

ეკონომიკისა და ბიზნესის განვითარების მიზნები და მიმართულებები

პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების უცხოური გამოცდილება და საქართველო

მერაბ განიშვილი
ლაშა გოცირიძე
ნინო განიშვილი

თანამედროვე პირობებში, როცა სულ უფრო მწვავედ დგება სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტზე კონტროლის, სწრაფად ცვალებად ეკონომიკურ გარემოში გონივრული ფინანსური პოლიტიკის შერჩევის პრობლემები, მრავალი განვითარებული ქვეყნის ხელისუფლებამ არსებითად გარდაქმნა საბიუჯეტო პროცესი. ამ რეფორმირების ერთ-ერთ მიმართულებად იქცა საშუალოვადიან პროგრამულ-მიზნობრივ ბიუჯეტირებაზე გადასვლა. დღეისათვის ამგვარმა პრაქტიკამ საკმაოდ ფართო გავრცელება პპოვა მთელ მსოფლიოში, არსებითად იგი გახდა საყოველთაოდ აღიარებული სტანდარტი საზოგადოებრივი ფინანსების მართვის სფეროში.

პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების ერთიანი საყოველთაოდ მიღებული განსაზღვრება არ არსებობს. ეს აიხსნება მოცემული ცნების კომპლექსურობითა და სირთულით. ზოგადი სახით, პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირება შეიძლება განისაზღვროს როგორც საბიუჯეტო დაგეგმვის სისტემა, რომელიც გაწეულ ხარჯებს აკავშირებს ამ ხარჯებისგან მოსალოდნელ უკუგებასთან, მათს სოციალურ და ეკონომიკურ ეფექტიანობასთან. ამ განსაზღვრებაში საუბარი მიდის პროგრამულ-მიზნობრივი მეთოდის, როგორც საბიუჯეტო დაგეგმვის სისტემის შესახებ, თუმცა ამ მეთოდის თავისებურებები მხოლოდ დაგეგმვით არ შემოიფარგლება. პროგრამულ-მიზნობრივი მიდგომა გავლენას ახდენს საბიუჯეტო პროცესის ყველა სტადიაზე. ამის შედეგად, პროგრამულ-მიზნობრივ ხასიათს ღებულობს ბიუჯეტის აღსრულებაცა და მის აღსრულებაზე კონტროლიც.

ბიუჯეტირება, საბოლოო შედეგზე ორიენტირების ელემენტებით ხელისუფლების ორგანოებში გაჩნდა XX საუკუნეში და, აქედან მოყოლებული, მან ფართო გავრცელება პპოვა მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში. პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების თვით ცნება თანდთან ევოლუციურად ვითარდება და, შესაბამისად, საერთაშორისო პრაქტიკა ხასიათდება

მისი გამოყენების მრავალგვარი ფორმებით.

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, საბოლოო შედეგზე ორიენტირების ელემენტების ინტეგრირება საბიუჯეტო პროცესში მიმდინარეობდა სხვადასხვა პირობებში:

- სახელმწიფო სექტორის სიღრმისეული რეფორმების შემადგენლობაში (ავსტრალია, დიდი ბრიტანეთი, ახალი ზელანდია);
- სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემის ნაწილობრივი მოდერნიზაციის მიხედვით განხორციელებული ცალკეული პროგრამების ფარგლებში, მართვის სისტემის ფუნქციონალური საფუძვლების ხელშეუხებლად (კანადა, აშშ, ნიდერლანდები, შვეიცარია);
- სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემის სრულყოფის მიხედვით შეზღუდული ინიციატივების ფარგლებში (გერმანია, ნორვეგია, შვეიცარია).

შეიძლება ითქვას, რომ გზამკვლევს შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების სფეროში მიეკუთვნებიან აშშ, ახალი ზელანდია, ავსტრალია, ნიდერლანდები, დიდი ბრიტანეთი და შვეიცარია. ყველაზე გვიან პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების მოდელზე გადავიდნენ საფრანგეთი და გერმანია.

პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების დანერგვასთან დაკავშირებული გარდაქმნების განხორციელების ვადების მიხედვით, ქვეყნები შესაძლოა პირობითად დაიყოს ორ ჯგუფად: პირველი ჯგუფი — ქვეყნები, პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების მეთოდის დანერგვის ფორსირებული სტრატეგიით (ახალი ზელანდია, დიდი ბრიტანეთი, ავსტრალია); მეორე ჯგუფი — სახელმწიფოები, რომლებიც იყენებენ ფართომასშტაბიანი საბიუჯეტო რეფორმის განხორციელებაზე მიმართულ აქტიური ტრანსფორმაციის სტრატეგიას, მაგრამ მისი რეალიზაციის ტემპებით საგრძნობლად ჩამორჩებიან ფორსირებულს (აშშ, კანადა, დანია).

პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების დან-

პრონომიისა და გონების განვითარების მიზნები და მიმართულებები

ერგვის ტრადიციების თვალსაზრისით, გამოყოფენ ფინანსების მართვის ორ ძირითად მოდელს. პირველ მოდელს შეიძლება პირობითად ვუწოდოთ კონტრაქტული: აქ დაფინანსების სისტემა აგებულია საკონტრაქტო ურთიერთობებზე. მაგალითად, სამინისტრო ფინანსებს საქვეყნებო სააგენტოს მომსახურების გაწევის შესახებ კონტრაქტის საფუძველზე. ამგვარ მოდელში მომსახურებათა ძირითადი ნაწილის წარდგენა ხდება კონკურსის საფუძველზე შერჩეული სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ; ასეთ პირობებში სახელმწიფო ორგანიზაციებს არ გააჩნიათ განსაკუთრებული უპირატესობა კერძო სექტორთან შედარებით და კონკურირებენ მათთან საზოგადოებრივი მომსახურების წარდგენის პროცესში (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი, ავსტრალია, ახალი ზელანდია, კანადა და შვეცია). მეორე მოდელი პირობითად ატარებს ადმინისტრაციულის სახელწოდებას: აქ შემდგომი დონე ფინანსებს ქვემდგომს სპეციფიკური მიზნობრივი მაჩვენებლებისა და საბიუჯეტო დავალებების საფუძველზე (მაგალითად, საფრანგეთი და აშშ).

კვლევის ინტერესებიდან გამომდინარე, კონტრაქტული მოდელიდან სანიშნოდ განვიხილავთ დიდ ბრიტანეთს, ავსტრალიასა და ახალ ზელანდიას, ადმინისტრაციული მოდელიდან კი - საფრანგეთსა და აშშ-ს. დავიწყოთ დიდი ბრიტანეთით.

დიდი ბრიტანეთში “წინ მოძრაობის ინიციატივის” (Next Steps Initiative) სახელწოდებით ცნობილი სახელმწიფო მართვის რეფორმა დაიწყო 1988 წელს სახელმწიფო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის ანალიზის ჩატარებით და მისი სრულყოფის ინიციატივით. დასაწყისში რეფორმა გატარდა განსაკუთრებული ცვლილებების გარეშე, მაგრამ შემდგომში თანდათან გადაიზარდა სახელმწიფო დაწესებულებებისა და ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ძირეულ რესტრუქტურეზაციაში, რასაც თან მოჰყვა საბაზრო კონკურენციის დანერგვა საბიუჯეტო მომსახურების სფეროში.

1998 წელს დიდ ბრიტანეთში ჩატარდა სახელმწიფო ხარჯების კომპლექსური ანალიზი, რომლის მსვლელობაში დეტალურად იქნა განხილული საბიუჯეტო რესურსების განაწილება ხარჯების მუხლებს შორის. ანალიზის შედეგების მიხედვით, დაისვა საკითხი მომსახურების ხარისხის ამაღლების აუცილებლობის შესახებ. ამ მიზნით შემუშავებულ იქნა შედეგების ინდიკატორები, სახელმწიფო (მუნიციპალური) მომსახურების მოცულობისა და ხარისხის სტანდარტები. ყოველი სამინისტრო ვალდებული იყო შემუშავებინა სტრატეგიული გეგმა (როგორც მინიმუმ, ხუთი წლისათვის) და მუშაობის გეგმა ერთი წლისათვის. სტრატეგიული გეგმა მოიცავს პრიორიტეტებისა და მიზანდასახულო-

ბათა ჩამონათვალს, რომლებიც ორიენტირებულია განსაზღვრული საბოლოო შედეგების მიღწევაზე. ერთი წლისათვის გათვლილი მუშაობის გეგმის დანიშნულება მდგომარეობს იმაში, რომ სტრატეგიული გეგმაში ფორმულირებული სამინისტროს მიზნები დაუკავშიროს მიმდინარე მიზნებს, რომლებიც მიღწეულ უნდა იქნეს კონკრეტული საფინანსო წლის მსვლელობაში. ერთი წლისათვის მუშაობის მიზნები ჩვეულებრივ ივსება მოსალოდნელი საბოლოო შედეგების ჩამონათვალთ. ერთი წლისათვის გათვლილი მუშაობის გეგმა მოიცავს აგრეთვე ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რამდენი საშუალება იქნება გახარჯული თითოეული კონკრეტული მიზნის მისაღწევად.

დიდ ბრიტანეთში შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება დაფუძნებულია ორ ძირითად დოკუმენტზე: 1. შეთანხმება საბიუჯეტო მომსახურებათა შესახებ (Public Service Agreements, - PSA) და 2. შეთანხმება მომსახურების ხარისხის შესახებ (Service Delivery Agreements, - SDA). შეთანხმება საბიუჯეტო მომსახურების შესახებ აკეთებს საერთო მიზნის ანუ სამინისტროს მიზნების დეტალირებას, რომლებიც იყოფა ამოცანებად და მაჩვენებელთა მიზნობრივ მნიშვნელობებად. მოცემული შეთანხმება არ მოიცავს კონკრეტული ამოცანების ღირებულებით მაჩვენებლებს, მაგრამ, როგორც წესი, მოიცავს სამინისტროს (უწყების) მუშაობის ეფექტიანობის ანუ ეკონომიურობის თუნდაც ერთ მაჩვენებელს. თითოეული PSA-თვის მუშავდება ტექნიკური კომენტარები, სადაც სამინისტრო დეტალურად აღწერს, თუ როგორ გაიზომება შედეგები. SDA მოიცავს ღონისძიებათა ჩამონათვალს და მოქმედ PSA-ში დასახული მიზნების მიღწევის გეგმას. მინისტრთა კაბინეტი PSA-ს იხილავს საბიუჯეტო ასიგნებებთან ერთად. PSA გამოქვეყნდება და ჩაირთვება პარლამენტისათვის წარსადგენ ბიუჯეტის პროექტში, სამინისტროს დონეზე შეთანხმებულ სამინისტროებისა და უწყებების საბიუჯეტო განაცხადებთან ერთად. PSA და SDA განსაზღვრავენ მიზნებს სამინისტროების დონეზე, რომლებიც, თავის მხრივ, ქმნიან კონკრეტული ამოცანების ჩამონათვალს სააგენტოების ფუნქციონირებისათვის, მთავრობის მიერ შემუშავებული მეთოდური რეკომენდაციების შესაბამისად.

ძალზედ საინტერესოა ეროვნულ, რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეებზე განვითარების პრიორიტეტების დაკავშირების დიდ ბრიტანეთში მოქმედი სისტემა. აქ დაგვეყვანოს ზედა პრიორიტი წარმოდგენილია ტერიტორიის განვითარების ხუთწლიანი სტრატეგიული გეგმით. საშუალო დონე წარმოდგენილია სტრატეგიის რეალიზაციის ღონისძიებათა ორწლიანი გეგმა-გრაფიკით (განახლება და

ზუსტდება ყოველი საფინანსო წლის შედეგების მიხედვით) და სამწლიანი ფინანსური გეგმით (ბიუჯეტით). გეგმა-გრაფიკისა და სამწლიანი ფინანსური გეგმის მიზნობრივი ორიენტირები აკონკრეტებენ სტრატეგიულ გეგმაში ასახულ გრძელვადიან მიზნებს. პირველი საფინანსო წელი მაქსიმალურად დეტალიზებულია. მომდევნო ორი წელი წარმოდგენილია გამსხვილებულად. ასეთი სისტემა შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირებისა და რეგიონული ფინანსური მართვის მოდელის პოტენციალის მაქსიმალურად ამოქმედების შესაძლებლობას იძლევა.

საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანად და ეკონომიკურად ხარჯვის უზრუნველყოფაში სახელმწიფო ორგანოებს მეთოდოლოგიურ მხარდაჭერას უწევს ხაზინა. რეკომენდაციები განზოგადებულია ცენტრალური ხელისუფლების მუშაობის გეგმებისა და შედეგების შეფასების ე.წ. მწვანე წიგნში (Greenbook: Appraisal and Evaluation in Central Government), სადაც განიხილება პროექტის (პროგრამის) მიზნები, პროექტის (პროგრამის) რეალიზაციის ეფექტიანობის ანალიზი, რეალიზაციის შედეგების ანალიზი. ასევე გამოიცემა რეკომენდაციები ცალკეული სამინისტროებისათვის. ამჟამად აქტიური მუშაობა მიმდინარეობს პროგრამების ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის ხარისხის გაუმჯობესების მიმართულებით, რომელიც მოიცავს ახალი მეთოდოლოგიისა და საინფორმაციო სისტემის დამუშავებას.

ხაზინა იმყოფება საბიუჯეტო პროცესის ცენტრში: იგი ამტკიცებს ყველა სხვა სამინისტროს საბიუჯეტო განაცხადს და წარუდგენს მათ პარლამენტს. ამიტომ ხაზინა აკონტროლებს ხარჯებს. იგი ყოველკვარტალურად აღწესს ხაზინის პროგრესს PSA-ს ამოცანათა შესრულებაში და ანგარიშს წარუდგენს საპარლამენტო კომისიას. ანგარიშები შედეგების შესახებ სამინისტროების მიერ ქვეყნდება ყოველწლიურად.

შიდა კონტროლის ორგანიზაცია წარმოადგენს სამინისტროების ამოცანას და მათი მიდგომები შესაძლოა ძლიერ განსხვავდებოდეს ერთმანეთისაგან. ამიტომ ხაზინა ყოველი სამინისტროს ერთ-ერთ უმაღლესი თანამდებობის პირს ნიშნავს აღრიცხვაზე პასუხისმგებლად (Accounting Officer), რომელმაც უნდა უზრუნველყოს შიდა კონტროლის სისტემის ორგანიზაცია და ხარისხობრივი მუშაობა ხაზინის რეკომენდაციებისა და სტანდარტების შესაბამისად. აღრიცხვაზე პასუხისმგებელი პირი უშუალოდ ექვემდებარება მინისტრს და ანგარიშებს სამინისტროს მუშაობის შესახებ წარუდგენს პარლამენტსა და აუდიტის ეროვნულ სამსახურს.

გარე კონტროლს საბიუჯეტო საშუალებების

ხარჯვაზე ანხორციელებს აუდიტის ეროვნული სამსახური (National Audit Office), რომელიც ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და დამოუკიდებელია მთავრობისაგან. სამინისტროებისა და უწყებების ფინანსური ანგარიშების აუდიტთან ერთად, ამ სამსახურს 1983 წლიდან დაეკისრა საბიუჯეტო საშუალებების ხარჯვის ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის შემოწმება. აუდიტის ეროვნული სამსახური ყოველწლიურად ამოწმებს დაახლოებით 500 სახელმწიფო ორგანოსა და ორგანიზაციის ანგარიშს, ასევე აქვეყნებს 50-60 ანგარიშს საბიუჯეტო საშუალებათა ხარჯვის ეფექტიანობის შესახებ. მაშასადამე, საბიუჯეტო საშუალებათა ხარჯვის ეფექტიანობის შეფასების ხაზით აუდიტორთა მუშაობა მიმართულია არა მხოლოდ პრობლემების გამოვლენაზე, არამედ აგრეთვე ამ სფეროში განსაკუთრებით წარმატებული გამოცდილების განზოგადებასა და რეკომენდაციების შემუშავებაზე სახელმწიფო ორგანოების მუშაობის გაუმჯობესების მიმართულებით.

ავსტრალიაში საბიუჯეტო პროცესის რეფორმის შედეგად, უკანასკნელი ოცი წლის განმავლობაში ცხადი გახდა შედეგებზე აქცენტის გაკეთების მნიშვნელობა. პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირება, პერსპექტიული შეფასებების სისტემა დაფინანსების საორიენტაციო მარეგულირებლის სამი წლით აღრე დადგენით, ფინანსთა სამინისტროს მიერ ცენტრალიზებულად მართული პროგრამების შედეგების შეფასების სისტემა, მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო უფლებამოსილებების დელეგირება, - ყველა ეს თავისებურება დაინერგა 1980-იანი წლების შუახანებიდან, მაშინ მოქმედი ფინანსური მართვის სრულყოფის პროგრამის (FMIP) ფარგლებში. 1996 წლიდან სისტემამ განიცადა შემდგომი ცვლილებები, როდესაც შემოღებულ იქნა ბიუჯეტირება უშუალო შედეგების მიხედვით დარიცხვის მეთოდის საფუძველზე.

საბიუჯეტო რეფორმების პირველი ათი წლის განმავლობაში არსებითი ყურადღება ექცეოდა პროგრამების შეფასების სისტემის შექმნას ცალკეული უწყებებისა და სამინისტროების ფარგლებში, როდესაც ყოველ სამინისტროს უნდა მოეზადებინა შეფასების გეგმა ფინანსების დეპარტამენტის მეთვალყურეობის ქვეშ. შედეგების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ანგარიშების ორ დოკუმენტში - უწყებრივ საბიუჯეტო განაცხადებში და თითოეული დეპარტამენტისა თუ სააგენტოს ყოველწლიურ ანგარიშებში. ორივე დოკუმენტისათვის ავსტრალიის ეროვნულმა აუდიტორულმა ორგანომ გამოსცა საუკეთესო პრაქტიკის სახელმძღვანელო საქმიანობის შედეგების გაზომვის ხარისხის ამაღლების მიზნით.

უწყებრივ საბიუჯეტო განაცხადებზე მეთვალყ-

ურეობას ახორციელებს ფინანსებისა და სახელმწიფო მართვის სამინისტრო. უწყებრივ საბიუჯეტო განაცხადებში ასახულია მთავრობის მიერ ოფიციალურად ფორმულირებული პოლიტიკა. ამ სისტემის პირობებში მინისტრებს შეუძლიათ თვითონ განსაზღვრონ პრიორიტეტები მათთვის გამოყოფილი ლიმიტების ფარგლებში. მოთხოვნები ყოველწლიური ანგარიშებისადმი შემოდის პრემიერ-მინისტრის დეპარტამენტიდან და კაბინეტიდან.

საბიუჯეტო რეფორმის მნიშვნელოვან ასპექტად იქცა საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა საგრძნობი დელეგირება. თავისი საოპერაციო ხარჯების მიხედვით, დეპარტამენტები ღებულობენ ასიგნებათა მხოლოდ საერთო თანხას და, მაშასადამე, ისინი თავისუფლად, შედეგების მოთხოვნილი მოცულობის მიღების ინტერესების შესაბამისად, განსაზღვრავენ რესურსების კონკრეტულ სტრუქტურას.

ამრიგად, ავსტრალიამ საბიუჯეტო რეფორმის დასაწყისიდანვე მოახდინა საზოგადოებრივი ეფექტის ფორმით შედეგების მართვის ინტეგრირება სახელმწიფო სექტორის მართვის ერთიან სისტემასა და პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების სისტემაში ფედერალურ დონეზე. მოცემული მიდგომა სამინისტროებისა და უწყებების საქმიანობის ფუნდამენტალური, სოციალურად მნიშვნელოვანი პრობლემების გადაჭრაზე კონცენტრირების წარმართვის შესაძლებლობას იძლევა.

ახალ ზელანდიამ პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირება განმტკიცებულია 1989 წლის კანონით „სახელმწიფო ფინანსების შესახებ“. რეფორმის მიზანია სახელმწიფო ორგანოების მუშაობის ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის ამაღლება, აქცენტის გადატანა ბიუჯეტის მთლიანი მაჩვენებლებიდან სახელმწიფო ხარჯების მიზნებსა და მოსალოდნელ შედეგებზე ყურადღების ფოკუსირებისაკენ. ახალი ზელანდიის საბიუჯეტო სისტემის რეფორმა ითვლება ერთ-ერთ ყველაზე რადიკალურად განვითარებულ ქვეყნებში ჩატარებულ ანალოგიურ გარდაქმნებს შორის.

ახალმა ზელანდიამ გამოიყენა სამინისტროებსა და დეპარტამენტებს შორის კონტრაქტების სისტემა, სადაც მკვეთრად განისაზღვრება ყოველი დეპარტამენტის მიერ მისაღწევი შედეგები. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალებები გამოიყოფა ამოცანათა რეალიზაციის შეთანხმებული ღირებულების შესაბამისად, რომლებიც უზრუნველყოფენ დათქმული შედეგების მიღწევას. დეპარტამენტები სარგებლობენ გარკვეული თავისუფლებით რესურსების მართვაში, მაგრამ ატარებენ პასუხისმგებლობას შედეგების მიღწევისათვის და აქვეყნებენ მიზნების დეტალიზებულ განცხადებას, როგორც დეპარტამენტის საპროგნოზო ანგარიშის ნაწილს, რო-

მელიც განიხილება პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის შედგენისას. ყოველწლიურად ქვეყნდება ანგარიში, სადაც საქმიანობის ყოველი მიმართულების მიხედვით ურთიერთს შეუდარდება ფაქტი და პროგნოზი. მთავრობა ადგენს ეკონომიკური განვითარების საერთო მიზნებს, რომლებიც წარმოადგენს ორიენტირებს და არ განისაზღვრება რაოდენობრივად. ისინი მოიცავენ რამდენიმეწლიან პერიოდს და იმყოფებიან რამდენიმე სამინისტროს კომპეტენციაში. კონკრეტული მიზნები და ამოცანები, ასევე საბიუჯეტო მომსახურების მოცულობისა და ხარისხის მაჩვენებელთა მიზნობრივი მნიშვნელობები დგინდება სამინისტროების დონეზე.

სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის მართვისა და შეფასებისას ძირითადი ყურადღება ეთმობა კონკრეტულ შედეგებს. მაგრამ უკანასკნელ პერიოდში აქცენტი უფრო საერთო და გრძელვადიანი მიზნების მიღწევის მხარეს იხრება (მანაგემენტ ფორ ლუტციმეს). ამჟამად აქტიური მუშაობა მიმდინარეობს საერთო მიზნების მიღწევაზე სახელმწიფო ორგანოების ზემოქმედების გაკვლევის გაზომვისადმი მიდგომების გამოუმუშავების მიმართულებით.

შიდა კონტროლი ეფუძნება დეპარტამენტებსა და სამინისტროებს შორის კომერციული ხასიათის მქონე კონტრაქტების სისტემაზე. კერძოდ, ისინი განსაზღვრავენ დეპარტამენტის წინაშე დასახული მიზნების მისაღწევად საჭირო საშუალოთა (მომსახურებათა) ჩამონათვალს, აგრეთვე შედეგების შეფასების ვადებს, ღირებულებას, წესსა და მაჩვენებლებს, წახალისებას კარგად მუშაობისათვის, სანქციებს ვალდებულებათა შეუსრულებლობისათვის, ანგარიშგების წესს. დეპარტამენტები მინისტრის რეგულარულად წარუდგენენ (და აქვეყნებენ) ანგარიშებს შედეგების მიღწევის ხარისხისა და ჩატარებული საშუალოების ღირებულების შესახებ. სამინისტროს შეუძლია კონტრაქტები გააფორმოს სხვა სახელმწიფო და კერძო კომპანიებთანაც, რაც აჩენს კონკურენციას და ხელს უწყობს საბიუჯეტო საშუალებათა გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლებას. სამინისტრომ შეიძლება რესურსები გადაანაწილოს გარკვეულ ფარგლებში პარლამენტის დამატებითი სანქციის გარეშე.

დეპარტამენტებისა და სამინისტროების შიდა კონტროლის სისტემა შეიძლება განსხვავდებოდეს, მაგრამ ხაზინა შეიმუშავებს შიდა კონტროლისა და ფინანსური მენეჯმენტის ორგანიზაციისადმი საერთო მოთხოვნებსა და მიდგომებს. იგი დეპარტამენტების შიდა კონტროლის სისტემას აფასებს 29 ელემენტის მიხედვით, ბალური შეფასების საფუძველზე, რათა დარწმუნდეს მათ უნარში წარადგინონ ადეკვატური ინფორმაცია საბიუჯეტო პროცესისათვის დაგეგმვიდან ანგარიშგებად.

საპარლამენტო კონტროლი სახელმწიფო ბიუჯეტის აღსრულებასა და დეპარტამენტების საქმიანობის შედეგებისათვის ძირითადად ზორციელდება შესაბამისი კომიტეტების მიერ საფინანსო მიმოხილვების მსვლელობაში. დეპარტამენტები ავსებენ სტანდარტული გამოკითხვის ფურცლებს, რომლებიც უჩვენებს, თუ სწორედ მათი საქმიანობის შედეგები როგორ უწყობს ხელს საერთოეკონომიკური მიზნების მიღწევას.

გარე კონტროლს ასევე ახორციელებს გენერალური აუდიტორი და კონტროლიორი, რომელიც დამოუკიდებელია მთავრობისაგან და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. აუდიტორი მთავრობისა და ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის დამოუკიდებელ შეფასებას წარადგენს პარლამენტისა და საზოგადოებისათვის. გენერალურმა აუდიტორმა შეიძლება შეამოწმოს ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანო, ორგანიზაცია თუ საწარმო პარლამენტის მოთხოვნის შესაბამისად ან საკუთარი ინიციატივის მიხედვით.

ფინანსური ანგარიშგების შემოწმებისა და სამსახურებრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების გარდა, გენერალური აუდიტორი ასევე ამოწმებს სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობის შედეგებს (პერფორმანსე აუდიტ), მათ შორის რესურსების გამოყენების ეფექტიანობასა და ეკონომიურობას, პარლამენტის მანდატთან და გადაწყვეტილებებთან შესაბამისობას. მაგრამ გენერალური აუდიტორის კომპეტენციაში არ შედის სარეზერვო ბანკის მუშაობის ეფექტიანობის შემოწმება და ხელისუფლების ცენტრალური თუ ადგილობრივი ორგანოების პოლიტიკის შერჩევა მიზნების მისაღწევად.

შედეგიანობის შემოწმება ტარდება შერჩევით და იგეგმება წინასწარ. გათვალისწინებული შემოწმებათა სია ყოველწლიურად ქვეყნდება. როგორც წესი, მოწმდება პრობლემური ან პოტენციურად პრობლემური უბნები. აუდიტის შედეგების მიხედვით, პარლამენტს წარედგინება (და ქვეყნდება) ანგარიში, რომელშიც შედის გამოვლენილი პრობლემები, ასევე რეკომენდაციები მათი დაძლევის მიმართულებით. ზოგჯერ ქვეყნდება რეკომენდაციებისა და წარმატებული გამოცდილების ანალიზის მომცველი ცალკეული დოკუმენტი.

პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების სისტემაზე გადასვლა ხანგრძლივი პროცესია. ახალ ზეღანდაში ეს პროცესი ჯერ კიდევ არ დასრულებულა. კონცეპტუალურად ივარაუდება საერთო ეკონომიკურ და სოციალურ შედეგებზე ორიენტირებული (ოუტკომეს), მაგრამ დღემდე ბიუჯეტი მიიღება კონკრეტულ ამოცანათა ჭრილობაში (ოუტპუტს). საერთო შედეგებისა და ყოველი ცალკეული პროგრამის წვლილის შეფასებისადმი მიდგომების შემუშავება

ჯერ კიდევ არ დასრულებულა.

საფრანგეთში პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების სისტემაზე გადასვლა, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, დაიწყო მოგვიანებით, 2001 წელს. სახელმწიფო ფინანსების შესახებ კონსტიტუციური კანონის (Loi Organique relative aux Lois des Finances - LOLF) მიღებით ქვეყანაში დაიწყო ტრადიციული საბიუჯეტო სისტემიდან [რომელიც გულისხმობდა რესურსების (ხარჯების) დეტალურ ჩამონათვალს] საბოლოო შედეგებზე ფოკუსირებულ სისტემაზე გადასვლა. პირველი პროგრამული ბიუჯეტი შედგა 2004 წელს, ხოლო საბიუჯეტო პროცესის ფარგლებში სისტემა მთელი ძალით ამუშავდა 2006 წელს.

„პროგრამული ბიუჯეტირების“ ახალი მეთოდის ფარგლებში საბიუჯეტო ხარჯებს აქვს სამდონიანი სტრუქტურის სახე. პირველ, ზედა დონეზე ამჟამად წარმოდგენილია 34 მისია, რომლებიც ასახავენ სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს საშუალო- და გრძელვადიანი პერსპექტივისათვის. პარლამენტი ბიუჯეტს იწონებს ამ მისიათა დონეზე. მისიებს წამოაყენებს მთავრობა, მაშინ როდესაც პარლამენტს შეუძლია ცვლილებების შეტანა ერთიან მისიას მომსახურე პროგრამათა შორის ხარჯების განაწილებაში. მეორე დონეს წარმოადგენს დაახლოებით 140 პროგრამა, რომელთაგან თითოეული მოიცავს ღონისძიებათა კომპლექსს განსაზღვრული მისიის რეალიზაციის მიმართულებით და ხასიათდება სტრატეგიითა და რიგი მიზნებით. მესამე დონე წარმოდგენილია 500 ქვეპროგრამით და საქმიანობის სახით, რომლებიც აზუსტებენ პროგრამულ მიზნებს და საბიუჯეტო რესურსების გამოყენებას.

მისიები შეიძლება მიეკუთვნებოდეს ერთდროულად რამდენიმე სამინისტროს პასუხისმგებლობის სფეროს და, მაშასადამე, მათი რეალიზაცია შეიძლება მოითხოვდეს არა მხოლოდ უწყებრივი, არამედ აგრეთვე უწყებათაშორისი პროგრამების შექმნას. ცალკეულ პროგრამაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მხოლოდ ერთ სამინისტროს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ პროგრამა უწყებათაშორისია. ყოველი პროგრამის მართვისათვის ინიშნება პასუხისმგებელი პირი, რომელიც შესაბამისი სამინისტროს საპროგრამო ხარჯების ფარგლებში დებულობს საშუალებათა გადანაწილების, ასიგნებათა მომდევნო საბიუჯეტო წელზე გადატანის თითქმის სრულ თავისუფლებას. ამასთან, პროგრამის ხელმძღვანელი ანგარიშვალდებულია პროგრამაზე ხარჯების მართვისათვის. ამისათვის გამოიყენება სამი კრიტერიუმი: 1. სოციალური და ეკონომიკური შედეგიანობა; 2. მომსახურების ხარისხი; 3. ეფექტიანობა.

ყოველწლიურად ფორმირდება საქმიანობის (ლო-

პრონომიკისა და ბიზნესის განვითარების მიზნები და მიმართულებები

ნისიძეების) წლიური გეგმა (PAP), რომელშიც მეთითება მიზნობრივი მაჩვენებლები და მისი მიღწევის დაშვებული წესი. საბიუჯეტო წლის დასრულებისას ხელმძღვანელებმა უნდა შეადგინონ წლიური ანგარიშები თავიანთი საქმიანობის შედეგების შესახებ იგივე ფორმატით, როგორითაც იყო წარმოდგენილი მათი საქმიანობის გეგმები. ორივე დოკუმენტი დანართის სახით ერთვის კანონებს ბიუჯეტისა და მისი აღსრულების შესახებ.

დიდი საბიუჯეტო და მმართველობითი მოქნილობის სანაცვლოდ, პროგრამათა მენეჯერებმა უნდა აწარმოონ შეთანხმებული შედეგები საქმიანობის (ღონისძიებების) შესახებ წლიური გეგმის (PAP) შესაბამისად, რომელიც ერთვის კანონის მოცემული წლის „ბიუჯეტის შესახებ“. საქმიანობის წლიური გეგმა მოიცავს ძირითად მიზნებს, შედეგის მაჩვენებლებს, მოსალოდნელ შედეგებს ანუ საკონტროლო ციფრებს და მოსალოდნელ ხარჯებს. ასევე დეტალიზდება ხარჯებზე მოქმედი ფაქტორები ყოველი პროგრამის მიხედვით. შედეგების შეფასების მაჩვენებლები ასახავენ სასურველ საბოლოო შედეგებს, მომსახურებათა ხარისხს და ტექნიკურ ეფექტიანობას (უშუალო შედეგებს).

წლის ბოლოს ფაქტობრივი შედეგები აისახება ყოველწლიურ ანგარიშში საქმიანობის შედეგების შესახებ (RAP), რომელიც ერთვის კანონს „ბიუჯეტის აღსრულების ანგარიშის შესახებ“. საფრანგეთის ეკონომიკის, ფინანსებისა და მრეწველობის სამინისტროს (MINEFI), პარლამენტის და ეროვნული აუდიტორული ორგანოს (საანგარიშო პალატის) ხელმძღვანელობით მთლიანად შემუშავებულ იქნა შედეგების შეფასების დაახლოებით 1500 მაჩვენებელი იმათთვის, ვინც აწარმოებს, გამოიყენებს და შემოწმებს მონაცემებს შედეგების შესახებ. მაჩვენებლები უნდა აისახოს იმგვარად, რომ შეიძლებოდეს მათი შემოწმება.

საანგარიშო პალატა ასევე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საქმიანობის შედეგების აუდიტში შედეგიანობის სიღრმისეული შემოწმებების ჩატარებით. ხანგრძლივი პერიოდის მსვლელობაში „საშუალებათა მიზანშეწონილი გამოყენების“ შემოწმებები ერწყმის „საშუალებათა სწორი და კანონიერი გამოყენების“ შემოწმებებს. პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების ახალი სისტემის მიღებით საანგარიშო პალატა ამჟამად დაკავებულია აგრეთვე საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში მონაცემთა „თანმიმდევრულობისა და სარწმუნოებრიობის“ ანალიზით. მას ასევე შეუძლია კომენტარები გააკეთოს საკონტროლო ციფრებსა და შედეგებს შორის არსებული გარღვევის თაობაზე.

საფრანგეთს გააჩნია სახელმწიფო პროგრამების ფორმალიზებული ცენტრალიზებული შეფასების

სოლიდური ისტორია. ბოლო წლებში ქვეყანამ დაიწყო მოძრაობა დარიცხვის მეთოდის საფუძველზე აღრიცხვაზე გადასვლის მიმართულებით, რომელსაც შესწევს პროგრამის ფარგლებში ხარჯების უკეთ ასახვის უნარი. მაგრამ ასიგნებები ძველებურად დაემყარება ხარჯებით ვალდებულებების მიღების მიხედვით ტრადიციულ უფლებამოსილებებს. ამიტომ შენარჩუნებულ იქნება ზოგიერთი გარღვევა საბიუჯეტო საინფორმაციო სისტემასა და ხაზინის სააღრიცხვო სისტემას შორის.

ამერიკის შეერთებული შტატების გამოცდილება სხვა ქვეყნების გამოცდილებაზე უკეთესად იძლევა წარმოდგენას იმაზე, თუ როგორ ევოლუციურად ვითარდებოდა პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების კონცეფცია. სწორედ ამ ქვეყანაში დაგროვდა საბიუჯეტო სექტორის რეფორმების ყველაზე მდიდარი გამოცდილება [1, გვ. 7]. მიხედავად, რომ ბიუჯეტირება ავსტრალიასა და ახალ ზელანდიაში წარმოადგენს პროგრამულ-მიზნობრივი მიდგომის ყველაზე დასრულებულ ვარიანტს. თუმცა, აშშ-ს პრაქტიკას აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა საქართველოსათვის, რამდენადაც შესაძლებლობას გაძლევს თვალი მივადევნოთ და გავაანალიზოთ ის სირთულეები, რომლებიც გარდუვალად წარმოიშობა პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების ელემენტების და ამ მიდგომის სხვადასხვა მოდიფიკაციების დანერგვის მცდელობისას.

აშშ-სადმი მისადაგებით შეიძლება გამოიყოს ფედერალურ დონეზე პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების კონცეფციისა და გამოყენების პრაქტიკის განვითარების შემდეგი ეტაპები:

- პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტი (Performance Budget), ინიცირებული გუვერის კომისიის მიერ 1949 წელს;
- სისტემა „დაგეგმვა – პროგრამირება – ბიუჯეტირება“ [Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)], შემოთავაზებული 1962 წელს პრეზიდენტ ჯონსონის მმართველობის პერიოდში;
- მართვა მიზნების მიხედვით [Management by Objectives (MBO)], წარმოშობილი პრეზიდენტ ნიქსონის მმართველობის პერიოდში;
- ბიუჯეტის შემუშავება ნულოვან საფუძველზე [Zero-Based Budgeting (ZBB)], პრეზიდენტ კარტერის მმართველობის პერიოდში;
- ფედერალური კანონი „სახელმწიფო დაწესებულებათა საქმიანობის შედეგების შეფასების შესახებ“ [Government Performance Results Act (GPRA)], მიღებული 1993 წელს კლინტონის პრეზიდენტობის პერიოდში.

მოკლედ განვიხილოთ თითოეული მათგანი.

პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტი (Perfor-

mance Budget), 1949-1962. პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების დანერგვის მიმართულებით პირველი ნაბიჯები გაკეთდა გუვერის კომისიის მიერ 1949 წელს. კომისიის მიერ შემოთავაზებულმა ფედერალური ბიუჯეტის წარმოდგენის ფორმატმა (რომელმაც მიიღო «performance budget»-ის სახელწოდება) აქცენტი გადაიტანა სახელმწიფო რესურსების ხარჯებიდან სახელმწიფო ფუნქციების შესრულებაზე, საქმიანობის განხორციელებასა და შედეგების მიღწევაზე. «პერფორმანსე ბუდგეტ» უნდა აესახა არა იმდენად ხარჯების სტრუქტურა ხარჯების სახეების ჭრილში (შრომის ანაზღაურება, საქონლის შეძენა, შენობის არენდა და ა.შ.), რამდენადაც პროგრამის განხორციელებიდან ან კონკრეტული სახელმწიფო ფუნქციის განხორციელებიდან მოსალოდნელი შედეგი. გუვერის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად, აშშ-ს კონგრესმა 1950 წელს მიიღო კანონი „ბიუჯეტისა და საბიუჯეტო ანგარიშგების პროცედურების შესახებ“ (Budget and Accounting Procedures Act, 1950), რომლითაც დგინდებოდა ბიუჯეტის პროექტის კომისიის მიერ შემოთავაზებული ფორმით კონგრესში წარდგენის მოთხოვნა, თუმცა თვით ტერმინი «პერფორმანსე ბუდგეტ» ახალ კანონში არ გამოიყენებოდა. ახალი მოთხოვნები ბიუჯეტის პროექტის წარდგენისადმი მდგომარეობდა იმაში, რომ სამინისტროებისა და უწყებების ჭრილში წარმოსადგენი ყველა მონაცემები დაფინანსებას დაქვემდებარებული თანხების შესახებ ცალკეული სამინისტროსა და უწყების მიხედვით უნდა წარმოდგარიყო პროგრამების, ქვეპროგრამებისა და საქმიანობის სახეების მიხედვით, რამდენადაც სამინისტროებსა და უწყებებს სწორედ ამ ფორმით უნდა მიეწოდებინათ თავიანთი საბიუჯეტო განაცხადები პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში (ორგანოში, რომელიც აშშ-ში პასუხისმგებელია ფედერალური ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე). ამრიგად, ფედერალური ბიუჯეტის წარდგენის ახალი ფორმა წარმოადგენდა უწყებებიდან შემოსულ და შეთანხმების პირველ ეტაპს გავლილ პროგრამების ან საქმიანობის სახეების ჭრილში შედგენილ ხარჯების დაფინანსების დასაბუთებათა ნაკრებს.

გუვერის მეორე კომისია (შეიქმნა 1953 წელს), «performance budget»-ის პრინციპების გამოყენების 1951-1952 წლებში შეძენილი გამოცდილების გაანალიზების საფუძველზე, მივიდა შემდეგ დასკვნამდე, რომ მიუხედავად «performance budget»-ის პრინციპების დანერგვის შედეგად მიღწეული ეჭვგარეშე წარმატებებისა, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების დანერგვის პირველი ეტაპი მთლად წარმატებულად ვერ ჩაითვლება.

სისტემა „დაგეგმვა – პროგრამირება – ბიუჯეტირება“ (Planning-Programming-Budgeting Sys-

tem), 1962-1971. 1962 წელს წარმოშობილი მიზნების მიხედვით რესურსების განაწილების სისტემა Planning - Programming - Budgeting (PPBS) თავისი დაბადებისათვის უნდა უმაღლოდეს აშშ-ის თავდაცვის მინისტრს რობერტ მაკნამარეს. PPBS-ის მთავარი ამოცანა მდგომარეობდა საბიუჯეტო რესურსების ოპტიმალური განაწილების უზრუნველყოფაში. ეს სისტემა წარმოადგენდა პერფორმანსე ბუდგეტინგ-ის იდეის განვითარებას, რომელიც ასევე აშშ-ის თავდაცვის სამინისტროს წიაღში ჩაისახა.

ახალ სისტემაზე გადასვლის აუცილებლობა განპირობებული იყო ძველი სისტემის რიგი ნაკლოვანებებით: ჯერ-ერთი, საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესის მუდმივად დეცენტრალიზაციით, რაც იწვევდა შეცდომებს ხარჯებით მოთხოვნილებების განსაზღვრასა და საბიუჯეტო ასიგნებების კონკურირებად პროგრამებს შორის განაწილებაში; და მეორე, დაგეგმვის პორიზონტის ერთი წლით შეზღუდვით. PPBS-მა შესაძლებელი გახადა დასახული ამოცანების შესრულების ალტერნატიული ხერხების ურთიერთშედარება და მათგან საუკეთესოს შერჩევა. ამასთან, მან გახსნა დაგეგმვის პორიზონტის თვითნებურად შერჩევის შესაძლებლობა, რითაც ნება დაეთმო თავდაცვის სამინისტროს გადასულიყო საბიუჯეტო დაგეგმვის ხუთწლიან ციკლზე და იგი შესაბამისობაში მოეყვანა ეროვნული თავდაცვის დოქტრინით გათვალისწინებულ ვადებთან.

1965 წლიდან P PPBS-ის სისტემაზე დაიწყო გადასვლა ყველა ფედერალურმა სამინისტრომ და უწყებამ. ამასთან, ვადები ასეთი გადასვლისათვის დადგენილ იქნა გაცილებით უფრო მჭიდრო, ვიდრე ამ მიზნისათვის მიეცა აშშ-ს თავდაცვის სამინისტროს. ამასთან დაკავშირებით, ყოველ ფედერალურ სამინისტროს (უწყებას) უნდა გაეანალიზებინა მის მიერ შესასრულებელი საქმიანობის ყოველი სახე, საქმიანობის ეს სახეები დაეჯგუფებინა განსაზღვრული სოციალურად მნიშვნელოვანი მიზნების მიღწევაზე ორიენტირებულ პროგრამებში, აეგო მიზნების მიღწევისაკენ მიმავალი ამოცანების ან ღონისძიებების იერარქია, ეს იერარქია დაეყვანა საბაზისო ელემენტებამდე — საქმიანობის ტრადიციულ სახეებამდე, რომლებმაც ახალ სისტემაში მიიღეს „პროგრამათა ელემენტების“ სახელწოდება. გარდა ამისა, აუცილებელი იყო პროგრამის ყოველი ელემენტის შესრულებაზე ხარჯების შეფასება, რათა შესაძლებელი გამხდარიყო ყოველი პროგრამის რეალიზაციის ღირებულების შეფასება მთლიანად.

PPBS-ის მოთხოვნების შესაბამისად, საბიუჯეტო განაცხადის მომზადებისათვის ყოველ ფედერალურ სამინისტროს (უწყებას) უნდა ჩამოეყალიბებინა თავისი საქმიანობის გრძელვადიანი მიზნები, შეეთანხმებინა ეს მიზნები სახელმწიფო პოლიტიკის

პრონოზისა და ბიზნესის განვითარების მიზნები და მიმართულებები

მიზნებთან, წარმოედგინა მიზნების მიღწევის რამდენიმე სხვადასხვა ვარიანტი, ჩადო მიზნების მიღწევის სხვადასხვა ვარიანტები და მათი შესაბამისი დაფინანსების სხვადასხვა ვარიანტები საბიუჯეტო განაცხადში. ამასთან დაკავშირებით, „პროგრამული“ სტრუქტურა შეიძინა მრავალწლიანმა საბიუჯეტო დაგეგმვამაც, რომელმაც იმ დროისათვის გამოყენება დაიწყო კაპიტალური მშენებლობის პროექტებისა და იმ პროგრამების მიმართ, რომელთა რეალიზაცია რამდენიმე წელზე იყო გათვლილი.

PPBS-ის სისტემაზე გადასვლა არ გულისხმობდა ცვლილებების შეტანას ბიუჯეტის საპრეზიდენტო პროექტის კონგრესში წარდგენის ფორმაში, თუმცა მოთხოვნები სამინისტროებისა და უწყებების განაცხადების დასაბუთებლობის, საბიუჯეტო ბიუროში განაცხადების წარდგენის ფორმისა და თანხმდები დოკუმენტების შინაარსისადმი მნიშვნელოვნად გამკაცრდა და გართულდა. PPBS-ის დოკუმენტების მომზადების საბიუჯეტო პროცესში ჩასაწერად საჭირო იყო საკმაოდ არსებითი ცვლილებების შეტანა საბიუჯეტო კალენდარში. ასე, მაგალითად, პროგრამათა კონცეფციები და სპეციალური გამოკვლევები მზადდებოდა გაზაფხულზე (როდესაც საბიუჯეტო ბიურო და სამინისტროები აშხადებდნენ ხარჯვითი მოთხოვნილებების პირველად, წინასწარ შეფასებებს), ხოლო საპროგრამო მიზნების რეალიზაციის გეგმები კი - შემოდგომაზე (როდესაც სამინისტროები აშხადებდნენ საბიუჯეტო განაცხადებს). ბიუჯეტის მომზადების მსვლელობაში მოთხოვნათა ორი სახის შერწყმის შედეგად წარმოიშვა საბიუჯეტო დოკუმენტაციის ორი ნაკადი: ერთი - PPBS-ის მოთხოვნების შესაბამისი, მეორე კი - კონგრესში წარდგენისათვის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მოთხოვნების შესაბამისი.

ბუნებრივია, ახალი რთული ამოცანები, პერსონალის მომზადებლობა, აგრეთვე სისტემის ყველაგან და შემჭიდროებულ ვადებში დანერგვის მცდელობა იქცა სერიოზულ შემაფერხებლად PPBS-ის დანერგვის გზაზე. ამან, სხვა ფაქტორებთან ერთად, ჩიხში შეიყვანა PPBS-ის დანერგვის პროცესი და მიიყვანა იგი სრულ შეწყვეტამდე 1971 წელს.

საბიუჯეტო რეფორმატორების ახალ თაობებს PPBS-საგან მემკვიდრეობად ერგოთ:

- სამინისტროებისა და უწყებების ფორმული-რებული მისიები და ფუნქციები;
- გადაწყვეტილებათა მიღების საინფორმაციო მხარდაჭერის მზარდი ხარისხი;
- სისტემური ანალიზის გამოყენების გამოცდილება სხვადასხვა ალტერნატივების შედარებისა და ოპტიმალური საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღებისათვის;
- PPBS-ის მიერ შობილი გადაწყვეტი პრობლემები.

PPBS-ის სისტემის წარმატებით დანერგვის ხელშეშლელ პრობლემათა შორის საპეციალისტებმა დაასახელეს შემდეგი:

- პროგრამათა შესრულების შედეგების შეფასების მეთოდოლოგიის არასრულყოფილება;
- მიღებული შეფასებების ინტეგრირების სირთულეები გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში;
- კონგრესმენტა მხრიდან PPBS-ის დოკუმენტებისადმი დაშვების არარსებობა;
- PPBS-ის მეშვეობით სახელმწიფო პოლიტიკის იმ მთავარ პრიორიტეტებს შორის საბიუჯეტო საშუალებათა განაწილების მიხედვით გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის სრული ფორმალისების შეუძლებლობა, რომლებშიც სისტემური ანალიზი არ გამოიყენება;
- განსხვავებული აზრების შეთანხმების მექანიზმის არარსებობა;
- ორგანიზაციული სირთულეები.

მართვა მიზნების მიხედვით (Management by Objectives), 1972-1975. პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების განვითარებაში შემდგომ ნაბიჯად მოგვევლინა მართვა მიზნების მიხედვით - Management by Objectives (MBO). ამ კონცეფციის განვითარებაში MBO-ს წვლილად იქცა სამინისტროთა ყველა თანამშრომლის პასუხისმგებლობის ამაღლება მათი ორგანიზაციის წინაშე მდგარი მიზნების მიღწევისათვის. როგორც ადრე განხილულ მიდგომებში, აქაც სამინისტროთა საქმიანობის შედეგები განისაზღვრებოდა მათ მიერ გაწეული მომსახურების მოცულობის მაჩვენებლებით (outputs), მაგრამ MBO-ს ფარგლებში პირველად იქნა გაკეთებული მიღწეული შედეგების სოციალური მნიშვნელობის (ოუტკომეს) შეფასების მცდელობა.

MBO-ს მეთოდის გავრცელება იგეგმებოდა 21 სამინისტროზე, რომელთა წილად მოდიოდა ფედერალური ბიუჯეტის ხარჯების 95%-ზე მეტი და ფედერალურ მოსამსახურეთა რიცხოვნობის დაახლოებით ასეთივე წილი. ყველა სამინისტროს ორიდან რვა კვირამდე ვადაში უნდა ჩამოეყალიბებინა 10-15 უმნიშვნელოვანესი მიზანი, რომელთაგან შემდეგ ფორმირდებოდა სახელმწიფო პოლიტიკის 100 ძირითადი მიმართულება უახლოესი წლისათვის.

დადგენილი კრიტერიუმების მიხედვით, სამინისტროთა მიზნები უნდა ყოფილიყო:

- სოციალურად მნიშვნელოვანი;
- რაოდენობრივად გაზომვადი;
- დამატებითი რესურსების გარეშე რეალიზებადი;
- ერთი წლის განმავლობაში შესრულებაზე გათვლილი.

თავისი მიზნების ფორმულირებით, ყველა სამინისტროს უნდა შეემუშავებინა მოქმედებათა გეგმა,

გამოყოფილი მიზნების მიღწევის ძირითადი ეტაპები და ორგანიზაციული სტრუქტურები, რომლებიც პასუხს აგებდნენ თითოეული კონკრეტული მიზნის მიღწევისათვის.

ძირითად მიზნებთან ერთად, სამინისტროებს უნდა განესაზღვრათ ქვემიზნებიც, რომელთა შესრულება გამოიწვევდა ძირითადი მიზნების რეალიზაციას, ე.ი. არსებითად უნდა აგებულიყო PPBS-ის ფარგლებში გამოყენებული პროგრამული იერარქიის ანალოგიური მიზნების იერარქია. იგულისხმებოდა, რომ მიზნების იერარქიას უნდა მოეცვა სამინისტროებისა და უწყებების ყველა ქვედანაყოფი, რათა ყველა თანამშრომელს ნათლად წარმოედგინა თუ მათი შრომა როგორ უწყობდა ხელს მთელი ორგანიზაციის მიზნების მიღწევას. ასეთი გაგების არსებობას ხელი უნდა შეეწყო პრობლემების ადრეულ სტადიაზე გამოვლენისათვის, სამინისტროთა (უწყებთა) სხვადასხვა ქვედანაყოფების ურთიერთგაგების გაუმჯობესების, მათი მოქმედებების შეთანხმებულიობის ღონის აძაღლებისა და თანამშრომელთა პასუხისმგებლობის აძაღლებისათვის.

MBO-ს დანერგვისას წამყვანი როლი ეკისრებოდა ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველოს (Office of Management and Budget), რომელმაც 1970 წელს გარდაიქმნა საბიუჯეტო ბიურო (ფინანსთა სამინისტროს განყოფილება, რომელიც უშუალოდ ექვემდებარებოდა აშშ-ს პრეზიდენტს და პასუხს აგებდა ფედერალური ბიუჯეტის მომზადებაზე). საბიუჯეტო ბიუროს ყველა ფუნქციის შესრულებასთან ერთად, ამ სამმართველოს დაკისრებული ჰქონდა ფედერალური პროგრამების სოციალური და ეკონომიკური ეფექტიანობის შეფასება, მოქმედებათა უწყებათშორისი კოორდინაციის განხორციელება, ორგანიზაციული სტრუქტურებისა და მმართველობითი პროცესების ანალიზი ფედერალური ადმინისტრაციის ხელისუფლების ორგანოებში, მათი სრულყოფის რეკომენდაციების მომზადება თეთრი სახლისათვის [3, გვ. 10].

MBO-ს გამოყენების პირველმა წელმა უჩვენა, რომ მიზანდასახულობებიდან ყველაფრის შესრულება ვერ მოხერხდა. მიზნების ფორმულირება და შემდგომ მათი ჩართვა „საპრეზიდენტო პაკეტში“ მოახერხა ექსპერიმენტში მონაწილე 21 სამინისტროდან 20-მა. საბიუჯეტო პროცესთან MBO-ს შეხამების პირველი მცდელობა გაკეთდა რეფორმის მხოლოდ მეორე წელს. ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველომ სამინისტროთა ხელმძღვანელებს აცნობა, რომ საბიუჯეტო განაცხადები 1974 წლისათვის უნდა შეედგინათ სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნებთან შეთანხმებული მათი მიზნებიდან გამომდინარე. განაცხადებში მკვეთრად უნდა ყოფილიყო ფორმულირებული ის მიზნები, რომელთა სარეალიზაციოდაც

იყო მოთხოვნილი საშუალებები და გაკეთებულიყო მოთხოვნილი რესურსების შეფასება. ასეთი მიდგომა ამარტივებდა განაცხადების შედგენას, მაგრამ ამცირებდა მათ დასაბუთებულობას.

პრეზიდენტ ნიქსონის გადადგომამ არსებითად იმოქმედა MBO-ს ბედზე: მისი წასვლის შემდეგ მუშაობა MBO-ს დანერგვის მიმართულებით თანდათან დაეწეებას მიეცა. თუმცა, MBO-ზე უარის თქმის ძირითად მიზეზად სპეციალისტები მიიჩნევენ ამ მეთოდის სუსტ კავშირს ბიუჯეტის მომზადების პროცესთან და მიზნების შემუშავებისა და მათი გაზომვისას წარმოშობილ სიმძნელებს.

MBO-ზე ფორმალური უარის მიუხედავად, მისი ისეთი ელემენტები, როგორიცაა მიზნების შემუშავება, მათ მიღწევაზე პერსონალური პასუხისმგებლობა სახელმწიფო მართვაში დღემდე შემორჩენილია. MBO-ს თავიდან გამოყენება დაიწყო პრეზიდენტმა ბუშმა-უფროსმა, რომლის დროსაც ბიუჯეტში კვლავ გაჩნდა მიზნები, მათი მიღწევის საშუალებები, რესურსული მოთხოვნილებების შეფასებები მიზნების კრილში.

მიზნებისა და მათი გაზომვის იდენტიფიკაცია, რისი გადაწყვეტაც ვერ მოხერხდა MBO-ს ფარგლებში, მექანიზმებით გადავიდა შემდგომ თაობებზე.

ბიუჯეტის შემუშავება ნულოვან საფუძველზე (Zero-Based Budgeting), 1977-1981. სისტემა ძერო-Based Budgeting (ZBB) დაფუძნებული იყო სამინისტროებისა და უწყებებისათვის მიზნების დადგენაზე, რომლებიც უნდა მიღწეულიყო ხარჯების სხვადასხვა ღონის პირობებში. ამასთან, სამინისტრო ვალდებული იყო ყოველი მიზნისათვის წარმოედგინა მისი მიღწევის რამდენიმე პროგრამა, ხოლო ხარჯები სულ მცირე ერთი პროგრამისათვის მაინც უნდა ყოფილიყო მიმდინარე ღონეზე დაბალი. საბიუჯეტო განაცხადების მომზადების პროცესში ყოველი სამინისტრო ვალდებული იყო აეგო მიზნების იერარქია, დაწყებული ორგანიზაციის ქვედა ღონიდან სამინისტრომდე (უწყებამდე) მთლიანად, და შეეფასებინა მათი მიღწევისათვის მოთხოვნილი რესურსების მოცულობა. კონცეპტუალურად, ZBB ადგენდა მკვეთრ და ნათელ კავშირს საბიუჯეტო რესურსებსა და პროგრამათა რეალიზაციის შედეგებს შორის.

MBO-ს მსგავსად, ZBB-ც დასესხებული იყო კერძო ბიზნესისაგან და საზოგადოებრივ სექტორში საკმაოდ წარმატებით გამოიყენებოდა ზოგიერთ ამერიკულ შტატსა და მუნიციპალიტეტში. ნულოვან საფუძველზე ბიუჯეტის შემუშავება ვარაუდობს, რომ ბიუჯეტის პროექტის შედგენისას საშუალებების განაწილება მუხლებს შორის იწყება „სუფთა ფურცლიდან“, წინა პერიოდების საგვემო და ფაქტობრივი მონაცემების გათვალისწინების გა-

პრონოზისა და გონების განვითარების მიზნები და მიმართულებები

რეშ. ამიტომ ZBB-ს გამოყენება შესაძლებლობას იძლევა გამოვლინდეს და აღიკვეთოს პერიოდთან პერიოდში გარდამავალი ჭარბი ხარჯები.

პრეზიდენტმა კარტერმა ZBB-ს გამოყენება შესთავაზა პირობებში, როდესაც ფედერალური ბიუჯეტის დეფიციტმა მიაღწია ყველაზე მაღალ ნიშნულს ომის შემდგომ პერიოდში (73.8 მლრდ დოლარი 1976 წელს), ხოლო სახელმწიფო ხარჯების მნიშვნელოვანი წილი გამოვიდა კანონმდებელთა კონტროლიდან გრძელვადიან ვალდებულებათა არსებობის შედეგად, რომელიც წლიდან წლამდე განახლებოდა და არ წარმოადგენდა ყოველწლიურ ასიგნებათა ობიექტს. პრეზიდენტის 1977 წლის 14 თებერვლის ბრძანებულებაში სამინისტროთა და უწყებათა ყველა ხელმძღვანელს დაევალა ZBB-ს გამოყენება 1979 წლისათვის საბიუჯეტო განაცხადების შემუშავებისას. ბრძანებულების შესაბამისად, ნულოვან საფუძველზე ბიუჯეტის შემუშავებას სრულიად უნდა შეეცვალა იმ დღისათვის არსებული საბიუჯეტო განაცხადების მომზადების პრაქტიკა.

რამდენადაც ZBB-ზე გადასვლა არ მოითხოვდა ცვლილებებს არც საბიუჯეტო კომიტეტსა და კონგრესში წარსადგენი საბიუჯეტო დოკუმენტების შემადგენლობაში და არც მთავრობის მიერ კონგრესში შესატანი ბიუჯეტის ფორმატში, ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველო არ შეეცადა გაეზარდა მოსამსახურეთა რიცხოვნობა ან შეექმნა ახალი თანამდებობები, როგორც მან ეს გააკეთა PPBS-ისა და MMBO-ს დანერგვის მცდელობის მსვლელობისას.

ZBB-ს სისტემის დანერგვის მიმართულებით გასატარებელი ძირითადი ნაბიჯები ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველომ გადმოისცა ინსტრუქციაში, რომელიც დაეგზავნა ყველა სამინისტროსა და უწყებას. ახალი პროცედურის მიხედვით საბიუჯეტო განაცხადების მომზადებაზე სამინისტროებს მიეცათ ექვსი თვე. ამასთან, მათ დაევალოთ თავიანთ სტრუქტურაში ჩამოყალიბებინათ ე.წ. „გადაწყვეტილებათა მიღების ცენტრები“ („დეცისიონ უნიტს“), ე.ი. პროგრამული სტრუქტურა შეეთავსებინათ არსებულ ორგანიზაციულ სტრუქტურასთან, და ორგანიზაციულ სტრუქტურაში მიეთითებინათ ის წერტილები, რომელშიც მიიღება გადაწყვეტილებები პროგრამათა რეალიზაციასთან მიმართებაში. სამინისტროთა მიერ გადასაცემი საბიუჯეტო განაცხადები უნდა აგებულიყო გადაწყვეტილებათა მიღების აღნიშნული ცენტრების ჭრილობი. ინსტრუქცია ასევე მოითხოვდა, რომ მიზნები და ეფექტიანობის მაჩვენებლები განსაზღვრულიყო დაგეგმვის პროცესის დასაწყისშივე პროგრამათა ხელმძღვანელების მონაწილეობითა და მათი აზრის გათვალისწინებით.

ZBB-ს გამოყენების პირველი წლის გამოცდილების ანალიზით გამოვლინდა მთელი რიგი პრობლემები. „ნულოვან საფუძველზე“ აგებულმა პირველმა ბიუჯეტმა გააღიზიანა მრავალი სეპციალისტი: რისი გულისთვის დაიხარჯა ამდენი საშუალება და ძალა? წლის განმავლობაში მომზადებულ იქნა დაახლოებით 25 ათასი „გადაწყვეტილებათა პაკეტი“, რომელთაგან 10 ათასმა გააიარა პირველადი შერჩევა სამინისტროს დონეზე და წარედგინა ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველოს. საქალაქო საბიუჯეტების მოცულობა, ზოგიერთი შეფასების თანახმად, რამდენჯერმე გაიზარდა. სხვადასხვა სამინისტროებისა და უწყებების მუშაკთა აზრით, ყველაზე მწელი იყო პროგრამული დაგეგმვისა და საბიუჯეტო განაცხადების მომზადების გაერთიანება საბიუჯეტო ციკლის ერთ სტადიაში: საბიუჯეტო კალენდარის დაცვის აუცილებლობა ხელს უშლიდა პროგრამათა ხელმძღვანელებს გამოენახათ მიზნების მიღწევის ალტერნატიული ხერხები. მეორე პრობლემა მდგომარეობდა ZBB-ს მოთხოვნების შესაბამისად, გადაწყვეტილებათა მიღებისათვის აუცილებელი ინფორმაციის არარსებობაში. არსებული ინფორმაცია კი ეხებოდა მხოლოდ ხარჯებს, მაგრამ არა პროცესების ეკონომიკურ ეფექტიანობასა თუ საბოლოო შედეგის სოციალურ მნიშვნელობას.

1977 წლის ივნისში კონგრესში მოსმენამ აჩვენა დიდი უნდობლობა ZBB-ს როგორც საკანონმდებლო გადაწყვეტილებათა მიღების ინსტრუმენტის მიმართ. კონგრესის დავალებით რამდენიმე საპილოტო სამინისტროში ჩატარდა „ნულოვან საფუძველზე ბიუჯეტირების“ პრაქტიკის ანალიზი, რათა განსაზღვრულიყო თუ რამდენად ეფექტიანი იყო ისეთი პროცედურები, როგორიცაა მიზნების რანჟირება და ერთი „პაკეტიდან“ სხვადასხვა გადაწყვეტილებათა ეფექტიანობის შედარება ასიგნებათა შემცირებისას. ანალიზის შედეგები არ იყო დამაიმედებელი.

თუმცა, შემოწმების შედეგად მიღებული დასკვნები მთლიანად დამთხვა სამინისტროთა თანამშრომლების აზრს, პრაქტიკაში ZBB-ს გამოყენების გაკვეთილების გამოვალისწინებელი არავითარი კორექტივი ZBB-ს ტექნოლოგიაში შეტანილი არ ყოფილა. ინიციატივას თანდათან ეთქვა უარი, მაგრამ ბევრი მისი მოთხოვნა საკმაოდ დიდხანს შემორჩა. კერძოდ, მათ მიეკუთვნება გადაწყვეტილებათა მიღების ცენტრების განსაზღვრის და გადაწყვეტილებათა ალტერნატიული ვარიანტების გამოჩენის მოთხოვნა (უკანასკნელი მოთხოვნა ძალას ინარჩუნებდა 1994 წლამდე).

ფედერალური კანონი „სახელმწიფო დაწესებულებათა საქმიანობის შედეგების შეფასების შეს-

ახეზი (Government Performance Results Act), 1993 წ. პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების ახალი ეტაპი დაკავშირებულია 1993 წელს მიღებულ ფედერალურ კანონთან „სახელმწიფო დაწესებულებათა საქმიანობის შედეგების შეფასების შესახებ“ («Government Performance and Results Act», GPRA).

GPRA განსაზღვრავდა რამდენიმე მიზანს, რომლებიც აძლევდა საბიუჯეტო ხარჯების სახელმწიფო პოლიტიკა, და ამ მიზნების მიღწევის ძირითადი გზები.

პირველი მიზანი - ფედერალური ხელისუფლებისადმი ამერიკელი ხალხის ნდობის განმტკიცება (უნდა მიღწეულიყო ფედერალური სამინისტროების სისტემატური ანგარიშების მეშვეობით მათ მიერ შესრულებული პროგრამების რეალიზაციის მსვლელობისა და მიღწეული შედეგების შესახებ); მეორე მიზანი - პროგრამული მიზნების შემუშავების, პროგრამების რეალიზაციის სოციალური და ეკონომიკური ეფექტიანობის გაზომვის, მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების სრულყოფა (უნდა მიღწეულიყო პროგრამულ-მიზნობრივი რეზოლუციის საპილოტე პროექტების რეალიზაციის ფარგლებში); მესამე მიზანი - პროგრამათა სოციალური ეფექტიანობის ამაღლება და მათი განხორციელების შედეგებისათვის სახელმწიფო ორგანოთა პასუხისმგებლობის გაძლიერება (უნდა მიღწეულიყო სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობისათვის გაწეული მომსახურების ხარისხის ამაღლებით); მეოთხე მიზანი - დახმარება ფედერალური სამინისტროების ხელმძღვანელებისადმი მუშაობის ისეთიანად მოწყობაში, რომ ორიენტირებულიყვნენ საბოლოო შედეგებზე; მეხუთე მიზანი - საკანონმდებლო გადაწყვეტილებათა ხარისხის ამაღლება (უნდა მიღწეულიყო გაწეული ხარჯების, დასახული მიზნების მიღწევის ხარისხის, ფედერალური პროგრამების შეფარდებითი ეფექტიანობის შესახებ კონგრესმენტთა მიერ ობიექტური ინფორმაციის წარდგენის ხარჯზე); დაბოლოს, მეექვსე მიზანი - სახელმწიფო მართვის სრულყოფა ფედერალურ დონეზე მთლიანად.

ამ მიზნების ირგვლივ აიგებოდა გეგმებისა და ანგარიშების მთელი სისტემა, რომელიც ემსახურებოდა რესურსებისა და შედეგების ურთიერთდაკავშირებას. ასევე ხაზი უნდა გაესვას იმას, რომ ახალი კონცეფციები ფედერალურ სამინისტროებში მასობრივ გამოყენებად გამოცდას გადაიდა საპილოტე სამინისტროებში. აღნიშნული მიზნები, კონცეფციები, და აგრეთვე გეგმებისა და ანგარიშების სისტემა, თავის ძირითად ნიშნებში, დღემდე მოქმედებს აშშ-ში.

გეგმებისა და ანგარიშების სისტემაში შედის შემდეგი დოკუმენტები: სტრატეგიული გეგმა (5 წელზე); ერთწლიანი მუშაობის გეგმა (Annual Performance Plan); ანგარიში ერთწლიანი მუშაობის

გეგმის შესრულების შესახებ (Annual Performance Report).

პროგრამათა ხელმძღვანელების პასუხისმგებლობა მიღწეული შედეგებისათვის გულისხმობს, რომ ხელმძღვანელები სარგებლობენ ამ შედეგების მიღწევის კონკრეტული გზების არჩევის თავისუფლებით. პრაქტიკაში ეს ნიშნავს ზოგიერთი ტრადიციული ადმინისტრაციული პროცედურისა და მოთხოვნისაგან უარის თქმას. ასე, მაგალითად, GPRA-ს შესაბამისად, ხელმძღვანელებს უფლება აქვთ გადაანაწილონ რესურსები ხარჯების სხვადასხვა მუხლებს შორის გამოყოფილი ლიმიტის ფარგლებში. მაგრამ თავიანთ ყოველწლიურ ანგარიშებში მათ უნდა ჩამოთვალონ ასეთი გადანაწილების ყველა შემთხვევა და მიუთითონ, თუ მათ მიერ როგორი ეფექტიანობით იქნა გამოყენებული მმართველობითი თავისუფლება.

პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების დანერგვისა და სრულყოფის სფეროში აშშ-ს, საფრანგეთის, დიდი ბრიტანეთის, ავსტრალიისა და ახალი ზელანდიის ნახევარ საუკუნეზე მეტი ხნის გამოცდილება (მიღებული შედეგების წინააღმდეგობრიობის მიუხედავად) შესაძლებლობას იძლევა გამოიყოს ამ მიდგომის შემდეგი ღირსებები:

პირველი, ფინანსური საშუალებები ნაწილდება არა ხარჯების სახეების, არამედ პროგრამების ან სტრატეგიული მიზნების მიხედვით. პროგრამების ქვეშ იგულისხმება სამინისტროების მიერ განხორციელებული და საერთო მიზნებითა და ამოცანებით გაერთიანებული საქმიანობებისა თუ ღონისძიებების სხვადასხვა სახეები. სამინისტროთა ხარჯები ჯგუფდება გამოსაშვები პროდუქციის/მომსახურების (ოუტპუტ), და არა ხარჯების (ინპუტ) სახეების მიხედვით [4, გვ. 27];

მეორე, პროგრამები ფორმულირდება საკანონმდებლო ორგანოებთან შეთანხმებული საერთო მიზნებისა და სტრატეგიული პრიორიტეტების საფუძველზე;

მესამე, იზრდება სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობისათვის მიწოდებული სწორედ იმ საზოგადოებრივი დოვლათისა და მომსახურების მოცულობა, რომელშიც თვით საზოგადოებაა რეალურად დაინტერესებული. პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირება უზრუნველყოფს იმ საზოგადოებრივი დოვლათისა და მომსახურების დაფინანსებას, რომელთა მიწოდების რაოდენობა, ხარისხი, ღირებულება, დრო და ადგილი ყველაზე მეტად პასუხობს საზოგადოების მოთხოვნილებებს და ხასიათდება სოციალური ეფექტიანობის უმაღლესი მაჩვენებლებით მოცემული რესურსული შეზღუდვების პირობებში;

მეოთხე, ძლიერდება სახელმწიფო სამინისტროებისა და უწყებების პასუხისმგებლობა საბოლოო

შედგენისათვის, რომელთა ქვეშ იგულისხმება არა უბრალოდ გარკვეული მოცულობის მომსახურების მიწოდება ან განსაზღვრული მოცულობის სამუშაოების შესრულება, არამედ აგრეთვე გარკვეული ხარისხობრივი მაჩვენებლების მიღწევა. სამინისტროთა საქმიანობის მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშების რეგულარული პუბლიკაცია შესაძლებლობას აძლევს საზოგადოებას რეალურად შეაფასოს მთავრობის საქმიანობა;

მეხუთე, კონტროლი სამინისტროებისა და უწყებების მიერ საბიუჯეტო საშუალებათა გამოყენებაზე ერთმანეთთან ათავსებს გარე კონტროლს გამოყოფილი საშუალებების მიზნობრივი გამოყენებისათვის და სამინისტროთა შიდა კონტროლს ხარჯების ეფექტიანობისათვის. პროგრამათა სოციალური და ეკონომიკური ეფექტიანობის შეფასებები გამოიყენება შემდგომი საბიუჯეტო წლისათვის ხარჯების დაგეგმვისას. სახელმწიფო ხარჯების გამჭვირვალობის ამაღლების მიზნით სამინისტროთა ანგარიშები მათ მიერ განხორციელებული პროგრამების სოციალური და ეკონომიკური ეფექტიანობის შესახებ რეგულარულად ქვეყნდება პრესაში;

მექვე, პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტი ითვალისწინებს მისაღებ გადაწყვეტილებათა შორეულ შედეგებს, შესაძლებლობას იძლევა ერთმანეთს შეუდარდეს დასახული მიზნების მიღწევის სხვადასხვა ხერხები, მოხდეს ოპტიმალურ გადაწყვეტილებათა შერჩევა განვითარების სხვადასხვა სტენარების რეალიზაციის შესაძლებლობათა გათვალისწინებით. ამასთან, ამ მეთოდის გამოყენება ამაღლებს მისაღებ გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობას და აუმჯობესებს მათი შესრულების კონტროლს;

მეშვიდე, სამინისტროს ჩინოვნიკები გადაიქცევიან მენეჯერებად, რომელთაც გააჩნიათ დიდი თავისუფლება მათ წინაშე დასახული პროგრამების მიღწევის საშუალებათა შერჩევაში, კერძოდ, ისინი ღებულობენ ხარჯების სხვადასხვა მუხლებს შორის საშუალებათა გადანაწილების უფლებას, მათთვის გამოყოფილი ლიმიტის ფარგლებში;

მერვე, ბიუჯეტის პროექტი წარედგინება საკანონმდებლო ორგანოებს იმ ფორ-მით, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა დაფიქსირდეს კავშირი სახელმწიფო ხარჯების პოლიტიკასა და მთავრობის პოლიტიკურ მიზნებს შორის. სხვანაირად რომ ვთქვათ, ბიუჯეტი წარმოადგენს დოკუმენტს, რომელშიც მთავრობის გეგმები და პრიორიტეტები მიმდინარე წლისათვის გამოხატულია როგორც ფინანსურ მაჩვენებლებში, ასევე სამინისტროთა საქმიანობის სოციალური ეფექტიანობის მაჩვენებლებში.

პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების დანერგვის სფეროში აშშ-ს და სხვა წამყვანი ქვეყნების გამოცდილების ანალიზი შესაძლებლობას იძლევა

გაკეთდეს შემდეგი დასკვნები, რომლებიც შეიძლება ფასეული აღმოჩნდეს საქართველოსათვის:

ჯერ-ერთი, პროგრამულ-მიზნობრივი საბიუჯეტო დაგეგმვა - ეს არის სახელმწიფო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების საშუალება იმ პირობებში, როდესაც ეროვნული შემოსავლის უმეტესი ნაწილი გადანაწილდება სახელმწიფოს მიერ. საერთაშორისო გამოცდილება მოწმობს იმაზე, რომ სახელმწიფო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლება მხოლოდ მმართველობითი ტექნოლოგიის (performance management) სრულყოფის ხარჯზე, საბიუჯეტო პროცესზე ხელშეუხებლად, შეუძლებელია.

მეორე, თუმცა, სახელმწიფო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლება მნიშვნელოვანია როგორც ეკონომიკის კეთილსასურველი განვითარების, ისე ფინანსური სირთულეების პერიოდებში, პროგრამულ-მიზნობრივი საბიუჯეტო დაგეგმვის გამოყენებელი ქვეყნების, კერძოდ, აშშ-ს გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების გამოყენება შედარებით უფრო ადვილია ფინანსური სირთულეების პერიოდში, როდესაც სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზომები ღებულობს დამლუპველ მასშტაბებს.

მესამე, პროგრამულ-მიზნობრივი საბიუჯეტო დაგეგმვის ყველა ძირითადი ხერხი დაფუძნებულია კერძო ბიზნესის მმართველობით პრინციპებზე (მისიისა და სტრატეგიის ფორმულირება, დარიცხვის მიხედვით აღრიცხვის მეთოდზე დაყრდნობა, სოციალური და ეკონომიკური ეფექტიანობის ინდიკატორების გამოყენება და სხვ.).

მეოთხე, კერძო ბიზნესის ინსტრუმენტების დანერგვა სახელმწიფოს საქმიანობაში, მათ შორის, საბიუჯეტო პროცესში, გადახლართულია დიდ სიძნელეებთან. ეს სირთულეები დაკავშირებულია იმასთან, რომ: ჯერ-ერთი, სახელმწიფოს სამინისტროებისა და უწყებების საქმიანობის მასშტაბები შესადარისი არ არის ყველაზე მსხვილი ფირმის საქმიანობის მასშტაბებთანაც კი; მეორე, ჩინოვნიკების მოტივაცია განსხვავდება კერძო კომპანიათა მენეჯერების მოტივაციისაგან; და მესამე, სახელმწიფო დაწესებულებები მოკლებულნი არიან მუშაობის შედეგების უნივერსალურ ინდიკატორს, რომელიც გააჩნიათ კერძო ფირმებს.

მეხუთე, აღნიშნული სიძნელეები შეიძლება სერიოზულ დაბრკოლებად იქცეს ყველა სამინისტროსა და უწყებაში პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების ერთდროულად დანერგვის გზაზე, თუკი სახელმწიფო აპარატი მოუხეშავია, ხარჯვითი უფლებამოსილებანი ხელისუფლების დონეებს შორის მკვეთრად არ არის გამიჯნული, საბიუჯეტო პროცესი კი ცუდადაა კოორდინირებული. მსგავს შემთხვევებში მიზანშეწონილია პროგრამულ-მიზნო-

ბრივი ბიუჯეტირების ეტაპობრივი დანერგვა, მასზე ცალკეული საპილოტე სამინისტროებისა და უწყებების გადაყვანა, ახალი ტექნოლოგიების არსებულ საბიუჯეტო პრაქტიკასთან ადაპტაცია, მიღებული გამოცდილების დანარჩენ სახელმწიფო სამინისტროებსა და უწყებებზე შემდგომი გავრცელებით.

დაბოლოს, იმ ქვეყნებში, სადაც თანმიმდევრულად რეალიზდება პროგრამულ-მიზნობრივი ბიუჯეტირების პრინციპები, მთავრობა, კანონმდებლები და საზოგადოებრიობა ღებულობენ სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეებისათვის გასაწევი მომსახურების სახეების მიხედვით რესურსების განაწილების ეფექტიან ინსტრუმენტს.

Program - the target of foreign experience in budgeting and Georgia

*Merab Vanishvili
Lasha Gotsiridze
Nino Vanishvili*

Article in a program - targeted budgeting borders - rgaretuli experience analysis and generalization. Gatarebulia vision of the budget, the final outcome of the reference elements, the authorities appeared in XX century and, from then on, he was frequently in many countries around the world. Program - targeted budgeting concept of self gradually develops an evolutionary and, therefore, the practice is characterized by the use of a variety of forms.

Program - targeted budgeting system to change the terms, according to the countries conventionally divided into two groups: 1. Countries, results-oriented budgeting methods Forced strategy (New Zealand,

UK, Australia), 2. States, which use large-scale reform of the budgetary implementation of a strategy of active transformation, but its sales lag behind the pace Forced. This strategy is based on the budgeting procedure step - by step reform, implementation of pilot projects based on the gradual transformation of the (United States, Canada, Denmark).

Program - in the tradition of introducing targeted budgeting, financial management are two basic models. The first model is called the conditional contractual: This funding system is based on contractual relationships (for example, Great Britain, Australia, New Zealand, Canada and Sweden). The second model

გამოყენებული ლიტერატურა

1. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России // Отчет Центра фискальной политики при поддержке Агентства международного развития США, 2003.
2. Азизова И.А., Бюджетирование, ориентированное на результат. Учебное пособие. Ташкент: Издательство «infoCOM.UZ», 2010.
3. Дейкин А.И. Механизм федерального бюджета США. М.: Наука, 1989.
4. Словарь современной экономической теории. Инфра-М, 1997.
5. Burkhead J. The Budget and Democratic Government / lyden F.J., Miller E.G. (Eds.)/ Planning, Programming, Budgeting. Markham: Chicago, 1972.
6. Burkhead J. Government Budgeting. Wiley: New York, 1956.