

IPSAS REFORM IN THE PUBLIC SECTOR AND ITS POSITIVE ASPECTS

IPSAS რეფორმა საჯარო სექტორში და დადებითი მხარეები

Tea Khorguashvili

Doctor of Economic Sciences, Professor of Gori State University,
Gori, Chavchavadze st., №53, 1400, Georgia,
+995577251271, tkhorguashvili@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0002-6119-1635>

Abstract: Today, there is no industrially developed country in the world that has not implemented an electronic public financial management system, such as the State Treasury. The state treasury is developed in the United States, Germany, England, France, Austria, Sweden, Israel, Azerbaijan and others. Historically, the treasury, as a means and lever for the accumulation of the country's financial resources and other property in the hands of the state and the exercise of state control over their spending, arose and functioned in the distant past in the states of Egypt, Babylon, Ancient Greece, and Ancient Rome. It became widespread in medieval Europe, but acquired its functions and purpose from the end of the 18th and beginning of the 19th centuries.

From the date of its establishment to the current period, a number of reforms have been implemented in the Treasury of Georgia. Starting from multiple bank accounts and ending with a single treasury account. Since April 2, 2007, the Treasury Service has been involved in the Real-Time Settlement (RTGS) system of the National Bank of Georgia. Thus, the electronic service system of the Treasury Service has taken on the form that is characteristic of the electronic service of the treasury of a modern civilized country. Today, the State Treasury of the Republic of Georgia includes the entire public sector, the state budget, municipal bodies of local self-government, republican budgets of the Autonomous Republic, LEPLs and A(A)IPs established under them. And finally, state-owned enterprises (SOE) are serviced by the Treasury.

Keywords: Public finance, accrual method, financial management, reforms

თეა ხორგუაშვილი

ეკონომიკის დოქტორი, გორის სახელმწიფო
 უნივერსიტეტის პროფესორი, ქ. გორი, ჭავჭავაძის ქ., №53, 1400,
 საქართველო, +995577251271, tkhorguashvili@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0002-6119-1635>

აბსტრაქტი: დღეს მსოფლიოში არ არსებობს ინდუსტრიულად განვითარებული ქვეყანა, რომელსაც არ აქვს დანერგილი ელექტრონული საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა, როგორცაა სახელმწიფო ხაზინა. სახელმწიფო ხაზინა განვითარებულია აშშ-ში, გერმანიაში, ინგლისში, საფრანგეთში, ავსტრიაში, შვედეთში, ისრაელში, აზერბაიჯანსა და სხვა ქვეყნებში. ისტორიულად, ხაზინა, როგორც საშუალება და ბერკეტი ქვეყნის ფინანსური რესურსებისა და სხვა ქონების სახელმწიფოს ხელში დაგროვებისა და მათი ხარჯვის სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებისთვის, წარმოიშვა და ფუნქციონირებდა შორეულ წარსულში ეგვიპტის, ბაბილონის, ძველი საბერძნეთისა და ძველი რომის სახელმწიფოებში. ის გავრცელდა შუა საუკუნეების ევროპაში, მაგრამ თავისი ფუნქციები და დანიშნულება შეიძინა მე-18 საუკუნის ბოლოდან და მე-19 საუკუნის დასაწყისიდან.

დაარსების დღიდან დღემდე, საქართველოს ხაზინაში არაერთი რეფორმა განხორციელდა. დაწყებული მრავალი საბანკო ანგარიშიდან და დამთავრებული ერთი ხაზინის ანგარიშით. 2007 წლის 2 აპრილიდან ხაზინის სამსახური ჩართულია საქართველოს ეროვნული ბანკის რეალურ დროში ანგარიშსწორების (RTGS) სისტემაში. ამრიგად, ხაზინის სამსახურის ელექტრონული მომსახურების სისტემამ მიიღო ის ფორმა, რომელიც დამახასიათებელია თანამედროვე ცივილიზებული ქვეყნის ხაზინის ელექტრონული მომსახურებისთვის. დღეს საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხაზინა მოიცავს მთელ საჯარო სექტორს, სახელმწიფო ბიუჯეტს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მუნიციპალურ ორგანოებს, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტებს, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს და მათ ქვეშ შექმნილ ა(ა)იპ-ებს. და ბოლოს, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საწარმოებს (სოე) ხაზინა ემსახურება.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო ფინანსები, დარიცხვის მეთოდი, ფინანსური მართვა, რეფორმები

შესავალი. ეფექტიანი მართვის სისტემის დანერგვა უზრუნველყოფს უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურების გამართულ ფუნქციონირებასა და სახელმწიფო სახსრების კანონიერად, გამჭვირვალედ, ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად განკარგვას.

ბოლო პერიოდში არაერთი რეფორმა გატარდა საჯარო ფინანსების მიმართულებით, რომელთაგან აღსანიშნავია:

- პროგრამული ბიუჯეტი;
- ხაზინის ერთიანი ანგარიში;
- სახელმწიფო ვალის მართვის ერთიანი სისტემა;
- საგადასახადო რეფორმები (ერთიანი საგადასახადო კოდის შემოღება, ზედმეტობის დაბრუნება და ა.შ.)
- საპენსიო რეფორმა;
- კაპიტალის ბაზრის რეფორმა;
- დეპოზიტების დაზღვევის სისტემა;
- კერძო და საჯარო თანამშრომლობის შექმნა;

გადახდისუუნარობის საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა;

სახელმწიფო ხაზინა IPSAS-ის დანერგვის მიზნით საჯარო სექტორში აღრიცხვის რეფორმის ღონისძიებებს ახორციელებს საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 3 ნოემბრის №701 ბრძანებით სახელმძღვანელოდ მიღებული "საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვის სამოქმედო გეგმის" შესაბამისად. IPSAS რეფორმის ფარგლებში, ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაციასთან (IFAC) გაფორმებული მემორანდუმის შესაბამისად და ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაციის (IFAC) პოლიტიკის დოკუმენტების მოთხოვნების დაცვით,

ქართულ ენაზე ითარგმნება და ქვეყნდება საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტები (IPSAS).¹

განხილვა და დისკუსია

სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალობის და სანდოობის უზრუნველსაყოფად, 2009 წლიდან აქტიურად მიმდინარეობს საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვის რეფორმა, რომლის მიზანია უზრუნველყოს დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებული IPSAS სტანდარტების სრულად შემოღება საჯარო სექტორში. 2009 წლიდან აღნიშნული რეფორმა ეტაპობრივად მიმდინარეობდა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის ერთეულებში. 2017 წლიდან IPSAS სტანდარტების დანერგვის რეფორმა ხორციელდება ასევე ადგილობრივი ბიუჯეტების ერთეულებში - მუნიციპალიტეტებში, ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და მათ დაქვემდებარებულ სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში. ამ მიზნით.

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2017 წლის 29 დეკემბრის N485 ბრძანებით შეტანილ იქნა ცვლილებები „საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 3 ნოემბრის N701 ბრძანებაში, რომლითაც განისაზღვრა ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში რეფორმის განხორციელების პერიოდულობა და ძირითადი მიმართულებები.

სახელმწიფო ფინანსების შესახებ ინფორმაციის სისრულის და ყოვლისმომცველობის უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე, დარიცხვის მეთოდის საფუძველზე მთავრობის ერთიანი ანგარიშგების მოსამზადებლად, 2021 წლის 1 იანვრიდან სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ერთეულები აღრიცხვა-ანგარიშგებას ახორციელებენ დარიცხვის მეთოდის შესაბამისი შემდეგი IPSAS სტანდარტების შესაბამისად:

IPSAS 1 – ფინანსური ანგარიშების წარდგენა

¹ <https://treasury.ge/ka/page/reformspfms>

IPSAS 2 – ფულადი სახსრების მოძრაობის ანგარიშგება

IPSAS 3 - სააღრიცხვო პოლიტიკა, ცვლილებები სააღრიცხვო შეფასებებში და შეცდომები

IPSAS 4 – უცხოური ვალუტის კურსის ცვლილებებით გამოწვეული შედეგები

IPSAS 5 – ნასესხებ სახსრებთან დაკავშირებული დანახარჯები

IPSAS 9 – გაცვლითი ოპერაციებიდან მიღებული შემოსავალი

IPSAS 12 – მატერიალური მარაგები

IPSAS 13 – იჯარა

IPSAS 14 – ანგარიშგების თარიღის შემდგომი მოვლენები

IPSAS 16 – საინვესტიციო ქონება

IPSAS 17 – ძირითადი აქტივები

IPSAS 19 – ანარცხები, პირობითი ვალდებულებები და პირობითი აქტივები

IPSAS 20 – დაკავშირებულ მხარეთა შესახებ განმარტებითი შენიშვნები

IPSAS 21 – ფულადი სახსრების არწარმომქმნელი აქტივების გაუფასურება

IPSAS 23 – არაგაცვლითი ოპერაციებიდან მიღებული შემოსავალი
(გადასახადები და ტრანსფერები)

IPSAS 24 – ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციის წარდგენა ფინანსურ
ანგარიშგებაში

IPSAS 26 – ფულადი სახსრების წარმომქმნელი აქტივების გაუფასურება

IPSAS 31 – არამატერიალური აქტივები

IPSAS 32 - შეღავათიანი მომსახურების შეთანხმებები: უფლების გადამცემი

IPSAS 34 - ინდივიდუალური ფინანსური ანგარიშგება

IPSAS 35 - კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგება

IPSAS 36 - ინვესტიციები მეკავშირე ერთეულებსა და ერთობლივ
საქმიანობაში

IPSAS 37 - ერთობლივი შეთანხმებები

IPSAS 39 - დაქირავებულთა სარგებელი

სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ერთეულები ბუღალტრული
აღრიცხვის წარმოებისას და ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისას

ხელმძღვანელობენ IPSAS სტანდარტების საფუძველზე შემუშავებული შემდეგი ინსტრუქციებით:

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის N108 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოების შესახებ“;

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 15 იანვრის N17 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია "საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის ანგარიშთა გეგმის და მისი გამოყენების შესახებ“;

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 2 დეკემბრის N289 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ცვეთის/ამორტიზაციის ბუღალტრულ აღრიცხვასა და ფინანსურ ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“;

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 4 თებერვლის N24 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის წესის შესახებ“;

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის N364 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“ ინსტრუქცია.

რეფორმის დადგენილ ვადებში განხორციელების ხელშესაწყობად, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 19 თებერვლის №38 დადგენილებით შექმნილია მთავრობის მუდმივმოქმედი სათათბირო ორგანო - საქართველოს საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების საბჭო, რომელსაც ევალება საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების საკითხების განხილვა და რეკომენდაციების შემუშავება. გარდა ამისა, ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და ადგილობრივ თვითმმართველ

ერთეულებში საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვის ხელშეწყობისა და აღრიცხვა-ანგარიშგების მეთოდოლოგიის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით, სახაზინო სამსახურთან მოქმედებს სამუშაო ჯგუფი, რომელიც უზრუნველყოფს რეკომენდაციებისა და მეთოდური მითითებების შემუშავებას ადგილობრივი ბიუჯეტების ერთეულებისათვის.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ერთეულების ფინანსური ანგარიშგებების საფუძველზე, ყოველწლიურად მზადდება კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგება სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის, რომელიც მუნიციპალიტეტების და ავტონომიური რესპუბლიკების კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგებებთან ერთად, ანგარიშვალდებულებისა და ტრანსფარენტულობის უზრუნველსაყოფად, ქვეყნდება სახაზინო სამსახურის ვებ-გვერდზე www.treasury.ge

რეფორმის ფარგლებში, დარიცხვის მეთოდის შესაბამისი საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით, ფინანსთა სამინისტროს აკადემიასთან თანამშრომლობით სისტემატურად მიმდინარეობს ტრენინგები და გადამზადება საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტებში (IPSAS) სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ერთეულთა წარმომადგენელთათვის.²

სახელმწიფო ფინანსების მართვის სრულყოფა ითვალისწინებს შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების პროცესზე გადასვლას, რაც გულისხმობს, რომ ბიუჯეტის სახსრები გამოყოფილი იქნება პროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელ ქმედებათა დასაფინანსებლად და პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად.

დასკვნები და რეკომენდაციები

სახელმწიფო ფინანსების მართვის ერთ-ერთი ცენტრალური ნაწილია ეფექტური ანგარიშვალდებულების სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც აფასებს

² <https://treasury.ge/ka/page/reformspfm>

და ადარებს ფისკალური პოლიტიკის ფარგლებში მიღწეულ რეალურ შედეგებს დაგეგმილ შედეგებთან.

სახელმწიფო სახსრების ეფექტური ფინანსური მართვა ემსახურება ქვეყანაში მაკროეკონომიკური სტაბილურობის გაუმჯობესებას.

სტრატეგიული ბიუჯეტირება ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სექტორში დისციპლინის ზრდას.

ასე, რომ სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის ძირითადი მიზნები შეიძლება ჩამოვყალიბოთ შემდეგნაირად:

- ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნება, საბიუჯეტო სისტემის მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და პროგნოზირება
- სტრატეგიული მიდგომის სტიმულირებით, რესურსების მიმართვა პოლიტიკურად და სტრატეგიულად პრიორიტეტულ საკითხებზე
- რესურსების მაქსიმალურად ეფექტურად და ეფექტიანად გამოყენება
- სახელმწიფო რესურსების გამოყენებაზე ანგარიშგებისა და კონტროლის უზრუნველყოფა

გამოყენებული ლიტერატურა

Gruber, J. (2015). “Public Finance and Public Policy”.

Irene S. Rubin “The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing”

ვებ - გვერდები:

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური გვერდი <https://www.mof.ge/>

საქართველოს ეროვნული ბანკის ოფიციალური გვერდი <https://nbg.gov.ge/>

სახაზინო სამსახურის ოფიციალური გვერდი <https://etreasury.ge/>

საქსტატი. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

<https://www.geostat.ge>

REFERENCES

Gruber, J. (2015). “Public Finance and Public Policy”.

Irene S. Rubin “The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing
and Balancing

sakartvelos pinansta saminist'ros opitsialuri gverdi <https://www.mof.ge/>

sakartvelos erovnuli bank'is opitsialuri gverdi <https://nbg.gov.ge/>

sakhazino samsakhuris opitsialuri gverdi <https://etreasury.ge/>

sakst'at'i. sakartvelos st'at'ist'ik'is erovnuli samsakhuri. <https://www.geostat.ge>