



TRANSPARENCY AND EFFICIENCY OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Copyright © 2022 The Author/s
Peer review method: Double-Blind
Accepted: February 11, 2022
Published: April 04, 2022
Original scientific article
DOI: <https://www.doi.org/10.52340/tne.2022.17.1.06>



Mariam Ghirsiasvili

Doctor of Business Administration

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6879-022X>

Email: Mariam.ghirsiasvili@gmail.com



Zurab Aznaurashvili

Doctor of Public Administration

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1362-0463>

E-mail: zaznaurashvili@yahoo.com

RESUME

State authorities use public finances in the processes of implementation of the governance and make decisions on the use of public finances. The transparency and cost-effectiveness of the process play an important role in this process.

The efficiency of public finance management determines the irreversible process of state development. Under the good governance, state decisions and financial transactions are available to all stakeholders. This principle ensures the involvement of citizens in the process of public financial management and increase the efficiency of public financial management.

Keywords: Public Finance, Transparency, Efficiency.

საჯარო ფინანსების მართვის გამჭვირვალობა და ეფექტიანობა

მარიამ ღირსიაშვილი

ბიზნეს ადმინისტრირების დოქტორი
ელ.ფოსტა: Mariam.ghirsiasvili@gmail.com

ზურაბ აზნაურაშვილი

საჯარო მმართველობის დოქტორი
ელ.ფოსტა zaznaurashvili@yahoo.com

აბსტრაქტი

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მმართველობითი პროცესების განხორციელების დროს იყენებენ საჯარო ფინანსებს და იღებენ გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ფინანსების გამოყენების შესახებ. ამ პროცესში მნიშვნელოვანი როლი ეკისრება პროცესის გამჭვირვალობასა და ხარჯვის ეფექტიანობას.

საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობა განაპირობებს სახელმწიფოს განვითარების შეუქცევად პროცესს. კარგი მმართველობის პირობებში სახელმწიფოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და განხორციელებული ფინანსური ოპერაციები ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული მხარესთვის. აღნიშნული პრინციპი უზრუნველყოფს მოქალაქეების ჩართულობას საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში და საჯარო ფინანსების განკარგვის ეფექტიანობის გაზრდას.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო ფინანსები, გამჭვირვალობა, ეფექტიანობა.



საჯარო ფინანსები არის სახელმწიფო ფულადი რესურსების განაწილებასთან დაკავშირებული ურთიერთობების სისტემა, რომელიც მოიცავს როგორც ცენტრალურ ბიუჯეტს, ასევე ადგილობრივი და სპეციალური ფონდების რესურსების ხარჯვის საკითხებსაც და მათ ზემოქმედებას ეკონომიკურ და სოციალურ ურთიერთობებზე.[1] საჯარო ფინანსები ეკონომიკის ნაწილია და გულისხმობს მთავრობის მიერ გადასახადების დანახება/ამოღებისა და ხარჯვის პროცესს.[2]

საჯარო ფინანსების არსი სოციალურ-ეკონომიკურ განმანაწილებლობით ფუნქციებში ვლინდება, რომელიც გულისხმობს ეროვნული შემოსავლების განაწილებას შესაბამისი მიმართულებით და კონკრეტული მიზნობრივი დანიშნულებით. მსგავსი ტიპის განაწილების პროცესის მიზანი კი საბოლოო ჯამში სანარმოო ძალებისა და საბაზრო ეკონომიკის განვითარებაა.[3]

საჯარო ფინანსების ფუნქცია განმანაწილებლობითის გარდა საკონტროლოც არის, რომელიც უშუალო კავშირშია განაწილების პროცესთან და მის შემომწივებს გულისხმობს. კონტროლის პროცესი მიმდინარეობს საჯარო ფინანსების მოქმედების ყველა ეტაპზე და მისი ამოცანაა საფინანსო კანონმდებლობის დაცვისა და შესაბამისი ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა.[4]

როგორც აღვნიშნეთ, საჯარო ფინანსები გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ხარჯვებსა და შემოსავლებს, სადაც ფინანსების დიდი ნაწილი ყალბდება სახელმწიფო გადასახადების ხარჯზე. გადასახადების დაგეგმვას, მობილიზაციასა და მის ეფექტურ გამოყენებასთან დაკავშირებულ პროცესებს საჯარო ფინანსების მართვა ეწოდება.

საჯარო ფინანსების მართვა წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ შემოსავლების მიღებისა და ფინანსური ოპერაციების აღრიცხვის სისტემებს, ასევე საჯარო პროექტების დაფინანსებისა და საბიუჯეტო სახსრების განკარგვის პროცესს. ყველაფერთან ერთად საჯარო ფინანსების მართვა მოიცავს საკონტროლო ფუნქციასაც, რაც გამოიხატება მართვის ხსენებული პროცესების კონტროლისა და ზედამხედველობის მექანიზმებში, როგორც შიდა აუდიტის ფორმით, ასევე გარე აუდიტისა და მონიტორინგის საშუალებებით.

ეკროკავშირის მხრიდან საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის პროგრამის მიღება სექტორული ბიუჯეტის მხარდაჭერის აუცილებელი პირობაა, სწორედ ამიტომ საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება გამოეყენებინა ბიუჯეტის მხარდაჭერი მექანიზმები სხვადასხვა სექტორში. საქართველოსთვის საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია წარმოადგენს ეკროკავშირის მიერ საქართველოსთვის დაკისრებულ ეფექტური მართვისა და ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფის ვალდებულების შესრულების ერთგვარ საზომს.[5]

საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიის (PFMRS) მთავარ მიზანს წარმოადგენს ფინანსური რესურსების რაციონალური გამოყენება. თუ ქვეყანაში საჯარო ფინანსების მართვის სისტემები გაუმჯობესდება, აღნიშნული მიზნის მიღწევა შესაძლებელი გახდება, რაც უზრუნველყოფს:

- ფისკალურ დისციპლინას;
- მუშაობის ეფექტურობას;
- საქართველოს საჯარო რესურსების ეფექტურ განაწილებას.

საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის გაუმჯობესება ქვეყანაზე დადებითად აისახა, რაც ასევე გავლენას ახდენს მომსახურების სხვადასხვა სფეროზე და ყველა იმ ადამიანზე ვინც ამ სერვისით სარგებლობს. საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია არის გაგრძელება იმ ცვლილებების, რომელიც ეხება საბიუჯეტო პროცესის რეფორმებს, როგორცაა “სტრატეგიული დაგეგმვა და ბიუჯეტის მომზადება”, “ბიუჯეტის შესრულება”, “ბუღალტრული აღრიცხვა და ანგარიშგება” და “აუდიტი და ზედამხედველობა”. საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა თავის თავში მოიცავს ბიუჯეტის მომზადების პროცესს, ასევე მის შესრულებას და რესურსების განაწილებასთან დაკავშირებულ ყველა პროცესს. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად არსებობს სამოქმედო გეგმები, რომლებიც მოიცავს ისეთ სტრატეგიებს როგორცაა გარე აუდიტი, შესყიდვები, და საპარლამენტო ზედამხედველობა. სამოქმედო გეგმაში მოცემულია ისეთი სტრატეგიული მიმართულებები, როგორცაა ბიუჯეტის მომზადება, მისი შესრულება, სახელმწიფო ინვესტიციები, ბუღალტრული აღრიცხვა და ანგარიშგება, შიდა კონტროლი და შიდა აუდიტი. ყურადღება ასევე გამახვილებულია მუნიციპალურ დონეზე ფინანსების მართვის სფეროებზე.

გამომდინარე იქიდან, რომ საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა მოიცავს ბიუჯეტის მომზადებას-



თან, მის შესრულებასთან და საბიუჯეტო რესურსების განაწილებაზე ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებულ ყველა პროცესს, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიას აქვს საჯარო ფინანსების მართვაზე პასუხისმგებელი ყველა ორგანოს გაერთიანების უდიდესი პერსპექტივა. შესაბამისად, არსებობს დეტალური სამოქმედო გეგმები, რომლებიც ეფუძნება ისეთ სტრატეგიებს, როგორცაა გარე აუდიტის სტრატეგია, შესყიდვების სტრატეგია და საპარლამენტო ზედამხედველობის სტრატეგია, ასევე საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს პასუხისმგებლობაში შემაჯავალ სტრატეგიულ მიმართულებებს: ბიუჯეტის მომზადება, სახელმწიფო ინვესტიციები, ბიუჯეტის შესრულება, ბუღალტრული აღრიცხვა და ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლი და შიდა აუდიტი, ასევე გადასახადები და შემოსავლები.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის ხარისხის გათვალისწინებით, ყურადღება ასევე მახვილდება მუნიციპალიტეტების ფინანსების მართვასთან დაკავშირებულ სფეროებზე. ბიუჯეტის შესრულების (ანგარიშგების და ბუღალტრული აღრიცხვის) და შესყიდვების მიმართულებით არსებული სისტემები ძირითადად საერთოა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის, თუმცა არსებობს ისეთი მიმართულებები, როგორცაა ბიუჯეტის ფორმულირება და ზედამხედველობა, რომლებიც განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებენ ადგილობრივი ხელისუფლების კონტექსტში.

აღნიშნული რეფორმა არის ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმით ნაკისრი ვალდებულებების ნაწილი, სწორედ ამიტომ კონსულტაციებში ჩართულნი არიან ისეთი საერთაშორისო პარტნიორები, როგორებიც არიან ევროკავშირი, GIZ, მსოფლიო ბანკი და სხვა.

როგორც უკვე აღინიშნა PFMR-ის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს ფინანსური რესურსების რაციონალური გამოყენება. აღნიშნული მიზნის მიღწევა შესაძლებელია საჯარო ფინანსების მართვის სისტემების გაუმჯობესებით, რაც უზრუნველყოფს ფისკალურ დისციპლინას, მუშაობის ეფექტურობას და საქართველოს საჯარო რესურსების ეფექტურ განაწილებას. საჯარო სერვისების მიწოდებისთვის საბიუჯეტო რესურსების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, საჯარო ფინანსების მართვის

სისტემის გაუმჯობესება დადებითად აისახება მომსახურების ყველა სფეროზე და ამ მომსახურებებით მოსარგებლე მოქალაქეებზე.

საჯარო ფინანსების მართვა არის კომპლექსური საკითხი, რომელიც მრავალ ეტაპს მოიცავს. ამ პროცესების გამჭვირვალობა მნიშვნელოვანია მისი საზოგადოებრივი დანიშნულებიდან გამომდინარე, რაც იძლევა საზოგადოებრივი საკითხების შესახებ განხორციელებული პროცესების საჯაროობის საშუალებას.

ქვეყნის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია მმართველობითი გადაწყვეტილებების გამჭვირვალედ მიღება, რაც ამცირებს ფარული შეთანხმებებისა და გარიგებების ალბათობას. დაინტერესებული პირებისთვის ინფორმაციაზე წვდომის შესაძლებლობა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესების გამჭვირვალობა იძლევა საშუალებას მაქსიმალურად შემცირდეს უკანონო გარიგების რისკები.

კანონდარღვევების ძირითად გამოვლინებებთან ბრძოლის ერთ-ერთ მთავარი მექანიზმი გამჭვირვალე მმართველობა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესია. მაგალითისთვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ სახელმწიფო შესყიდვები, რომელიც საჯარო ფინანსების განკარგვის ერთ-ერთი უმთავრესი საშუალებაა.

სახელმწიფო შესყიდვების დროს მიიღება საჯარო ფინანსების განკარგვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები, რომლის შედეგადაც ხორციელდება რესურსების ხარჯვა და სახელმწიფო პროექტების შესრულების უზრუნველყოფა.

სახელმწიფო მნიშვნელობის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა და საჯაროობა უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდას, რომელიც მოქალაქეების მხრიდან საჯარო ფინანსების მართვის პროცესის მონიტორინგსაც უზრუნველყოფს.

გამჭვირვალობის პრინციპების გამოყენების საფუძველზე ხარჯვასთან დაკავშირებული საკითხები უფრო მეტად მოქალაქეთა ინტერესებზე მორგებული ხდება და ძირითადად ხმარდება დაინტერესებული მხარეების მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობა უზრუნველყოფს კონკურენციის ზრდას, რაც ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის მიზნების მიღწევას უწყობს ხელს.



საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში უმნიშვნელოვანესია ეფექტიანობის პრინციპების დაცვა. ეფექტიანობა არის მდგომარეობა, როდესაც ხარჯის შედეგთან შეფარდებით ხდება დადებითი ბალანსის მიღება.[6] ეკონომიკური ეფექტიანობის თეორია იცნობს ორ პრინციპს პარეტო ეფექტიანობისა და გაუმჯობესების პრინციპებს. პარეტო ეფექტიანობა არის როდესაც ეფექტის მიღწევა ხდება ერთი მხარის მიერ მეორესთვის ზიანის მიყენების გზით, ხოლო გაუმჯობესება არის პროგრესის მიღწევა სხვისთვის ზიანის მიყენების გარეშე.[7]

ეკონომიკური ეფექტიანობის პრინციპების საჯარო ფინანსების მართვაში გააზრების შედეგად შეგვიძლია დავინახოთ იგივე მდგომარეობა, როდესაც საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის შესახებ მმართველობითი გადაწყვეტილების დროს უმეტეს შემთხვევებში ხდება ერთი საკითხისთვის განკუთვნილი თანხების მეორეში გადატანა, რის შედეგადაც პირველ პრობლემას ადგება ზიანი. მართვის ეფექტიანობა სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ საბიუჯეტო რესურსების გამოყენება მოხდეს პრიორიტეტებისა და საჭიროებების შესაბამისად, რაც გულისხმობს თანხების მხოლოდ ისეთ საჭიროებებზე გადანაწილებას, რომელსაც პირველ რიგში ესაჭიროება იგი.

საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში შესაძლებელია გაუმჯობესების პრინციპიც იქნეს გამოყენებული, მაგრამ მხოლოდ ისეთ შემთხვევაში თუ კონკრეტული სფეროდან შიდა რესურსების გამოყენებით მოხდება თანხების მოძიება და იმავე სფეროში დახარჯვა, მაგალითად სოფლის მეურნეობაში მოქმედი სახელმწიფო სანარმოები, რომლებიც იყენებენ როგორც საბიუჯეტო რესურსებს, ასევე საკუთარ შემოსავლებს, კომპანიების საქმიანობების გაუმჯობესების მიზნით.

საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის დროს ეფექტიანობის შეფასება რთული საკითხია, თუმცა შესაძლებელია დეტალური ანალიზისა და სხვადასხვა კრიტერიუმების გამოყენების საშუალებით. ეფექტიანობის დასადგენად ტარდება აუდიტი, რომლის მიზანიც არის იმის დადგენა თუ რამდენად იქნა მიღებული განუვლი ხარჯის შესაბამისი სარგებელი.[8]

ეფექტიანობის შესაფასებლად გამოიყენება საერთაშორისო სტანდარტებით დადგენილი კრიტერიუმების ანალიზის მეთოდები, როგორებიც

არის ეკონომიურობა (Economy), პროდუქტიულობა (Efficiency) და ეფექტიანობა (Effectiveness). აუდიტის ჩატარება მოიცავს საქმიანობის შეფასებას სწორედ აღნიშნული კრიტერიუმების შეფასების კუთხით. საჯარო ფინანსების ეფექტიანობის შეფასების პროცესი მოიცავს მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების სრულ ციკლს მისი დაგეგვიდან სარგებლის მიღებამდე.[9]

ჩვენი აზრით, სავალდებულოა, რომ პირველ რიგში დაგეგმვა და პრიორიტეტების განსაზღვრა განხორციელდეს სწორად, რომ ხარჯვა და სარგებლის მიღება იყოს რეალური საჭიროებისა და მიზნების შესაბამისი. ამასთანავე მნიშვნელოვანია, რომ პროცესის თითოეული ეტაპი განხორციელდეს კეთლსინდისიერად და სახელმწიფო მიზნებისა და პრიორიტეტების შესაბამისად.

სწორედ მსგავსი საკითხების უზრუნველყოფისა და შესაბამისი რეფორმების განხორციელების მიზნით იქმნება სახელმწიფო სამოქმედო გეგმები და სტრატეგიები. საქართველოს შემთხვევაში ყველაზე ახალი, როგორც უკვე აღინიშნა, არის 2018-2021 წლების შესახებ მომზადებული „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია“.[10]

მრავალი მიზეზის გამო საჯარო სექტორი რეფორმირებს თავის სააღრიცხვო სისტემაში. პირველი მიზანია უზრუნველყოს საჯარო ფინანსების სამართლიანი წარმოდგენა, რაც უკავშირდება სამთავრობო ოპერაციების სრული ხარჯების შეფასებას. ბუღალტრული აღრიცხვის ახალი სტილი ასოცირდება გაუმჯობესებულ გამჭვირვალობასთან და ანგარიშვალდებულებასთან, რესურსების სტრატეგიულ მენეჯმენტთან და ხარჯების ცნობიერებასთან და მართვასთან.

ზოგადად, საჯარო მმართველობა უნდა იყოს მოდერნიზებული ბიუჯეტის შესრულების ეთიკის დანერგვით. ამასთან, ფინანსური კრიზისი და სახელმწიფო ვალის მაღალი დონე წარმოჩინდება სრული შესადარებელი ფინანსური ანგარიშგების წარდენისას.

საჯარო ფინანსების მართვის პრინციპების გამოყენება მნიშვნელოვანია ქვეყნის განვითარებისთვის, რადგანაც მისი ეფექტიანობა განაპირობებს სახელმწიფოს განვითარების შეუქცევად პროცესს. აღნიშნული პრინციპი უზრუნველყოფს მოქალაქეების ჩართულობას მართვის პროცესში და ხელს უწყობს საჯარო ფინანსების განკარგვის ეფექტიანობის ზრდას.



REFERENCES:

1. Kakulia R., Djibouti A., Bakhtadze L. Public Finance, Tbilisi, 2010 p. 9
2. Rosen H. S., Public Finance, Princeton University, CEPS Working Paper No. 80, 2002, p. 1-2
3. Hyman D. N., Public Finance: A Contemporary Application of Theory and Policy, Cengage Learning, 10th Edition, 2011;
4. Kakulia R., Djibouti A., Bakhtadze L. Public Finance, Tbilisi, 2010 p. 13-16
5. "Public Financial Management Reform Strategy" <https://www.mof.ge/images/File/strategia/2018/PFMRS-2018-2021-2606-final.pdf> 2018-2021
6. Kenneth A.J., Economic Welfare and Allocation of Recourses for Invention, Princeton University Press, 1962, p. 609-610
7. Kakulia R., Djibouti A., Bakhtadze L. Public Finance, Tbilisi, 2010 p. 24-25
8. State Audit Office Performance Audit Methodology - <http://sao.ge/files/kanon-mdebloba/PA%20Leaflet%20GEO.pdf>
9. Heming R., Potter b. And Allen R. ; The International Handbook of Public Financial Management, Palgrave Macmillan Publishing, 2013
10. "Public Financial Management Reform Strategy" <https://www.mof.ge/images/File/strategia/2018/PFMRS-2018-2021-2606-final.pdf> 2018-2021 - Last Login 17.01.2022
11. Matthias Mering, External and Parliamentary Financial Control, GIZ Public Financial Management Program in the South Caucasus, Bonn, Germany, 2014;
12. Backhaus J.G., Wagner R.E., Handbook of Public Finance, Kluwer Academic Publishers, Boston, USA, 2004
13. Public Financial Management Performance Measurement Framework, PEFA Secretariat, Washington DC, USA, 2011
14. Rose HS, Public Finance, Georgian Institute of Public Affairs, Tbilisi, 2006
15. Tsaava G. And Khantadze G., Public Finance, Dani Publishing House, Tbilisi, 2015