

საქართველოში სახელმწიფო საბიუჯეტო ფონდების გამოყენების ოპტიმიზაციის საკითხები

doi.org/10.52340/eab.2024.16.01.10

მარინა ტაბატაძე

ასისტენტ-პროფესორი
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
tabatadze_marina@yahoo.com

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი ხაზების დასაფინანსებლად „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონი“, 2005 წლიდან მთავრობის სახეზეხვო ფონდების შექმნას ითვალისწინებდა. ფისკალური დაცვითვასთან ერთად, ამ ფონდს მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის ძირითადი პირობიგებების ფინანსური უზრუნველყოფაში, ამდენად, მისი ფუნქციონირება ფისკალური პოლიტიკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად მიიჩნევა.

სტატიაში განხილულია სახეზეხვო ფონდების როლი საქართველოს ეკონომიკის მართვის ერთიან სისტემაში, გაანალიზებულია მისი ფუნქციონირების გაჩვეული თავისებულებები, ბიუჯეტის ვეჩიკადური სეგმენტიხების ოპტიმიზაციის და სწოხი კოოხდინიხების საკითხები.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ევხოსტანდახგებთან შესაბამისობის მიუხედავად, სახეზეხვო ფონდების მართვას ჯეხ კიდევ ახასიათებს გაჩვეული პრობლემები. განსაკუთხებულ ყუხადლებას მოითხოვს მისი სტრუქტურიხების და მიზნობრიობის განსაზღვხის საკითხები. სტატიაში განხილულია სახეზეხვო ფონდების ფოხმიხების და ეფექტიანი მართვის ცადკეული პრობლემა, მისი დაძღვის ეკონომიკური მნიშვნელობა და ძირითადი მექანიზმები.

საკვანძო სიგყვები: ფისკალური უსაფხთხოება, ბიუჯეტის სახეზეხვო ფონდი, ბიუჯეტის დეცენტრალიზაცია, ბიუჯეტის დანახაგები, ბიუჯეტის მმართველობითი სტანდახგები.

შესავალი

ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფოს მხარდაჭერის თანამედროვე პოლიტიკის რეალიზებაში, პრიორიტეტულია სახელმწიფო სახსრების რაციონალური დაგეგმვა და ბიუჯეტის სწორი ადმინისტრირება, რაც ბიუჯეტის დეფიციტის კონტროლს, ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობის ზრდას, ფისკალური პოლიტიკის ციკლორობის პრევენციას და სხვა აქტუალურ საკითხს ითვალისწინებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ეფექტიანი მართვა ქვეყნის ფინანსური სტაბილიზაციის და სწორი პროგნოზირების მნიშვნელოვანი ფაქტორია, მისი საფუძ-

ველია საბიუჯეტო სისტემის თანამედროვე მმართველობითი პრინციპების დანერგვა, ევროსტანდარტების შესაბამისი ინსტიტუციური და სამართლებრივი ბაზის ფორმირება.

საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის საფუძველია მმართველობის ვერტიკალიზაცია და ხელისუფლების უფლებამოსილებათა იერარქიული გრადაცია. პროცესის სამართლებრივ ბაზას ქმნის შემდეგი ნორმატიული აქტები: ორგანული კანონები „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ (1997 წ.) და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (2007წ.), კანონები „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ (2006წ.) „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ (2006წ.) და სხვა.

საბიუჯეტო რეფორმა საქართველოს ფისკალური სისტემის გლობალური სტანდარტების შესაბამის სამართლებრივ უზრუნველყოფას და ინსტიტუციურ სტრუქტურირებას მოითხოვს. მნიშვნელოვანი სეგმენტი ამ ტრანსფორმაციულ პროცესში სახელმწიფო ფინანსური რესურსების სწორი მენეჯმენტი, საბიუჯეტო დონეებს შორის მათი რაციონალური განაწილება და ფინანსური კომუნიკაციის ეფექტიანი ადმინისტრირებაა. მიმდინარე ეტაპზე საკმაოდ მწვავედ დგას სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების რესურსული უზრუნველყოფის და მისი გამოყენების ოპტიმიზაციის საკითხები, სადაც, როგორც ჩანს, ჯერ კიდევ არსებობს პრობლემები, რაც პრაქტიკულ დანიშნულებასთან ერთად, ღრმა მეცნიერულ კვლევას მოითხოვს.

საბიუჯეტო რეფორმის ძირითადი შედეგები საქართველოში

საქართველოს თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემის ფორმირებას საფუძველი საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმამ ჩაუყარა (2004 წ.), ის „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ (OGP) პრინციპებს ემყარება, რაც საჯარო მომსახურების გაუმჯობესებას, საჯარო რესურსების მართვის სრულყოფას, განვითარების უსაფრთხო გარემოს შექმნასა და კორპორაციული პასუხისმგებლობის ზრდას ითვალისწინებს (სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, 2022). რეფორმა საშუალოვადიანი დაგეგმვის პრიორიტეტს და საერთაშორისო GFSM-2001 სტანდარტებს ემყარება, რომლის ამოსავალი პრინციპებია პროგრამული ბიუჯეტირების სისტემის დანერგვა, საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობა, მის მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა და სხვ.

2011 წელს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, საჯარო ფინანსების მართვისთვის აუცილებელი ფისკალური წესები განსაზღვრა, რამაც საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სამართლებრივი ნორმების ევროსტანდარტებთან შესაბამისობა უზრუნველყო. საბიუჯეტო პროცესის ძირითადი რეგულაციები 2010 წლის ახალ საბიუჯეტო კოდექსში აისახა (ფისკალური მდგრადობის ძირითად მექანიზმად ფისკალური რისკის იდენტიფიცირება და მისი ეფექტიანი მართვა განისაზღვრა. საბიუჯეტო მოწყობის

ეფექტიანი ადმინისტრირების და საჯარო ფინანსების მართვის საკითხში მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ბაზა შექმნა დადგენილებამ - „საჯარო მმართველობის რეფორმა“ (საქართველოს მთავრობის დადგენილება, 2019).

გატარებული რეფორმების შედეგად, ბიუჯეტის გამჭვირვალობის 2021 კვლევის მიხედვით, საქართველომ მსოფლიოს 120 ქვეყანას შორის პირველი ადგილი დაიკავა, ამ წარმატებას კიდევ უფრო განამტკიცებს საჯარო რეფორმის ფარგლებში 2024 წელს საქართველოში ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული საკანონმდებლო ვალდებულებების 85%-ის დანერგვა, მათ შორის, სრულად იქნება შესრულებული სახელმწიფო შესყიდვების, საბაჟოსა და ვაჭრობაში ტექნიკური ბარიერების მიმართულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულება, მიუხედავად ამისა, კვლავ რჩება გარკვეული სირთულეები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობის და ფისკალური სტაბილურობის თვალსაზრისით.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეფასებით, საქართველოს ფისკალური სისტემა სტაბილურია, მისი ინდექსები არ აჭარბებს მდგრადობის ზღვრულ დონეს და დაცულია ფისკალური უსაფრთხოების საერთაშორისო სტანდარტები (სსფ, 2022), ამასთან, სსფ-ის მიერ იდენტიფიცირებულია რიგი გამოწვევა, რომელთა გათვალისწინება აუცილებელია ფინანსური სექტორის მდგრადობისთვის და ეკონომიკის მარეგულირებელი ფისკალური მექანიზმების ეფექტური ფუნქციონირებისთვის, კერძოდ, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში პრიორიტეტულად განიხილება:

- ფინანსური რისკის იდენტიფიცირება;
- ფისკალური მდგრადობის გრძელვადიანი უზრუნველყოფა;
- სარეზერვო ფონდების ეფექტური გამოყენება;
- სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მართვა.

სსფ-მა დომინანტური ფუნქცია ფისკალური მდგრადობის გრძელვადიანი ფაქტორების შეფასებას მიანიჭა, რაც აისახა საერთაშორისო ნორმატიულ დოკუმენტში - „მრავალწლიანი ინდიკატური პროგრამა - MTP“ (2020 წ.). ეს დოკუმენტი სახელისუფლებო და ფისკალურ ინსტიტუტებს შორის უფლებამოსილებათა დელეგირებასთან ერთად, ოპტიმალური ეკონომიკური კავშირების ფორმირებას ითვალისწინებს, რაც შესაძლებელია მხოლოდ სახელმწიფო მართვის ეფექტიანი დეცენტრალზაციის პოლიტიკის პირობებში. ამ საკითხში სსფ-ის რეკომენდაციები ემყარება საზოგადოებრივი განვითარების ფუნდამენტურ დებულებას მმართველობითი სისტემის იერარქიზაციის და ცალკეული დონის ფუნქციების ჰარმონიზაციის შესახებ (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 2022).

2023 წელს საქართველოს მაღალმა ეკონომიკურმა მაჩვენებლებმა, რაც ეკონომიკური ზრდის 7,5%-ით აისახა, მნიშვნელოვანი ფისკალური კონსოლიდაცია განაპირობა, რამაც 2024 წელს კიდევ უფრო გაზრდილი ბიუჯეტის დაგეგმვა გახადა შესაძლებელი, კერძოდ, ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები 21,2 მლრდ ლარით (მშპ-ის 24,9%), ხარჯვითი ნაწილი 27,8 მლრდ

ლარით (32.5%), საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები 4 665.6 მლნ ლარით განისაზღვრა (ზრდა 17.1%), მათ შორის საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 80.0 მლნ ლარით დაიგეგმა (წლიური ზრდა 33.3%) (ცხრილი 1).

საერთოსახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

ცხრილი 1.

1.		2023 მლნ.ლ	2023 %	2024 მლნ.ლ.	2024 %	ცვლილ %
2.	მთლიანი მოცულობა	3985.8	100.0	4 665.6	100.0	17.1
3.	საგარეოსახელმწ. ვალდებულ. მომსახ. დადაფარვა	1692.0	42.5	2125.0	45.5	25.6
4.	საშინაოსახ.ვალდებუბომსახურება დადაფარვა	715.0	18.0	830,0	17.8	16.1
5.	ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგ. თვითმმართველობებისთვის გადასაცემი ტრანსფერები	515.0	13.0	570.0	12.2	10.2
6.	საქ.რეგიონებში განსახორც. პროექტების ფონდი	400.0	10.0	450.0	9.6	12.5
7.	დაგროვებითი საპენსიო სქემის თანადაფინანსება	310.0	7.7	430.0	9.2	38.7
8.	დონორების მიერ დაფინანს. საერთო-სახ. გადასახდელები	211.0	5.3	106,0	2.3	-50.0
9.	საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი	60.0	1.5	80.0	1.7	33.3
10.	მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი	20.0	0.5	20.0	0.4	--
11.	წინა წლებში წარმოქმნ.და-ვალიანების დაფარვის და სასამართლო გადაწყვ. აღსრულების ფონდი	40.0	1.0	20.0	0.4	-50.0
12.	საერთაშ.პარტნიორობითანთა ნამშრომლობითმუც-შიდაგეგმილირეფორმებისფინანსურიმხარდაჭერა	15.0	0.4	20.0	0.4	33.3

წყარო: ავტოხის კვლევა – ფინანსთა სამინისტრო. <https://www.mof.ge/5677>

სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის ეკონომიკური არსი

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში არსებულ გამოწვევებს შორის, სსფ-მა მნიშვნელოვანი როლი სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების მართვის პრობლემას მიანიჭა, განსაკუთრებით გაცევა ხაზი სარეზერვო ფონდების დანახარჯების მიზნობრიობის დასაბუთების და მისი განმსაზღვრელი ერთიანი სტანდარტის შემუშავების პრობლემას. „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის“ მიხედვით, სარეზერვო ფონდების მოცულობა წლიური საბიუჯეტო ასიგნებების 2%-ს არ უნდა აღემატებოდეს (საქართველოს მთავრობა, 2019). 2015 წელს ბიუჯეტის კანონში შესული ცვლილების თანახმად, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი 5 მლნ ლარით, მთავრობის სარეზერვო ფონდი კი, 85 მლნ ლარით განისაზღვრა (საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, 2018).

საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაქვემდებარებაშია მთავრობის სარეზერვო ფონდი, რომლის თანხები, ფისკალურ ფუნქციასთან ერთად, არსებით როლს ასრულებს სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის ძირითადი პრიორიტეტების ფინანსურ უზრუნველყოფაში. ფონდი, ძირითადად, შემდეგი საქმიანობების დაფინანსებას ემსახურება:

- გაუთვალისწინებელი ხარჯები - 28%
- სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების ჩატარება - 26%
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების შეუფერხებელი ფუნქციონირება - 13%
- სოციალური ხარჯები - 7% (ელექტროენერგიის სუბსიდირება, მოქალაქეების ერთჯერადი ფულადი და მატერიალური დახმარება, დევნილი ოჯახებისთვის სხვადასხვა დახმარების გაწევა, ოკუპირებული ტერიტორიების მიმდებარე სოფლებში მცხოვრებთა ფინანსური და მატერიალური დახმარება და სხვა)
- საარჩევნო პროცესის მომსახურება - 3%
- ევროინტეგრაციის ღონისძიებების და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება - 2% და სხვა.

სარეზერვო ფონდის ძირითადი ბენეფიციარები საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, ცენტრალური საარჩევნო კომისია და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა უწყებებია (იხ. ცხრილი 2).

სარეზერვო ფონდის ხარჯვის უწყებრივი სტრუქტურა

ცხიდი 2.

1	მთავრობის ადმინისტრაცია 38%	9	ეკონომიკის და მდგრ. განვ. სამინ. 2%
2	ცენტრალური საარჩ. კომისია 23%	10	საერთო სახელმწ. გადასახდელები 2%
3	შინაგან საქმეთა სამინისტრო 12%	11	საგარეო საქმეთა სამინისტრო 1%
4	ფინანსთა სამინისტრო 9%	12	რეგ. განვით. და და ინფრას. სამინ. 1%
5	თავდაცვის სამინისტრო 3 %	13	ჯანდაცვის სამინისტრო 1 %
6	სახელმწიფო დაცვის სპეც. სამს. 3%	14	საქართველოს პროკურატურა 1%
7	პრეზიდენტის ადმინისტრაცია 3 %	15	იუსტიციის სამინისტრო 1%
8	სახელმწ. უსაფრ. სამსახური 2%		

წყარო: ავტორის კვლევა ფინანსთა სამინისტრო. <https://www.mof.ge/5677>

საერთაშორისო გამოცდილების თანახმად, უცხოეთის ქვეყნების სარეზერვო ფონდის ფინანსების მნიშვნელოვანი ნაწილი ჩვენი სტანდარტისგან განსხვავებით, ბიუჯეტში გაუთვალისწინებლის ნაცვლად, მხოლოდ ფორსმაჟორული გარემოებით გამომწვეული ხარჯების დასაფინანსებლად გამოიყენება, ამასთან, დაშვებულია გარკვეული გამონაკლისები, კერძოდ:

1) სარეზერვო ფონდებიდან დაფინანსება ხდება ისეთი გადაუდებელიაუცილებლობის შემთხვევაშიც, როდესაც ხელისუფლების მხრიდან რეაგირების გარეშე დატოვებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი პრობლემა შეუქმნას სახელმწიფოს რეპუტაციას ან მის ქონებას;

2) სარეზერვო ფონდის სახსრები გამოიყენება სახელმწიფოს გარანტიით აღებული სესხების გადაუხდელობის დროსაც, რაც წინასწარ, პრაქტიკულად, ვერ იქნებოდა დაგეგმილი.

საქართველოში მთავრობის სარეზერვო ფონდის ხარჯები ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად აჭარბებს დადგენილ ნორმას, რამდენადაც მხარჯავი დაწესებულებები, ცალკეულ შემთხვევაში, წინასწარ სათანადოდ ვერ გეგმავენ საკუთარ ბიუჯეტს, არ ითვალისწინებენ ყველა დეტალს და მოსალოდნელ ხარჯს, რაც შემდეგ, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ხდება დასაფინანსებელი. საექვზოა ზოგიერთი დანახარჯის მიზნობრიობაც, მაგ. საბიუჯეტო კოდექსის 28-ემუხლის თანახმად, საქართველოს რეგიონული პროექტების ფონდი (300 მლნ ლარი) არ შედის სარეზერვო ფონდებში, რეალურად კი, სწორედ ასეთი ფუნქციური დატვირთვა აქვს მას. სარეზერვო ფონდებში ამ თანხის გაერთიანების შემთხვევაში, ფონდის მოცულობა მნიშვნელოვნად გადააჭარბებდა საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრულ 2%-იან ზღვარს, რაც ფისკალური უსაფრთხოების სტანდარტებს დაარღვევდა და უარყოფითად აისახებოდა ქვეყნის საკრედიტო იმიჯზე.

რამდენადაც, საქართველოს კანონმდებლობით, მთავრობის სარეზერვო - ფონდიდან თანხა მხოლოდ ბიუჯეტით გაუთვალისწინებული ხარჯების და საფინანსოებლად გამოიყოფა, შესაბამისად არსებობს სახსრების არაეფექტიანი განკარგვის და სარეზერვო ფონდის ასიგნებების მრავალგზის ცვლილებით გამომწვეული არასტაბილურობის მაღალი რისკი. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის შეფასებით, როგორც წესი, ფონდის დანახარჯები დაგეგმილ 80%-ზე მეტად აჭარბებს (IDFE, 2019). ამ დეფიციტის შევსება საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისთვის გათვალისწინებული ასიგნებების შემცირების, ტენდერებიდან წარმოქმნილი ეკონომიის, საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის ვალდებულებებისათვის გათვალისწინებული დანახარჯების ან ბიუჯეტის სხვა კატეგორიის ასიგნებების შემცირების ხარჯზე ხდება. ასეთი ცვლილებები ხელს უშლის ბიუჯეტის სწორ დაგეგმვას და მისი შესრულების ეფექტურ კონტროლს.

აღნიშნული პრობლემების დასაძლევად, საბიუჯეტო კოდექსში სარეზერვო ფონდის ფუნქციის ახალი სტანდარტი უნდა შევიდეს, რომლის თანახმადაც, მისი გამოყენება გაუთვალისწინებული ხარჯების ნაცვლად, მხოლოდ ფორსმაჟორულ სიტუაციაში და ისეთი გადაუდებელი ხარჯების დასაფინანსებლად იქნება განკუთვნილი, რისი პროგნოზირებაც წინასწარ შეუძლებელი იყო.

საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის მიზანს საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლების და სამოქალაქო ინტეგრაციის ღონისძიებების ფინანსური მხარდაჭერა წარმოადგენს, ეს არის დემოკრატიული ფასეულობების განვითარების, სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების დამკვიდრების, სამოქალაქო ორგანიზაციების ინსტიტუციური მხარდაჭერის, ინოვაციური და სამეწარმეო გარემოს ფორმირების ხელშეწყობის, ადამიანის უფლებების დაცვის მიმართულებით განხორციელებული საქმიანობები (პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი, 2023). 2019 წელს მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდთან დაკავშირებით, - პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა შესასრულებლად სარეზერვო ფონდიდან სახსრების გამოყოფის ნაცვლად, დაწესდა თითოეული ღონისძიების ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსება საქართველოს მთავრობის დადგენილებების საფუძველზე. საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციისათვის სახელმწიფო ასიგნებამ 2022 წელს 8 900.4 ათასი ლარი შეადგინა, 2023-2024 წლებში კი, ამ დანიშნულების ხარჯები 9 600.0 ათასი ლარით განისაზღვრა (საქართველოს კანონი, 2018).

ადგილობრივი თვითმმართველობის სარეზერვო ფონდი წლის განმავლობაში წარმოქმნილი ისეთი ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების დაფინანსებას ემსახურება, რომელთა გათვალისწინებაც ობიექტური გარემოებების გამო შეუძლებელი იყო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში. მუნიციპალიტეტების სარეზერვო ფონდების 30% ფინანსურ დახმარებაზეა გათვლილი, 25% სტიქიის, ეპიდემიების, ეკოლოგიური კატასტროფების ან სხვა უბედური შემთხვევების შედეგად მიყენებული ზარალის ანაზღაურებას ხმარდება (კუკავა მ., 2016).

საბიუჯეტო რეფორმის ფარგლებში, 2019 წლიდან გათანაბრებითი ტრანსფერის ნაცვლად, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავლის წყაროდ ბიუჯეტში მობილიზებული დამატებული ღირებულების გადასახადის 19% განისაზღვრა, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა მუნიციპალიტეტების შემოსავლები. „ახალი მოდელით შემოსავლების წყარო უფრო მრავალფეროვანი და სტაბილური გახდა, რასაც „ეკროპული ქარტია“ ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვან პირობად განიხილავს და შემოსავლების ალტერნატიული წყაროების მოძიებას ავალდებულებს მუნიციპალიტეტებს“ (ტაბატაძე მ., 2020).

2023 წელს დასრულდა აღნიშნული რეფორმის გარდამავალი ეტაპი, ამის შედეგად, სავარაუდოდ, ზოგ მუნიციპალიტეტს ფინანსური დეფიციტი შეექმნება. მის დასაძლევად და სხვა გაუთვალისწინებელი დანახარჯების დასაფინანსებლად სახელმწიფო ბიუჯეტში შექმნილია „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი“, რომლის განკარგვა ხდება საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული სპეციალური გადანაცვტილებების საფუძველზე (ცხრილი 3).

ფინანსური დახმარება ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტში, 2023 წ. (ათასი ლარი)

ცხილი 3.

ავტონომიური რესპუბლიკები და რეგიონები	სულ ტრანსფერი		მიზნობრივი ტრანსფერი		სპეციალური ტრანსფერი		კაპიტალური ტრანსფერი	
	გეგმა	6 თვის ფაქტ.	გეგმა	6 თვის ფაქტ.	გეგმა	6 თვის ფაქტ.	გეგმა	6 თვის ფაქტ.
აფხაზეთის ა. რ.	14,000.0	7,000.0	0.0	0.0	14,000.0	7,000.0	0.0	0.0
აჭარის ა. რ.	6,900.0	6,900.0	0.0	0.0	6,400.0	6,400.0	500.0	500.0
თბილისი	473,755.	165,477.	555.0	277.8	440,000.	165,000.	33,200.0	200.0
კახეთი	52,247.6	24,561.2	3,035.0	1,518.6	1,500.0	950.0	47,712.6	22,092.6
იმერეთი	95,177.7	60,475.3	3,835.0	1,918.2	24,486.0	18,848.0	66,856.7	39,709.1
სამეგრ. ზ. სვანეთი	75,667.3	44,995.3	2,985.0	1,492.2	24,390.0	16,069.3	48,292.3	27,433.7
შიდა ქართლი	40,411.6	21,334.4	1,910.0	954.6	7,140.0	3,695.2	31,361.6	16,684.6
ქვემო ქართლი	45,766.3	14,359.9	2,755.0	1,378.2	55.0	0.0	42,956.3	12,981.7
გურია	33,230.3	18,819.2	1,105.0	552.6	14,800.0	7,451.6	17,325.3	10,814.9
სამცხე-ჯავახეთი	38,812.7	12,340.5	1,905.0	952.2	5,200.0	1,600.0	31,707.7	9,788.3
მცხეთა-მთიანეთ	35,229.4	12,199.1	1,390.0	695.4	11,750.0	1,885.9	22,089.4	9,617.8
რაჭა-ლეჩხ-ქვ. სვან.	22,986.1	6,177.4	985.0	492.0	3,765.0	689.1	18,236.1	4,996.3
ჯამი	947,673.9	395,309.6	25,000.0	10,251.6	562,436.0	230,238.9	360,237.9	154,819.1

წყარო: ავტოჩის კვლევა. საქ. ფინანსთა სამინისტრო. <https://www.mof.ge/5677>

2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერების მოცულობა 516 000 ათასი ლარით განისაზღვრა, თითოეულ ტრანსფერს კანონმდებლობით მინიჭებული ფუნქცია გააჩნია და ტერიტორიულ ერთეულებში განსახორციელებელი პროგრამების დაფინანსებას ემსახურება, ამ პროცესს იურიდიულ-სამართლებრივად უზრუნველყოფს საქართველოს კანონები და კანონქვემდებარე აქტები. კერძოდ, კანონები „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“, „თავდაცვის ძალების რეზერვისა და სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“, „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“, „სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“, საქართველოს კანონი „მალალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, ბავშვის უფლებათა კოდექსი და სხვ. 2024 წლის ბიუჯეტის შესახებ კანონში შესულია სიახლე, კერძოდ, ის, რომ რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მიმდინარე წელს პირველად დაფინანსდება მუნიციპალიტეტებში საჯარო სკოლებისა და სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების მშენებლობა-რეაბილიტაციის და მოსწავლეთა ტრანსპორტით უზრუნველყოფის პროგრამები (განმარტებითი ბარათი, 2023).

გასათვალისწინებელია ის, რომ მთავრობის სარეზერვო ფონდის მესამედი ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადასაცემ სამთავრობო ტრანსფერებზე მოდის, ამდენად, ის სავსებით უნდა შეესაბამებოდეს ხელისუფლების მიერ დეკლარირებულ რეგიონულ პოლიტიკას, რაც დღეისთვის ცალსახად პრობლემატურ საკითხად რჩება.

სარეზერვო ფონდის ფუნქციონირების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები

სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების ადმინისტრირების პროცესში განსაკუთრებით პრობლემატურია მისი დანახარჯების მიზნობრიობის დასაბუთება და ერთიანი სტანდარტის შემუშავება. უაღრესად მნიშვნელოვანია და სათანადო სამართლებრივ სრულყოფას მოითხოვს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გაცემული ტრანსფერების მიზნობრიობის საკითხი, რამდენადაც რიგ შემთხვევაში, ისინი მიზნობრივი, კაპიტალური ან სპეციალური ტრანსფერების ფუნქციას ვერ ასრულებენ, კერძოდ:

- მიზნობრივი ტრანსფერი - (2.6%), მუნიციპალიტეტებზე დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული ფინანსური დახმარებაა, შესაბამისად, სარეზერვო ფონდის ასიგნება სატრანსფერო სახსრებად არ უნდა ჩაითვალოს;

- კაპიტალური ტრანსფერი - (39.2%), ეს ტრანსფერი მიმღების აქტივებს უნდა ზრდიდეს, მაშინ, როდესაც რეალურად, იგი ლონისძიებებს აფინანსებს და, შესაბამისად, ვერ გაზრდის აქტივების მოცულობას. ცალკეულ შემთხვევაში ადგილი აქვს ისეთი კაპიტალური პროექტების დაფინანსებასაც, რისი გათვალისწინებაც შესაძლებელი იყო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში, რაც ფონდის სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვის საფრთხეს ქმნის;

- სპეციალური ტრანსფერი - (58.2%) კანონის მიხედვით, ფორსმაჟორული სიტუაციის შედეგების სალიკვიდაციოდ უნდა გამოიყენებოდეს, ამდენად მისი ასიგნება ბუნებით, სწორედ, სარეზერვო ფონდის ფუნქციას შეესაბამება და უნდა მიეკუთვნებოდეს კიდევ ამ კატეგორიას, თუმცა, რეალურად, ხშირად, მისი სახსრები კანონმდებლობით განსაზღვრული ფონდის მიზნებისაგან განსხვავებული დანიშნულებით გამოიყენება.

სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების განკარგვის პრაქტიკა გარკვეულ შემთხვევებში ნაკლებად შეესაბამება ფონდის მიზნებს და პრინციპებს, რამდენადაც, შესაძლებელი იყო ამ თანხების წინასწარ ბიუჯეტში ასახვა. მაგალითად:

- 2017-2022 წწ. შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლების ფულადი წახალისებისთვის მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 20.5 მლნ ლარი გამოიყო, მ.შ. 2022 წ. სამინისტროსთვის გამოყოფილი საერთო თანხიდან (5.3 მლნ ლარი) 5 მლნ ლარი თანამშრომელთა პრემირებისთვის იყო განკუთვნილი, 300000 ლარი კი, - ცხელი ხაზის გამართული მუშაობისთვის, რაც, ასევე, შეიძლება არამიზნობრივ ხარჯებს მიეკუთვნოს, რამდენადაც, ეს თანხა თავიდანვე უნდა ასახულიყო ბიუჯეტში და სადავო არ გამხდარიყო თანამშრომლების ფინანსური წახალისების მიზნით დამატებით თანხების სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფის საჭიროება;

- მთავრობის ადმინისტრაციისთვის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხის (17.3 მლნ ლარი) ყველაზე დიდი ნაწილი იხარჯება ისეთი აქტივობის დასაფინანსებლად, რაც თავისი შინაარსით, არ წარმოადგენს გაუთვალისწინებელ ხარჯს, რამდენადაც, შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტში წინასწარ მისი გათვალისწინება. მაგალითად, მთავრობის ადმინისტრაციისათვის გამოყოფილი თანხების თითქმის ნახევარი საახალწლო ღონისძიებებზე გაიცემა, რაც გარდაუვალი/ტრადიციული ხარჯია და თავიდანვე უნდა იყოს ასახული ბიუჯეტში;

- მთავრობის ადმინისტრაციის შეუფერხებელი ფუნქციონირებისათვის დამატებით ყოველწლიურად გამოიყოფა მილიონობით ლარი, რაც შესაძლებელია გათვალისწინებული იყოს ბიუჯეტის დაგეგმვის დროს;

- საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსთვის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხა (1.4 მლნ ლარი) 26 მაისისადმი მიძღვნილი ზოგიერთი - ღონისძიების დაფინანსებას ითვალისწინებს. ეს ხარჯები, სავსებით შესაძლებელია, დაგეგმილი იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში;

- იუსტიციის სამინისტროზე გადაცემული თანხების უდიდესი ნაწილი წლების მანძილზე ხმარდებოდა საერთაშორისო საარბიტრაჟო დავებსა და უცხო ქვეყნების სასამართლოებში მიმდინარე საქმეების წარმართვის პროცესებს, რაც არ ატარებს არც გაუთვალისწინებელ და არც ფორსმაჟორულ ხასიათს, შესაბამისად, ის არ შეესაბამება სარეზერვო ფონდის დანიშნულებას;

- საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხა ქართული დიასპორისა და საქართველოს საელჩოების საჭიროებებს ხმარდება, რაც, ასევე, შეიძლება წინასწარ აისახოს საბიუჯეტო ხარჯებში.

სარეზერვო ფონდის ასიგნებები ბიუჯეტის დაგეგმვისას შეიძლება გარკვეული მანიპულირების საგანი გახდეს, რამდენადაც, ბიუჯეტის შედგენის დროს კონკრეტული უწყებისთვის გათვალისწინებული ხარჯები შეიძლება წინასწარ შემცირდეს, მოგვიანებით კი, სარეზერვო ფონდიდან გამოიყოს მისთვის დამატებითი თანხები, ამის საფრთხეს ქმნის არასათანადო საკანონმდებლო რეგულაციები, რაც არ ზღუდავს გადაუდებელი აუცილებლობის გარეშე ფონდის სახსრების გამოყენებას, ამისი მაგალითია 2023 წელს სარეზერვო ფონდის თანხების 33,5%-ით გაზრდა (60 მლნ ლარიდან 100 მლნ ლარამდე). მნიშვნელოვანია სარეზერვო ფონდი მხოლოდ ფორსმაჟორული სიტუაციებისათვის გამოიყენებოდეს. მკაცრად ფორმულირებული მიზნობრიობა ხელს შეუწყობს უწყებების მხრიდან ბიუჯეტის სწორად დაგეგმვას და სარეზერვო ფონდის ზუსტი მოცულობის განსაზღვრას, რაც საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მდგრადობის მნიშვნელოვანი პირობაა.

დასკვნა

სისტემური რეფორმირების პროცესში, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა სწორი იერარქიზაცია და განვითარების პროგრამების ეფექტური ფინანსური უზრუნველყოფაა. საქართველოს ხელისუფლებისათვის მმართველობითი პრინციპების პრიორიტეტი ევროპული სტანდარტების შესაბამისი მართვის სისტემის ფორმირებაა, რაშიც განმსაზღვრელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების დომინირება და ცენტრალიზებული დარგობრივი მმართველობითი სისტემის ნაცვლად, ტერიტორიული პროგრამული მართვის სისტემის დამკვიდრება ხდება.

ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო მხარდაჭერის პოლიტიკის გატარება საჯარო ფინანსების სწორ ადმინისტრირებას მოითხოვს, ამ პროცესში ერთ-ერთი პრობლემატური სარეზერვო ფონდების მართვის საკითხია. ამ თვალსაზრისით, პირველ რიგში, აუცილებელია საქართველოს კანონმდებლობაში სარეზერვო ფონდების მიზნობრიობის უცხოურ ანალოგთან შესაბამისობაში მოყვანა, რის საფუძველზეც სარეზერვო ფონდებიდან ფინანსები გამოიყოფა მხოლოდ ფორსმაჟორული შემთხვევების და არა - გაუთვალისწინ-

ნებელი ხარჯების დასაფარავად, რამდენადაც აღნიშნული ხარჯების კატეგორიაში შეიძლება შევიდეს ყველა ის ხარჯი, რომელიც ცუდი დაგეგმვის გამო მხარჯავმა ორგანიზაციამ არ გაითვალისწინა ბიუჯეტის შედგენის დროს და რაც, თავისთავად, არ უნდა ხდებოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური მხარდაჭერის საგანი.

არის ცალკეული შემთხვევა, რომლის პროგნოზირება უწყებას წინასწარ არ შეუძლია. ასეთი ხარჯები შეიძლება დაიფაროს სარეზერვო ფონდიდან, ამასთან, ეს დასაშვებია მხოლოდ ისეთ გადაუდებელ ვითარებაში, როცა სახელმწიფოს მხრიდან ფინანსური უზრუნველყოფის გარეშე დატოვებამ შესაძლოა გამოუსწორებელი ზიანი მიაყენოს ქვეყნის საერთაშორისო იმიჯს.

სარეზერვო ფონდების ადმინისტრირება საბიუჯეტო ურთიერთობების სრულყოფის მნიშვნელოვანი საკითხია, დიდია მისი, როგორც ფისკალური სტაბილიზატორის როლი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების ეფექტიანად წარმართვასა და საერთაშორისო სტანდარტებთან ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ჰარმონიზების საკითხში. ეს პროცესი ჯერ ჯიდეუ მოითხოვს მეცნიერულ კვლევებს და კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს ხელისუფლების მხრიდან.

ლიტერატურა:

- კუკავა მ. (2016). სარეზერვო ფონდებიდან ხარჯვა კვლავ სერიოზულ პრობლემად რჩება, ფონდი „საერთაშორისო გამჭვირვალება, საქართველო“. თბილისი
- პაპავა ი. (2019). დეცენტრალიზაციის ქართული პარადოქსი: ცენტრალიზაცია დეცენტრალიზაციის სახელით. <https://droa.ge/?p=41594>
- ტაბატაძე მ. (2017). სახელმწიფო მართვის დეცენტრალიზაციის ინსტიტუციური სეგმენტირების თეორიული საკითხები, თსუ, II საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია, თბილისი. <https://opac.sciencelibrary.ge/bib/179808>
- ტაბატაძე მ. (2020). სივრცითი ეკონომიკის პრიორიტეტები და დეცენტრალიზაციის ფისკალური მექანიზმი, (ინგლ.), საერთაშორისო ეკონომიკური კვლევების ჟურნალი (JIER). ტ. 6 (1). გვ.13-22, ISSN 2500-9737 <https://irissymposium.wixsite.com/jier>
- ტაბატაძე მ. (2022). ფინანსური სტაბილიზაციის სახელმწიფო ანტიკრიზისული სტრატეგია, თსუ პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციის მასალების კრებული, გვ. 330-338. <http://conferenceconomics.tsu.ge/uploads/images/konfkreb2022.pdf>
- IDFE (2019). „ადგილობრივი თვითმმართველობის სარეზერვო ფონდების ხარჯვა 2020 წელს“, LUMUNATE, თბილისი. <https://idfi.ge/ge/expenditures of contingency funds of local municipalities in 2020>
- ბიუჯეტის საერთაშორისო პარტნიორობა, IBP (2021).
- OECD (2019). Making Decentralization Work, a Handbook for Policy-Makers. <http://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>
- საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (2022). ფისკალური დეცენტრალიზაცია.

<https://data.imf.org/?sk=1c28ebfb-62b3-4b0c-aed3-048eeebbb684f>

- საქართველოს მთავრობა (2019). დადგენილება „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, <https://parliament.ge>
 - საქართველოს მთავრობა (2023). დადგენილება „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგიისა და საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“. თბილისი <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5723982?publication=0>
 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (2022). „სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი; „მოქალაქის გზამკვლევი“. <https://www.mof.ge/images/File/gzamkvlevi/-2022/30-12-2021/Citizens%20Guide%20-%202022-kanoni.pdf>
 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (2023). „სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი „მოქალაქის გზამკვლევი“. თბილისი, <https://www.mof.ge/5677>
 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (2023). პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი. თბილისი <https://president.gov.ge/>
 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (2017). საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში, - ევროკავშირი საქართველოს შესახებ, გვ. 8. <https://bit.ly/3wKcWi9>
 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (2023). საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“. განმარტებითი ბარათი. <https://www.mof.ge/5677>
- ყველა ელექტრონული წყაროს ბოლოს ნახვა: 15 თებერვალი, 2024 წ.

References:

- Kukava M. (2016). Sarezervo pondebidan kharjva kvlav seriozul problemad rcheba, [Spending from Reserve Funds Remains a Serious Problem Transparency. International Foundation- Georgia, Tbilisi.] in Georgian
- Papava I. (2019). Detsentralizatsiis kartuli paradoksi: tsentralizatsia detsentralizatsiis sakhelit. [Georgian Paradox of Decentralisation: Centralisation Instead of Decentralisation.] in Georgian <https://droa.ge/?p=41594>.
- Tabatadze M. (2017). sakhelmtsipo martvis detsentralizatsiis institutsiuri segmentirebis teoriuli sakitkhebi [Theoretical Issues of Institutional Segmentation of State Management Decentralization.] TSU, II International Scientific Conference, Tbilisi.] in Georgian <https://opac.sciencelib.ge/bib/179808>
- Tabatadze M. (2020). sivrtsiti ekonomikis prioritetebi da detsentralizatsiis piskaluri mekanizmebi [Priorities of Spatial Economy and Fiscal Mechanism of Decentralisation. Journal of International Economic Research, vol. 6(1), p. 13-22, ISSN 2500-9737.] in Georgian <https://irissymposium.wixsite.com/jier>
- Tabatadze M. (2022). pinansuri stabilizatsiis sakhelmtsipo antikrizisuli strategia [State Anti-crisis Strategy for Financial Stabilization. Collection of Materials of the International Scientific Conference of the Institute of Economics Named after Paata Gugushvili TSU, pp. 330-338. Tbilisi.] in Georgian. <http://conferenceeconomics.tsu.ge/uploads/images/konfkreb2022.pdf>
- IDFE (2019). adgilobrivi tvitmmartvelobis sarezervo pondebis kharjva 2020 tsels, [Expenditure of local Self-Government Reserve Funds in 2020. LUMUNATE, Tbilisi.] in

Georgian. <https://idfi.ge/ge/expenditures of contingency funds of local municipalities in 2020>

- International Budget Partnership, IBP (2021).
- OECD (2019). Making Decentralization Work, a Handbook for Policy-Makers. Retrieved from <http://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g-9faa7-en.htm>
- International Monetary Fund (2022). piskaluri detsentralizatsia. [Fiscal Decentralization]. in Georgian. <https://data.imf.org/?sk=1c28ebfb-62b3-4b0c-aed3-048eeebb684f>.
- Government of Georgia (2019). dadgenileba „Sajaro mmartvelobis repormis 2019-2020 tslebis samokmedo gegmis damtkitsebis shesakheb“, [Resolution "On Approval of the 2019-2020 Public Administration Reform Action Plan".] in Georgian.
- Government of Georgia (2023). dadgenileba “Sajaro mmartvelobis repormis 2023-2026 tlebis strategiisa da sajaro mmartvelobis repormis 2023-2024 tslebis samokmedo gegmis damtkitsebis shesakheb” [Resolution on "Approving the Public Administration Reform Strategy for 2023-2026 and the Public Administration Reform Action Plan for 2023-2024".] in Georgian.
- Ministry of Finance of Georgia (2022). „sakhelmtsipo biujetis kanoni,- mokalakis gzamkvlevi“ ["State Budget Law,- Citizen's Guide"] in Georgian. <https://www.mof.ge/images/File/gzamkvlevi/2022/30-12-2021/Citizens%20Guide%20-%202022-kanoni.pdf>
- Ministry of Finance of Georgia (2023). “sakhelmtsipo biujetis kanoni, Mokalakis gzamkvlevi” ["State Budget Law, - Citizen's Guide.] in Georgian. <https://www.mof.ge/5677>
- Ministry of Finance of Georgia (2023). prezidentis sarezervo pondi [President's Reserve Fund.] in Georgian. <https://president.gov.ge/>, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5723982?publication=0>
- Ministry of Finance of Georgia (2017). „sajaro pinansuri martvis reporma saqartveloshi“ ["Public Finance Management Reform in Georgia". The European Union for Georgia, pp. 8.] in Georgian. <https://bit.ly/3wKcWi9>
- Ministry of Finance of Georgia (2018). sakartvelos kanoni „sakhelmtsipo biujetis shesakheb“,,- Ganmartebiti barati. [Law of Georgia "On the State Budget",- Explanatory Card.] in Georgian.
<https://www.mof.ge/5677>
<https://parliament.ge>
<http://sa.gov.ge>
<https://mof.ge/5177>
www.geostat.ge

All electronic sources were last viewed on February 15, 2024

Issues of Optimizing the Use of State Budget Funds in Georgia

Marina Tabatadze

Assistant Professor

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

tabatadze_marina@yahoo.com

Effective management of the state budget is an important factor of the country's financial stabilization and correct forecasting, its basis is the introduction of modern management principles of the budget system, the formation of an institutional and legal base corresponding to European standards. The article discusses the role of the budget system in the unified process of managing the economy of Georgia and certain features of its functioning, the issues of optimization of vertical budget segmentation and proper coordination.

On the basis of the Law on Budgetary Systems, government reserve funds have been created within the state budget of Georgia since 2005 to cover unforeseen expenses. The operation of this fund is one of the important issues of the state budget, as, along with the fiscal burden, the Reserve Fund plays a significant role in financial support for the main priorities of the state's social policy.

Despite the compliance of the budget system of Georgia with the European standards, the issue of reserve funds still involves a certain problem. The issues of structuring and targeting of reserve funds, its legal and institutional provision require special attention. The problems of formation and effective management of reserve funds are discussed in the presented report.

The foundation for the formation of Georgia's modern budget system was placed by the public financial management reform (2004), which was based on the principles of the Open Government Partnership (OGP) and on the international standards of GFSM-2001. The compliance of the legal norms of the budget system of Georgia with European standards was ensured by the Organic Law "On Economic Freedom" (2011). An important legal basis for the effective administration of the budget structure and public finance management was created by the government decree - "Public Administration Reform" (2019).

The legal basis for the process of harmonizing the functions of budgets at individual levels in Georgia is made up by the following regulations: Organic laws "On Local Self-Government and Management" (1997) and "On Local Self-Government" (2007), Laws "On the Budget of Local Self-Government Units" (2006), "On local government bodies "On Property" (2006) and others.

According to the budget transparency, which was published in 2021, Georgia was on the first place from 120 countries in the whole world [20]. According to the future forecasts, this success will be further consolidated by the implementation of 85% of the legislative obligations provided for the agreement on a deep and comprehensive free trade zone with the European Union in 2024, in addition to it, all

the obligations in the field of public procurement will be fully implemented, as well, as on customs and technical barriers to trade.

In accordance with the IMF, the fiscal system of Georgia today is normal and its indicators do not exceed the threshold level of sustainability. The international standards of fiscal security are also observed, while it has identified a number of problems, which are necessary to be considered for the stability of the financial sector and the effective functioning of fiscal mechanisms for regulating the economy. Here is the list of the following problems, such as:

- Long-term provision of financial stability
- Effective use of reserve funds
- Financial management of state-owned enterprises.

The IMF has given priority for assessing long-term factors of fiscal sustainability, which are reflected in the international regulatory document - "Multi-year Indicative Program - MTP" (2020). This document about the delegation of powers between government and fiscal institutions, provides the formation of the optimal economic ties, which is only possible while using the conditions of an effective policy of decentralization of public administration.

The reserve fund of the Georgian government is subordinate to the executive branch and its volume. According to the state budget for 2024, is set at 80 million laris (an increase of 33.4%). The fund's expense structure contains:

- Unforeseen expenses – 28%
- Carrying out events of national importance – 26%
- Uninterrupted functioning of budgetary organizations – 13%
- Social expenses - 7%
- Electoral process services – 3%
- Financing of European integration events and political parties -2% and others.

According to the Georgian legislation, money from the government's reserve is only allocated to finance expenses. But, not provided for the budget, so, in our days, there is a high risk of inefficient use of funds and instability caused by multiple changes in the distribution of the reserve's fund, which prevents propering the budget planning and effective control of its execution.

The process of managing reserve funds of the state budget, is especially problematic. Similar as to justify the intended purpose of expenses; therefore, it is necessary to develop a unified standard, which helps us to control the fund funds instead of unforeseen expenses. In addition to it, it is only recommend to use it in a force majeure situation and finances such an emergency expenses that could not be predicted in advance, this will significantly increase the responsibility of spending organizations for taking into account all the expected expenses when drawing up the budget, which will eliminate the bad practice of requesting additional funds from the reserve fund during the year. Also, in emergency situations, it will be allowed to finance from the reserve fund such unplanned expenses when leaving them without

financial support from the state could cause irreparable damage to the country's international reputation or its property.

The issue of targeting transfers transferred from the reserve fund to local government also requires legal revision, since in some cases, they do not correspond to the purpose of the targeted, capital or special transfers which are existing today. To summarize, strictly formulated targeting system will help departments to plan the budget correctly and determine the exact size of the reserve fund itself, which is an important condition for the sustainability of Georgia's budget system.

Keywords: *Fiscal security; budget reserve fund; budget decentralization; budget expenditures; budget governance standards.*

JEL Codes: E62, H60, H61, O23