

საჯარო მმართველობის რეფორმის
2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის
შესრულების მონიტორინგის
ალტერნატიული ანგარიში

მიმართულება 5:
საჯარო ფინანსების მართვა





ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ალტერნატიული ანგარიში

მიმართულება 5: საჯარო ფინანსები

დოკუმენტი მომზადდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (GYLA) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და იგი შესაძლოა არ ასახავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

სარჩევი

ძირითადი მიზნებაები	7
1. შესავალი	10
2. მეთოდოლოგია	13
2.1. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება	14
2.2. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულება	14
2.3. მონიტორინგის ინსტრუმენტები	15
2.4. მონიტორინგის წყაროები.....	15
3. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება	16
3.1. გეგმის შესაბამისობა გამოწვევებთან	17
3.2. გეგმის სტრუქტურისა და შინაარსის შეფასება	22
4. ამოცანების და აქტივობების შესრულების მონიტორინგი	28
ამოცანა 5.1: ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, საშუალო- ვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერება	31
ამოცანა 5.2: მაკროფისკალური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით, ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობა	42
ამოცანა 5.3: ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა	47
5. შეჯამება და რეკომენდაციები	52

აბრევიატურები

PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability - სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასება;

BDD – Basic Data and Directions - ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი;

DSGE - Dynamic Stochastic General Equilibrium - საერთო წონასწორობის დინამიურ-სტოქასტიკური მოდელი;

MTBF - Medium Term Budget Framework - ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა;

eBTFS – Budget Transparency and Participation System - ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ელექტრონული სისტემა;

PFM – Public Financial Management – საჯარო ფინანსების რეფორმა;

IMF – International Monetary Fund - საერთაშორისო სავალუტო ფონდი;

PPP – Public-Private-Partnership - საჯარო-კერძო თანამშრომლობა;

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია;

SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერის პროექტი;

GIFT - Global Initiative for Fiscal Transparency - ფისკალური გამჭვირვალობის გლობალური ინიციატივა.



ქირითაღი მიზნებები

მონიტორინგის პროცესში რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიგნება გამოვლინდა:

- საანგარიშო პერიოდისთვის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული:
 - ▶ 3 ამოცანიდან 2 მეტნილად შესრულდა, 1-ის შესრულების დადგენა შეუძლებელია;
 - ▶ 7 აქტივობიდან 1 სრულად არის შესრულებული, 3 - მეტნილად, 3 - ნაწილობრივ.
- სამოქმედო გეგმის 7 აქტივობიდან 5-ის შესრულების ვადაა 2020 წლის IV კვარტალი. დარჩენილი 2 აქტივობის შესრულების ვადა კი ორივე წელზეა განწესებული, რამაც გაართულა მათი შესრულების მიმდინარეობის გადამოწმება სამოქმედო გეგმის დასრულებამდე პერიოდში. ამან, თავის მხრივ, შეუძლებელი გახადა როგორც შესრულების პროგრესის შეფასება, ისე ბოლო კვარტალში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა;
- სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) შეფასების მითითება ამოცანის შედეგის ინდიკატორად 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის მიზნებისთვის არარელევანტურია, ვინაიდან PEFA-ს ვალიდაციის დოკუმენტის გამოცემა საქართველოსთან მიმართებით წინა შეფასებიდან 4 წლის შემდეგ არის დაგეგმილი და მისი გამოცემა 2-წლიან სამოქმედო გეგმასთან არ არის თანხვედრაში, რამაც ამ ნაწილში მონიტორინგი შეუძლებელი გახადა;
- სამოქმედო გეგმაში მე-3 ამოცანის შედეგის ინდიკატორად მითითებულია ღია ბიუჯეტის ინდექსის ქულა. ეს დოკუმენტი 2 წელში ერთხელ გამოიცემა. ბოლო ანგარიში 2019 წლით არის დათარიღებული და აფასებს სიტუაციას 2018 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით. 2019 და 2020 წლების შეფასება კი 2021 წელს იქნება ხელმისაწვდომი. მონიტორინგის მიზნებისთვის ეს დოკუმენტიც არარელევანტური გამოდგა, ვინაიდან შეუძლებელი გახდა სამოქმედო გეგმის მთლიანი პერიოდისთვის ღია ბიუჯეტის კვლევის შესაბამისი ქულის დადგენა;
- მონიტორინგის პროცესში ერთ-ერთ სერიოზულ გამოწვევად გამოვლინდა არასწორად ფორმულირებული აქტივობები და ინდიკატორები. ზოგიერთი ინდიკატორი აქტივობის ან მისი შედეგის ფორმითაა წარმოდგენილი, აქტივობა კი - ამოცანის შინაარსით. გარდა ამისა, ცალკეულ შემთხვევაში შესრულების დადასტურების წყარო თავად ინდიკატორია. ერთობლიობაში, ეს ხარვეზები ამოცანების შესრულებასა და მიზნების მიღწევაზე უარყოფითად მოქმედებს, რადგან, ერთი მხრივ, გაზომვადი არ არის, მეორე მხრივ კი, საკმარის საფუძველს არ იძლევა იმისთვის, რომ ამოცანა/აქტივობა შესრულებულად ჩაითვალოს;
- რამდენიმე ინდიკატორი/სამიზნე მაჩვენებელი არ აკმაყოფილებს ე.წ. S.M.A.R.T კრიტერიუმს, შესაბამისად, საჭირო გახდა ალტერნატიული მაჩვენებლების შემუშავება. ზოგიერთ შემთხვევაში კი, მათ შორის, PEFA-ს და ღია ბიუჯეტის ინდექსით შეფასებასთან მიმართებით, ესეც შეუძლებელი აღმოჩნდა;

- გეგმაში ერთ-ერთი ამოცანის შესრულებასთან მიმართებით რისკის სახით ისეთი გარემოებაა მითითებული, რომელიც პასუხისმგებელი უწყების საქმიანობის ქმედითობაზეა დამოკიდებული და არა რაიმე გაუთვალისწინებელ ვითარებაზე. საუბარია სახელმწიფო სანარმოებიდან ინფორმაციის მიღების შეფერხებაზე;
- სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და მიზნების ურთიერთმიმართების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ ამოცანები ან არასაკმარისია კონკრეტული მიზნის მისაღწევად, ან არ შეესაბამება არსებულ გამონვევებს. მათ შორის, გეგმას აკლია ისეთი მნიშვნელოვანი სეგმენტი საჯარო ფინანსებიდან, როგორცაა სახელმწიფო შესყიდვები, აუდიტი;
- რაც შეეხება აქტივობებს, მიუხედავად მათი შესრულების დამაკმაყოფილებელი მაჩვენებლისა, ისინი სრულყოფილად არ ემსახურება დასახული ამოცანის ან მიზნის მიღწევას. გეგმამ უფრო მეტი ამბიციური ვალდებულება უნდა მოიცვას, ვიდრე ისეთები, რომლებიც პასუხისმგებელი უწყების მიმდინარე საქმიანობის ნაწილია. შესაბამისად, აქტივობების შესრულების დადებითი სტატუსის მიუხედავად, ყველაზე მნიშვნელოვანი ხარვეზი მიზნებსა და ამოცანებთან მათი ნაკლები/არასაკმარისი კავშირია.



1. შესავალი

საჯარო ფინანსების მართვა გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბების არსებითი წინაპირობაა. იგი ინსტიტუციური მოწყობის გაუმჯობესების საფუძველს ქმნის, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს კარგი მმართველობის დამკვიდრებას.¹

საქართველოში საჯარო ფინანსების რეფორმა 2004 წლიდან დაიწყო.² იგი გულისხმობდა ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის შემოღებას, საბიუჯეტო პროცესის ზოგად გაუმჯობესებას, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის თანხვედრას საერთაშორისო სტანდარტებთან და პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლას.³

საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) ფარგლებში საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესების ვალდებულება კი ქვეყანამ საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმებით აიღო.⁴ ამ ვალდებულების შესასრულებლად მთავრობამ 2015 წელს დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი და პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია.⁵ მომდევნო ეტაპზე მათ მოჰყვა 2-წლიანი სამოქმედო გეგმები და სხვადასხვა სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტი.⁶

2019 წელს მთავრობამ შეიმუშავა და დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის რიგით მე-3, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, რომელმაც 6 მიმართულება მოიცვა: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა.⁷ წინამდებარე დოკუმენტი ეხება რეფორმის მე-5 სფეროს, საჯარო ფინანსების ნაწილს, აფასებს სამოქმედო გეგმას, მის შესაბამისობას არსებულ გამოწვევებთან და მონიტორინგს უწევს ამ მიმართულებით პასუხისმგებელი უწყების მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულებას.

¹ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, The European Union for Georgia, 2017, გვ. 8. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3wKcWi9>, განახლებულია: 21.05.2021.

² საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2016, გვ. 19, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3dggqfX>, განახლებულია: 21.05.2021.

³ *Ibid.*

⁴ „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, მუხლი 4.

⁵ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს N427 დადგენილება „საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე“.

⁶ მაგალითად, საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგია, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა; ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა; საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა.

⁷ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 10 ივნისის N274 დადგენილება „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო ფინანსების მართვის რამდენიმეწლიანმა რეფორმამ მოიტანა ისეთი მნიშვნელოვანი შედეგები, როგორებიცაა: საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობის გაზრდა; ფისკალური დისციპლინისა და წესების დამკვიდრება; საგადასახადო პოლიტიკის რეფორმა და სხვა.⁸ წლების განმავლობაში მიღწეულ პროგრესზე მითითებულია ევროკავშირის 2014 წლის ანგარიშშიც, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს მნიშვნელოვანი წინსვლა ჰქონდა საბიუჯეტო და ფინანსური მართვის მიმართულებით.⁹

მიღწეული პროგრესი დასტურდება საერთაშორისო კვლევების შედეგებითაც. მაგალითად, საქართველო „ღია ბიუჯეტის ინდექსში“ 2017 წელს მოექცა სრულიად გამჭვირვალე ქვეყნების ჩამონათვალში და ამ კომპონენტში დაიმსახურა 82/100 ქულა,¹⁰ 2019 წელს კი - 81 ქულა.¹¹ გარდა ამისა, ევროკავშირისა და მსოფლიო ბანკის ერთობლივი დახმარებით განხორციელდა 2017 წლის სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) თვითშეფასების ანგარიშის ვალიდაცია. შეფასების ანგარიშით საქართველო ინდიკატორთა დიდ ნაწილში შეფასებულია საუკეთესო (A) ქულით (მათ შორის, სამოქმედო გეგმაში გამოყენებულ 3.1. ქვეინდიკატორთან მიმართებით), რაც მიუთითებს საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის წარმატებაზე.¹²

მიუხედავად მთავრობის მიერ საჯარო ფინანსების მიმართულებით მიღწეული წარმატებებისა, კვლავ არსებობს გარკვეული ნაბიჯების გადადგმის საჭიროება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობისა და მაკროფისკალური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად. განსაკუთრებული სამუშაო გასანევი აგრეთვე ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გასაზრდელად.¹³ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში შემუშავებულმა საჯარო ფინანსების მართვის გამართულმა სამოქმედო გეგმამ მნიშვნელოვანი წვლილი უნდა შეიტანოს ამ ამოცანების შესრულებაში.

⁸ „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, გვ. 2, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/36vWPrE>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁹ საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, გვ. 22.

¹⁰ „Open Budget Survey 2017“, Georgia, International Budget Partnership (IBP), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3wKlu7t>, განახლებულია: 21.05.2021.

¹¹ „Open Budget Survey 2019“, Georgia, International Budget Partnership (IBP), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3d6NxrI>, განახლებულია: 21.05.2021

¹² „სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში“, საქართველო, 29 ივნისი, 2018, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2XvE2c8>, განახლებულია: 21.05.2021.

¹³ ღია ბიუჯეტის კვლევის მიხედვით, 2019 წელს საქართველომ მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში მიიღო 28/100 ქულა, იხ. „Open Budget Survey 2019“, Georgia, International Budget Partnership (IBP), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3d6NxrI>, განახლებულია: 21.05.2021.



2. მეთოდოლოგია

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შეფასება, მისი იმპლემენტაციისა და გატარებული პოლიტიკის მონიტორინგი.

ანგარიშში შეფასებულია სამოქმედო გეგმის ამოცანების, აქტივობების, ინდიკატორების გამართულობა და მათი ერთმანეთთან შესაბამისობა, ასევე არსებულ გამონწვევებთან მათი თანხვედრა. დოკუმენტი ასევე აღწერს თითოეული ამოცანისა და აქტივობის შესრულების მდგომარეობას, რაც ეფუძნება სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ ინდიკატორებს.

2.1. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

მონიტორინგის ამ ნაწილში შეფასდა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისობა არსებულ გამონწვევებთან. ამისთვის ჩატარდა სიტუაციის ანალიზი საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებზე, კვლევებზე, რეკომენდაციებსა და სხვა ინფორმაციაზე დაყრდნობით. ამავე ნაწილში შეფასდა სამოქმედო გეგმის სტრუქტურული გამართულობა და ამოცანების, ინდიკატორებისა და აქტივობების შესაბამისობა ე.წ. S.M.A.R.T. კრიტერიუმებთან, რომელთა მიხედვით, სამოქმედო გეგმის ეს კომპონენტები უნდა იყოს სპეციფიკური, გაზომვადი, მიღწევადი, რეალური და დროში განსაზღვრული.¹⁴

2.2. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულება

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესაფასებლად გამოყენებულია რაოდენობრივი ან/და ხარისხობრივი ინდიკატორები.

ამოცანებისა და აქტივობების შესრულებას მიენიჭა ოთხიდან ერთი სტატუსი:

1. **სრულად შესრულებული** - აქტივობა/ამოცანა სრულად შესრულდა, ან თითქმის სრულად შესრულდა და მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილია დასასრულებელი;
2. **მეტწილად შესრულებული** - აქტივობის/ამოცანის ძირითადი ნაწილი შესრულდა, თუმცა გარკვეული ნაწილი ისევ შესასრულებელია;
3. **ნაწილობრივ შესრულებული** - აქტივობის/ამოცანის გარკვეული ნაწილია შეს-

¹⁴ OECD/SIGMA, Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, Guidance for SIGMA partners, SIGMA PAPER No. 57, 2018, pp. 44-45. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3fAq3L1>, განახლებულია: 21.05.2021; იხ. აგრეთვე: Duncan Haughey, SMART Goals, ebook - 21 Ways to Excel at Project Management, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ujdVxI>, განახლებულია: 21.05.2021.

რულებული და ძირითადი ნაწილი არ შესრულებულა;

4. **შეუსრულებელი** - აქტივობა/ამოცანა საერთოდ არ შესრულებულა, ან იმდენად უმნიშვნელო ნაწილი შესრულდა, რომ პროგრესის დაფიქსირება, ფაქტობრივად, შეუძლებელია.

მონიტორინგის საანგარიშო პერიოდია სამოქმედო გეგმის მთლიანი პერიოდი - 2019 და 2020 წლები.

2.3. მონიტორინგის ინსტრუმენტები

მონიტორინგი ძირითადად დაეყრდნო კანონმდებლობის, საერთაშორისო სტანდარტებისა და სხვადასხვა ინსტრუმენტით საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებული ვალდებულებების ანალიზს. შეფასდა საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული მასალა. გარდა ამისა, მონიტორინგის ჯგუფმა შეისწავლა საერთაშორისო სტანდარტები და ის ვალდებულებები, რომლებიც საქართველომ საჯარო მმართველობის მიმართულებით აიღო.

2.4. მონიტორინგის წყაროები

მონიტორინგი დაეყრდნო შემდეგ წყაროებს:

- ღია წყაროებში, ვებგვერდებზე, სახელმწიფო უწყებების ანგარიშებში არსებული ინფორმაცია;
- საჯარო ინფორმაცია (ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული მონაცემები);
- ინტერვიუ ფინანსთა სამინისტროსა¹⁵ და პარლამენტის¹⁶ წარმომადგენლებთან.

¹⁵ ინტერვიუ გაიმართა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემდეგ წარმომადგენლებთან: ნათია გულუა - საბიუჯეტო დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე; ნინო მიქელაძე - მაკროეკონომიკური ანალიზისა და ფისკალური პოლიტიკის დეველპმენტის დეპარტამენტის მაკროეკონომიკური ანალიზის სამმართველოს უფროსი; შოთა გუნია - ფისკალური რისკების მართვის სამმართველოს უფროსი; ნატო მოკვერაშვილი - საბიუჯეტო დეპარტამენტის საბიუჯეტო პოლიტიკის სამმართველოს უფროსი სპეციალისტი.

¹⁶ ინტერვიუ გაიმართა საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის შემდეგ წარმომადგენლებთან: შორენა კახიძე - საბიუჯეტო ოფისის უფროსის მოვალეობის შემსრულებელი, გიორგი მესხორაძე - ბიუჯეტის ანალიზის განყოფილების უფროსი, ვახტანგ ჩალაფიქვიშვილი - მაკროეკონომიკური ანალიზისა და საგადასახადო პოლიტიკის განყოფილების უფროსი.



3. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

3.1. საჯარო მმართველობის რეფორმის გზავიწვლავითა და 2019-2020 წლავის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისობა საჯარო ფინანსების მიმართულებით არსებულ გამოწვავიბებით

საჯარო მმართველობის რეფორმა, კანონის უზენაესობასა და ეკონომიკურ განვითარებასთან ერთად, ევროკავშირში განვეერიანების მსურველი ქვეყნების პოლიტიკის დღის წესრიგის მთავარი შემადგენელია.¹⁷ მისი მიზანია, გაფართოვდეს ადმინისტრაციის გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და ეფექტიანობა, ამავე დროს, მთავარი ფოკუსი მომართული იყოს საზოგადოების საჭიროებებსა და გამონვევებზე.¹⁸

საჯარო მმართველობის რეფორმის გამკვლევი, რომელიც მთავრობის პირველი განაცხადი იყო რეფორმის დანყების თაობაზე, მთავარი სტრატეგიული დოკუმენტი ამ მიმართულებით. მისი მოქმედების ვადა 2020 წლის ბოლოსთვის განისაზღვრა. გამკვლევის საფუძველზე შემუშავდა შემდეგი წლების სამი სამოქმედო გეგმა. ის უნდა ყოფილიყო ამ სფეროში მიღებული პოლიტიკის დოკუმენტების მთავარი ორიენტირი.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გამკვლევის მიხედვით, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის მიზანია ფინანსური სტაბილურობისა და საჯარო ფინანსების ეფექტიანი განაწილების უზრუნველყოფა მთავრობის პრიორიტეტების მიხედვით.¹⁹ ამ ძირითადი მიზნის მისაღწევად დასახული ამოცანები და, შესაბამისად, ინდიკატორები წლების განმავლობაში შეიცვალა. ახალი გამონვევები და ტენდენციები აისახა PAR-ის ფარგლებში მთავრობის მიერ მიღებულ 2-წლიან სამოქმედო გეგმებში, ასევე საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიაში, რომელსაც ფინანსთა სამინისტრო ამტკიცებს. ამის მიუხედავად, საჯარო მმართველობის გამკვლევი 2020-ის დოკუმენტს ცვლილება თითქმის არ შეხება.²⁰

გამკვლევისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ამოცანების შედარებისას მათ შორის არსებითი სხვაობა იკვეთება. თუ გამკვლევი ითვალისწინებდა საჯარო ფინანსების მართვის 2014-2017 წლების სტრატეგიისა და 2015 წლის სამოქმედო გეგმის განხორციელებას, ასევე ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის განმტკიცებას, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმით უფრო კონკრეტული ამოცანების შესრულება განისაზღვრა. კერძოდ, საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრა-

¹⁷ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, p. 2, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3d3yXRg>, განახლებულია: 21.05.2021.

¹⁸ *Ibid*, p. 4.

¹⁹ „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გამკვლევი 2020“, გვ. 32.

²⁰ გამკვლევი ახალი რედაქციით დამტკიცდა 2016 წელს, თუმცა იგი არსებით მინარსობრივ ცვლილებებს არ ითვალისწინებდა. 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მოქმედების პერიოდშიც სწორედ 2016 წლის რედაქცია მოქმედებდა.

დობისა და ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაძლიერებასთან ერთად მან შემოიტანა ანგარიშვალდებულების ელემენტი საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის სახით.

გზამკვლევი, როგორც საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიული დოკუმენტი, უნდა ახლდებოდეს შექმნილი გამონვევებისა და ახალი მიზნების შესაბამისად. მასში ამოცანად ძველი სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შესრულების განერა აზრს უკარგავს მის მოქმედებას შემდგომ წლებში.

რაც შეეხება 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ მიზნებსა და ამოცანებს, დოკუმენტში მოცემული ეს კომპონენტები ნაწილობრივ შეესაბამება საჯარო ფინანსების მიმართულებით არსებულ გამონვევებს. თუმცა, ისინი არასაკმარისია და მომავალი წლების სამოქმედო გეგმების შემუშავებისას სხვა საკითხების გათვალისწინებასაც საჭიროებს. ის ამოცანები კი, რომლებიც უკვე მიღწეულია, სამოქმედო გეგმაში აღარ უნდა მოხდეს. შედეგებისა თუ მაჩვენებლების შენარჩუნება უკვე შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიმდინარე საქმიანობის შემადგენელი უნდა გახდეს პოლიტიკის დოკუმენტში მათი განერის გარეშე.

მნიშვნელოვანი ხარვეზები გამოიკვეთა გეგმით დასახული მიზნების მისაღწევად სრულყოფილი და ადეკვატური ამოცანების/ინდიკატორების განსაზღვრის კუთხით.

სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი მიზანია ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობის გაზრდა. მის მიღწევას ემსახურება 1-ლი ამოცანა, რომელიც ითვალისწინებს ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერებას. ამის დასადასტურებლად შერჩეულია ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც ბიუჯეტი იგეგმება საშუალოვადიანი პერიოდით: მასში თითოეული პოლიტიკის გავლენა მოცემულია დასაგეგმი და მომდევნო სამი წლისთვის. სამოქმედო გეგმაში ეს ნაწილი კიდევ უფრო დავიწროებულია და მდგრადობის დასადასტურებლად მოყვანილია ახალი პოლიტიკის გავლენის ასახვა BDD დოკუმენტში. დასახელებული ამოცანისა და მიზნის მისაღწევად BDD დოკუმენტის ინდიკატორად მოყვანა გამოსადეგობისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით საეჭვოა რამდენიმე გარემოების გამო. პირველ რიგში, აღსანიშნავია ამ დოკუმენტის შექმნის პროცესი: მომდევნო ოთხი წლისთვის პროგნოზების შემუშავება იწყება მიმდინარე წლის დასაწყისში, როდესაც მტკიცდება BDD დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ მთავრობის დადგენილების პროექტი. ამ პროექტით განისაზღვრება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წარმოსადგენი ინფორმაციის ნუსხა და ვადები. შემდეგ ეტაპზე, მაისის თვეში, იგი წარედგინება მთავრობას და პარლამენტს. სექტემბრამდე კიდევ მუშავდება დოკუმენტი. შესაძლოა, შეიცვალოს პროგნოზები. ოქტომბრიდან კი იგი განიხილება პარლამენტში ბიუჯეტის შესაბამის პროექტთან ერთად. მიუხედავად იმისა, რომ BDD დოკუმენტში პროგნოზები 4

წელზე გაიწერება, მისი გადამუშავება და წარდგენა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ყოველწლიური პროცესია. ამდენად, პროგნოზების სიმუსტის დადგენა მასზე დაყრდნობით თითქმის შეუძლებელია: იგი შემუშავების პროცესში იმდენად ხშირ და ინტენსიურ ცვლილებას ექვემდებარება, რომ არარეალურია მომდევნო წლების პროგნოზის სიმუსტის განსაზღვრა. აქედან გამომდინარე, BDD დოკუმენტის შემუშავების არსებული პროცედურები საფრთხეს უქმნის ამოცანის - საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერების - შესრულებას. ეს ტენდენცია კი, თავის მხრივ, მის თითოეულ აქტივობას აშორებს მთავარ მიზანთან - გაიზარდოს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობა.

საშუალოვადიანი დაგეგმვის ჩარჩოს ხარისხთან დაკავშირებით საყურადღებოა OECD/SIGMA-ს მიერ საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებით შემუშავებული საჯარო მმართველობის პრინციპები და მათი ინდიკატორები.²¹ 1-ლი პრინციპი სწორედ BDD დოკუმენტის ხარისხსა და მის შემადგენელ კომპონენტებს ეხება. მან უნდა უზრუნველყოს საშუალოვადიანი დაგეგმვის ფარგლებში შემოსავლებისა და ხარჯების გეგმის სანდოობა; ის უნდა ადგენდეს უმაღლესი სახელმწიფო დანებსებულებებისთვის ყოველწლიურ მაქსიმუმს/ზღვარს (მათ შორის, ხარჯებისთვის), რომლიდან გადაცდომაც არ უნდა იყოს 2%-ზე მეტი.²² აქედან გამომდინარე, BDD დოკუმენტის, როგორც საშუალოვადიანი დაგეგმვის ჩარჩოს ხარისხის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, სამოქმედო გეგმამ გაითვალისწინოს დასახელებული კომპონენტებიც, მისი მონიტორინგი კი საშუალება იქნება ამ წესების დაცულობის გასაკონტროლებლად.

დაგეგმილსა და რეალურად მიღებულ შემოსავლებს (განეულ ხარჯებს) შორის სხვაობა ერთ-ერთი გამოწვევაა ქვეყნისთვის. თითქმის ყოველი საბიუჯეტო წლის ბოლო კვარტალსა ან თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში შედის ცვლილებები (უმეტესად, ეს პროექტი მომავალი წლის ბიუჯეტის პარალელურად განიხილება). შედეგად, თანხები მოდიფიცირდება და ნაწილდება უწყებებს შორის ხარჯების/შემოსავლების წლის ბოლოს არსებული სურათის გათვალისწინებით,²³ რაც პროგნოზების ხარვეზზე მიუთითებს. ამის გამოსასწორებლად, პირველ რიგში, აუცილებელია, სამოქმედო გეგმის დონეზე გაიწეროს მისი კონტროლის მექანიზმები, დადგინდეს პროცენტული ზღვრები, რომლის ფარგლებსაც არ უნდა გადააჭარბოს სხვაობამ დაგეგმილსა და

²¹ OECD/SIGMA, Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, May, 2018, pp. 173-174, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bsXHRM>, განახლებულია: 21.05.2021.

²² *Ibid.*

²³ მაგალითად, იხ. „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი და განმარტებითი ბარათი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3v8DpEU>, განახლებულია: 21.05.2021; აგრეთვე „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი და განმარტებითი ბარათი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3v8DpEU>; განახლებულია: 21.05.2021.

რეალურ შედეგს შორის. ეს უზრუნველყოფს წლიური შემოსავლებისა და ხარჯების სანდოობას, რომელიც OECD/SIGMA-ს მე-2 პრინციპით არის მოთხოვნილი.²⁴

მე-2 ამოცანის - ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაძლიერების მიზანია მაკროეკონომიკური სტაბილურობა. იგი მეტწილად მოიცავს სახელმწიფო სანარმოების რეფორმას, კორპორაციული მართვის დამკვიდრებას და ანგარიშგებას. რისკები, რომელთა წინაშეც სახელმწიფო შეიძლება აღმოჩნდეს, არ ამოიწურება მხოლოდ სახელმწიფო სანარმოების რეფორმით. ფისკალური რისკები, გარდა სახელმწიფო სანარმოებისა, ასევე, მოიცავს ისეთ რისკებს, როგორცაა მთავრობის ვალი, საპროცენტო განაკვეთები, მშპ-ის საპროგნოზო მოცულობა, გაცვლითი კურსის ცვლილება, ინფლაცია.²⁵ სახელმწიფო სანარმოები ერთ-ერთი ნაწილია იმ ფისკალური რისკებისა, რომელთა გაუთვალისწინებლობა მნიშვნელოვნად შეუშლის ხელს მაკროეკონომიკური სტაბილურობას.²⁶

სახელმწიფო სანარმოებთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ ფინანსთა სამინისტრომ 2020 წლის აპრილში დაასრულა სახელმწიფო სანარმოთა სექტორიზაცია, რის შედეგადაც 52 სანარმო მიეკუთვნა სახელმწიფო კორპორაციების (Public Corporations), ხოლო 183 სანარმო - სამთავრობო სექტორს (General Government).²⁷ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) საჯარო ფინანსების სტატისტიკისა (GFSM 2014) და საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოებში წარმოდგენილი განმარტებების მიხედვით, მთავრობის ვალი უნდა მოიცავდეს სამთავრობო სექტორის სანარმოებად კლასიფიცირებულ სახელმწიფო სანარმოთა ვალდებულებებს. „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიხედვით კი, მთავრობის ვალის მოცულობა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო სანარმოების ვალდებულებებს. შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტროს მთავრობის ვალის გაანგარიშებაში არ აქვს აღრიცხული სამთავრობო სექტორის სანარმოებად კლასიფიცირებული სახელმწიფო სანარმოების ვალდებულებები.²⁸ გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო სერვისების გამწევი სანარმოების ფინანსები არ არის მოქცეული ხაზინის ერთიან სისტემაში, რაც საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) სისტემის შესახებ სრული სურათის შექმნას უშლის ხელს.²⁹ მნიშვნელოვანია, გეგმის

²⁴ OECD/SIGMA, Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, May, 2018, p. 179.

²⁵ ინტერვიუ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის წარმომადგენლებთან.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი, სახელმწიფო სანარმოები, PPP პროექტები, სტიქიური მოვლენები, 2020 წლის ნოემბერი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, გვ. 6. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3401e5X>, განახლებულია: 21.05.2021.

²⁸ ინტერვიუ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის წარმომადგენლებთან.

²⁹ *Ibid.*

მეორე ამოცანამ ეს გამოწვევაც გაითვალისწინოს და მისი გამოსწორების ნაბიჯები განსაზღვროს.

მე-3 ამოცანასთან დაკავშირებით ღია ბიუჯეტის ინდექსთან მეტი შესაბამისობისთვის აუცილებელია დამატებითი ღონისძიებების დაგეგმვა. მხოლოდ ხელმისაწვდომობის მექანიზმების შემოღება ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა ჩართულობას, თუ ჩართულობის ხარისხის გადამონშება არ მოხდება. გარდა ამისა, გეგმის მიხედვით, ამ პროცესის მიზანია ანგარიშვალდებულების გაზრდა. მის მისაღწევად კი გეგმას აკლია ისეთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი, როგორცაა დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ ბიუჯეტის შესრულებაზე ზედამხედველობა, რაც გათვალისწინებულია ღია ბიუჯეტის კვლევაში ერთ-ერთ რეკომენდაციად.³⁰ მოქალაქეთა მონაწილეობის გასაუმჯობესებლად პასუხისმგებელმა ორგანომ ორიენტირი უნდა აიღოს აგრეთვე ფისკალური გამჭვირვალობის გლობალური ინიციატივის (The Global Initiative for Fiscal Transparency - GIFT) პრინციპებზე.³¹

გეგმა არ შეიცავს არც სახელმწიფო შესყიდვების სეგმენტს. საჯარო მმართველობის რეფორმაში შესყიდვების ნაწილზე განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია OECD/SIGMA-ს ანგარიშებსა და პრინციპებში.³² იგივე ითქმის საჯარო ფინანსების ხარჯვის შიდა და გარე ზედამხედველობის (აუდიტის) მექანიზმებზე.³³ ამ საკითხების გეგმაში მოქცევა უზრუნველყოფს შესაბამისი პროცედურების გამჭვირვალობას (მათ შორის, კერძო-საჯარო პარტნიორობის (PPP) პროექტების მონაწილეთა შერჩევის პროცედურების დახვეწა, ვადების განსაზღვრა, რომლის აუცილებლობას თავად სსიპ - საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოც აღიარებს³⁴), მოქალაქეთა ხელმისაწვდომობასა და სანდოობას.³⁵

აუცილებელია, საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში შემონშდეს ვალის მენეჯმენტის ხარისხიც.³⁶ მთლიან შიდა პროდუქტთან ვალის მიმართების 60%-

³⁰ „Open Budget Survey 2019“, Georgia.

³¹ Principles of Public Participation in Fiscal Policies, Global Initiative for Fiscal Transparency, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3oBOoUS>, განახლებულია: 21.05.2021.

³² Public financial management, public procurement and external audit, OECD/SIGMA, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3d3Tknc>, განახლებულია: 21.05.2021; იხ. აგრეთვე - Methodological Framework of the Principles of Public Administration, Mai, 2019, OECD/SIGMA, pp. 218-249. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/326nzhb>, განახლებულია: 21.05.2021; ასევე - OECD/SIGMA, Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, May, 2018.

³³ Methodological Framework of the Principles of Public Administration, Mai, 2019, OECD/SIGMA, pp. 203-218, 253-260.

³⁴ „წლიური ანგარიში 2020“, სსიპ - საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/342bMkP>, განახლებულია: 21.05.2021.

³⁵ Methodological Framework of the Principles of Public Administration, Mai, 2019, OECD/SIGMA, p. 207.

³⁶ Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, May, 2018, p. 186.

იანი ზღვრის³⁷ კონტროლის მექანიზმების სამოქმედო გეგმაში მოქცევა და მისი მონიტორინგი საშუალებას მისცემს პასუხისმგებელ ორგანოს, შეამციროს ვალის მაქსიმალურ ზღვართან მიახლოების ტენდენცია.³⁸

ამდენად, ამოცანები უნდა პასუხობდეს არსებულ გამოწვევებს და ემსახურებოდეს დასახული მიზნების მიღწევას. გეგმამ მხოლოდ ისეთი ამოცანები და აქტივობები არ უნდა გაითვალისწინოს, რომელთა შესრულება პასუხისმგებელი უწყებისთვის მიმდინარე საქმიანობის ნაწილია. მან ყურადღების მიღმა არ უნდა დატოვოს ამბიციური ამოცანები, რეალური პრობლემები და თანმიმდევრულად დაგეგმოს მათთან გამკლავების თითოეული აქტივობა და ინდიკატორი.

3.2. სამოქმედო გეგმის შეფასება

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მე-5 სფეროს - საჯარო ფინანსების მართვის სტრუქტურა, ამოცანების, აქტივობებისა და ინდიკატორების ფორმულირება, წინა წლებთან შედარებით, გაუმჯობესდა. ამის მიუხედავად, გამოიკვეთა შემდეგი ხარვეზები:

- ◆ გეგმის 1-ლი ამოცანის 1-ლი ინდიკატორია „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) ხარისხი“. ეს დოკუმენტი წარმოადგენს ქვეყნის განვითარების ძირითად გეგმას, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ (მოშავალი 4 წლის, მიმდინარე და გასული წლებისთვის).³⁹ აღსანიშნავია, რომ ინდიკატორის ფორმულირება - „BDD დოკუმენტის ხარისხი“ ვერ გამოხატავს ზუსტად იმ კრიტერიუმს, რომელიც უნდა მიანიშნებდეს ამოცანის შესრულებაზე. მხოლოდ გავლენების ასახვაში არ გამოიხატება დოკუმენტის ხარისხი. შესაბამისად, ინდიკატორის დასახელებაში უნდა მიეთითოს „*არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის პროგნოზირება დასაგეგმ და მომდევნო 3 წელზე*“. ეს ფორმულირება, თავის მხრივ, წარმოაჩენს განსხვავებას საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლებს შორის და პირდაპირ კავშირშია ბიუჯეტის საშუალოვადიან დაგეგმვასთან;

³⁷ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

³⁸ მაგალითად, 2020 წელს ეს მაჩვენებელი 58% იყო. იხ. „სახელმწიფო ვალი მშპ-ის 58%-მდე იზრდება - ლიმიტი 60%-ია“, საინფორმაციო პორტალი „Business Media Georgia“, 02.06.2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3fwjXqo>, ზოგიერთი ექსპერტის მოსაზრებით კი, მისმა ზღვარმა 2021 წელს, შესაძლოა, 60.1%-ს მიაღწიოს. იხ. „მშპ/სავაერო ვალი - 60% სსფ-ს სტანდარტში კლებს“, საინფორმაციო პორტალი „Georgian Business Consulting“, <http://gbc.ge/index.php?m=home&newsid=117254>, განახლებულია: 21.05.2021.

³⁹ სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში, გვ. 38.

- ◆ სამოქმედო გეგმის 1-ლი ამოცანის 1-ლი ინდიკატორის სამიზნე მაჩვენებლის მიხედვით, 2020 წელს მიღებული „BDD ნათლად უნდა ასახავდეს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ, არანაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე“. საყურადღებოა, რომ ინფორმაციის „ნათლად“ ასახვის მოთხოვნა არ შეესაბამება ე.წ. S.M.A.R.T. კრიტერიუმს, ვინაიდან იგი შეფასებითი კატეგორიაა, რის გამოც შეუძლებელია მისი ობიექტური გაზომვა. ამის ნაცვლად, ინდიკატორის ფორმულირებაში არსებული და ახალი პოლიტიკის გავლენასთან მიმართებით BDD-ში უნდა მიეთითოს კონკრეტული თანხები თითოეული დაგეგმილი მიმართულების მიხედვით, მათ შორის, პროგნოზები დასაგეგმ და მომდევნო 3 წელზე;
- ◆ 1-ლი ამოცანის 1-ლ აქტივობად განსაზღვრულია „არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაციის ანალიზი“, ხოლო მის ერთ-ერთ ინდიკატორად მითითებულია არანაკლებ 4 პილოტი სამინისტროს არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაციის მომზადება და ასახვა BDD-ში. იმ აქტივობის შესრულების რეალურად დადგენა, რომელიც ინფორმაციის ანალიზში გამოიხატება, შეუძლებელია (არ არის გამოშვადი). საჭიროა, აქტივობად გაიწეროს ისეთი ღონისძიება, რომლის შესრულების დადასტურება შესაძლებელი იქნება მისივე ინდიკატორების მეშვეობით. მაგალითად, აქტივობა შეიძლება იყოს არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაციის შეგროვება. რაც შეეხება მის ინდიკატორს, ფორმულირება გამოხატავს თავად აქტივობის შედეგს, რაც არ არის სწორი მიდგომა. ამის ნაცვლად, ინდიკატორად, შეხვედრების ჩატარებასთან ერთად, შესაძლოა, გაიწეროს შემდეგი ფორმულირება: „შესაბამისი საპილოტე სამინისტროებიდან მოთხოვნილ ინფორმაციაში მითითებულია ახალი პოლიტიკის მიმართულებებზე“;
- ◆ 1-ლი ამოცანის 1-ლ აქტივობას აქვს ინდიკატორი, რომელიც გულისხმობს შეხვედრების ჩატარებას პილოტი სამინისტროების პოლიტიკის განმახორციელებელი და საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტების წარმომადგენლებთან. ეს ინდიკატორიც არ არის გამოშვადი, რადგან არ არის მითითებული, რამდენი შეხვედრა და რამდენ პირთან უნდა გაიმართოს. მნიშვნელოვანია, გეგმაში მიეთითოს კონკრეტული რაოდენობები, რაც შესრულების გაზომვის საშუალებას გააჩენს. ამ ხარვეზის გამო, წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისთვის გასაზომად შემუშავდა ალტერნატიული ინდიკატორი, რომელმაც გაითვალისწინა არანაკლებ 1 შეხვედრა ოთხი პილოტი სამინისტროს პოლიტიკის განმახორციელებელი და საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტების თითო წარმომადგენელთან მაინც;
- ◆ 1-ლი ამოცანის მე-2 აქტივობაა „ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზების გაუმჯობესება“. ეს ფორმულირება ზოგადია და გამოხატავს თავად ამოცანას, რომელსაც კონკრეტული აქტივობები უნდა ემსახურებოდეს. მის ნაცვლად უნდა იყოს ისეთი

ხელშესახები ღონისძიება/ქმედება, რომლის შესრულებაც ცალსახად დადასტურდება და არ იქნება შეფასებითი კატეგორია. ამ შემთხვევაში აქტივობის არსს უფრო გამოხატავს მის ინდიკატორად მითითებული ფორმულირება: „მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზი და პროგნოზი საერთო წონასწორობის დინამიკურ-სტოქსტიკური (DSGE) მოდელის გამოყენებით.“ ამ მოდელის მიზანია, აღწეროს ეკონომიკის განვითარების დინამიკა სხვადასხვა მიკროეკონომიკური გადაწყვეტილების ინტერაქციის ანალიზის გზით.⁴⁰ შესაბამისად, მისი შესრულება დადასტურებადია. გარდა ამისა, ამ აქტივობის დადასტურების წყაროდ გეგმაში მითითებულია სამინისტროს ვებგვერდზე DSGE მოდელის დეტალური აღწერის გამოქვეყნება. ეს თავისთავად ვერ დაადასტურებს, რომ იგი ნამდვილად გამოიყენება მაკროეკონომიკური ფისკალური ინდიკატორების ანალიზისა და პროგნოზისთვის. ის შეიძლება მიეთითოს აქტივობის ერთ-ერთ ინდიკატორად, ხოლო მოდელის გამოყენების დადასტურების წყარო იქნება BDD დოკუმენტი ან რეგულაციური საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიში, რომლის მიხედვითაც, ფინანსთა სამინისტრო მართლაც ამ მოდელს იყენებს მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზისა და პროგნოზისთვის;

- ◆ ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობისთვის (მე-2 ამოცანა) სამოქმედო გეგმაში მითითებულია მხოლოდ ერთი ინდიკატორი: „სახელმწიფო სანარმოთა წილი, რომელსაც ფარავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი“. ფისკალური რისკები, თავისი არსით, არის „ფისკალური შედეგების ბიუჯეტით ან სხვა სახის პროგნოზებით განსაზღვრული შედეგებიდან შესაძლო გადახრა, რაც შეიძლება გამომწვეული იყოს მაკროეკონომიკური შოკების და პირობითი ვალდებულებების რეალიზაციის მოთხოვნით.“⁴¹ მათი წყარო, შესაძლოა, იყოს ისეთი მაკროეკონომიკური ცვლადების გაუთვალისწინებელი მერყეობა, როგორიცაა (მაგალითად) გაცვლითი კურსის დაცემა.⁴² მნიშვნელოვანი ფაქტორია აგრეთვე პირობითი ვალდებულებების წარმოშობა როგორც ბანკების მიმართ საბანკო კრიზისების დროს, ისე სახელმწიფო ან/ და კერძო სექტორის მიმართ.⁴³ სამოქმედო გეგმაში ფისკალური რისკების მართვისთვის მხოლოდ ერთი ინდიკატორის განწერა ართულებს ამოცანის მიზნის მიღწევას - მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფას. ამისთვის მნიშვნელოვანია, გეგმაში რისკების მართვის ეფექტიანობისთვის სხვა ინდიკატორებიც გაითვალისწინოს, განსაკუთრებით ისინი, რომლებიც ქვეყნისთვის კონკრეტულ პერიოდში გამომწვევას წარმოადგენს;

⁴⁰ Dynamic Stochastic General Equilibrium, International Encyclopedia of Housing and Home, 2012, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3t8sASi>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁴¹ მუჩიაშვილი, მ, ფისკალური სტატისტიკა, დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, 2018, გვ. 116, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3dTavBi>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

- ◆ აქტივობის შედეგის ინდიკატორად თავად აქტივობის შედეგია მითითებული მე-2 ამოცანის სამივე აქტივობაში, რაც ასევე არასწორი მიდგომაა. გარდა ამისა, ამ ამოცანის აქტივობების ინდიკატორები მიუთითებს შესაბამისი ნორმატიული აქტების დამტკიცებაზე ფინანსთა მინისტრის ან მთავრობის მიერ. გამომდინარე იქიდან, რომ ნორმატიული აქტის გამოსაცემად აუცილებელია პირდაპირი საკანონმდებლო ჩანაწერი, პირველ რიგში, კანონში უნდა არსებობდეს კანონქვემდებარე აქტისთვის სამართლებრივი საფუძველი, სადაც პირდაპირ მიეთითება ამ აქტის გამომცემი ორგანო. სამოქმედო გეგმაში აქტივობის შედეგის ინდიკატორად ორი ალტერნატიული სუბიექტის - მთავრობის და სამინისტროს მითითება აზრს მოკლებულია. თავიდანვე უნდა იყოს ცნობილი, კონკრეტულ ნორმატიულ აქტს აღმასრულებელი ხელისუფლების რომელი ორგანო დაამტკიცებს, ეს კი მათი კომპეტენციიდან გამომდინარე უნდა განისაზღვროს;
- ◆ მე-2 ამოცანის 1-ლ აქტივობას ერთ-ერთ ინდიკატორად განერილი აქვს „საკითხის სახელმძღვანელო პრინციპების“ შემუშავება ფინანსთა სამინისტროს მიერ. პირველ რიგში, არ ჩანს, ეს პრინციპები სახელმწიფო სანარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგიის ნაწილია თუ ცალკე აქტით მტკიცდება. გარდა ამისა, თავად პრინციპების შემუშავება არ არის გაზომვადი და დადასტურებადი კრიტერიუმი, თუ იგი რაიმე სამართლებრივი აქტის სახეს არ მიიღებს; შემუშავებად შეიძლება ჩაითვალოს აქტის როგორც პირველადი, ისე საბოლოო ვერსია, რომელსაც მხოლოდ დამტკიცება სჭირდება. ეს კი აქტივობის შესრულების ეტაპის შემონშემბას ართულებს. ასევე აუცილებელია, გადაფარვის გამოსარიცხად ინდიკატორები ერთმანეთისგან დეტალურად გაიმიჯნოს;
- ◆ მე-2 ამოცანის მე-3 აქტივობის ინდიკატორად მითითებულია შემდეგი: „ანგარიშგების მოთხოვნები დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის ან ფინანსთა მინისტრის შესაბამისი ნორმატიული აქტით“. „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, სუბიექტი (გარდა ა(ა)იპ-ისა) ვალდებულია, მისთვის ამ კანონით დადგენილი ფინანსური ანგარიშგება, მმართველობის ანგარიშგება, სახელმწიფოს მიმართ განხორციელებული გადახდების შესახებ ანგარიშგება და აუდიტორული დასკვნა, ერთად, დაუყოვნებლივ, მაგრამ არაუგვიანეს საანგარიშგებო პერიოდის მომდევნო წლის 1-ლი ოქტომბრისა, წარუდგინოს ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურს მის მიერ დადგენილი წესით.⁴⁴ შესაბამისად, ანგარიშგების მოთხოვნები უკვე მოცემულია კანონში და ბუნდოვანია, სხვა რა შეიძლება დაწესდეს კანონქვემდებარე აქტით, მით უმეტეს, რომ ამ საკითხის დელეგირებას საკანონმდებლო აქტი არ ითვალისწინებს;

⁴⁴ „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

- ◆ გეგმის ერთ-ერთი ამოცანა ითვალისწინებს სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს, როგორცაა მათი კორპორატივაციის სტრატეგიის შემუშავება და ამ საწარმოთა იდენტიფიცირება საზოგადოებრივი ინტერესის საწარმოებად (ამოცანა 5.2.). თუმცა, გამორჩენილია ამ სფეროსთვის დამახასიათებელი საკვანძო საკითხი. სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმები კვლავ არ არის განსაზღვრული;
- ◆ მე-3 ამოცანის შედეგის ინდიკატორის საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლებად მოყვანილია მხოლოდ მოქალაქეთა ჩართულობის ქულა ღია ბიუჯეტის კვლევიდან, მაშინ, როცა თავად ამოცანაც და ინდიკატორიც მიუთითებს გამჭვირვალობის გაზრდაზე. მართალია, მოქალაქეთა ჩართულობის ნაწილში უფრო მეტი სამუშაო გასაწევი (ქულა საკმაოდ დაბალია - 28/100), მაგრამ ამოცანის შესრულების დასადასტურებლად მნიშვნელოვანია გამჭვირვალობის ქულის მოყვანა, ასევე ღია ბიუჯეტის კვლევით გათვალისწინებული მესამე კრიტერიუმის - საბიუჯეტო ზედამხედველობის მაჩვენებლის შეფასებაც;
- ◆ მე-3 ამოცანის ორივე აქტივობის შედეგის ინდიკატორები არასაკმარისია იმის დასადასტურებლად, რომ მოქალაქეებს ნამდვილად აქვთ ინფორმაცია საბიუჯეტო პროცესის შესახებ და ისინი მონაწილეობენ ბიუჯეტის დაგეგმვაში. დოკუმენტაციის ხელმისაწვდომობასა და შესაბამისი პორტალების შექმნასთან ერთად, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს იმის დადასტურების შესაძლებლობაც, რამდენი მომხმარებელი ნახავს გამოქვეყნებულ დოკუმენტებს, დაარედაქტირებს ან კომენტარს ასახავს მასში. ასევე მნიშვნელოვანია გამოკითხვა, რამდენ მოქალაქეს აქვს ინფორმაცია ამ დოკუმენტების შესახებ და რამდენი იყენებს მათ. შესაბამისად, ამგვარი მექანიზმების გარეშე გეგმაში მოცემული მე-3 ამოცანის შედეგის ინდიკატორები მხოლოდ ქმნის შესაძლებლობას იმავე ამოცანის მიზნის მისაღწევად, თუმცა მათი გამოყენებისა და ქმედითობის შესაფასებლად აღარაფერს ამბობს, რაც ამ ამოცანის ხარვეზია;
- ◆ სახელმწიფო ხარჯები და ანგარიშვალდებულების (PEFA-ს) დოკუმენტის გამოცემა საქართველოსთან მიმართებით წინა შეფასებიდან 4 წლის შემდეგ არის დაგეგმილი (ანუ, 2021 წლისთვის). შესაბამისად, ის შეაფასებს წინა 4 წლის მდგომარეობას. ბოლო შეფასება საქართველოსთან მიმართებით 2018 წელს გამოქვეყნდა და წინა 4 წელს შეეხებოდა. შესაბამისად, 2018 და მომდევნო წლების შეფასების დოკუმენტი 2020 წელზე ადრე ვერ გამოიცემა; 2019 წელს დამტკიცებული სამოქმედო გეგმის შექმნის დასაწყისშივე იყო ცნობილი, რომ PEFA-ს დოკუმენტის გამოქვეყნება 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მოქმედების დასრულებისა და მისი მონიტორინგის პერიოდს ვერ დაემთხვეოდა. ამდენად, გაუმართლებელია უშუალოდ ამ დოკუმენტის მითითება ინდიკატორად, ვინაიდან ამოცანების შესრულების შეფასება ობიექტურად შეუძლებელია (1-ლი ამოცანა). მის ნაცვლად

უნდა მიეთითოს PEFA-ს მეთოდოლოგიაში არსებულ კონკრეტულ ინდიკატორზე დაყრდნობით შემუშავებული თვითშეფასების ანგარიში. ეს დააზღვევდა PEFA-ს ვალიდაციის დოკუმენტის დაგვიანებით გამოცემით გამოწვეულ შესაძლო რისკებს. იგივე ითქმის ღია ბიუჯეტის ინდექსზეც (მე-3 ამოცანა), რომელიც 2-ნლიანია და მონიტორინგის მიზნებისთვის შესაფასებელი სამოქმედო გეგმის მოქმედების ნლებს არ ემთხვევა;

- ◆ 2019-2020 წლის სამოქმედო გეგმა უმეტესად ითვალისწინებს მე-2 წლის ბოლო კვარტალში შესასრულებელ აქტივობებს (7 აქტივობიდან 5-ის შესრულება 2020 წლის IV კვარტალზე, დანარჩენი 2 კი სრულად ორივე წელზეა განერილი), რის გამოც შუალედურ პერიოდში შეუძლებელია მათი შესრულების მდგომარეობის შეფასება. ისეთ აქტივობებთან მიმართებით, რომლებიც თავისი შინაარსით რამდენიმე საფეხურს მოიცავს, შესრულების ვადა უნდა განანილდეს რამდენიმე კვარტალზე, რაც პასუხისმგებელ ორგანოს მიმდინარეობის პროცესში ხარვეზების აღმოფხვრისა და გეგმის მოქმედების დასრულებამდე მათი გამოსწორების საშუალებას მისცემს;
- ◆ მე-2 ამოცანის შესრულებასთან დაკავშირებულ რისკად გათვალისწინებულია ფისკალური რისკების დოკუმენტში სახელმწიფო სანარმოების ასახვის მიზნით „ინფორმაციის დაგვიანებით მიღება/ვერმიღება“. ეს რისკი ობიექტურად ვერ გამოდგება ამოცანის სამიზნე მაჩვენებლის მიუღწევლობის გასამართლებლად, ვინაიდან პასუხისმგებელ უწყებას სამოქმედო გეგმის შესრულების გზით პოლიტიკის განხორციელებისთვის უნდა ჰქონდეს საკმარისი ბერკეტები, ხოლო სახელმწიფო სანარმოების შესახებ ინფორმაციის მოპოვების შეუძლებლობა ოპერაციულ დონეზე არაეფექტიანობის მაჩვენებელი უფროა, ვიდრე ამოცანის შესრულებისას გამოვლენილი გაუთვალისწინებელი გამონწვევა.

ამგვარად, PAR-ის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებაში 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის არაერთი ხარვეზი გამოიკვეთა. მათ პირდაპირი გავლენა აქვთ არა მხოლოდ თითოეული აქტივობისა და შედეგის ინდიკატორების შესრულების სტატუსზე, არამედ ამოცანებისა და მიზნების მიღწევაზეც. არასწორად დაგეგმილი აქტივობები იწვევს მათ გადატანას შემდგომ სამოქმედო გეგმებში, რაც ხელს უშლის საერთო პროგრესის მიღწევას. შესაბამისად, წარმოდგენილი ხარვეზები და შემოთავაზებული რეკომენდაციები გეგმის შემუშავების დროს უნდა გაითვალისწინოს მთავრობამ. ამ შემთხვევაში გეგმის მონიტორინგი ბევრად გაადვილდება და პროგრესიც თვალსაჩინო გახდება.



4. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების მონიტორინგი

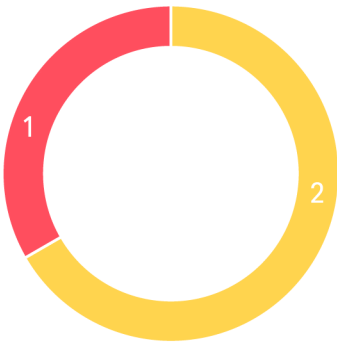
საჯარო მმართველობის რეფორმის მე-5 სფერო მიზნად ისახავს საჯარო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებული პროცესების გაუმჯობესებას და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებას. სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს:

- (1) საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერებას;
- (2) ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაზრდას;
- (3) საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფას.

შესაბამისად, სამოქმედო გეგმა მოიცავს 3 ამოცანას, ხოლო მათ ფარგლებში - 7 აქტივობას და 13 ინდიკატორს (მათ შორის, 4 - ამოცანის, 9 კი - აქტივობის შედეგის ინდიკატორი). აქტივობების ძირითადი ნაწილის შესრულება 2020 წლისთვის არის გათვალისწინებული, თუმცა ზოგიერთი ვადაზე ადრე, 2019 წელსვე დასრულდა.

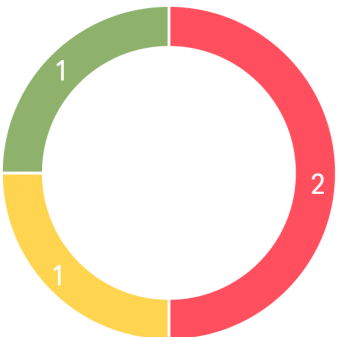
სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულების 3 ამოცანიდან ორი მეტწილად შესრულდა, ხოლო ერთის შესრულების დადგენა შეუძლებელი აღმოჩნდა. ამოცანების შედეგების 4 ინდიკატორიდან 1 სრულად შესრულდა, 1 - მეტწილად, 2-ის შესრულების შემონგება აქაც ვერ მოხერხდა.

ამოცანების შესრულების შედეგები



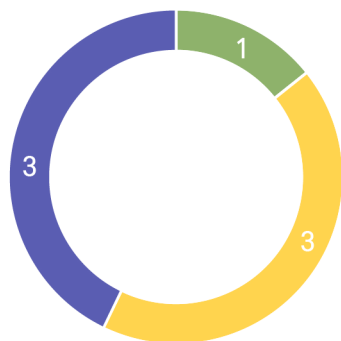
- მეტწილად შესრულდა
- შეუძლებელია შემოწმება

ამოცანების ინდიკატორების შესრულების შედეგები



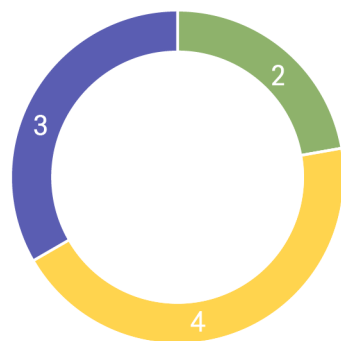
- შეუძლებელია შემოწმება
- მეტწილად შესრულდა
- სრულად შესრულდა

სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებაში მონიტორინგის პერიოდში 7 აქტივობიდან 1 - სრულად, 3 - მეტწილად, 3 კი ნაწილობრივ შესრულდა. აქტივობების შედეგების 9 ინდიკატორიდან 2 სრულად შესრულდა, 4 - მეტწილად, 3 - ნაწილობრივ.



აქტივობების შესრულების შედეგები

- სრულად შესრულდა
- მეტწილად შესრულდა
- ნაწილობრივ შესრულდა



აქტივობების ინდიკატორების შესრულების შედეგები

- სრულად შესრულდა
- მეტწილად შესრულდა
- ნაწილობრივ შესრულდა

ამოცანა 5.1: ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, საშუალოვადიანი დაგეგმვის ვალდებულების გაძლიერება

საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებული გადანწყვეტილებები თავისი შედეგებით, უმეტეს შემთხვევაში, წლიურ საბიუჯეტო ციკლს სცდება, რის გამოც საბიუჯეტო პროგნოზების ერთ წელზე განერა სწორი ფისკალური დაგეგმვისთვის ეფექტიანი არ არის. შესაბამისად, აუცილებელია ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა (MTBF - Medium Term Budget Framework), რაც ასახავს ურთიერთკავშირს დასრულებულ საბიუჯეტო ვალდებულებებსა და ახალი პოლიტიკის მიმართულებებს შორის.⁴⁵

კარგად შემუშავებული MTBF უნდა ასახავდეს გასული საბიუჯეტო ვალდებულებების გავლენას, ასევე მომავალში აღებულ ვალდებულებებსა და ახალი პოლიტიკის ღონისძიებების შედეგების კავშირს.⁴⁶ MTBF-ის გაძლიერება კი, საბოლოოდ, ხელს უწყობს ეფექტიანი ინსტიტუციური რეფორმების გატარებას, გადასახდევლების დაგეგმვისა და, ზოგადად, ბიუჯეტირების პროცესის სრულყოფას.⁴⁷

საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 1-ლი ამოცანის მიზანიც სწორედ ბიუჯეტის ეფექტიანობის გაზრდაა ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერების გზით. ეს უზრუნველყოფს მიმდინარე ფისკალური პოლიტიკის შედეგების მეტ სიცხადეს და მის შესაბამისობას მთავრობის საშუალოვადიან მიზნებთან.⁴⁸ ამდენად, საშუალოვადიანი დაგეგმვა ქმნის მთავრობის შესაძლებლობას, კონკრეტული საბიუჯეტო წლის მიღმა გაათართოს ფისკალური პოლიტიკის ჰორიზონტი.⁴⁹

საშუალოვადიანი პროგნოზების სიზუსტის, სანდოობისა და წლიურ გეგმებთან კავშირების გაძლიერებას ითვალისწინებს აგრეთვე ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2018-2021 წლების სტრატეგია“⁵⁰ და საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ყოველწლიური გეგმები.⁵¹

⁴⁵ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2007), "Public Finances in EMU-2007", pp. 152-154, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ufuLEh>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁴⁶ Monika Sherwood, Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States, European Commission, DISCUSSION PAPER 021 | DECEMBER 2015, p. 18, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3tOMLEd>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁴⁷ საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, გვ. 13.

⁴⁸ *Ibid*, გვ. 12.

⁴⁹ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2007), "Public Finances in EMU-2007", pp. 152-154.

⁵⁰ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021.

⁵¹ იხ. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/5171>, განახლებულია: 21.05.2021.

ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:

1. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) ხარისხი

საბაზისო (2018): BDD ნათლად არ ასახავს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ

სამიზნე (2020): BDD ნათლად ასახავს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ არანაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე

ალტერნატიული სამიზნე მაჩვენებელი: არსებული და ახალი პოლიტიკის გავლენა BDD-ში მოცემულია თანხობრივად და პროგნოზები გაწერილია დასაგეგმ და მომდევნო სამ წელზე, არანაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე

2. მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების სიზუსტე

საბაზისო (2018): სახელმწიფო ხარჯებისა და ანგარიშვალდებულების შეფასება - PEFA (PI-3.1 - შეფასება - A)

სამიზნე (2020): იმავე შეფასების შენარჩუნება

ამოცანის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების, ასევე, ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ.⁵² დოკუმენტი მოიცავს მთავრობის პრიორიტეტებს, გასული და დასაგეგმი წლების მაკროეკონომიკური პარამეტრების ანალიზს და მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელ ძირითად ღონისძიებებს.⁵³ შედეგად, BDD დოკუმენტი არის წლიური ბიუჯეტის პროექტის ერთგვარი ჩარჩო,⁵⁴ რომელიც, იმავედროულად, ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობას ემსახურება.

ამ ამოცანის 1-ლი ინდიკატორის შეფასება ხდება ხარისხობრივად, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე (BDD – Basic Data and Directions) დაყრდნობით. სამოქმედო გეგმის მიხედვით, BDD ნათლად უნდა ასახავდეს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ,

⁵² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 34-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

⁵³ საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, გვ. 19.

⁵⁴ *Ibid.*

არანაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე. როგორც აღინიშნა, ინფორმაციის „ნათლად“ ასახვის მოთხოვნა არ შეესაბამება ე.წ. S.M.A.R.T. კრიტერიუმს, ვინაიდან იგი შეფასებითი კატეგორიაა და შეუძლებელია მისი ობიექტური გამომვა. ამის გამო, მონიტორინგის მიზნებისთვის ამოცანის მიღწევის გასაზომად მონიტორინგის ჯგუფმა შეიმუშავა ალტერნატიული, უფრო გამომვადი სამიზნე მაჩვენებელი. კერძოდ, არანაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე, არსებული და ახალი პოლიტიკის გავლენა BDD-ში მოცემული უნდა იყოს თანხობრივად, თითოეული დაგეგმილი მიმართულების მიხედვით და, ამავე დროს, განერილი უნდა იყოს პროგნოზები მომდევნო სამ წელზეც. ამდენად, წინამდებარე მონიტორინგის ანგარიშში დასახელებული კრიტერიუმით შეფასდება 1-ლი ამოცანის 1-ლი ინდიკატორის შესრულება.

2020 წელს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა „2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“ მთავრობის დადგენილების პროექტი,⁵⁵ რომლითაც განისაზღვრა მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წარმოსადგენი ინფორმაციის ნუსხა და ვადები.⁵⁶ 2021-2024 წლების BDD დოკუმენტის პირველადი ვერსია, რომელიც მოიცავს, მათ შორის, მხარჯავი დაწესებულებებისთვის ასიგნებების და რიცხოვნობის ბღვრულ მოცულობებს, საშუალოვადიან პერიოდში მიენოდა მთავრობას, რომელმაც ეს დოკუმენტი მოიწონა.⁵⁷ BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტი კი მთავრობას და პარლამენტს წარედგინა 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტთან ერთად, 2020 წლის IV კვარტალში.⁵⁸

2021-2024 წლების BDD დოკუმენტი მოიცავს ინფორმაციას მიმდინარე და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ შემდეგი 3 სამინისტროს მაგალითზე: (1) განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის, (2) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის და (3) ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროები.⁵⁹ დოკუმენტში ამ სამინისტროთა ახალი პოლიტიკის 5 მიმართულებაა მოცემული. ეს მიმართულებებია:

1) განათლება: მასწავლებლების პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემა და შრომის ანაზღაურების ზრდა, აგრეთვე „ახალი სკოლის“ მოდელის დანერგვა

⁵⁵ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

⁵⁶ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 თებერვლის N137 დადგენილება „2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

⁵⁷ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 10 ივლისის N1219 განკარგულება.

⁵⁸ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

⁵⁹ 2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/BDD>, განახლებულია: 21.05.2021.

BDD-ში აღნიშნულია, რომ განათლების რეფორმის ფარგლებში 2021 წელს დაგეგმილია მასწავლებელთა პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის მორიგი ეტაპი, რომელიც მოიცავს უფროსი, წამყვანი და მენტორის სტატუსის მქონე მასწავლებლების (39 ათასზე მეტი მასწავლებელი) დანამატების გაზრდას. მითითებულია შესაბამისი თანხებიც.

რაც შეეხება „ახალი სკოლის“ მოდელს, უშუალოდ მასთან მიმართებით BDD ცალკე არ შეიცავს ბიუჯეტზე გავლენის მონაცემებს. დოკუმენტში მითითებულია, რომ საშუალოვადიან პერიოდში ამ მოდელის დანერგვა იგეგმება ქვეყნის მასშტაბით ყველა საჯარო სკოლაში. ჩამოთვლილია რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი სხვადასხვა ინტენსიური აქტივობა. რაც შეეხება ბიუჯეტზე გავლენას და 3 წელზე განაწილებულ პროგნოზებს, ეს ინფორმაცია მოცემულია მასწავლებლების პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემასა და შრომის ანაზღაურების ზრდის მიმართულებასთან ერთად. ამდენად, ამ ნაწილში BDD დოკუმენტი აკმაყოფილებს 2020 წლის ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს: ახალი პოლიტიკის გავლენა მოცემულია თანხობრივად და პროგნოზები, დასაგეგმთან ერთად, განწერილია მომდევნო სამ წელზეც.

2) სოციალური დაცვა - პენსიის ინდექსაცია

BDD-ის მიხედვით, გათვალისწინებულია ასაკით პენსიის ზრდა ყოველწლიურად. მითითებულია თანხები შესაბამისი ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით. დოკუმენტი განსაზღვრავს საშუალოვადიანი პერიოდის ბოლოსთვის სახელმწიფო პენსიის ოდენობასაც, აგრეთვე პროგნოზებს მომდევნო სამ წელზე. შესაბამისად, მიმდინარე და ახალი პოლიტიკის გავლენა მოცემულია თანხობრივად, პროგნოზებიც განწერილია ოთხივე წელზე. ამდენად, BDD ამ ნაწილში აკმაყოფილებს 2020 წლის ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს.

3) ჯანმრთელობის დაცვა: პირველადი და გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების უზრუნველყოფის ახალი მიმართულება - სასწრაფოს ბრიგადების თანამშრომლებისა და ექიმების/ექთნების სამედიცინო დაზღვევის თანადაფინანსება

დოკუმენტის მიხედვით, 2021 წლიდან დაიწყება სასწრაფოს ბრიგადების თანამშრომელთა (4500 თანამშრომელი) და სოფლის ექიმების/ექთნების (3000 სოფლის ექიმი/ექთანა) სამედიცინო დაზღვევის თანადაფინანსება. მითითებულია თანხის ოდენობაც. ამ მიმართულებაზე BDD-ში პროგნოზები განწერილია მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის ნაწილში, პირველადი და გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების უზრუნველყოფის ახალი მიმართულების ფარგლებში. ამდენად, ახალი პოლიტიკის გავლენა მოცემულია თანხობრივად და პროგნოზები განწერილია როგორც დასაგეგმ, ისე მომდევნო სამ წელზე. BDD აქაც აკმაყოფილებს 2020 წლის ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს.

4) შრომა და დასაქმება: შრომის პირობების უსაფრთხოების პოლიტიკის და დასაქმების პოლიტიკის ახალი მიმართულებები

შრომის კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების გათვალისწინებით, შრომის ინსპექტირების ფუნქციების სრულყოფილად განსახორციელებლად ყალიბდება სსიპ - საქართველოს შრომის ინსპექციის სააგენტო. მისი ფუნქციების გათვალისწინებით, BDD-ში განერილია პროგნოზები დასაგეგმ და შემდეგ 3 წელზე. რაც შეეხება დასაქმების ახალ მიმართულებას, ქვეყანაში შრომისა და დასაქმების ხელშეწყობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელების, შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკისა და დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა მექანიზმების მართვის უზრუნველსაყოფად იქმნება სსიპ - დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო. მისი მანდატის ფარგლებშიც დოკუმენტი შეიცავს პროგნოზებს ოთხივე წელზე. ამდენად, ახალი პოლიტიკის გავლენა მოცემულია თანხობრივად და პროგნოზები ორივე ნაწილში განერილია. BDD აკმაყოფილებს 2020 ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს.

5) ეკონომიკური მხარდაჭერის პოლიტიკის ახალი მიმართულებები: საკრედიტო-საგარანტიო სქემა და სამშენებლო სექტორის მხარდაჭერა

საკრედიტო-საგარანტიო სქემა ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ ეკონომიკური მხარდაჭერის პაკეტის მნიშვნელოვანი კომპონენტია.⁶⁰ პროგრამა შემუშავდა პანდემიით გამოწვეული კრიზისის საპასუხოდ, მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის ფინანსებზე წვდომის გაუმჯობესებისა და ეკონომიკის დამატებითი დაკრედიტების ხელშეწყობის მიზნით. ამავე მიზნით შემუშავდა პროგრამა დეველოპერული/სამშენებლო სექტორის მხარდაჭერის გეგმის ფარგლებშიც.

BDD-ის მიხედვით, სახელმწიფოს მიერ დაგეგმილია 2020 წლის ივნის-დეკემბერში აღებული იპოთეკური სესხების (200 ათას ლარამდე) პროცენტის სუბსიდირება გარკვეული პირობებით. მითითებულია ხანგრძლივობა, პროცენტი და სესხის აღების პერიოდი. რაც შეეხება გაანგარიშებას, ეს მიმართულებები დამატებულია ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ეკონომიკური მხარდაჭერის პოლიტიკის ფარგლებში და შეიცავს მხოლოდ 2021 წლის მონაცემებს. როგორც გაირკვა, ასეთი მოკლევადიანი ახალი პოლიტიკის მიმართულება პირველად აისახა დოკუმენტში.⁶¹ შეიძლება ითქვას, რომ BDD ითვალისწინებს ბიუჯეტზე გავლენებს და მიუხედავად 3-წლიანი პროგნოზის არარსებობისა, დოკუმენტი ორივე ნაწილში აკმაყოფილებს 2020 წლის ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს.

ამრიგად, ამ ინდიკატორის განხორციელება დასრულებულია, ხოლო მისი სტატუსია: **სრულად შესრულებული.**

⁶⁰ 2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი.

⁶¹ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.

1-ლი ამოცანის მე-2 ინდიკატორი სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA)⁶² ანგარიშზე დაყრდნობით ფასდება. PEFA-ს შეფასებას სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობები საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ანალიზის პროცესში 2005 წლიდან იყენებენ.⁶³ ამ შეფასების მიზანია ქვეყნის საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) სისტემის ობიექტური ანალიზის მომზადება PEFA-ს ინდიკატორების გამოყენებით,⁶⁴ შედეგად კი, სუსტი მხარეების გამოვლენა და მათი აღმოფხვრა.⁶⁵

PEFA შეიცავს რამდენიმე ბლოკს და თითოეულში - რამდენიმე ინდიკატორს. მე-3 ინდიკატორი აფასებს განსხვავებას თავდაპირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტსა და წლის ბოლოს ფაქტობრივად მიღებულ შემოსავალს შორის,⁶⁶ ხოლო 3.1. ქვეინდიკატორი, რომელიც განსახილველი სამოქმედო გეგმის 1-ლი ამოცანის მიღწევის გასაზომადაა მოხმობილი, გულისხმობს მთლიანი შემოსავლების შესრულებას.⁶⁷

PEFA-ს 2018 წლის ანგარიშის მიხედვით, რომელმაც 2013-2016 წლები შეაფასა, სამოქმედო გეგმაში მოყვანილ ქვეინდიკატორთან მიმართებით საქართველო შეფასებულია საუკეთესო (A) ქულით.⁶⁸ შესაბამისად, სამოქმედო გეგმის სამიზნე ინდიკატორი გულისხმობს იმავე მაჩვენებლის შენარჩუნებას.

PEFA-ს 2016 წლის მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით, A შეფასებისთვის შემოსავლების პროგნოზების შესრულების შედეგები უნდა იყოს 97%-ისა და 106%-ის ფარგლებში. ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიშის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით შესრულდა 91.1%-ით, მათ შორის, გადასახადები - 89.1 %-ით, გრანტები - 144.4 %-ით და სხვა შემოსავლები - 99.2 %ით. თუმცა, სამინისტროს მითითებით, გადახრა გამოწვეულია COVID-19-ის პანდემიით, რისი პროგნოზირებაც შეუძლებელია; ეს გადახრა კი იყო ერთჯერადი და გავლენა არ ექნება შემდეგი წლების პროგნოზების სიმუსტეზე.⁶⁹ ანგარიშის მიხედვით, რეგიონში

⁶² სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) შეფასება შემუშავებულია სხვადასხვა აქტორის მიერ, როგორცაა ევროკომისია, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და მსოფლიო ბანკი. მისი დანიშნულებაა საქართველოში საჯარო ფინანსების რეფორმის განხილვა. იგი აფასებს წინა წლებში განხორციელებული და PEFA-ს შეფასების შემდეგ სახელმწიფოს მიერ გატარებული რეფორმების შედეგად მიღებულ შედეგებს.

⁶³ Jens Kromann Kristensen et al (eds.), PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank Group, 2019, p. 4, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2O947go>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁶⁴ „სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში“, გვ. 1.

⁶⁵ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020.

⁶⁶ „სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში“, გვ. 17.

⁶⁷ *Ibid*, გვ. 18.

⁶⁸ *Ibid*.

⁶⁹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

მომატებული რისკების ფონზე მოსალოდნელია მაკროეკონომიკური საშუალოვადიანი პროგნოზების სიზუსტის გაუარესებაც.⁷⁰

აღსანიშნავია, რომ PEFA-ს დოკუმენტი, რომელიც 2019-2020 წლებს შეაფასებდა, ჯერ არ არის გამოცემული. იგი გამოქვეყნდება, სავარაუდოდ, 2021 წელს და წინა 4 წლის მდგომარეობას ასახავს. ვინაიდან PEFA-ს დოკუმენტი არსებული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ მონაკვეთზე ჯერ არ არსებობს, მონიტორინგის ჯგუფის მიერ **ამ ინდიკატორის გაზომვა შეუძლებელია** შესაფასებელი პერიოდისთვის.

საბოლოოდ, 1-ლი ამოცანის 1-ლი ინდიკატორი სრულად შესრულებულია, მე-2 ინდიკატორის შესრულების შემონემა კი - შეუძლებელი. თუმცა, პასუხისმგებელი უწყების მიერ PEFA-ს მეთოდოლოგიის ფარგლებში გაკეთებული პროგნოზებით, გადახრის მიუხედავად, მომდევნო შეფასებაც, შესაძლოა, იმავე ქულის ფარგლებში იყოს, ან შეიცვალოს მეთოდოლოგია და მან გაითვალისწინოს ქვეყნების წინაშე არსებული გამოწვევა. ვინაიდან ამ ინდიკატორთან მიმართებით მხოლოდ PEFA-ს დოკუმენტია გამოსაცემი, მთლიანი ამოცანა შეიძლება ჩაითვალოს **მეტწილად შესრულებულად**.

რაც შეეხება აქტივობებს, 1-ლ ამოცანას აქვს ორი აქტივობა:

აქტივობა 5.1.1: არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაციის ანალიზი

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. ჩატარებულია სამუშაო შეხვედრები საპილოტე სამინისტროების პოლიტიკის განმახორციელებელი და საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტების წარმომადგენლებთან არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაციის მომზადების შესახებ

ალტერნატიული ინდიკატორი: არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს პოლიტიკის განმახორციელებელი და საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტების თითო წარმომადგენელთან 1 შეხვედრა მაინც

2. არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაცია მომზადებულია და ასახულია ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

⁷⁰ Ibid.

1-ლ აქტივობას აქვს ორი ინდიკატორი, რომელიც მას, შესაბამისად, რაოდენობრივად და ხარისხობრივად აფასებს.

1-ლი ინდიკატორი პილოტ სამინისტროებთან ჩატარებული შეხვედრების საფუძველზე უნდა შეფასდეს. გეგმაში მოცემული ეს ინდიკატორი არ არის სრულად გაზომვადი და არ შეესაბამება S.M.A.R.T. კრიტერიუმს, ვინაიდან შეუძლებელია დადგენა, რამდენი შეხვედრა უნდა ჩატარებულიყო და რამდენ პირთან. შესაბამისად, ამ ინდიკატორის ალტერნატივად მონიტორინგის ჯგუფი განსაზღვრავს შემდეგს: არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს პოლიტიკის განმახორციელებელი და საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტების თითო წარმომადგენელთან 1 შეხვედრა მაინც.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, შეხვედრები 2019 წლიდან დაიწყო,⁷¹ ხოლო განახლდა 2020 წლის 1-ლი მარტიდან. თუმცა, 2020 წელს COVID-19-ის პანდემიის შედეგად არსებული შეზღუდვებისა და, ასევე, ახალი პოლიტიკის განსახორციელებლად შეზღუდული ფისკალური რესურსის გათვალისწინებით, არსებული და ახალი პოლიტიკის საკითხებზე საპილოტე სამინისტროებთან⁷² აქტიური შეხვედრები/ვორქშოპები არ ჩატარებულა.⁷³ მიუხედავად ამისა, სამინისტროს ინფორმაციით, დისტანციურ რეჟიმში მიმდინარეობდა მუშაობა ოთხივე პილოტ სამინისტროსთან.⁷⁴ შედეგად, ახალი პოლიტიკის მიმართულებები აისახა 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პაკეტში, რომელიც პარლამენტს წარედგინა.⁷⁵ მიუხედავად იმისა, რომ დისტანციურად ჩატარებული შეხვედრები დოკუმენტურად არ ასახულა, როგორც ამას დადასტურების წყარო („შეხვედრებზე დასწრების ფურცელი“) მოითხოვდა, ეს ინდიკატორი **სრულად შესრულებულად** ჩაითვლება.

მე-2 ინდიკატორი იზომება 2021-2024 წლების BDD-ის შინაარსზე დაყრდნობით. მასში უნდა იყოს ინფორმაცია არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ.

2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში ასახულია ინფორმაცია მიმდინარე და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ. ფინანსთა სამინისტროს მითითებით, რესურსების სიმცირის მიუხედავად, 2020 წელს ახალი პოლიტიკის 5 მიმართულება აისახა 2021 წლის ბიუჯეტში (BDD-ში და პროგრამული ბიუჯეტის დანართში) სამი სამინისტროს ფარგლებში: (1) განათლების,

⁷¹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2020 წლის 5 თებერვლის N08-02/12379 წერილი.

⁷² საპილოტე სამინისტროები: განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.

⁷³ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

⁷⁴ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.

⁷⁵ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის, (2) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის და (3) ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროები.

ამ ინდიკატორის შესრულების რისკებში აღნიშნულია სწრაფად ცვალებად გარემოში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ახალი პროგრამების ჩამოყალიბებამე გადაწყვეტილებების მიღების შეზღუდული შესაძლებლობა.⁷⁶ გამონწვევად კი დასახელებულია ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან გამომდინარე ქვეყანაში შექმნილი სიტუაცია.⁷⁷ როგორც ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან შეხვედრაზე გაირკვა, პანდემიამ მნიშვნელოვნად დააბრკოლა სამინისტროები ახალი პოლიტიკის მიმართულებების შემუშავებაში და ამისთვის ბიუჯეტის გამოყოფაში. სამინისტროს ინფორმაციით, სავალდებულო არ არის ახალი პოლიტიკის გავლენის ასახვა საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში.⁷⁸ თუმცა, ვინაიდან 2021-2024 წლების BDD დოკუმენტში ინფორმაცია მიმდინარე და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ 4-ის ნაცვლად 3 სამინისტროს ფარგლებშია ასახული, ინდიკატორის სტატუსია **მეტწილად შესრულებული**. ხოლო აქტივობის სტატუსიც, ინდიკატორების სტატუსის გათვალისწინებით, იქნება **მეტწილად შესრულებული**.

აქტივობა 4.1.2: ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზების გაუმჯობესება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:
 მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზი და პროგნოზი საერთო წონასწორობის დინამიკურ-სტოქსტიკური (DSGE) მოდელის გამოყენებით

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

მითითებულ აქტივობას აქვს ერთი ინდიკატორი, რომელიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

ამ ნაწილში სახელმწიფოს ამოცანაა, გაუმჯობესდეს საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს დაგეგმვის პროცესი მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზისა და პროგნოზის მეშვეობით, საერთო წონასწორობის დინამიკურ-სტოქსტიკური (DSGE - Dynamic Stochastic General Equilibrium) მოდელის

⁷⁶ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.

⁷⁷ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

⁷⁸ ინტერვეუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან. იხ. აგრეთვე European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2007), "Public Finances in EMU-2007", p. 154.

გამოყენებით.⁷⁹ მისი მიზანია, აღწეროს ეკონომიკის განვითარების დინამიკა სხვადასხვა მიკროეკონომიკური გადაწყვეტილების ინტერაქციის ანალიზის გზით.⁸⁰ 2020 წელს იგეგმებოდა DSGE მოდელის აღწერის გამოქვეყნება, ხოლო იმავე წლის ბოლოს - მისი სრულად ამოქმედება, რის შემდეგაც DSGE იქნებოდა ფინანსთა სამინისტროს მაკროეკონომიკურ-ფისკალური ანალიზისა და პროგნოზირების მთავარი ფორმულა.⁸¹ ფინანსთა სამინისტროს მითითებით, 2020 წლის მეორე ნახევარში შემუშავდა მაკროეკონომიკური პროგნოზები (საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური), რომელთა საფუძველზეც მომზადდა ბიუჯეტის ძირითადი მონაცემებისა და ინდიკატორების პროგნოზები.⁸² ამისთვის უწყებამ გამოიყენა ფინანსთა სამინისტროს და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შექმნილი ზოგადი წონასწორობის დინამიკურ-სტოქასტიკური (DSGE) მოდელი, რომელიც მორგებულია საქართველოს ეკონომიკის სტრუქტურაზე.⁸³ მასში აისახა საქართველოს ეკონომიკის ყველა არსებითი მახასიათებელი, რომლებიც აუცილებელია პოლიტიკის გავლენის ადეკვატური შეფასებისთვის.⁸⁴

სამინისტროს სტატუს-ანგარიშის მიხედვით, მოდელის დანერგვასთან დაკავშირებული პროექტი დასრულდა წარმატებით. 2019 წლიდან დაიწყო მისი გამოყენება, ხოლო 2020 წლიდან ის სრულად ჩაერთო საბიუჯეტო პროცესში. მისი საშუალებით შეფასდა ეკონომიკური განვითარების სხვადასხვა სცენარი, მათ შორის, პანდემიასთან დაკავშირებით. იმის გათვალისწინებით, რომ პროექტი მიმდინარეობდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ტექნიკური დახმარებით, მისი დეტალური აღწერის გასაჯაროება შესაძლებელი გახდება მას შემდეგ, რაც სავალუტო ფონდი გამოაქვეყნებს იმ საბაზისო მონაცემებს, რომელთა ბაზაზეც შეიქმნა საქართველოს ფისკალური მოდელი.⁸⁵ მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი დასრულდა, ფონდმა ნაშრომის გასაჯაროება 2021 წლისთვის გადადო. შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტრომ ვერ შეძლო მოდელის მახასიათებლების გამოქვეყნება.⁸⁶ უწყებამ საჯარო მმართველობის რეფორმის სამდივნოს მიანოდა მისი დეტალური აღწერა, როგორც აქტივობის შე-

⁷⁹ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020.

⁸⁰ Dynamic Stochastic General Equilibrium, International Encyclopedia of Housing and Home, 2012.

⁸¹ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020.

⁸² საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/5355>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁸³ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

⁸⁴ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020, გვ. 44.

⁸⁵ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

⁸⁶ *Ibid.*

დეგის ინდიკატორის შესრულების დადასტურების წყარო.⁸⁷ აღწერის დოკუმენტში გადმოცემულია, რა ფორმულების/განტოლებების და მექანიზმების საშუალებით ხდება მავროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზი და პროგნოზების გამოყვანა.⁸⁸ მოდელის აღწერა სამოქმედო გეგმის პერიოდში გამოქვეყნებული არ არის სამინისტროს ვებგვერდზე, თუმცა ის რეალურად გამოიყენება. ამიტომ, ამ ინდიკატორის შესრულების სტატუსია **შეტნილად შესრულებული**.

ამგვარად, მე-2 აქტივობის შესრულების სტატუსიც არის **შეტნილად შესრულებული**.

⁸⁷ *ibid.*

⁸⁸ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.

ამოცანა 5.2: მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით, ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობა

სტაბილური მაკროეკონომიკური პოლიტიკა სწრაფ და ჯანსაღ ეკონომიკურ ზრდას განაპირობებს.⁸⁹ მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ჩარჩოს შემუშავებით მთავრობა იღებს ვალდებულებას, დანერგოს სტაბილური მაკროეკონომიკური პოლიტიკა გარე რისკების დასაძლევად.⁹⁰

ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაძლიერება გულისხმობს სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის განვითარებას და სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბებას. ამის ხელშეწყობას ისახავს მიზნად სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგია და საწარმოთა კლასიფიკაცია.⁹¹ მნიშვნელოვანია ასევე პირობითი ვალდებულებების, მათი ოპერაციებიდან გამომდინარე სხვა შესაძლო ფისკალური რისკების მონიტორინგისა და პრევენციის მექანიზმების გაუმჯობესება, რათა მიღწეული იყოს სამოქმედო გეგმის მთავარი შედეგი და გაიზარდოს სახელმწიფო საწარმოთა წილი, რომელსაც ფარავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი.⁹²

ამოცანის შედეგის ინდიკატორი:

სახელმწიფო საწარმოთა წილი, რომელსაც ფარავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი

საბაზისო (2018): 85%

სამიზნე (2020): 95%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

მე-2 ამოცანის მიღწევა ფასდება რაოდენობრივად, ერთი ინდიკატორის საფუძველზე.

2020 წელს შემუშავებული ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში უნდა ასახულიყო ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოების 95%-ის თაობაზე. 2018-2021 წლის დოკუმენტი მოიცავს მონაცემებს 236 სახელმწიფო საწარმოს შესახებ. აქედან 159 -

⁸⁹ საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, გვ. 25.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021“, გვ. 3.

⁹² „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020.

ცენტრალური, ხოლო 77 ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაში.⁹³ ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში 2020 წელს წარმოდგენილია 352 სახელმწიფო საწარმო, 179 - ცენტრალური, ხოლო 173 - ადგილობრივი ხელისუფლების. ეს უკანასკნელი დოკუმენტი ფარავს საწარმოთა 92%-ს.⁹⁴ გაუმ-ჯობესებულია საბაზისო მაჩვენებელი (2018 და 2019 წლებში ეს იყო 85%), თუმცა მიღწეული არ არის 2020 წლის სამიზნე შედეგი (95%). სტატუს-ანგარიშის მიხედვით, იმპლემენტაციის პროცესი ჯერ კიდევ მიმდინარეობს. პროცენტული მონაცემიდან გამომდინარე, მე-2 ამოცანის ინდიკატორი, ისევე, როგორც ამოცანა, **მეტწილად შესრულებულია.**

მე-2 ამოცანას აქვს სამი აქტივობა:

აქტივობა 5.2.1: სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატივაციის სტრატეგიის შემუშავება⁹⁵

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. სტრატეგია დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის ან ფინანსთა მინისტრის შესაბამისი ნორმატიული აქტით
2. საკითხის სახელმძღვანელო პრინციპები შემუშავებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

მე-2 ამოცანის პირველ აქტივობას 2 ინდიკატორი აქვს, რომლებიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატივაციის სტრატეგიის დოკუმენტის მიზანია, დაადგინოს საწარმოთა კორპორაციული მართვის ძირითადი პრინციპები. სტრატეგია და საწარმოთა კლასიფიკაცია მიზნად ისახავს სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობას.

მთავრობის 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამაც პანდემიით გამოწვეული კრიზისიდან გამოსვლის და ქვეყნის ეკონომიკის შემდგომი განვითარების უმნიშვნე-

⁹³ „ფისკალური რისკების ანალიზი 2018-2021 წწ.“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, გვ. 15, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3f6XZ2Y>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁹⁴ ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი, 2020, გვ. 7.

⁹⁵ მიუხედავად იმისა, რომ აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2020 წელი, პასუხისმგებელმა უწყებამ მისი განხორციელება ვადაზე ადრე დაიწყო.

ლოვანეს კომპონენტად მოიაზრებს სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმას.⁹⁶ სამინისტროს სტატუს-ანგარიშის მიხედვით, რეფორმის დაწყებამდე, აუცილებელია, შემუშავდეს ყოვლისმომცველი სტრატეგია, სადაც გაწერილი იქნება მიზნები, რეფორმის ძირითადი კომპონენტები და აქტივობები, განმახორციელებელი ორგანო, ჩართული მხარეები, ვადები, საკანონმდებლო ჩარჩოს მთავარი პრინციპები.⁹⁷ ამ საკითხზე ფინანსთა სამინისტროში უკვე დაწყებულია მუშაობა, მომზადებულია სტრატეგიის პროექტი, რომელიც ხსენებულ პრინციპებს განსაზღვრავს.⁹⁸

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2020 წლის მეორე ნახევარში მომზადდა და გამოქვეყნდა ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი, რომელშიც შესულია მონაცემები სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის თაობაზე.⁹⁹ სამინისტრომ ასევე მოამზადა მთავრობის დადგენილების პროექტი „სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს შექმნის შესახებ“.¹⁰⁰ საბჭო შეიქმნა მთავრობის 2021 წლის 7 აპრილის დადგენილებით.¹⁰¹ მის ფუნქციად განისაზღვრა სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის სტრატეგიის შემუშავება და მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენა 2021 წლის 1-ლ სექტემბრამდე.¹⁰² დოკუმენტი ჯერ დამტკიცებული არ არის. შესაბამისად, მე-2 ამოცანის 1-ლი აქტივობის 1-ლი ინდიკატორი **მეტწილად შესრულებულია**.

ამ აქტივობის მე-2 ინდიკატორია საკითხის სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება. ეს გულისხმობს სანარმოთა კორპორაციული მართვის საფუძვლების განსაზღვრას, რაც სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს დებულებით გათვალისწინებულია სტრატეგიის ფარგლებში.¹⁰³ ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ ამ დოკუმენტის ცალკე დამტკიცება არ იგეგმება. ის შედის სტრატეგიის დოკუმენტში.¹⁰⁴ თუმცა, რადგანაც აქტივობის ეს ინდიკატორი ცალკეა გამოტანილი, მონიტორინგის ფარგლებში მისი შესრულებაც შეფასდება. როგორც პირველი ინდი-

⁹⁶ საქართველოს მთავრობის 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამა „ევროპული საქართველოს მშენებლობისთვის“, საქართველოს მთავრობის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mxiBjL>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁹⁷ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

⁹⁸ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020, გვ. 64.

⁹⁹ ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი, 2020, გვ. 71.

¹⁰⁰ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

¹⁰¹ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 7 აპრილის N156 დადგენილება „სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს შექმნის შესახებ“.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ „სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 7 აპრილის N156 დადგენილებით დამტკიცებული სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს დებულების მე-3 მუხლი.

¹⁰⁴ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.

კატორის შესრულების შეფასებისას აღინიშნა, სტრატეგია მომზადებულია ფინანსთა სამინისტროს მიერ, მაგრამ მისი დამტკიცება 2021 წლის 1-ლ სექტემბრამდე გადაიდო. ვინაიდან სტრატეგიის შექმნის პროცესი ჯერ დასრულებული არ არის, მისი საბოლოო პროექტის შემუშავებული საბჭო კი 2021 წლის მე-4 თვეში შეიქმნა, ინდიკატორის შესრულებისთვის კიდევ მნიშვნელოვანი სამუშაო გასანევი. შესაბამისად, მე-2 ამოცანის 1-ლი აქტივობის მე-2 ინდიკატორი **ნაწილობრივ შესრულებულია**, აქტივობაც - **ნაწილობრივ შესრულებული**.

აქტივობა 5.2.2: სახელმწიფო საწარმოთა იდენტიფიცირება საზოგადოებრივი ინტერესის საწარმოებად, „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

სახელმწიფო საწარმოთა საზოგადოებრივი ინტერესის საწარმოებად იდენტიფიცირების მიზნით, შემუშავებულია შესაბამისი ნორმატიული აქტი და დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის ან ფინანსთა მინისტრის მიერ

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

მე-2 ამოცანის მე-2 აქტივობას აქვს ერთი ინდიკატორი, რომელიც მის შესრულებას ხარისხობრივად აფასებს.

მთავრობამ 2019 წელს დადგენილებით განსაზღვრა იმ სახელმწიფო საწარმოთა კრიტერიუმები, რომლებიც იდენტიფიცირდებიან საზოგადოებრივი დაინტერესების პირებად (სდპ).¹⁰⁵

სახელმწიფო საწარმოთა სდპ-ებად განსაზღვრის მიზანია: საწარმოთა ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდა; მათ მიმართ ნდობის ამაღლება; პარტნიორების და მესამე პირების ინტერესების დაცვა.¹⁰⁶

მიუხედავად იმისა, რომ შესრულების პერიოდი, სამოქმედო გეგმის მიხედვით, 2020 წლის მე-4 კვარტალი იყო, ეს ინდიკატორი 2019 წელსვე შესრულდა. ამასთან, ფინანსთა სამინისტროს ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის მიერ 2020 წლის მე-4 კვარტალში საზოგადოებრივი

¹⁰⁵ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 29 ნოემბრის N584 დადგენილება „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის მიერ იურიდიული პირის საზოგადოებრივი დაინტერესების პირად განსაზღვრის კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“.

¹⁰⁶ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020, გვ. 66.

დაინტერესების სტატუსის მქონე პირების განახლებული სია დამტკიცდა.¹⁰⁷

მთავრობის ზემოხსენებული დადგენილება ადასტურებს, რომ აქტივობის ინდიკატორი და, შესაბამისად, აქტივობაც, **სრულად შესრულებულია.**

აქტივობა 5.2.3: ფისკალური რისკების იდენტიფიცირების დროისა და რისკების შემცირების სტრატეგიის გაუმჯობესების მიზნით, სახელმწიფო საწარმოთათვის კვარ-ტალური და წლიური ანგარიშგების მოთხოვნების შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

ანგარიშგების მოთხოვნები დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის ან ფინანსთა მინისტრის შესაბამისი ნორმატიული აქტით

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

მე-2 ამოცანის მე-3 აქტივობას აქვს ერთი ინდიკატორი, რომელიც შედეგს ხარისხობრივად აფასებს.

„ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოებს ევალუბათ ანგარიშგების წარმოდგენა აუდიტორულ დასკვნასთან ერთად, დაუყოვნებლივ, მაგრამ არაუგვიანეს საანგარიშო პერიოდის მომდევნო წლის 1-ლი ოქტომბრისა.¹⁰⁸ საქართველოს მთავრობამ 2021 წელს მიიღო განკარგულება, სადაც განწერა საწარმოების მიერ სხვადასხვა ანგარიშგების წარმოდგენის შუალედური ვადები.¹⁰⁹ განკარგულება ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტია, რაც სრულად არ პასუხობს ინდიკატორით მოთხოვნილ კრიტერიუმს. გარდა ამისა, ის დამტკიცდა საანგარიშო პერიოდის დასრულების შემდეგ (თუმცა, სამინისტროში მომზადდა 2020 წელს). ანგარიშგების დოკუმენტის არსებობის გათვალისწინებით, აქტივობის ეს ინდიკატორი, ისევე როგორც აქტივობა, **ნაწილობრივ შესრულებულად** მიიჩნევა.

¹⁰⁷ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის 2020 წლის 25 ნოემბრის N575 ბრძანება „იურიდიული პირისთვის საზოგადოებრივი დაინტერესების პირის სტატუსის მინიჭების შესახებ ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის 2019 წლის 23 დეკემბრის N1781 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3yuVz5G>, განახლებულია: 21.05.2021.

¹⁰⁸ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

¹⁰⁹ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 11 თებერვლის N217 განკარგულება „საზოგადოებრივი დაინტერესების მქონე პირად განსაზღვრული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებისა და ამ საწარმოების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ ანგარიშგების წარმოდგენის ვადების განსაზღვრის შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/321HWMw>, განახლებულია: 21.05.2021.

ამოცანა 5.3: ანგარიშვალდაუბლების გაზრდის მიზნით, საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა

საჯარო ფინანსების მიმართულების მე-3 ამოცანა მიზნად ისახავს საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა ჩართულობას. ის გულისხმობს დაინტერესებულ პირთა შესაძლებლობას, დაგეგმონ მომავალი წლის ბიუჯეტი პროორიტეტის ან მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით. ამან უნდა გაზარდოს საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობის ხარისხი.

ამოცანის შედეგის ინდიკატორი:

ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასება მოქალაქეთა ჩართულობის და გამჭვირვალობის შესახებ

საბაზისო (2018): 22 ქულა (2017 წ.)

სამიზნე (2020): ქულის გაუმჯობესება (სულ მცირე, შენარჩუნება)

ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუძლებელია გამოცემა

მე-3 ამოცანა ფასდება რაოდენობრივად, კერძოდ, ღია ბიუჯეტის ინდექსით¹¹⁰ მინიჭებული ქულის საფუძველზე. ამოცანის მიზანია, წინა მაჩვენებელთან შედარებით, ქულის გაუმჯობესება ან, სულ მცირე, მისი შენარჩუნება.

ხელისუფლების საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების თაობაზე საზოგადოების ინფორმირებას არსებითი მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან ყველაზე მეტად ეს გადაწყვეტილებები ახდენს გავლენას მათ კეთილდღეობასა და თანასწორ სოციალურ ცხოვრებაზე. რამდენად ასრულებს ამ ვალდებულებას სახელმწიფო, ამას აფასებს ღია ბიუჯეტის ინდექსი. იგი სამი მიმართულებით ამოწმებს მოქალაქეთა ხელმისაწვდომობას საბიუჯეტო პროცესზე: გამჭვირვალობა, მოქალაქეთა ჩართულობა და საბიუჯეტო ზედამხედველობა.¹¹¹

ღია ბიუჯეტის კვლევის 2017 წლის ანგარიშში საქართველომ გამჭვირვალობის ნაწილში დაიმსახურა 82/100 ქულა (ღია ბიუჯეტის ინდექსი), მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში - 22/100 ქულა.¹¹² 2019 წლის ანგარიშის მიხედვით კი, რომელმაც წინა ორი წელი შეაფასა, ქვეყანამ გამჭვირვალობის კუთხით ერთი ქულით

¹¹⁰ ღია ბიუჯეტის ინდექსს შეიმუშავეს საერთაშორისო საბიუჯეტო თანამშრომლობა (IPB). IPB აქტიურად თანამშრომლობს სახელმწიფოებთან, ბიზნესებთან, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან. ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასება ხდება 2 წელიწადში ერთხელ.

¹¹¹ Open Budget Survey, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2RzD0la>, განახლებულია: 21.05.2021.

¹¹² Open Budget Survey 2017: Georgia.

ნაკლები მიიღო, ხოლო მონაწილეობის ნაწილში - 28/100 ქულა¹¹³ (6 ქულით მეტი). ვინაიდან ეს შეფასება 2 წელიწადში ერთხელ ხდება, 2019 და 2020 წლის მონაცემები ჯერ არ არსებობს.

როგორც აღმოჩნდა, საზოგადოების მონაწილეობის კუთხით საქართველოს შედეგი 2015-16 წლებთან შედარებით მომდევნო ორ წელში გაუმჯობესებულია 6 ქულით, ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ნაწილში კი 1 ქულით არის გაუარესებული. საყურადღებოა, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებას მე-3 ამოცანის საბაზისო მაჩვენებლად შერჩეული აქვს მისი მოქმედების დაწყებამდე 4 წლით ადრე არსებული მდგომარეობა, ხოლო გაუმჯობესებად (ანუ, სამიზნე მაჩვენებლად) – 2020 წელი. იმისთვის, რომ შესაფასებელ სამოქმედო გეგმასთან მიმართებით სამიზნე მაჩვენებელი მიღწეულად ჩაითვალოს, უნდა არსებობდეს მონაცემები ამ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ პერიოდზე. ეს მონაცემები კი მონიტორინგის განხორციელების პერიოდში ჯერჯერობით გამოქვეყნებული არ არის. ამ გარემოებების გათვალისწინებით 2019 წლის დია ბიუჯეტის ინდექსში გაუმჯობესებული ქულა ვერ ჩაითვლება სამიზნე მაჩვენებლის მიღწევად, ვინაიდან ის ეხებოდა 2017-2018 წლებს. შესაბამისად, დასახელებული ინდიკატორის შესრულების გაზომვა 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის 2-წლიანი მონიტორინგის მიზნებისთვის **შეუძლებელია**. იგივე ითქმის ამოცანის მიღწევაზეც.

აქტივობა 4.3.1: საბიუჯეტო დოკუმენტაციის, მათ შორის, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის, მისი შესრულების ანგარიშებისა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) შესახებ მოქალაქეთა გამკვლელების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

საბიუჯეტო დოკუმენტაცია რედაქტირებად ფორმატში განთავსებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე

დამატებითი ინდიკატორი: ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე მომხმარებელთა გაზრდილი რაოდენობა.

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

მე-3 ამოცანის 1-ლი აქტივობა ფასდება ხარისხობრივად, ერთი ინდიკატორით.

საბიუჯეტო დოკუმენტაცია, როგორცაა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, BDD დოკუმენტი, ნაერთი ბიუჯეტი, ვალების შესახებ ინფორმაცია და სხვა, რედაქტირებად ფორ-

¹¹³ Open Budget Survey 2019: Georgia.

მატში, MS Word-ისა და Excel-ის სახით განთავსებულია ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე. გარდა ამისა, 2019-2020 წლებში სამინისტრომ მოამზადა მოქალაქის გამკვლევები, შესაბამისად, 2020 და 2021 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონებზე.¹¹⁴ მათი მიზანია საზოგადოების ინფორმირება ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკვანძო საკითხებზე. გამოქვეყნებული დოკუმენტაცია შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას:

- რას ნიშნავს ტერმინი „ბიუჯეტი“;
- რა კომპონენტებისგან შედგება საბიუჯეტო სისტემა;
- საბიუჯეტო პროცესის საფეხურები;
- საბიუჯეტო პროცესის წარმართვის სამართლებრივი საფუძვლები;
- ბოლო წლებში საჯარო ფინანსების მართვის კუთხით განხორციელებული რეფორმები;
- 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტული მიმართულებები.¹¹⁵

ფინანსთა სამინისტრომ ასევე შეიმუშავა 2020 და 2021 წლების ბიუჯეტის შესახებ მოკლე ინფორმაცია/ბროშურები¹¹⁶ მოქალაქეებისთვის.¹¹⁷ ყველა ზემოთ ხსენებული დოკუმენტი განთავსებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომია ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე, მოქალაქეთა გამკვლევის სექციაში.

მიუხედავად ამისა, რედაქტირებად ფორმატში დოკუმენტაციის განთავსება არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ ამოცანა - მოქალაქეების მხრიდან ხელმისაწვდომობა - იყოს დადასტურებული. შესაბამისად, საბიუჯეტო დოკუმენტაციაზე ხელმისაწვდომობის გასაზომად მონიტორინგის ჯგუფმა შეიმუშავა დამატებითი ინდიკატორი: *ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდის მომხმარებელთა გაზრდილი რაოდენობა*. ეს ინდიკატორი საშუალებას იძლევა, შეფასდეს ბიუჯეტითა და მასთან დაკავშირებული ინფორმაციით მოსახლეობის დაინტერესება, ასევე, გამოიკვეთოს ამ ინტერესის ზრდის ტენდენცია წინა წელთან შედარებით. ის, იმავდროულად, დაადასტურებს მოქალაქეთა ხელმისაწვდომობას და პასუხისმგებელი უწყების ანგარიშვალდებულებას.

ფინანსთა სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით, სხვადასხვა საბიუჯეტო დოკუმენტით დაინტერესებულ მომხმარებელთა რაოდენობა იყო შემდეგი:¹¹⁸

¹¹⁴ „მოქალაქის გამკვლევები - 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3v2kifD>, განახლებულია: 21.05.2021.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ „ბიუჯეტი 2020“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/35yNk10>, განახლებულია: 21.05.2021.

¹¹⁷ „მოქალაქის გამკვლევები - 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი“.

¹¹⁸ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 17 მაისის N08-02/60481 წერილი.

	2019 წელი	2020 წელი
მოქალაქის გზამკვლევი	2,003	2,630
სახელმწიფო ბიუჯეტი	17,850	27,862
შესრულების ანგარიშები	2,551	2,423
BDD დოკუმენტი	4,014	3,933
საჯარო ფინანსების მართვა	1,497	2,068

როგორც მონაცემებიდან ჩანს, 5 დოკუმენტიდან 2-ზე 2020 წელს არის კლება წინა წელთან შედარებით. შესაბამისად, დამატებითი ინდიკატორის გათვალისწინებით, 2020 წლის მდგომარეობით, აქტივობა **შეტნილად შესრულებულია**.

აქტივობა 4.3.2: მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომლის მეშვეობით ყველა მოქალაქეს აქვს შესაძლებლობა, დაგეგმოს მომავალი წლის ბიუჯეტი პრიორიტეტის ან მხარჯავი დანესებულების მიხედვით¹¹⁹

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

შექმნილია პლატფორმა, რომლის გამოყენებითაც მოქალაქეს შეუძლია ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მონაწილეობა

დამატებითი ინდიკატორი: „ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ჩართულობის სისტემის ელექტრონულ პლატფორმაზე (eBTPS) რეგისტრირებული მომხმარებლების არანაკლებ 1/5 იყენებს ამ პლატფორმას“.

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

მე-3 ამოცანის მე-2 აქტივობასაც ერთი ინდიკატორი აქვს, რომელიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

USAID-ის მხარდაჭერით ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ელექტრონული სისტემა (eBTPS – Budget Transparency and Participation System), რისთვისაც შეიქმნა ცალკე ვებგვერდი.¹²⁰ მისი საშუალებით ყველა დაინტერესებულ პირს შეუძლია, გაეცნოს სახელმწიფო ბიუჯეტის

¹¹⁹ მიუხედავად იმისა, რომ აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2020 წელი, პასუხისმგებელმა უწყებამ მისი განხორციელება ვადაზე ადრე დაიწყო.

¹²⁰ eBTPS ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ჩართულობის სისტემის ვებგვერდი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3c3Sk9D>, განახლებულია: 21.05.2021.

შესახებ ინფორმაციას, ქვეყნის ძირითად პრიორიტეტებს, ბიუჯეტის პროგრამებს და დაგეგმოს ის საკუთარი შეხედულებების მიხედვით. ეს აქტივობა გეგმით გათვალისწინებული იყო 2020 წლის მე-4 კვარტალისთვის, თუმცა 2019 წელს შესრულდა.

ამის მიუხედავად, ხელმისაწვდომობის ინდიკატორის მსგავსად, არც პლატფორმის შექმნაა საკმარისი იმის გასაზომად, ნამდვილად უზრუნველყოფილია თუ არა მოქალაქეთა მონაწილეობა ბიუჯეტის დაგეგმვაში. ამისთვის აუცილებელია ისეთი ინდიკატორის დამატება, რომელიც დაადგენს, რამდენმა მოქალაქემ გამოიყენა ეს პლატფორმა, ან განსაზღვრავს დოკუმენტების რედაქტირების მაჩვენებელს, კომენტარების რაოდენობას და სხვა. შესაბამისად, მონიტორინგის ჯგუფმა შეიმუშავა დამატებითი ინდიკატორი, რომელიც გაზომავს მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის ფუნქციონირებას: „ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ჩართულობის სისტემის ელექტრონულ პლატფორმაზე (eBTPS) რეგისტრირებული მომხმარებლების არანაკლებ 1/5 იყენებს ამ პლატფორმას“. შემოთავაზებული წილობრივი მონაცემი არ არის იმდენად არარეალური ან ხელოვნური, რისი მიღწევაც შეუძლებელი იქნება.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ელექტრონულ პლატფორმაზე რეგისტრირებულია 81 მომხმარებელი. ბიუჯეტის დაგეგმვის მექანიზმი კი გამოიყენა 7-მა მათგანმა.¹²¹ ამ მონაცემებიდან ჩანს, რომ ეს სისტემა საზოგადოებაში ჯერჯერობით პოპულარული არ არის. გარდა ამისა, როგორც ფინანსთა სამინისტროსთან შეხვედრისას გაირკვა, პორტალი ისევ საპილოტე რეჟიმში მუშაობს და მომავალში იგეგმება მისი პოპულარიზაცია, რაც, სავარაუდოდ, გაზრდის მომხმარებელთა რაოდენობას.¹²² მიუხედავად პორტალის გამოყენების ძალიან დაბალი მაჩვენებლისა, მისი არსებობა და მოქალაქეთა შესაძლებლობა, რეალურად გამოიყენონ იგი, დამატებითი ინდიკატორის გათვალისწინებით, საანგარიშო პერიოდისთვის მე-3 ამოცანის მე-2 აქტივობის შედეგის ინდიკატორის, ასევე აქტივობის **ნაწილობრივ შესრულებულ** სტატუსზე მიუთითებს. აქვე აღსანიშნავია, რომ პასუხისმგებელმა უწყებამ ამ აქტივობის განხორციელება უნდა გააგრძელოს მომავალშიც და აქცენტი გააკეთოს პორტალის რეალურად გამოყენების მაჩვენებელზე.

¹²¹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 17 მაისის N08-02/60481 წერილი.

¹²² ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.



5. შეჯამება და რეკომენდაციები

როგორც აღმოჩნდა, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის გეგმაში მოცემული ამოცანებიდან და აქტივობებიდან არცერთი არ არის შეუსრულებელი, რაც მისასალმებელია. თუმცა, დარჩენილია ნაწილობრივ შესრულებული ინდიკატორები, რომლებიც დამატებით მუშაობას მოითხოვს. 2020 წელს შესასრულებელი რამდენიმე ღონისძიება კვლავ აქტიურ ფაზაშია. ისინი, სავარაუდოდ, მომდევნო გეგმაშიც გადავა. ეს მიუთითებს აქტივობების შესასრულებლად არასათანადო ვადების განწერაზე. რამდენიმე ინდიკატორის შემთხვევაში მონიტორინგის განხორციელება შეუძლებელი აღმოჩნდა, ვინაიდან მათი შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტების გამოცემა არ დაემთხვა მონიტორინგის პერიოდს. ამის გამო, ანგარიშში შესაბამისი ამოცანების მიღწევის სტატუსიც ვერ განისაზღვრა.

მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, ასევე მომდევნო სამოქმედო გეგმებში გასათვალისწინებლად წინამდებარე ანგარიში რეფორმის მაკოორდინირებელ და შესრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს შემდეგ რეკომენდაციებს სთავაზობს:

- ▶ საჯარო ფინანსების მართვის სამოქმედო გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს ყველა იმ გამონწვევას, რომლებიც ამ სფეროში არსებობს. კერძოდ, გეგმა უნდა მოიცავდეს სახელმწიფო შესყიდვების სეგმენტს და აუდიტის ნაწილს;
- ▶ ფისკალური რისკების მართვის ნაწილში უნდა დაემატოს აქტივობები ისეთი რისკების მართვისთვის, როგორიცაა სახელმწიფო ვალი, საპროცენტო განაკვეთები, მშპ-ს მოცულობა, გაცვლითი კურსის ცვლილება, ინფლაცია. არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით შესაძლებელია პანდემიის რისკის სახით განწერაც;
- ▶ გზამკვლევი, როგორც საჯარო მმართველობის სტრატეგიული პოლიტიკური დოკუმენტი მხოლოდ კონკრეტული სამოქმედო გეგმის შესრულებით არ უნდა შემოიფარგლებოდეს;
- ▶ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანის ინდიკატორები და აქტივობები უნდა იყოს სრულყოფილი შესაბამისი ამოცანის შესასრულებლად და მიზნების მისაღწევად. მათი ნაწილობრივ განწერა უარყოფითად მოქმედებს აქტივობისა თუ ამოცანის შესრულების სტატუსზე, რადგან, ერთი მხრივ, გაზომვადი არ არის, მეორე მხრივ კი, არ იძლევა საკმარის საფუძველს, რომ ამოცანა/აქტივობა შესრულებულად ჩაითვალოს;
- ▶ საბიუჯეტო დოკუმენტაციის შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირებულობისა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მათი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად სამოქმედო გეგმაში უნდა გაიწეროს ისეთი ინდიკატორები, რომლებიც უშუალოდ ამ მიმართულებით მიუთითებენ დადებით ტენდენციაზე. აქვე აუცილებელია შესაბამისი პორტალების პოპულარიზაცია;

- ▶ სამოქმედო გეგმაში არ უნდა შევიდეს ისეთი ინდიკატორები, რომლებიც არ იქნება სპეციფიკური და გაზომვადი. შერჩეული ინდიკატორები მონიტორინგის შესაძლებლობას უნდა იძლეოდეს;
- ▶ 2019-2020 წლის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული რამდენიმე ღონისძიება კვლავ აქტიურ ფაზაშია, მიუხედავად იმისა, რომ მათი უმეტესობის დასრულება 2-წლიანი პერიოდის ბოლო კვარტალში იყო გათვალისწინებული. ამიტომ, აუცილებელია, თითოეულმა უწყებამ რაციონალურად განსაზღვროს დარჩენილი აქტივობების ვადები მათი გადაცილების თავიდან ასაცილებლად;
- ▶ ორი წლის სამოქმედო გეგმაში მთავრობამ აქტივობები მაქსიმალურად თანაბრად უნდა გაანაწილოს შესაბამის კვარტალებზე, რათა მათი შესრულების მიმდინარეობის შეფასება შუალედურ პერიოდებშიც იყოს შესაძლებელი;
- ▶ მთავრობამ თავიდან უნდა აიცილოს სხვადასხვა დოკუმენტში ვალდებულებების დუბლირება;
- ▶ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფინანსების მართვის მიმართულებაში მთავრობამ უნდა გაითვალისწინოს ახალი და ამბიციური ვალდებულებები.

