



საბიუჯეტო სახსრების მართვა მუნიციპალიტეტებში

**ნატო ქათამაძე, მაია გრძელიძე,
სტუ დოქტორანტები**

რეზიუმე

ბოლო წლებში საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში მიმდინარე რეფორმა ემსახურება საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას. პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმა, საბიუჯეტო მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები, სახელმწიფო შესყიდვების მართვა და შიდა ფინანსური კონტროლი ის თემებია, რომელთა განხილვაც განსაკუთრებით საყურადღებოა მიმდინარე რეფორმის პროცესის გათვალისწინებით და მათი დახვეწა მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს საჯარო ფინანსების სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების კუთხით.

საკვანძო სიტყვები: პროგრამული ბიუჯეტირება, საბიუჯეტო პროცესი, სახელმწიფო შესყიდვები, ფინანსური კონტროლი, ეფექტიანობის აუდიტი.

შესავალი

ბოლო წლებში საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში მიმდინარე რეფორმა ემსახურება საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას. რეფორმის პროცესში გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის ძირითად პრინციპებს. ისინი უზრუნველყოფენ საზოგადოების ინფორმირებულობის ზრდას, აწვდიან რა მათ ინფორმაციას თუ სად, როგორ ან რა

მოცულობით გამოიყენება მუნიციპალიტეტის ხელთ არსებული საბიუჯეტო სახსრები და რამდენად შეესაბამება აღნიშნული ხარჯვა მათ წინაშე არსებულ გამოწვევებსა და პრიორიტეტებს.

გამომდინარე აქედან, ნაშრომში განხილულია ის ძირითადი საკითხები, რომლებიც უშუალოდ ზემოქმედებას ახდენენ თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო საქმიანობაზე და დასახულია გზები საბიუჯეტო სახსრების სწორად და ეფექტიანად მართვისათვის.

ძირითადი ტექსტი

საჯარო ფინანსების რეფორმა, რომელიც საქართველოში 2004 წლიდან დაიწყო გულისხმობდა ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის შემოღებას, საბიუჯეტო პროცესის გაუმჯობესებას, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის თანხვედრას საერთაშორისო სტანდარტებთან GFSM 2001 ყველა დონის ბიუჯეტისათვის და პროგრამულ ბიუჯეტირებაზე გადასვლას. კერძოდ, 2011 წელს დამტკიცდა “პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია”¹, ხოლო 2013 წლიდან თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტი მზადდება პროგრამულ ფორმატში. პროგრამებზე დაფუძნებული ბიუჯეტის შემუშავება უზრუნველყოფს შეზღუდული რესურსების ეფექტურ განაწილებას მათი პრიორიტეტულობის მიხედვით და საბიუჯეტო ხარჯვასთან დაკავშირებით სათანადო კონტროლის განხორციელებას.

პროგრამული ბიუჯეტირების გამართული და წარმატებული სისტემის ჩამოყალიბების უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მჭიდრო კავშირი. იგი დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას აძლევს შეაფასონ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობა, ეკონომიურობა და პროდუქტიულობა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია წარმოდგენილი ინფორმაცია იძლეოდეს ნათელ სურათს პროგრამების/ქვე-

1 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება

პროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების, მოსალოდნელი საბოლოო და შუალედური შედეგებისა და მათ მისაღწევად ბიუჯეტიდან გამოყოფილი რესურსების შესახებ.

ტრადიციული, ორგანიზაციული ფორმატის ბიუჯეტისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტირების ამოსავალ ნერტილს არა საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა, არამედ, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად მიღწეული შედეგები წარმოადგენს. შესაბამისად, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფინანსური ანგარიშგების მომზადებასთან ერთად საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების შესახებ დეტალური და ინფორმაციულად დატვირთული ანგარიშგება ხელს უწყობს, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულების ზრდას დაინტერესებული მხარეებისადმი, რაც საზოგადოებას საშუალებას აძლევს მიიღოს ინფორმაცია მათ მიერ გადახდილი გადასახადების ხარჯვის მიმართულებებისა და მათი გამოყენებით მიღწეული რეალური შედეგების შესახებ, ხოლო მეორე მხრივ, კი იძლევა მომავალში რესურსების ეფექტიანი განაწილების შესახებ უკეთესი გადანყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას, რაც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ უპირატესობას წარმოადგენს.

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის გაუმჯობესების მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, ჯერ კიდევ საჭიროა მისი ეტაპობრივი დახვეწა პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარების პარალელურად. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ეტაპზე ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება და ხშირ შემთხვევაში ვერ ხერხდება მხარჯავი დანესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, მიზანშეწონილია, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის. ასევე, სასურველია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის.

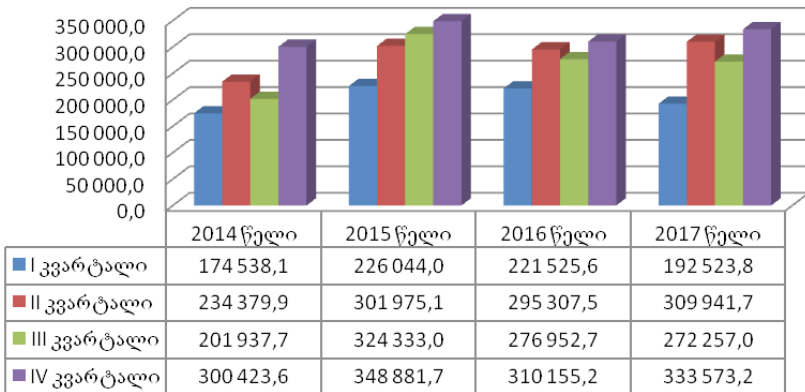
საბიუჯეტო სახსრების განკარგვასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ფისკალური წლის დასასრულს აუთვისებელი გადასახდელების მასშტაბური ხარჯვის ტენდენცია, რომელიც საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანი განკარგვის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეულ შემთხვევებში აღნიშნული ზრდა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან, მიუთითებს ბიუჯეტის დაგეგმვის და შესრულების ეტაპზე არსებულ სისტემური ხასიათის პრობლემებზე. აღნიშნულ ხარვეზებზე ნათლად მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციები ამ დროს ორიენტირებულნი არიან ასიგნებების ათვისებაზე და არა შედეგის მიღწევაზე. ამის დასტურია 2014-2017 წლების მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შესრულების ანაგრიშებში ბიუჯეტის ხარჯვის ტენდენცია კვარტლების ჭრილში, მე-4 კვარტალში ხარჯვის მასშტაბები ყოველთვის მეტია წინა კვარტლებთან შედარებით, ანალიზისთვის შეგვიძლია ავიღოთ თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტები¹. 2017 წლის მე-4 კვარტალში დაიხარჯა მთლიანი გადასახდელების 30% (2016 წელს - 28%, 2015 წელს 29%, ხოლო 2014 წელს 33%).

ჩვენს მიერ წარმოდგენილ გრაფიკზე მოცემულია თვითმმართველი ქალაქების 2014-2017 წლების ბიუჯეტის გადასახდელების ათვისების ჯამური მოცულობა კვარტალების მიხედვით, სადაც მეოთხე კვარტალის მონაცემები დანარჩენი სამი კვარტლის გადასახდელების საშუალო მაჩვენებლებს 1.5-ჯერ აღემატება, ცალკეულ შემთხვევაში მეტჯერაც.

არსებული საერთაშორისო გამოცდილება, წლის ბოლოსათვის რესურსების სწრაფი გამოყენების თავიდან აცილების გარდა, არაეფექტიანი ხარჯვის საწინააღმდეგოდ საქართველოსნაირ ქვეყნებს შემდეგ ზომებს კარნახობს, როგორიცაა: 1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებს მიეცეთ აუთვისებელი სახსრების განკარგვის მეტი მოქნილობა და 2. ჩამოყალიბდეს სწორი და ქმედითი სტიმული არსებული რესურსების დაზოგვისა და ეფექტიანი გამოყენებისათვის.

1 „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მუხლი 151

თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის გადასახდელების
კვარტალური დინამიკა 2014-2017წწ ათასი ლარი



საბიუჯეტო სახსრების განკარგვასთან დაკავშირებულ პრობლემურ საკითხს ასევე, მიეკუთვნება წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და აღნიშნული ცვლილებების სიხშირე. მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს, გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. რიგ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში ასიგნებებში განხორციელებული ცვლილებებით ხდება ცალკეული პროგრამებისათვის/ქვეპროგრამებისათვის გათვალისწინებული სახსრების შემცირება და მათი მიმართვა სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე, თუმცა ხშირად საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რომელი ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით და არაფერია ნათქვამი, რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს ქმედება. აღნიშნული საკითხის დარეგულირების მიზნით, საჭიროა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი ყურადღება მი-

ექცეს წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის საბიუჯეტო სახსრების განაწილების საკითხს და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული წლების გამოცდილება.

ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ასევე, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების არსებობა. შესაბამისად, საჭიროა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან, ყურადღება გამახვილდეს დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული, მომდევნო წლის ბიუჯეტში ამავე პროგრამებში/ქვეპროგრამებში უფრო დიდი მოცულობით ასიგნებების გათვალისწინება. ასევე, მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის დარეგულირებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.

საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი და პროდუქტიული მართვის უზრუნველსაყოფად, მუნიციპალიტეტები შესყიდვების განხორციელების პროცესში ვალდებული არიან დაიცვან საჯაროობის, გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპები, კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურები და სახელმწიფო შესყიდვების მონაწილეთა რაციონალური და თავისუფალი არჩევანის შესაძლებლობა ჯანსაღი კონკურენციის პირობებში.

მუნიციპალიტეტების დონეზე ჩატარებული ანალიზის შედეგად გამოვლენილ იქნა შესყიდვების მართვის პროცესში არსებული შემდეგი ხარვეზები: რიგ შემთხვევაში, მხარჯავი უწყებების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზები, ტენდერების შეწყვეტის ან/და საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურების მიზეზი ხდება, რის შედეგადაც იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი.

რიგ მუნიციპალიტეტში ადგილი აქვს ელექტრონული ტენ-

დერის გამოცხადებას ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, უწყების წინაშე არ იდგა. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს თვითმმართველი ერთეულების წინაშე არსებული საჭიროებების სწორად განსაზღვრასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე. ასევე, ზოგ შემთხვევებში მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა, შესასყიდი ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების (ხარისხი, ფუნქციები, უსაფრთხოების ზომები, შეფუთვა, ნიშანდება და ა.შ.) შესწავლა და მიმდინარე პერიოდში ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, სახეზეა შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიაწინებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ელექტრონული ტენდერის მეშვეობით განხორციელებული შესყიდვების პროცესში მხარჯავი უწყებების მიერ შემუშავებული ტექნიკური დოკუმენტაცია ზოგიერთ შემთხვევაში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბების მიზეზი ხდება, რაც მათი ერთი კონკრეტულ მიმწოდებელზე მორგებაში გამოიხატება.

რიგი მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში საყურადღებოა გამარტივებული შესყიდვების სპეციფიკა და მათი მაღალი ხვედრითი წილი შესყიდვების მთლიან მოცულობაში. ამასთან, გარკვეულ შემთხვევებში, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვები არ წარმოადგენს გადაუდებელ აუცილებლობას. აღნიშნული ფაქტი, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს ასევე, ცალკეული მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში, შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ერთი მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები და დიდი ოდენობით წლის დასაწყისში დაუგეგმავი შესყიდვები, მეორე მხრივ, უშედეგოდ დასრულებული

ბული ტენდერების მაღალი წილი გამოცხადებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში.

ხშირია მხარეთა შეთანხმებით სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ ხელშეკრულების ვადის უსაფუძვლო ცვლილება და სახელშეკრულებო ღირებულების ზრდა. შესაბამისად, მიზანშეწონილია გაძლიერდეს სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების პირობების შესრულების ეფექტიანი მონიტორინგის პროცესი, დანერგილ და გამოყენებულ იქნას საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული კონტრაქტების მენეჯმენტის სხვა დამატებითი მექანიზმები (მონიტორინგის პროცედურების წერილობით განერა, კონტრაქტის მენეჯმენტის გეგმის შემუშავება, სახელშეკრულებო ვალდებულებების შესრულების შუალედური ანგარიშების წარმოდგენა მიმწოდებლების მხრიდან და ა.შ.). თუმცა აღსანიშნავია ისიც, რომ პრობლემატურ სფეროებში რეფორმებისა და გაუმჯობესების გზების შემუშავებასთან ერთად, აუცილებელია არსებული გამჭვირვალე სისტემის შენარჩუნება და აღნიშნული კუთხით მისი უფრო მეტად განვითარება.

დღეს სადავო არ არის, რომ საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი და შედეგზე ორიენტირებული ხარჯვა შიდა ფინანსური კონტროლის გამართული სისტემის შემუშავების გარეშე შეუძლებელია. გამართული შიდა კონტროლის მექანიზმის ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს ორგანიზაციაში არსებული ხარვეზებისა და დარღვევების დროული გამოვლენა და ადეკვატური ღონისძიებების გატარება მათ აღმოსაფხვრელად. ასევე, შიდა კონტროლის სისტემის ეფექტიანობის დამოუკიდებელი შეფასება და ხელმძღვანელობისათვის რეკომენდაციების წარდგენა მის გასაუმჯობესებლად. შიდა ფინანსური კონტროლი მოიცავს ფინანსურ მართვასა და კონტროლს, რომლის დანერგვაზე პასუხისმგებელია ორგანიზაციის ხელმძღვანელობა და იგი უზრუნველყოფს გონივრულ რწმუნებას, რომ ორგანიზაციის რესურსები ოპტიმალურად, ეფექტიანად და მარლთზომიერად გამოიყენება.

შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის მიმდინარეობისას საყურადღებოა ეფექტიანობის აუდიტის როლი, რომელიც ორი-

ენტირებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების საქმიანობის რეალური შედეგებისა და ამ შედეგების მისაღწევად განხორციელებული ღონისძიებების შეფასებაზე, რაც ხელს უწყობს საჯარო რესურსების უფრო ეკონომიურად, პროდუქტიულად და ეფექტიანად განკარგვას

დასკვნა

მიუხედავად უკანასკნელ წლებში განხორციელებული რეფორმებისა და მიღწეული პროგრესისა, თვითმმართველობების საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას, რომელთა დაძლევა მოითხოვს საჯარო სექტორის ერთობლივ და კოორდინირებულ ძალისხმევას. შესაბამისად, საბიუჯეტო სისტემა საჭიროებს კარგად ჩამოყალიბებული, გამართული და ზემოაღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტაზე ორიენტირებული გეგმის შემუშავებასა და რელევანტური ღონისძიებების განხორციელებას, რათა სისტემამ უზრუნველყოს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი და პროდუქტიული მართვა და გამოყენება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №385, 2011 წლის 8 ივლისი - „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, საქართველოს კანონი;
3. საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი, უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“- თბ., 2015წ;
4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში „2012-2013 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აუდიტების შესახებ“;
5. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო// www.mof.ge
6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური // www.sao.ge

REFERENCES:

1. Minister of Finance of Georgia Order N385, «On approval of the methodology for drawing up the program budget», July 8, 2011
2. “local Self-government Code of Georgia”, Law of Georgia 2014 Y.
3. Institution of Public Audit, Best Practice Guide « Result-Oriented Budgeting», Tb.,2015 Y;
4. Office of State Audit Report on «Audits on Expenditure and Expenditures of Local Self-Government Budgets in 2012-2013»;
5. Ministry of Finance of Georgia // www.mof.ge.
6. State Audit Office// www.sao.ge

MANAGEMENT OF BUDGETARY FUNDS IN MUNICIPALITIES

Nato katamadze, GTU, PhD student

Maia grdzeldze, GTU, PhD student

RESUME

In recent years, the implementation of reforms in public finance management system of Georgia, served to increase the effectiveness and the efficiency of public finance management. The reform of the implementation of the program budget, the shortcomings related to the implementation of the budget, management of public procurement and internal financial control - these are the topics, the discussion of which is particularly important in the context of reforming and their refinement will play an important role in improvement of the financial system, according to parameters of transparency and accountability.

Key words: performance budgeting, budget process, state procurement, financial control, Effectiveness of audit.