

სახელმწიფო ხაზინის ნაკლოვანებები და შესაძლო პერსპექტივები საქართველოში

ჯამბულ ბინაძე,
ეად. ანსუ ასოც.პროფესორი
ნანა ბენიძე,
ეად. ანსუ ასოც.პროფესორი

რეზიუმე

საბიუჯეტო ორგანიზაციის საქმიანობის ნებისმიერ ეტაპზე აუცილებელია საკანონმდებლო მოთხოვნების ზუსტი დაცვა. სწორედ ამიტომ იძენს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სახელმწიფო ხაზინის სამსახური. სახელმწიფო ხაზინის მისიაა ხელი შეუწყოს საბიუჯეტო სახსრების კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხარჯვას, გამოავლინოს არსებული ნაკლოვანებები და რეკომენდაციების გაცემის გზით უზრუნველყოს გამოვლენილ ნაკლოვანებათა აღმოფხვრა მომდევნო პერიოდებში.

ჩატარებული კვლევები საშუალებას გვაძლევს სახელმწიფო ხაზინის მომსახურების სრულყოფის მიმართულებით ჩამოვყალიბოთ კონკრეტული რეკომენდაციები და წინადადებები:

1. დღეისათვის მოქმედი სამართლებრივი ბაზა საჯარო დაწესებულებების მხრიდან მხოლოდ ნაწილობრივ არის გამოყენებული.

2. სახაზინო სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების სავალდებულო წესის დანერგვა და მასზე შემდგომი მონიტორინგის განხორციელების პროცესის შემუშავება საკანონმდებლო დონეზე.

3. სააგენტომ უნდა შეისწავლოს ის შემსყიდველები, რომლებიც ჩაშლილი ტენდერების მაღალი წილით გამოირჩევიან, დაადგინოს პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და გადადგას საპასუხო ნაბიჯები;

4. სააგენტო უნდა დაინტერესდეს იმ საჯარო უწყებებით,

რომლებსაც ტენდერით არცერთხელ არ უსარგებლიათ ან გამარტივებული შესყიდვების განსაკუთრებით მაღალიწილით გამოირჩევიან;

აღნიშნული ღონისძიებების პრაქტიკაში დანერგვა არის გარანტია იმისა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციების საქმიანობა განხორციელდება ნაკლები უზუსტობებით, რაც ხელს შეუწყობს შესაბამისი ბიუჯეტების უფრო რაციონალურად დაგეგმვასა და უფრო გამჭვირვალედ განკარგვას.

საკვანძო სიტყვები: სახელმწიფო ხაზინა, ტენდერები, სახელმწიფო ბიუჯეტი.

შესავალი

საბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბების კვალობაზე სახელმწიფო ხაზინის საქმიანობა განსაკუთრებული მნიშვნელობით ხასიათდება. დღესდღეობით, ბიუჯეტი და საბიუჯეტო რეგულირება საბაზრო ეკონომიკის განვითარების უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია, ეფექტიანი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება წარმოადგენს ნებისმიერი სახელმწიფოს სოციალური და ეკონომიკური განვითარებისა და გაძლიერების ერთ-ერთ განუყოფელ ნაწილს. საბაზრო ურთიერთობათა პირობებში საბიუჯეტო სისტემა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ერთიანი სტრატეგიისა და პოლიტიკის ფორმირებაში. საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია ბიუჯეტის შემოსულობების მიღების, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების გადახდის ფულადი სახსრებით ოპერაციების გამჭვირვალობა და მასზე დროული საჯარო ინფორმაციის არსებობა. არნიშნულის მიღწევა წარმოუდგენელია სახელმწიფო ხაზინის გარეშე, ვინაიდან ხაზინა ემსახურება საბიუჯეტო დანესებულებას საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებაში, აკონტროლებს და გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად აძლევს რეკომენდაციებს მათი გამოსწორებისათვის. აღნიშნული რეკომენდაციები კი უნდა იყოს შემდგომ პერიოდში საქმიანობის სრულყოფილად წარმართვის გარანტი.

ძირითადი ტექსტი

სახაზინო სამსახურს დიდი მნიშვნელობა აქვს ნებისმიერი დაწესებულებისათვის, როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო სექტორში, რასაც ადასტურებს სახაზინო მომსახურების განხორციელების მრავალფეროვანი ისეთი მექანიზმები, როგორებიცაა: გადახდების განხორციელება ასიგნებების ფარგლებში საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, ბიუჯეტის განწერისა და პროგნოზების საფუძველზე შედგენილი ფულის გაცემის ყოველთვიური ოპერატიული ფინანსური გეგმა.

სახელმწიფო ხაზინის თითოეული ასპექტი განსაზღვრულია მოქმედი კანონმდებლობით და მის ძირითად მიზანს წარმოადგენს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის კონტროლი. კონტროლის შედეგებზე დაყრდნობით გაიცემა რეკომენდაციები და ამ რეკომენდაციების განხორციელებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. აუცილებელია, შესრულებული სამუშაო იყოს სამართლიანი და გამოტანილი იყოს კომპეტენტური დასკვნები.

სახელმწიფო ხაზინის მისიაა ხელი შეუწყოს საბიუჯეტო სახსრების კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხარჯვას, გამოავლინოს არსებული ნაკლოვანებები და რეკომენდაციების გაცემის გზით უზრუნველყოს გამოვლენილ ნაკლოვანებათა აღმოფხვრა მომდევნო პერიოდებში. სახელმწიფო ხაზინის სამსახურის საქმიანობა მიზნად ისახავს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში მიმდინარე პროცესების მიზანშეწონილობის რაციონალურობის შემოწმებას და სისტემური ხასიათის ხარვეზების გამოვლენას.

ჩატარებული კვლევები საშუალებას გვაძლევს სახელმწიფო ხაზინის მომსახურების სრულყოფის მიმართულებით ჩამოვყალიბოთ კონკრეტული რეკომენდაციები და წინადადებები:

- კანონმდებლობის მოთხოვნების სრული დაცვის სავალდებულო ხასიათის განსაზღვრა, რათა საჯარო სექტორში დასაქმებულებმა გააცნობიერონ დაკისრებული ვალდებულება საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის დაგეგმვისა და საფინანსო

საქმიანობის განხორციელების პროცესში. დღეისათვის მოქმედი სამართლებრივი ბაზა საჯარო დაწესებულებების მხრიდან მხოლოდ ნაწილობრივ არის გამოყენებული, რის შედეგადაც გვაქვს ძალიან ბევრი არსებითი ხასიათის ნაკლოვანება საბიუჯეტო ორგანიზაციების საბუღალტრო და საფინანსო საქმიანობის მიმართულებით.

- სახაზინო სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების სავალდებულო წესის დანერგვა და მასზე შემდგომი მონიტორინგის განხორციელების პროცესის შემუშავება საკანონმდებლო დონეზე. აღნიშნული პროცესი გულისხმობს სახაზინო სამსახურთან მჭიდრო კომუნიკაციას, როგორც უშუალოდ რეკომენდაციების შემუშავების პროცესში, ასევე მისი განხორციელების შემდგომ პერიოდშიც.

- სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობაში ბევრი პროგრესული ცვლილება შევიდა (მათ შორის გამარტივებული შესყიდვების წინასწარ შეთანხმების საჭიროება შესყიდვების სააგენტოსთან, ასევე ახალი ტიპის ორეტაპიანი ტენდერების შემოღება), თუმცა გასათვალისწინებელი რჩება რიგი რეკომენდაციები, მათ შორის გამარტივებული შესყიდვის უფლების ბოროტად გამოყენების პრევენციისთვის, კანონმდებლობაში ფორს-მაჟორის ცნების შემოტანა და სანქციების შემოღება იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც შემსყიდველი პოსტფაქტუმ ვერ ასაბუთებს გადაუდებელ აუცილებლობას;

- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უნდა შეისწავლოს ის შემსყიდველები, რომლებიც ჩაშლილი ტენდერების მაღალი წილით გამოირჩევიან, დაადგინოს პრობლემის გამომწვევი მიზეზები (რაც შეიძლება იყოს არასწორი დაგეგმვა, მიმწოდებლების სიმცირე და ა.შ.) და გადადგას საპასუხო ნაბიჯები;

- სააგენტომ, ასევე, უნდა შეისწავლოს დაბალკონკურენტული ტენდერები, დაადგინოს ამ პრობლემის გამომწვევი მიზეზები (რაც შეიძლება იყოს კონკრეტულ რეგიონში მიმწოდებელთა სიმცირე, არასწორი დაგეგმვა, ტენდერის პირობების კონკრეტულ მიმწოდებელზე მორგება თუ სხვა) და მიიღოს შესაბამისი ზომები;

- სააგენტო უნდა დაინტერესდეს იმ საჯარო უწყებებით, რომლებსაც ტენდერით არცერთხელ არ უსარგებლიათ ან გამარტივებული შესყიდვების განსაკუთრებით მაღალიწილით გამოირჩევიან;

- სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს გამარტივებულ შესყიდვებზე ინფორმაციის სრულად და დროულად ხელმისაწვდომობა ელექტრონულ პორტალზე, რაც ამ ეტაპზე პრობლემას წარმოადგენს, მათ შორის ძალოვანი უწყებების კუთხითაც.

- ყველა ხელშეკრულება, რომელიც ექვემდებარება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონს, ინახება შესყიდვების სააგენტოს მონაცემთა ბაზაში. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი ავტომატიზებულია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში დაწყებული ტენდერების გამოცხადებიდან დამთავრებული ხელშეკრულების გაფორმებით. როგორც კი დასრულდება ტენდერი და გაფორმდება ხელშეკრულება, ის მაშინვე ხელმისაწვდომია სახელმწიფო ხაზინის ელექტრონული მომსახურების სისტემისთვის. აღნიშნული მონაცემების ელექტრონულად გაცვლა რეალიზებულია ვებსერვისის საშუალებით. ასეთი ხელშეკრულების ამორჩევისას, სისტემა ავტომატურად გამოიტანს დიალოგურ ფანჯარას, სადაც ჩანს სახაზინო კოდის განმკარგავის მიერ გაფორმებული ყველა ხელშეკრულება. ხაზინის სისტემიდან შესაძლებელია მხოლოდ იმ ხელშეკრულების ამორჩევა, რომელიც დასრულებული სტატუსით არის შესყიდვების სააგენტოს სისტემაში. შესყიდვების სააგენტოს სისტემიდან გადმოტანილი ხელშეკრულების მონაცემები არარედაქტირებადია.

- სახელმწიფო ხაზინა პასუხისმგებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების და სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის ცვლილების სრული და სწორი აღრიცხვისთვის. სახელმწიფო ხაზინის საქმიანობით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ბიუჯეტების შემოსულობების მიღების,

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების გადახდის და სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშებზე ფულადი სახსრებით ოპერაციების გამჭვირვალობა და სრული ანგარიშგება. სახელმწიფო ხაზინა უფლებამოსილია თავის საქმიანობაში გამოიყენოს ელექტრონული დოკუმენტები.

- პასუხისმგებლობის ზომების გამკაცრება სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ, სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების შემცველი საქმეების გადაცემისას მათი რეაგირების მიზნით. ვინაიდან დღევანდელი პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების შემცველი საქმეების დიდი ნაწილი შემდგომ ან გადაეცემა პროკურატურას და რჩება რეაგირების გარეშე, ან საერთოდ არ გადაეცემა სამართალდამცავ ორგანოებს.

- აუცილებელია სახელმწიფო ხაზინის ვებგვერდის გააქტიურება და აისახოს შემდეგი ინფორმაცია ზოგადი ინფორმაცია საჯარო დანესებულების შესახებ

- ვებ-გვერდზე უნდა მოიძებნოს სახელმწიფო ხაზინის ხელმძღვანელობის შესახებ შემდეგი სახის ინფორმაცია, კერძოდ:

- სახელმწიფო ხაზინის უფროსის ფოტოსურათი, ვრცელი ბიოგრაფიული მონაცემები, კომპეტენციის აღწერა. აგრეთვე, არ მოიძიება უფროსის არანაირი საკონტაქტო რეკვიზიტი - სამუშაო ელ.ფოსტა, მისაღების (თანაშემნის) ტელეფონისა და ფაქსის ნომრები;

- სახელმწიფო ხაზინის უფროსის მოადგილეების ფოტოსურათები, ვრცელი ბიოგრაფიული მონაცემები, კომპეტენციის აღწერა. აგრეთვე, არ მოიძიება მოადგილეების არანაირი საკონტაქტო რეკვიზიტები - სამუშაო ელ.ფოსტები, მისაღების (თანაშემნის) ტელეფონისა და ფაქსის ნომრები.

- აუცილებელია მომხმარებლის პირადი სივრცე საინფორმაციო სისტემის ძირითადი მენიუდან მომხმარებელს ქონდეს საშუალება მიიღოს ინფორმაცია სახაზინო სამსახურში არსებული რესურსების, მის მიერ წარდგენილი ხელშეკრულებების, ვალდებულებების და მოთხოვნების შესახებ. ასევე განახორციელოს ხელშეკრულებების, ვალდებულებების და მოთხოვნე-

ბის ელექტრონულად შევსება, დადასტურება და სახელმწიფო ხაზინაში წარდგენა. ხაზინის ელექტრონული მომსახურების სისტემა გვაძლევს საშუალებას გამოვიყენოთ კიდევ ბევრი სხვადასხვა ფუნქციები. ეს არის, მიზნობრივი გრანტები, საავანსო მოთხოვნები, თანამშრომლების ჩანართში შეყვანილი სამტატო ნუსხის საფუძველზე განხორციელდეს შემოსავლების დარიცხვა, ხელფასების დარიცხვა, შეიქმნას ელექტრონული სახელფასო უწყისი, სამივლინებო გადარიცხვები და ყველა ის ოპერაცია, რომელიც სახაზინო კოდის ფარგლებშია წარმოებული და წარმოადგენს ბუღალტრული გატარების ქრონოლოგიურ ერთობლიობას.

- სახაზინო სამსახურის ვებგვერდზე უნდა ჩანდეს გაფორმებული ხელშეკრულების შესახებ ინფორმაცია, რეგისტრაცია ხორციელდება სპეციალური ელექტრონული ფორმის საშუალებით, აღნიშნული შეესაბამება კანონმდებლობით დადგენილს, სადაც ივსება ინფორმაცია, რომელიც მაქსიმალურად კონტროლდება და მინიმუმამდე დაყავას ადამიანური ფაქტორი: გაფორმებული ხელშეკრულების კატეგორიები: რეგისტრირებული ხელშეკრულება, არარეგისტრირებული ხელშეკრულება, საერთაშორისო ხელშეკრულება. აუცილებელია მინიშნებული იქნას მიმდინარე წლისაა, თუ მრავალწლიანია ხელშეკრულება, რათა შემდგომში გაკონტროლდეს გამოყენებული თანხა ხელშეკრულების საერთო თანხასთან, თუ ხელშეკრულება არის მრავალწლიანი, გრაფიკში გაწერილი თანხების და წინა წლებში გადახდილი თანხების ჯამი არ შეიძლება მეტი იყოს ხელშეკრულების თანხაზე. დამატებით ივსება სახელშეკრულებო თანხის ხარჯვის გრაფიკი. ორგანიზაციამ წინასწარ უნდა შეავსოს თუ რა თანხის დახარჯვას აპირებს ამ ხელშეკრულების ფარგლებში თვეების მიხედვით მიმდინარე წლის ფარგლებში, რათა სახელმწიფო ხაზინამ გააანალიზოს რა ოდენობის თანხა უნდა გავიდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ხელშეკრულების ტიპის მიხედვით, აქტიურდება და პასიურდება სხვადასხვა ველები.

აღნიშნული ღონისძიებების პრაქტიკაში დანერგვა არის გარანტია იმისა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციების ყოველი

მომდევნო წლის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობა განხორციელდება ნაკლები უზუსტობებით, რაც ხელს შეუწყობს შესაბამისი ბიუჯეტების უფრო რაციონალურად დაგეგმვასა და უფრო გამჭვირვალედ განკარგვას. საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის პროცესში ეფექტიანი ქმედებები და მმართველობითი რგოლის მიერ მიღებული მიზნობრივი გადანყვეტილებები გარკვეული თანხების დაზოგვის საშუალებას მოგვცემს, რომლის გამოყენებით კიდევ უფრო მეტი პროგრამისა თუ პროექტის განხორციელებას ჩაეყრება საფუძველი. აღნიშნული პროცესი საბოლოო ჯამში მოსახლეობის საჭიროებებისა და მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისთვის მნიშვნელოვნად წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნება.

ყველა ხელშეკრულება, რომელიც ექვემდებარება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონს, ინახება შესყიდვების სააგენტოს მონაცემთა ბაზაში. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი ავტომატიზებულია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში დაწყებული ტენდერების გამოცხადებიდან დამთავრებული ხელშეკრულების გაფორმებით. როგორც კი დასრულდება ტენდერი და გაფორმდება ხელშეკრულება, ის მაშინვე ხელმისაწვდომია სახელმწიფო ხაზინის ელექტრონული მომსახურების სისტემისთვის. აღნიშნული მონაცემების ელექტრონულად გაცვლა რეალიზებულია ვებსერვისის საშუალებით. ასეთი ხელშეკრულების ამორჩევისას, სისტემა ავტომატურად გამოიტანს დიალოგურ ფანჯარას, სადაც ჩანს სახაზინო კოდის განმკარგავის მიერ გაფორმებული ყველა ხელშეკრულება. ხაზინის სისტემიდან შესაძლებელია მხოლოდ იმ ხელშეკრულების ამორჩევა, რომელიც დასრულებული სტატუსით არის შესყიდვების სააგენტოს სისტემაში. შესყიდვების სააგენტოს სისტემიდან გადმოტანილი ხელშეკრულების მონაცემები არარედაქტირებადია.

დასკვნა

სახელმწიფო ხაზინის მისიაა ხელი შეუწყოს საბიუჯეტო სახსრების კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხარჯვას, გამოავლინოს არსებული ნაკლოვანებები და რეკომენდაციების გაცემის გზით უზრუნველყოს გამოვლენილ ნაკლოვანებათა აღმოფხვრა მომდევნო პერიოდებში. მიუხედავად ამისა, ჩატარებული კვლევები საშუალებას გვაძლევს სახელმწიფო ხაზინის მომსახურების სრულყოფის მიმართულებით ჩამოვაყალიბოთ კონკრეტული რეკომენდაციები და წინადადებები:

1. დღეისათვის მოქმედი სამართლებრივი ბაზა საჯარო დაწესებულებების მხრიდან მხოლოდ ნაწილობრივ არის გამოყენებული.

2. სახაზინო სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების სავალდებულო წესის დანერგვა და მასზე შემდგომი მონიტორინგის განხორციელების პროცესის შემუშავება საკანონმდებლო დონეზე.

3. სააგენტომ უნდა შეისწავლოს ის შემსყიდველები, რომლებიც ჩაშლილი ტენდერების მაღალი წილით გამოირჩევიან, დაადგინოს პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და გადადგას საპასუხო ნაბიჯები;

4. სააგენტო უნდა დაინტერესდეს იმ საჯარო უწყებებით, რომლებსაც ტენდერით არცერთხელ არ უსარგებლიათ ან გამარტივებული შესყიდვების განსაკუთრებით მაღალიწილით გამოირჩევიან;

აღნიშნული ღონისძიებების პრაქტიკაში დანერგვა არის გარანტია იმისა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციების საქმიანობა განხორციელდება ნაკლები უზუსტობებით, რაც ხელს შეუწყობს შესაბამისი ბიუჯეტების უფრო რაციონალურად დაგეგმვასა და უფრო გამჭვირვალედ განკარგვას.

STATE TREASURY DISADVANTAGES AND POSSIBLE PERSPECTIVES IN GEORGIA

Jambul Bitsadze,

A.D.E. ATSU Associated professor

Nana Benidze,

A.D.E. ATSU Associated professor

RESUME

At any stage of budget organization work it is necessary the accurate protection of legislative requirements and because of this it gains a special importance. The state treasury mission is to support the budget funds legally, purposeful and efficient spending, to reveal the existing shortcomings and with the help of recommendations to eliminate the identified shortcomings in the subsequent periods.

Moreover, the conducted studies allow us to develop the specific recommendations and proposals in order to improve the state treasury services:

1. Currently operating Legal basis is only partially used by the public institutions.
2. Introduction of mandatory rules for implementation of recommendations issued by the Treasury Service and the process of further monitoring of it at the legislative level.
3. The Agency shall examine the procuring entities which are marked by the high share of failed tenders, determine the causes of the problem and take retaliate steps;
4. The Agency shall be interested in the public authorities, which had never had the tender or their simplified purchases are especially high.

The implementation of these measures in practice is a guarantee that the activities of the budgetary organizations will be carried out with less inaccuracies, which will facilitate more rational planning of more budgets and more transparent management.

Keywords: State Treasury, Tenders, State Budget.