



შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველო

რეზიუმე

მაია გრძელიძე

სტუ-ს დოქტორანტი

E-mail: maia.grdzeldze@tbilisi.gov.ge

საქართველოში შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვა - განხორციელების პროცესი არცთუ დიდხანია დაიწერა და შეიძლება ითქვას, რომ ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების ეტაპზეა. ჩვენს მიერ წარმოდგენილი ნაშრომი მიზნად ისახავს, ამ მიმართულებით გამოყენებული მექანიზმებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებასა და იმ ძირითადი საკითხების ხაზგასმას, რომელიც არსებითია შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების რეფორმის პროცესის წარმატებით განხორციელებლად და გასაუმჯობესებლად.

საკვანძო სიტყვები: საბიუჯეტო დაგეგმვა; საჯარო ფინანსების რეფორმა; შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება; საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის მონიტორინგი.

შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვა ხელისუფლების ორგანოებში გაჩნდა XX საუკუნეში და აქედან მოყოლებული, მან ფართო გავრცელება პოვა მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში. რეფორმის ძირითად მოტივატორებად შეიძლება დასახელდეს: ფინანსური კრიზისი, საბიუჯეტო ხარჯების შემცირების წნეხი და პოლიტიკური ადმინისტრაციის ცვლილება. ხშირ შემთხვევაში, გატარებული რეფორმები წარმოადგენდნენ უფრო ფართო საბიუჯეტო რეფორმის ნაწილს, რომლის მიზანსაც სახელმწიფო ხარჯებზე კონტროლის გაუმჯობესება ან შედეგებზე ორიენტირებული მართვის დანერგვა წარმოადგენდა.

ყველაზე წარმატებული რეფორმები ჩატარდა ანგლო-საქსონური სამართლებრივი სისტემის ქვეყნებში - აშშ, დიდი ბრიტანეთი, კანადა, ახალი ზელანდია და ავსტრალია, ისევე, როგორც

ანალოგიური სამართლებრივი სისტემის სკანდინავიის ქვეყნებში (შვედეთი, ნორვეგია, დანია). მოგვიანებით შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის ყველა მოდელმა გადაადგილება დაიწყო კონტინენტური სამართლის სისტემის ქვეყნებში (საფრანგეთი, გერმანია, ჰოლანდია, კორეა) სადაც უფედერალურ დონეზე ძირითადად შემონახული იყო ტრადიციული მართვის მოდელი, ინიციატორი ახალი მართვის მეთოდებისა იყო რეგიონების და მუნიციპალიტეტების განვითარება¹.

განხორციელების პროცესში პროგრამული ბიუჯეტირების ელემენტები დაფიქსირდა ასევე მთელ რიგ განვითარებად ქვეყნებში. აქ ჭარბობს ღარიბი აფრიკული ქვეყნები, რომლებსაც უმთავრესად ამძიებდათ საგარეო ვალები, როგორცაა ანგოლა, ლიბერია, მოზამბიკი, ნიგერია, უგანდა ეთიოპია, სადაც საბიუჯეტო რეფორმები ინიცირებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების ზეწოლით (მსოფლიო ბანკი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, აზიის განვითარების ბანკი) ისევე, როგორც კრედიტორი ქვეყნები [3, გვ.8-12].

ბიუჯეტის ახალი მიდგომების არსებითი ელემენტია საჯარო სექტორის მართვის რეფორმა, რომელიც მიზნად ისახავს ბიზნეს ტექნოლოგიების მართვის საქმიანობის გავრცელებას სახელმწიფო დაწესებულებებში. ეს ტენდენცია მსოფლიოში ახალი საჯარო მენეჯმენტის (New Public Management) სახელითაა ცნობილი და მოიცავს პრაქტიკულად საჯარო ადმინისტრაციის ყველა ასპექტს, მოითხოვს პასუხისმგებელი ფინანსური პოლიტიკის, მართვის და ბიუჯეტის შედეგების, ორგანიზაციული მართვის სტრუქტურის ოპტიმიზაციას და კონკურენციის შემოღების დაწყებას საჯარო (მუნიციპალური) მომსახურების უზრუნველყო-

¹ Kelly, J. Performance Budgeting in Municipal Government [Electronic resource] / J. Kelly, W. C Rivenbark // Goliath Business Centre. - 2009. - 12 p.



ფაში, მათ შორის სოციალურ სფეროში [4, გვ. 80].

საქართველო არ იყო გამონაკლისი და 2004 წლიდან დაიწყო ყოვლისმომცველი საბიუჯეტო რეფორმების განხორციელება, რომლის მიზანი იყო, სახელმწიფო ფინანსების მართვის თანამედროვე და ძლიერი სისტემის შექმნა და საჯარო დაწესებულებების პასუხისმგებლობის გაზრდა მოსახლეობისთვის გაწეული საჯარო მომსახურების ხარისხისა და რაოდენობაზე.

საქართველოში საბიუჯეტო რეფორმის ერთ-ერთი ეტაპი იყო შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის (პროგრამული ბიუჯეტის) დანერგვა, როგორც საჯარო დაწესებულებების საქმიანობის დაფინანსების ახალი მექანიზმისა, რომელიც ფუნდამენტურად ცვლის არა მხოლოდ საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპის შინაარსს, არამედ თვით საჯარო ხარჯების მართვის კონცეფციასაც. მიუხედავად გატარებული რეფორმებისა ამ დრომდე “შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტი” საქართველოში ვერ გახდა ის სრულფასოვანი მექანიზმი, რომელიც მიზნად ისახავს საჯარო ინსტიტუტების ეფექტურობისა და მათ მიერ ქვეყნის მოსახლეობისთვის გაწეული მომსახურების გაუმჯობესებას.

2009 წელს ჩვენს ქვეყანაში ახალი საბიუჯეტო კოდექსის მიღებით საკანონმდებლო დონეზე დაფიქსირდა პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლის ვალდებულება, სადაც აღნიშნული იყო, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი 2012 წლიდან, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტები 2013 წლიდან უნდა დაგეგმილიყო პროგრამულ ფორმატში.

საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებთან, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან და საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან, ასევე საბიუჯეტო პროცესის მონაწილე ყველა მხარესთან აქტიური კონსულტაციებითა და თანამშრომლობით, 2011 წელს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია, რომელიც მიზნად ისახავდა საბიუჯეტო პროცესში ჩართული ყველა მხარისათვის შეძლებისდაგვარად ნათელი წარმოდგენის შექმნას, პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისა და ანგარიშგების პროცესთან დაკავშირებულ საკითხებზე. აღნიშნული მეთოდოლოგია განახლდა 2012-2015 წლებში, სადაც უფრო დეტალურად გაიწერა ახალი რეგულა-

ციები, რომლებიც რეკომენდაციას უწევნ უშუალოდ მხარჯავ დაწესებულებებს შეიმუშაონ პროგრამები და ქვეპროგრამები, მოამზადონ შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვები, განსაზღვრონ მოსალოდნელი შუალედური და საბოლოო შედეგები და შესრულების შეფასების ინდიკატორები მათი საშუალოვადიანი გეგმებიდან, სექტორული სტრატეგიებიდან და ხელმისაწვდომი რესურსებიდან გამომდინარე.

თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით უკვე მეექვსე, ხოლო თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტი მეხუთე წელია მზადდება, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესსა და პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა. კერძოდ, ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება;
- ეფექტურობის მაჩვენებლების სისტემაში მხოლოდ რაოდენობრივი ასპექტების ასახვა, და არა ხარისხობრივი მაჩასიათებლების და სხვა.

უნდა აღინიშნოს, რომ განახლებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად პროგრამული ფორმატით მომზადებულ ბიუჯეტებში, შეინიშნება ინფორმაციის ხარისხობრივი გაუმჯობესება. თუმცა, ბიუჯეტებში მოცემული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული პროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ჩამოყალიბების პროცესი ჯერ კიდევ ხარვეზებით ხასიათდება. გარდა ამისა, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები. რიგ შემთხვევებში საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის,

¹ Kelly, J. Performance Budgeting in Municipal Government [Electronic resource] / J. Kelly, W. C Rivenbark // Goliath Business Centre. - 2009. - 12 p.



ეკონომიკური და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით.

ჩვენი აზრით, საქართველოსთვის განსაკუთრებით საინტერესოა პროგრამების განხორციელების, მოსალოდნელი შედეგების და მიზნების შესახებ ანგარიშების შედგენის საერთაშორისო გამოცდილების წარმოდგენა, რომელიც უკვე ცნობილია საქართველოს პრაქტიკაში, მაგრამ საჭიროებს შემდგომ განვითარებას და გაუმჯობესებას, ხოლო საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის მონიტორინგი შესაძლებლობას მოგვცემს ერთმანეთს შევუდაროთ დანახარჯები და შედეგები, შევარჩიოთ საბიუჯეტო საშუალებათა ხარჯვის ყველაზე ეფექტიანი გზები, თავისდროულად შევაფასოთ დაგეგმილი შედეგების მიღწევის დონე და მათი ხარისხი.

ხემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენს მიერ შესწავლილი და გაანალიზებული იქნა შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საუკეთესო პრაქტიკული მაგალითები, სადაც ხაზი გაესვა მათ ძირითად „დამსახურებებს“ და შემოთავაზებული იქნა ის ძირითადი პარამეტრები, რომლებიც, ჩვენი აზრით შეიძლება მაქსიმალურად სასარგებლო იყოს „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტი“-ს პრინციპების შემდგომი რეალიზაციისთვის საქართველოს ტერიტორიაზე.

შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის, როგორც ბიუჯეტის ფორმირების ახალი მიდგომის განხორციელება პირველად დაიწყო აშშ-ში. 1949 წლიდან, ორმოცდაათი წლის განმავლობაში **ამერიკის შეერთებულ შტატებში** იქნა გამოყენებული პრაქტიკაში შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის სხვადასხვა მოდიფიკაციები: სისტემა „დაგეგმვა - პროგრამირება - ბიუჯეტირება“ (Planning — Programming — Budgeting System, PPBS) 1962-1971 წლების განმავლობაში, მართვა მიზნების მიხედვით (Management by Objectives) 1972-1975 წლების განმავლობაში, ბიუჯეტის დაგეგმვა ნულიდან (Zero-Based Budgeting) 1977-1981 წლებში, ე.წ. „ახალი შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“ („new performance budgeting“) - დაიწყო 1990 წლიდან, 1993 წელს სახელმწიფო მმარ-

თველობის მიღებულ იქნა კანონი „მთავრობის ეფექტიანობისა და შედეგების აქტი“ (Government Performance and Results Act - GPRA), რომლის თანახმადაც საჭირო იყო ფედერალურ სააგენტოებს შეემუშაებინათ განვითარების გრძელვადიანი გეგმები, წლიური სამოქმედო გეგმები და მიღწეული შედეგების შესახებ წლიური ანგარიში, ხოლო 1999 წელს პრაქტიკაში შემოღებული იქნა პროგრამების განხორციელების ყოველწლიური ანგარიშგება მიზნებისა და მოსალოდნელი შედეგების შესახებ ფისკალური წლის დასაწყისში, ხოლო ფაქტიურად მიღწეული შედეგების შესახებ - წლის ბოლოს [5, გვ. 142-147].

აშშ-ში სახელმწიფო და მუნიციპალური მთავრობების შექმნის დონეზე ბიუჯეტის ხარჯების შედეგების მონიტორინგი რეგულირდება საკანონმდებლო აქტებით (GPRA Modernization Act of 2010), რომელშიც ინტეგრირებულია სტრატეგიული და ოპერაციული დაგეგმვის პროცესები. ხელისუფლების ორგანოების მონიტორინგის განხორციელების ხარისხი სხვადასხვა შტატში მნიშვნელოვნად განსხვავებულია². ფედერალური მთავრობის ეფექტიანობის/შედეგზე ორიენტირებული მართვის პროცესის მაკოორდინებელ უწყებას კი წარმოადგენს პრეზიდენტის მართვისა და ბიუჯეტის სამსახური (Office of Management and Budget - OMB).

ფედერალური პროგრამების შესაფასებლად 2002 წელს OMB-ს მიერ შემუშავებულ იქნა პროგრამათა შეფასების სარეიტინგო სისტემა (Programme Assessment Rating Tool - PART), რომლის ჩამოყალიბების მიზანიც იყო ფედერალური უწყებების დაგეგმვისა და ანგარიშგების გაუმჯობესება GPRA-ის მოთხოვნების შესაბამისად, ამასთანავე, GPRA-სა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის კავშირის გაძლიერება სისტემურ დონეზე.

PART წარმოადგენდა ფედერალური პროგრამების ეფექტიანობის დიაგნოსტიკის საშუალებას. მინიჭებული რეიტინგის შესახებ ინფორმაცია განიხილებოდა ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში შედეგების გასაუმჯობესებლად

I	პროგრამის დანიშნულება	წონა 20%
II	სტრატეგიული დაგეგმვა	წონა 10%
III	პროგრამის მართვა	წონა 20%
IV	პროგრამის შედეგები	წონა 50%

² Управление по образованию и науке администрации г. Сочи [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.sochi.edu.ru>. - Загл. с экрана.



საჭირო ღონისძიებების იდენტიფიცირების მიზნით. უწყებები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ PART-ის შედეგად მიღებული შენიშვნების გათვალისწინებასა და ადეკვატური/შესაბამისი ღონისძიებების გატარებაზე. პროგრამათა შეფასების სარეიტინგო სისტემა (PART) მიზნად ისახავდა პროგრამათა ეფექტიანობის შეფასებას 25-კრიტერიუმიანი სისტემის საფუძველზე. რომელიც იყოფოდა 4 ძირითად მიმართულებად და თითოეულ მიმართულებას ჰქონდა წინასწარ განსაზღვრული წონა პროგრამის საბოლოო რეიტინგის განვითარებისათვის.

საბოლოო რეიტინგის საფუძველზე ხდებოდა პროგრამების კლასიფიცირება შემდეგ კატეგორიებად: ეფექტიანი (85-100 ქულა), ზომიერად ეფექტიანი (70-84 ქულა), დამაკმაყოფილებელი (50-69 ქულა), არაეფექტიანი ან შედეგები არ არის წარმოდგენილი (0-49 ქულა).

მთავრობის საქმიანობის ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით, 2008 წლის შემდგომ პერიოდში, პრეზიდენტ ობამას ადმინისტრაციის მიერ არსებული სისტემა ჩანაცვლებული იქნა ახალი სისტემით, რომელიც ეყრდნობა სამ ძირითად მიმართულებას: ცხადი/ნათელი მიზნები ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების გასაუმჯობესებლად; მიღებული შედეგების გაზომვა და ანალიზი დაბალეფექტიანი პროგრამების იდენტიფიცირების მიზნით და პროგრამების მიმდინარეობის პერიოდული მონიტორინგი უკეთესი შედეგების მისაღწევად. აღნიშნული მიმართულებები ხაზგასმულ იქნა 2010 წელს მიღებულ GPRA მოდერნიზაციის აქტში (GPRA Modernization of 2010), რომელიც მიზნად ისახავდა არსებული გამოცდილების საფუძველზე პროგრამების დაგეგმვასა და შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციას შორის კავშირის გაძლიერებასა და შესაბამისად, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გაუმჯობესებას. კერძოდ:

- დაიხვეწა GPRA-თი (1993 წ.) განსაზღვრული მოთხოვნები უწყებათა სტრატეგიული და წლიური სამოქმედო გეგმებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ წლიური ანგარიშის ჩამოყალიბებისათვის

- განისაზღვრა შედეგზე ორიენტირებული მართვის ჩარჩოს ახალი ელემენტები, როგორებიცაა უწყების პრიორიტეტული მიზნები და ფედერალური (უწყებათაშორისი) პრიორიტეტული მიზნები

- განისაზღვრა ფედერალური (უწყებათა-

შორისი) და უწყების პრიორიტეტული მიზნების მიღწევის პროგრესის კვარტალური მიმოხილვის ვალდებულება

- პასუხისმგებლობათა ჩარჩოს დახვეწის მიზნით განისაზღვრა სპეციფიკური პოზიციები უწყებების დონეზე

- განისაზღვრა ერთიანი სამთავრობო საინფორმაციო პორტალის შექმნის ვალდებულება 2012 წლიდან - Performance.gov

გარდა ზემოაღნიშნულისა, GPRA მოდერნიზაციის აქტის მოთხოვნების შესაბამისად, თითოეული უწყება ვალდებულია პორტალზე განათავსოს კვარტალური ინფორმაცია პრიორიტეტული მიზნების მიღწევის პროგრესის შესახებ შესაბამისი ინდიკატორების მითითებით. ინდიკატორთან ერთად წარმოდგენილია ინფორმაცია მისი კვარტალური მიზნობრივი და ფაქტობრივი მაჩვენებლების, ასევე ინდიკატორის კალკულაციის მეთოდისა და სხვა ძირითადი მახასიათებლების შესახებ (რომელიც ასევე შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საქართველოში).

დიდი ბრიტანეთის საჯარო მომსახურების შეთანხმების სისტემა (Public Service Agreements - PSA System) ეფუძნება ბიუჯეტზე დაყრდნობით მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრის მექანიზმს, რომელიც ითვალისწინებს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მოთხოვნილი დაფინანსების საფუძველზე მისაღწევი შუალედური/საბოლოო შედეგების შესახებ ინფორმაციისა და მიზნობრივი მაჩვენებლების წარდგენას. რეფორმა ასევე, ითვალისწინებს შეიმუშაოს თითოეული სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტის სტრატეგიული განვითარების გეგმა (მინიმუმ ხუთი წლის განმავლობაში) და მიმდინარე წლის სამუშაო გეგმა. სტრატეგიული გეგმა მოიცავს პრიორიტეტების და მიზნების ჩამონათვალის მითითებას, რომლებიც ორიენტირებულია განსაზღვრული საბოლოო შედეგების მიღწევაზე. წლიური სამუშაო გეგმის დანიშნულებაა რომ სამინისტროს მიზნები დაუკავშირდეს სტრატეგიული გეგმას, არსებული მიზნების მიღწევა უნდა მოხდეს კონკრეტულ ფინანსურ წელს³. წლიურ სამუშაო მიზნებს, როგორც წესი, თანახლავს სია მოსალოდნელი საბოლოო შედეგების შესახებ. მიმდინარე წლის სამუშაო გეგმა ასევე მოიცავს ინფორმაციას, იმის შესახებ, თუ რა სახსრები დაიხარჯება, ყოველი კონკრეტული მიზნის მისაღწევად [6, გვ.10-14].

შედეგების მართვის სისტემას დიდ ბრიტა-

³ Комиссия по аудиту бюджетных расходов Великобритании [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov>. - Загл. с экрана.



ნეთში აქვს შემდეგი დამახასიათებელი თვისებები, რომელიც უზრუნველყოფს მის წარმატებით განხორციელებას:

1) ბიუჯეტის დანახარჯების ეფექტიანობის შეფასება ხორციელდება 130 მაჩვენებლის საფუძველზე, რომლებიც საერთოა ყველა მუნიციპალიტეტში. ერთგვაროვანი მაჩვენებლები საშუალებას გვაძლევს მოხდეს საჯარო ფინანსების მართვის და მომსახურების ეფექტურობის შედარება სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში;

2) განვითარებული სისტემის საერთო ხარისხის მინიმალური სტანდარტების საჯარო მომსახურება;

3) ხელისუფლების საჯარო მომსახურების ეფექტურობის შეფასება ხორციელდება შიდა და გარე აუდიტის ეფექტიანობის ფარგლებში;

4) არსებობს გავრცელებული მეთოდები რეიტინგში და ანგარიშების შედეგების ხარისხის შეფასების სამსახური⁴.

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაცია ყოველწლიურად აქვეყნებს ანგარიშს თავისი საქმიანობის შესახებ, რომელიც უზრუნველყოფს ინფორმაციას შედეგების მაჩვენებლების შესახებ, აფასებს მიღწეულ მაჩვენებლებს სხვა მუნიციპალიტეტის გამგებობებთან შედარებით. ეს ანგარიშები რომელიც მოიცავს შედეგების მაჩვენებლებს საერთო ყველა მუნიციპალიტეტში და როგორც ინდიკატორები შემუშავებულია ადმინისტრაციის კონკრეტულ ტერიტორიაზე⁵.

ჩვენი აზრით, შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ უწყებების ანგარიშგაღებულების პრაქტიკაში დამკვიდრების მიმართულებით, დიდი ბრიტანეთი ერთ-ერთ მოწინავე ქვეყნად მიიჩნევა.

ავსტრალიაში ბიუჯეტირების არსებული სისტემა ორიენტირებულია მიღწეული შედეგების შეფასებაზე და მისი მიზანია რესურსების ხარჯვის ეფექტიანობისა და საჯარო ანგარიშგაღებულების გაუმჯობესება. ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე უფლებამოსილების გადანაწილების შედეგად, ეფექტიანობის/შედეგების მართვასა და საბიუჯეტო პროცესზე პასუხისმგებლობა ეკისრებათ მხარჯავ დაწესებულებებს. ყველა უწყება ვალდებულია წარმოადგინოს ზუსტი და დეტალური ინფორმაცია პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევ შედეგებსა და შეფასების ინდიკა-

ტორებზე, რომლებიც მიღწეულ შედეგებს აფასებენ რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის მახასიათებლების მიხედვით. ავსტრალიაში ხარჯების შეფასებები მზადდება ფინანსთა სამინისტროს, რეგიონული დეპარტამენტების და ადგილობრივი ფინანსური ორგანოების მიერ და ეს შეფასებები მუდმივად იხვეწება საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობისას⁶.

ახალი ზელანდიაში 1980-იან წლებში დანერგილ იქნა შედეგებზე ორიენტირებული საბიუჯეტო სისტემა, რომლის მთავარი მიზანია მმართველი რეგოლისათვის ანგარიშგაღებულების დაკისრება რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და დაგეგმილი შედეგების მიღწევაზე. მხარჯავი უწყებები განაგებენ თავიანთ საბანკო ანგარიშებს და იღებენ ან იხდიან პროცენტს არსებული რესურსიდან გამომდინარე. ორგანიზაციების მმართველები ინიშნებიან კონკრეტული ვადით და იღებენ პასუხისმგებლობას მენეჯერთა დანიშვნაზე, ასიგნებათა ათვისებასა და სხვა მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღებაზე. მათ პრეროგატივას/დისკრეციას წარმოადგენს ერთწლიანი კონტრაქტების გაფორმება, სადაც მიეითება ის შედეგები, რომლებიც უნდა იქნას მიღწეული წლის განმავლობაში. თითოეული მხარჯავი უწყება ვალდებულია, წარადგინოს მოხსენება დაგეგმილი და რეალურად მიღწეული შედეგების შესახებ.

შეიძლება ითქვას, რომ რეფორმების პაკეტის მთავარი მიზანი, აღებული ახალ ზელანდიაში, წარმოადგენს სახელმწიფო საქმიანობაში ინსტრუმენტების და სტიმულების დანერგვას და ამ გზაზე ახალი ზელანდია მნიშვნელოვნად უსწრებს სხვა ქვეყნებს.

შვედეთში - შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის მეთოდზე გადასვლაზე მუშაობა დაიწყო XX საუკუნის 60-იანი წლების დასაწყისში, რომელსაც ბიძგი მისცა ამ მიმართულებით აშშ გამოცდილებამ. მიზნების და შედეგების დანერგვა იყო პირველი მსხვილი რეფორმა შვედეთის სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში მეოცე საუკუნის მეორე ნახევრიდან. შვედეთის მოდელი ხასიათდება დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხით, სადაც სამთავრობო ოფისის პასუხისმგებლობები დელიგირებულია მხარჯავ უწყებებზე. აღნიშნულ

⁴ Муниципальный совет округа Мейдстоун [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.maidstone.gov.uk>. - Загл. с экрана.

⁵ Комиссия по социальному обеспечению Великобритании [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.csci.org.uk>. - Загл. с экрана.

⁶ Министерство финансов Австралии [Электронный ресурс]. - Режим доступа <http://www.budget.gov.au>. - Загл. с экрана.



მოდელში, მთავრობა განსაზღვრავს უწყებათა ამოცანებსა და მიზნებს, გამოყოფს მათ მისაღწევად საჭირო ფინანსურ რესურსებს და აწესებს უკუკავშირის მოთხოვნებს. ამასთან, ანგარიშგების ეტაპზე პარლამენტი მთავრობისაგან მოითხოვს მიღწეული შედეგების/ეფექტიანობის აქცენტირებას და შედარებით მეორეხარისხოვნად მიიჩნევს გატარებული ღონისძიებების შინაარსს. შედეგითი მოდელში, ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაცია, როგორც წესი, არ გამოიყენება მოლაპარაკებების ან რესურსების სამომავლო განაწილების ბაზისად, ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაცია შესაძლებელია გამოიყენონ თავად უწყებებმა შიდა კონტროლის უზრუნველსაყოფად და პროდუქტიულობის გასაზრდელად [1, გვ. 30].

ჩვენი აზრით, შედეგური მოდელი, რომელიც მიზნად ისახავს საბაზრო მექანიზმების მაქსიმალურ გამოყენებას საჯარო სექტორში, გამოიყენებს კერძო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობის საერთო პრინციპებს. შედეგად, ეს იწვევს მთავრობის ეფექტურობის ზრდას, იძლევა რესურსების უკეთესად გამოყენების შესაძლებლობას და ხელისუფლების წარმომადგენლების ანგარიშვალდებულების ზრდას.

დანია - შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მეთოდი დანიაში დაინერგა 1993 წელს და შედეგზე სამი ძირითადი ელემენტისაგან: მიზნების დასახვა, პროგრამების ჩამოყალიბება და ყოველწლიური ანგარიშგება მიღწეულ შედეგებზე. ასევე, დაინერგა ეფექტიანობის/შედეგების შესახებ კონტრაქტინგის (performance contract) პოლიტიკა. აღნიშნულის ფარგლებში, სამსახურებს ევალებათ ყოველწლიური ანგარიშის გამოქვეყნება, რომელშიც თითოეული პროგრამის ფაქტობრივად მიღწეული შედეგები იქნება შედარებული გეგმურ მაჩვენებლებთან. დანიის საბიუჯეტო სისტემის თავისებურებას წარმოადგენს წლის ბოლოსათვის აუთვისებული სახსრების ორ ნაწილად გაყოფა. ერთი ნაწილი წარმოადგენს ე.წ. „თავისუფალ სახსრებს“, რომელიც შეიძლება მიმართულ იქნეს ნებისმიერი ღონისძიების დასაფინანსებლად, რომელსაც საჭიროდ ჩათვლის თვითონ მხარჯავი უწყება (მისი პროდუქტიულობის გაუმჯობესების მიზნით). ხოლო აუთვისებული სახსრების მეორე ნაწილი ითვლება ნაშთად (რეზერვად), რომელიც გამოიყენება მომავალ პერიოდში მხოლოდ იმ კონკრეტული პროექტის დაფინანსებისათვის, რომლისთვისაც თავდაპირველად აღნიშნული ასიგნება იყო გამოყოფილი (იმ არგუმენტით, რომ ასიგნების ათვისება შეუფერხდა პროექტისათვის საჭირო ღონისძიებების ჩატარების დროში დაყოვნებით).

ამასთან, დანიაში დაინერგა შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების განსხვავებული მეთოდი ცალკეული სექტორებისათვის, როგორცაა ჯანდაცვისა და უმაღლესი განათლების სექტორები. აღნიშნული მეთოდი დანიაში ცნობილია, როგორც taximeter-ის მოდელი. ის წარმოადგენს შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ ფორმას, რომელიც გამოყენებულ ფინანსურ რესურსებს აკავშირებს მიღწეულ შედეგებთან. აღნიშნული მოდელი პირველად დაინერგა უმაღლესი განათლების სექტორში, ხოლო შემდგომ - საშუალო განათლებისა და ჯანდაცვის სექტორებში: განათლების სისტემაში გამოიყენება ბიუჯეტირება საშუალო ფასის შესაბამისად (Average Price Budgeting), ხოლო ჯანდაცვის სექტორში - ზღვრული ბიუჯეტირების მოდელი (Marginal Budgeting). პირველი მათგანი გულისხმობს ასიგნებების განსაზღვრას სტუდენტზე საშუალო დანახარჯის შესაბამისად, საგანმანათლებლო დაწესებულებაში მიღებულ სტუდენტთა რაოდენობის გათვალისწინებით, თუმცა, დაწესებულება თავისუფალია არჩევანში, თუ როგორ გაანაწილებს აღნიშნულ ასიგნებას ორგანიზაციის შიგნით. რაც შეეხება ზღვრული ბიუჯეტირების მოდელს, განსხვავება საშუალო დანახარჯზე დაყრდნობით ბიუჯეტირებასთან მდგომარეობს იმაში, რომ ერთეულზე გადახდილი ასიგნების მოცულობამ უნდა ასახოს დანახარჯების სხვაობები რეგიონების და თითოეული დაწესებულების წარმოების დონის (ამ შემთხვევაში პაციენტების რაოდენობა) მიხედვით.

დანიას ხშირად აკრიტიკებენ დეცენტრალიზაციისა და ავტონომიის მაღალი ხარისხის გამო, რაც ხელს უშლის ცენტრალიზებული პროგრამების განხორციელებას ეფექტიანობის მართვის პროცესში. თუმცა დეცენტრალიზებული სისტემას გარკვეული ძლიერი მხარეებიც გააჩნია: მხარჯავ უწყებებისათვის მინიჭებული მოქნილობა იძლევა საშუალებას, დანერგილი ეფექტიანობის მართვის სისტემები უკეთ მოერგოს უწყებათა სპეციფიკურ საჭიროებებს, თუმცა ცხადია, მნიშვნელოვანია მხარჯავ უწყებათა მოქნილობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის სწორი ბალანსის უზრუნველყოფა [1, გვ. 31-32].

კორეაში შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების დანერგვის რეფორმა განხორციელდა ოთხ ძირითად ფაზად და ძირითადად ეყრდნობოდა აშშ-ს გამოცდილებას. რეფორმის მაკოორდინირებელ ორგანოს წარმოადგენდა სტრატეგიისა და ფინანსთა სამინისტრო (MOSF), რომელსაც ევალებოდა პროგრამების ანალიზი,

იების ჩატარების დროში დაყოვნებით).



მხარჯავი უწყებებისათვის მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოების შემუშავება და შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაციის შეფასება. ამასთანავე, MOSF ითვალისწინებდა კორეის საჯარო ფინანსების ინსტიტუტის (Korea Institute of Public Finance-KIPF) რჩეობებს, რომელსაც ასევე გადამწვევტი როლი ენიჭება რეფორმის პროცესში.

რეფორმის პირველი საფეხური წარმოადგენდა საპილოტე პროექტს და პროექტში მონაწილე ცალკეულ მხარჯავ უწყებებს დაევადათ წლიური სამოქმედო გეგმის წარდგენა ყველაზე მსხვილი პროგრამებისათვის;

რეფორმის მეორე ეტაპზე, უწყებებს დაევადათ წლიური სამოქმედო გეგმისა და შედეგების შესახებ ანგარიშის წარდგენა საბიუჯეტო დოკუმენტაციასთან ერთად პრიორიტეტული პროგრამებისათვის;

მესამე ეტაპი გულისხმობდა „საბიუჯეტო პროგრამების თვითშეფასების“ (Self-Assessment of the Budgetary Programme - SABP) სისტემის დანერგვას, რომლის მთავარი მიზანი იყო მიღწეულ შედეგებსა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესს შორის კავშირის გაძლიერება. თვითშეფასების კითხვარი მიეწოდებოდათ უწყებებს, რომელიც მოიცავდა კითხვებს პროგრამების დიზაინის, შედეგების/ეფექტიანობის მართვისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. კითხვარის მეშვეობით მომზადებულ პროგრამათა შეფასების საფუძველზე, არაეფექტიან პროგრამებს უმცირდებათ დაფინანსება 10%-ის ოდენობით. MOSF დაფინანსების შემცირების გზით ცდილობს, მხარჯავი უწყებების ეფექტიანობის ზრდის სტიმულების შექმნას.

რეფორმის მეოთხე ფაზაში დაინერგა „საბიუჯეტო პროგრამათა დეტალური შეფასების“ (In-depth Evaluation of Budgetary Programs - IEBP) სისტემა, რომელიც ითვალისწინებდა პროგრამების შეფასებას ანალიტიკური და სტატისტიკური მეთოდებით. IEBP-ის შედეგები ინტეგრირდება საბიუჯეტო პროცესში პროგრამათა ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით.

ჩვენი აზრით პროგრამათა შეფასების ინდიკატორთა სისტემა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რამდენადაც საქართველოში მხარჯავი უწყებების მიერ ხშირ შემთხვევაში არ ხდება პროგრამების შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორებისათვის მიზნობრივი მაჩვენებლების შემუშავება, რაც ანგარიშგების ეტაპზე ამცირებს დაინტერესებული მხარეების ინფორმირებულობას პროგრამის წარმატება/წარუ-

მატებლობის შესახებ.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, პროგრამული ბიუჯეტის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ მოცემული ინფორმაციის სისრულის, სიზუსტისა და საიმედოობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და შენახვის ჩამოყალიბებული სისტემის არსებობა მხარჯავი უწყებების დონეზე.

აღსანიშნავია, ისიც რომ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში პროგრამების შესრულების მიმდინარეობის მონიტორინგის მექანიზმის პრაქტიკის არარსებობა რისკის ქვეშ აყენებს პროგრამების ფარგლებში განსაზღვრული მიზნების მიღწევას, რამდენადაც მუდმივი მონიტორინგი ხელს უწყობს შესრულების პროცესში წარმოქმნილი ხელისშემშლელი ფაქტორების დროულად იდენტიფიცირებას და განმახორციელებელს აძლევს დროული და ადეკვატური ღონისძიებების გატარების საშუალებას.

დასკვნა

განვიხილოთ რა გამოცდილება შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირებაზე გადასვლისა, განვითარებულ ქვეყნებში, შევაჯამოთ აღნიშნული და მივედით იმ დასკვნამდე, რომ მსოფლიოში შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების სისტემა ფართოდ გამოიყენება. მიუხედავად ცალკეული ქვეყნების დონეზე შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების დანერგვის განსხვავებული სტრატეგიებისა და გამოყენებული მექანიზმებისა შესაძლოა, ხაზი გაესვას იმ ძირითად საკითხებს, რომლებიც რელევანტურია შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მიმართულებით რეფორმისათვის, განსაკუთრებით განვითარებადი/გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისათვის, მათ შორის საქართველოსთვისაც. საერთაშორისო გამოცდილება ხაზს უსვამს იმ ძირითად პოზიტიურ შედეგებს, რომლებიც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მიმართულებით გატარებული რეფორმების შედეგად იქნა მიღწეული. ესენია:

- ✓ პრიორიტეტიზაციის და დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესება;
- ✓ მიღწეული შედეგების მონიტორინგის გაუმჯობესება;
- ✓ მართვის პროცესის გაუმჯობესება და ეფექტიანობის ზრდა;
- ✓ გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ინფორმირებულობის ზრდა.



გამოყენებული ლიტერატურა

1. საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი, უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“. - თბ., 2015.
2. “პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე” საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის 1385 ბრძანება.
3. Сулима, О. Ю. Бюджет в условиях кризиса / О. Ю. Сулима // Финан-сы. - 2009. - №4 - С. 8-12.
4. Дробышевский, С. М. Зарубежный опыт участия региональных и местных органов власти в инвестиционной деятельности и уроки для Рос-сии / С. М. Дробышевский, Г. У. Ильясова. - М.: Институт экономики переходного периода, 2008. - С.80
5. Добрушина, М. Е. Государственно-частное партнерство как инновационная форма развития российского здравоохранения / М. Е. Добрушина, Г. Н. Завьялова, О. Н. Тулупова // Вестник Томского государственного университета.-2011.-№ 1.-С. 142-147.
6. Пронина, Л. И. Государственные и муниципальные услуги: совершенствование системы предоставления / Л. И. Пронина // Бюджет. -2010.- №5.-С. 10-14.
7. Гараджа, М. Ю. Мониторинг гезультативности бюджетных расходов основные этапы внедрения на местном уровне / М. Ю. Гараджа. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. - 289 с.
8. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России // Отчет Центра фискальной политики при поддержке Агентства международного развития США, 2003.
9. Knowledge Sharing Program. “Performance Management System of Budgetary Reforms in Korea“. Korea Fixed Income Research Institute, (2013)

RESULT ORIENTED INTERNATIONAL PRACTICE OF BUDGETARY PLANNING AND GEORGIA

MAIA GRDZELIDZE

Doctoral student of GTU

E-mail: maia.grdzelidze@tbilisi.gov.ge

Summary

Result Oriented Budgetary Planning in Georgia – This Practice is actually newly implemented, so it is still in stage of transfiguration. The Aim of The work is to Share International Practice and to underline Basic Factors which is essential for fulfillment and improvement of result oriented budgeting.

Key Words: *Budgetary Planning; Public Finance Reform; Develop results assessment indicators; Monitoring the efficiency of budget expenditures.*