკომენდაციების გამოყენების ეფექტიანი მექანიზმი.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 დეკემბრის №341 დადგენილება „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“: <http://www.mof.ge /4585>.
2. საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017: http:// www.mof.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=11148.
3. ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2015-2018 წლებისათვის: www.parliament.ge/ge/law/6881.
4. Финансы (2012). Учебник /А.С. Нешитой, Я.М. Воскобойников. 10-е изд. - М.: Дашков и К. С.107-121.

Public Financial Management System in Modern Georgia

Merab Vanishvili

Doctor of Economics,
European Education University Professor

Lekso Lemonjava

Doctor of Economics,
European Education University, Assistant Professor

Key words:

PUBLIC FINANCES, FINANCIAL MANAGEMENT, CONTROL

Summary

After the transition to market economy, drastically sheivala finance management systems in Georgia. Ministry of Finance, together with the financial management of the organizational structures of the State Audit Office, an independent audit of the financial control services, etc.

Centralized budget system was replaced by the new budgetary system, starting with the budgets of various levels are the basis for real independence and equality. If your taxes are meant to regulate the formation of the revenue and expenditure of freedom. At the same time, including new relationships and responsibilities established. State budget of the Autonomous Republic and local budgets to hand transfers.