

სსიპ - ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი



ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

ბიზნესის ადმინისტრირების, მენეჯმენტის და მარკეტინგის დარგობრივი
დეპარტამენტი

ალექსანდრე მჭავანაძე

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების, მართვისა და
კონტროლის მექანიზმების სრულყოფის შესაძლებლობები

(ნაშრომი წარდგენილია ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორის აკადემიური
ხარისხის მოსაპოვებლად)

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:
ბიზნესისა და მართვის დოქტორი,
ბსუ-ს ასოცირებული პროფესორი: ია მესხიძე

ბათუმი - 2026

როგორც წარდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის ავტორი, ვაცხადებ, რომ აღნიშნული ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს ორიგინალურ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ, ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული ან ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

ალექსანდრე მჟავანაძე

ხელწერა:

თარიღი:

შესავალი

შესავალი	4
თავი 1. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ევოლუცია. საერთაშორისო გამოცდილება..	11
1.1 საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები საქართველოში.....	11
1.2 საბიუჯეტო მოწყობის უცხოური გამოცდილება	22
1.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ფუნქციონალურ ჭრილში და განხორციელების ფორმები.	56
1.4 კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება და საბიუჯეტო ხარჯების განსაზღვრის ეკონომიკური საფუძვლები.....	63
თავი II. საბიუჯეტო ხარჯების ფორმირების თავისებურებები და სტრატეგიები საქართველოში.....	68
2.1 საბიუჯეტო ხარჯების სახეები, კლასიფიკაცია და ფორმირების თავისებურებები.....	68
2.2 საბიუჯეტო ხარჯების პრიორიტეტები, განხორციელების ფორმები და დინამიკა ძირითად სფეროებში.....	103
2.3 საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგის (მონიტორინგი) მექანიზმები	114
თავი III. საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმალური განსაზღვრისა და ეფექტური გამოყენების, რაციონალური მართვის შესაძლებლობები.....	133
3.1. საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურის და დანიშნულების ოპტიმიზაციის შესაძლებლობები.....	133
3.2. საბიუჯეტო ხარჯების მართვის მექანიზმების სრულყოფა პროგრამულ ბიუჯეტში და მიზნობრივ სახელმწიფო ფონდებში	144
3.3. საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრის კრიტერიუმები და გაუმჯობესების გზები	164
დასკვნები და რეკომენდაციები	172
გამოყენებული ლიტერატურა:.....	176

შესავალი

თემის აქტუალობა. თანამედროვე ეკონომიკურ სისტემაში სახელმწიფო ფინანსების მართვის ეფექტიანობა წარმოადგენს ქვეყნის მდგრადი განვითარების ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას. საბიუჯეტო რესურსების სწორად დაგეგმვა, მიზნობრივი განაწილება, ეფექტიანი გამოყენება და სათანადო კონტროლი პირდაპირ განსაზღვრავს როგორც მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას, ასევე სოციალური და ინფრასტრუქტურული განვითარების ხარისხს.

საქართველოში საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის საკითხი განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს ქვეყნის ევროპული ინტეგრაციის პროცესის პირობებში. ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში საქართველომ აიღო ვალდებულება, ეტაპობრივად დანერგოს საჯარო ფინანსების მართვის თანამედროვე სტანდარტები, რაც მოიცავს:

- ფისკალური დისციპლინის გაძლიერებას,
- პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარებას,
- საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩოს (MTBF) სრულყოფას,
- და დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების როლის გაძლიერებას.

საერთაშორისო გამოცდილება, განსაკუთრებით ევროკავშირის ქვეყნებისა და პოლონეთის მაგალითი, ცხადყოფს, რომ საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად იზრდება მაშინ, როდესაც ბიუჯეტირება ეფუძნება მკაფიო ფისკალურ წესებს, შედეგზე ორიენტირებულ მართვას და ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას. ამავე დროს, შვედეთის მოდელი ადასტურებს, რომ გამჭვირვალობა და ძლიერი მონიტორინგის სისტემა უზრუნველყოფს ფინანსური სტაბილურობის შენარჩუნებას გრძელვადიან პერიოდში, ხოლო ამერიკის შეერთებული შტატების გამოცდილება მიუთითებს, რომ ხანგრძლივი დეფიციტური პოლიტიკა ზრდის ვალის ტვირთს და ამცირებს ეკონომიკურ მოქნილობას.

საქართველოში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშები და პრაქტიკული გამოცდილება აჩვენებს, რომ მიუხედავად გარკვეული პროგრესისა, საბიუჯეტო ხარჯების მართვის პროცესში კვლავ არსებობს რიგი სისტემური პრობლემები. ბიუჯეტის შესრულების არასრული დონე, რესურსების არაეფექტიანი

განაწილება და პროგრამების დაგვიანებული იმპლემენტაცია მიუთითებს იმაზე, რომ პრობლემა ხშირად დაკავშირებულია არა რესურსების ნაკლებობასთან, არამედ მათი მართვის ხარისხთან.

ამასთანავე, საბიუჯეტო დაწესებულებები ხასიათდება სპეციფიკური რისკებით, როგორიცაა:

- რესურსების არამიზნობრივი და არაეფექტიანი გამოყენება,
- ფინანსური არაპროდუქტიულობა,
- კორუფციისა და თაღლითობის რისკები,
- და კონტროლის მექანიზმების არასრულყოფილება.

აღნიშნული ფაქტორები ქმნის მნიშვნელოვან გამოწვევებს, რომლებიც უშუალოდ აისახება ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და სოციალურ კეთილდღეობაზე. შესაბამისად, თემის აქტუალურობა განპირობებულია როგორც პრაქტიკული საჭიროებით, ისე მისი მეცნიერული კვლევის მნიშვნელობით.

კვლევის მიზანი და ამოცანები კვლევის ძირითად მიზანს წარმოადგენს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ანალიზის საფუძველზე საბიუჯეტო ხარჯების მართვის ეფექტიანობის შეფასება და მისი გაუმჯობესების მიმართულებების განსაზღვრა.

ამ მიზნის ფარგლებში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა:

- საბიუჯეტო პოლიტიკის გავლენას ეკონომიკურ ზრდაზე;
- პროგრამული ბიუჯეტირების ეფექტიანობას;
- შიდა კონტროლის სისტემის ფუნქციონირებას;
- და საერთაშორისო პრაქტიკის ადაპტაციის შესაძლებლობებს.

კვლევის საბოლოო მიზანია ისეთი რეკომენდაციების შემუშავება, რომლებიც ხელს შეუწყობს:

- საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციას,
- ფინანსური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას,
- და ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების გაძლიერებას.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე განისაზღვრა შემდეგი ამოცანები:

1. საქართველოს შიდა კონტროლის სისტემის მეთოდოლოგიისა და პრაქტიკის შედარება საერთაშორისო სტანდარტებთან;
2. საქართველოში მოქმედი შიდა კონტროლის სისტემის ფუნქციონირების ანალიზი;
3. საბიუჯეტო დაწესებულებებში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და მათი გადაჭრის გზების შემუშავება;
4. საბიუჯეტო ხარჯების მართვასთან დაკავშირებული არაეფექტური გადაწყვეტილებების შეფასება და ეფექტიანი მართვის მოდელების ჩამოყალიბება;
5. საერთაშორისო გამოცდილების (ევროკავშირი, პოლონეთი, შვედეთი, აშშ) ანალიზის საფუძველზე საქართველოსთვის შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევის საგანი და ობიექტი: კვლევის საგანს წარმოადგენს საქართველოს საბიუჯეტო დაწესებულებებში არსებული შიდა კონტროლის სისტემა და საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების მექანიზმები.

კვლევის ობიექტი მოიცავს:

- შიდა კონტროლის სისტემის იმპლემენტაციის პროცესს,
- საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობასა და მიზნობრიობას,
- და საბიუჯეტო დაწესებულებებში არსებული კონტროლის მექანიზმების ხარისხს.

კვლევა ასევე ორიენტირებულია იმ ოპტიმალური გზების იდენტიფიცირებაზე, რომლებიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ განაწილებასა და გამოყენებას.

საკვლევი კითხვები: დისერტაციის მიზნებიდან გამომდინარე ჩამოყალიბდა შემდეგი საკვლევი კითხვები:

1. რამდენად შეესაბამება საქართველოში არსებული შიდა კონტროლის სისტემა საერთაშორისო სტანდარტებსა და პრაქტიკას?
2. რამდენად ეფექტიანია შიდა კონტროლის სისტემის ფუნქციონირება საბიუჯეტო დაწესებულებებში?

3. რამდენად შედეგიანია სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული პოლიტიკა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის განვითარებისთვის?
4. რამდენად ეფექტიანად ხდება საბიუჯეტო რესურსების განაწილება და გამოყენება?
5. რა გავლენას ახდენს ფისკალური წესები, MTBF და პროგრამული ბიუჯეტირება საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობაზე?

კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძვლები: წინამდებარე კვლევა ეფუძნება როგორც თეორიულ, ასევე ემპირიულ ანალიზს და იყენებს თანამედროვე მეცნიერულ მეთოდებს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის შეფასებისათვის. კვლევის მეთოდოლოგიური ჩარჩო აგებულია კომპლექსურ და ინტეგრირებულ მიდგომაზე, რომელიც აერთიანებს რაოდენობრივ და ხარისხობრივ კვლევის მეთოდებს. თეორიული საფუძველი ეყრდნობა საჯარო ფინანსების მართვის თანამედროვე კონცეფციებს, მათ შორის შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირებას (Performance-Based Budgeting), მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ მმართველობას (Evidence-Based Governance) და ფისკალური მდგრადობის პრინციპებს. აღნიშნული თეორიული ჩარჩო საშუალებას იძლევა შეფასდეს საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობა არა მხოლოდ ფინანსური, არამედ სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების ჭრილში. კვლევის ფარგლებში გამოყენებულია შემდეგი ძირითადი მეთოდები: შედარებითი ანალიზის მეთოდი — გამოყენებულია საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შედარებისთვის საერთაშორისო პრაქტიკასთან (ევროკავშირის ქვეყნები, პოლონეთი, შვედეთი, აშშ), რაც საშუალებას იძლევა გამოვლინდეს არსებული განსხვავებები და საუკეთესო პრაქტიკები; სტატისტიკური ანალიზი — გამოყენებულია საბიუჯეტო მონაცემების შეფასებისთვის, მათ შორის ხარჯების სტრუქტურის, შესრულების მაჩვენებლებისა და ეფექტიანობის ინდიკატორების ანალიზისთვის; დოკუმენტური ანალიზი — კვლევა ეფუძნება სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშებს, საბიუჯეტო დოკუმენტებს, საკანონმდებლო აქტებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციების (OECD, IMF, World Bank) მასალებს; ლოგიკური და სისტემური ანალიზის მეთოდი — გამოყენებულია საბიუჯეტო მართვის მექანიზმების შეფასებისა და მათი ურთიერთკავშირის განსაზღვრისათვის; კრიტიკული ანალიზი — გამოყენებულია არსებული პოლიტიკის

შეფასებისთვის, ხარვეზების იდენტიფიცირებისა და გაუმჯობესების მიმართულებების დასადგენად. კვლევის მეთოდოლოგიის მნიშვნელოვანი ელემენტია ავტორის მიერ შემუშავებული ინტეგრირებული ანალიტიკური მიდგომა, რომლის საფუძველზე საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაცია განიხილება სამსაფეხურიანი მოდელის ფარგლებში:

- 1) სტრუქტურული ოპტიმიზაცია;
- 2) მმართველობითი მექანიზმების სრულყოფა;
- 3) ეფექტიანობის შეფასების სისტემის ჩამოყალიბება.

აღნიშნული მოდელი უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროცესის სისტემურ შეფასებას და ქმნის საფუძველს მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღებისთვის. კვლევის სანდოობა და ობიექტურობა უზრუნველყოფილია მრავალწყაროიანი მონაცემების გამოყენებით, საერთაშორისო და ეროვნული პრაქტიკის შედარებით ანალიზითა და სხვადასხვა მეთოდების კომბინაციით (triangulation). ეს მიდგომა ზრდის კვლევის შედეგების რელევანტურობასა და პრაქტიკულ მნიშვნელობას.

კვლევის შედეგები და დასკვნები პრაქტიკულ მნიშვნელობას წარმოადგენს როგორც საჯარო სექტორის მართვის გაუმჯობესებისთვის, ასევე ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავების პროცესისთვის. ნაშრომი ხელს შეუწყობს:

- საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის გაზრდას,
- ინსტიტუციური მექანიზმების განვითარებას,
- და საჯარო ფინანსების მართვის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებას.

ამასთანავე, კვლევა წარმოადგენს მნიშვნელოვან სამეცნიერო რესურსს, ვინაიდან საქართველოში აღნიშნულ თემაზე არსებული კვლევები შედარებით შეზღუდულია და საჭიროებს დამატებით გადრმავებულ ანალიზს.

მეცნიერული სიახლე: წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში ინტეგრირებული, მტკიცებულებაზე დაფუძნებული მიდგომის შემუშავებაში, რომელიც აერთიანებს საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობილ მოდელებსა და საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სპეციფიკას. ნაშრომში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაცია განიხილება არა

როგორც ხარჯების შემცირების მექანიკური პროცესი, არამედ როგორც სისტემური მმართველობითი ალგორითმი, რომელიც ეფუძნება გადაწყვეტილებების მიღების თანმიმდევრულ ციკლს — დაგეგმვა, განხორციელება, მონიტორინგი, შეფასება და კორექტირება. აღნიშნული ალგორითმი ფორმირებულია ევროკავშირის ქვეყნების ფისკალური ჩარჩოების, შვედეთის გამჭვირვალე საბიუჯეტო მოდელისა და ამერიკის ფისკალური პოლიტიკის ციკლური მართვის გამოცდილების ანალიზის საფუძველზე. ნაშრომში პირველად არის წარმოდგენილი საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციის მრავალგანზომილებიანი მოდელი, რომელიც მოიცავს შემდეგ ძირითად კომპონენტებს: ალგორითმიზებული საბიუჯეტო მართვა — საბიუჯეტო პროცესის სტრუქტურირება მკაფიო ეტაპებად, რაც ამცირებს სუბიექტური ფაქტორების გავლენას და ზრდის მართვის ეფექტიანობას; გამჭვირვალობის გაძლიერებული მექანიზმები — უცხოური გამოცდილების გათვალისწინებით (განსაკუთრებით შვედეთის მოდელი), ბიუჯეტირების პროცესში ღიაობის, ანგარიშვალდებულებისა და გარე მონიტორინგის ინტეგრაცია, რაც ამცირებს კორუფციულ და არაეფექტიან ხარჯვის რისკებს; ადამიანური რესურსების განვითარების მოდელი — საბიუჯეტო მართვის ეფექტიანობის ზრდისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პროფესიული კაპიტალის გაძლიერებას, კადრების გადამზადებასა და ანალიტიკური უნარების განვითარებას, რაც უზრუნველყოფს თანამედროვე ფინანსური მართვის ინსტრუმენტების რეალურ გამოყენებას; ხარჯების ოპტიმიზაციის ვექტორები — ნაშრომში შემუშავებულია ხარჯების ოპტიმიზაციის მიმართულებები (ვექტორები), რომლებიც მოიცავს რესურსების გადანაწილებას მაღალი შედეგიანობის მქონე სექტორებში, ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებას, კაპიტალური ინვესტიციების ზრდას და პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას; საჯარო ფინანსების მართვის ინტეგრირებული მიდგომა — პროგრამული ბიუჯეტირების, საშუალოვადიანი დაგეგმვის (MTBF), აუდიტზე დაფუძნებული მართვისა და რისკზე დაფუძნებული კონტროლის სისტემის ერთიან ჩარჩოში მოქცევა, რაც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროცესის სისტემურობასა და ფისკალურ მდგრადობას. ნაშრომის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი სიახლეა საერთაშორისო გამოცდილების ადაპტაციის კონცეფცია, რომლის მიხედვითაც უცხოური მოდელების პირდაპირი გადმოტანა არ არის

ეფექტიანი, არამედ საჭიროა მათი ტრანსფორმაცია ქვეყნის ინსტიტუციური, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული სპეციფიკის გათვალისწინებით. აღნიშნული მიდგომა განსაკუთრებით აქტუალურია საქართველოსთვის, როგორც გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნისათვის. ამგვარად, ნაშრომში წარმოდგენილი მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ საბიუჯეტო პოლიტიკა განიხილება როგორც დინამიკური, ალგორითმიზებული და შედეგზე ორიენტირებული სისტემა, რომლის ეფექტიანობა დამოკიდებულია არა მხოლოდ ფინანსურ პარამეტრებზე, არამედ ინსტიტუციურ ხარისხზე, გამჭვირვალობაზე, ადამიანურ რესურსებსა და მმართველობითი გადაწყვეტილებების ხარისხზე.

ნაშრომის სტრუქტურა: სადისერტაციო ნაშრომ მოიცავს 182 გვერდს, შედგება შესავლის, სამი თავის, 10 ქვეთავის, დასკვნებისა და წინადადებებისგან. მოიცავს 14 ცხრილს და 23 დიაგრამას, 3 სქემას.

თავი 1. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ევოლუცია. საერთაშორისო გამოცდილება

1.1 საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები საქართველოში

საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები ასახავს იმ ეკონომიკურ პრინციპებსა და მექანიზმებს, რომლებზე დაყრდნობითაც ფორმირდება და აღსრულდება (განიკარგება) სახელმწიფო ბიუჯეტი. საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლებია:

- ეკონომიკური რესურსების მობილიზება – ბიუჯეტის შემოსავლები ფორმირდება ძირითადად გადასახადებით (საშემოსავლო, მოგების, დღგ და სხვ.).
- რესურსების ეფექტიან განაწილება – სახელმწიფო ბიუჯეტი უზრუნველყოფს ფინანსების გადანაწილებას პრიორიტეტულ სფეროებში (ჯანდაცვა, განათლება, ინფრასტრუქტურა და სხვ.).
- ეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა – საბიუჯეტო პოლიტიკა გამოიყენება ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისა და კრიზისების შემცირებისთვის.
- სოციალური თანასწორობის მხარდაჭერა – ბიუჯეტი ასრულებს გადანაწილების ფუნქციას, ამცირებს უთანასწორობას სოციალური პროგრამების მეშვეობით.
- ფისკალური დისციპლინის დაცვა – ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესრულება ემყარება პასუხისმგებლიან ფინანსურ მართვას (დეფიციტისა და ვალის კონტროლი).

ამრიგად, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები ეფუძნება შემოსავლების მობილიზაციას, ხარჯების რაციონალურ განაწილებას და ეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფას. საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანობა და ფისკალური პოლიტიკის შედეგიანობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად სწორად არის შერჩეული ეკონომიკური ციკლის შესაბამისი ფისკალური მიდგომა. პრაქტიკა აჩვენებს, რომ არასწორად დაგეგმილმა ფისკალურმა პოლიტიკამ შესაძლოა გააღრმავოს მაკროეკონომიკური დისბალანსი და გაზარდოს სახელმწიფო ვალის ტვირთი. კერძოდ, ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკის ხანგრძლივად გამოყენება ზრდის ბიუჯეტის დეფიციტს და სახელმწიფო ვალზე დამოკიდებულებას, მაშინ როდესაც ზედმეტად მკაცრმა რესტრიქციულმა პოლიტიკამ შეიძლება შეანელოს ეკონომიკური ზრდა და შეამციროს სოციალური ხარჯების ეფექტიანობა. შესაბამისად, თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემებში გადამწყვეტ

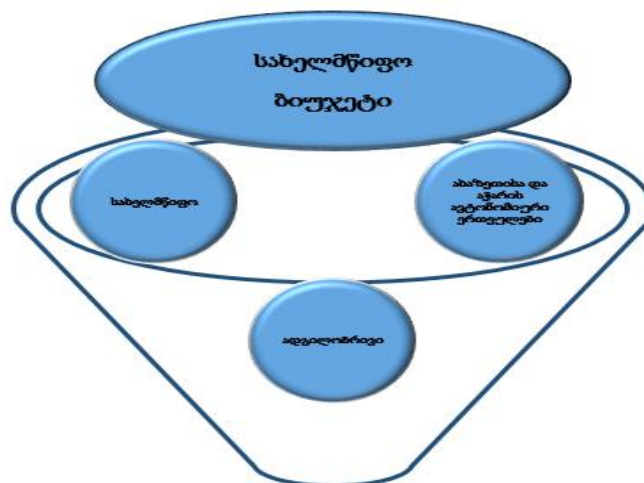
მნიშვნელობას იძენს ე.წ. კონტრციკლური ფისკალური პოლიტიკის განხორციელება, რომელიც ეკონომიკური ციკლის ფაზების შესაბამისად ბალანსს იცავს სტიმულირებასა და სტაბილიზაციას შორის (პაპავა, 2018).

სახელმწიფო ბიუჯეტი ნებისმიერი ქვეყნის ფინანსური სისტემის ძირითადი რგოლია. ეს განპირობებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის მნიშვნელობით და შინაარსით, ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური განვითარების თვალსაზრისით.

ბიუჯეტი აერთიანებს ძირითად ფინანსურ პარამეტრებს თავისი ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთშემავსებელი მხარეებით, ასევე დროის სხვადასხვა პერიოდებში ესაა ეკონომიკის სტაბილიზაცია და კრიზისიდან გამოყვანა ფინანსური მდგომარეობის გაუმჯობესების გზით, ფულის მიმოქცევის სტაბილიზაციის დაგეგმვა და მისი რეალიზაცია. („საქართველოში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა ევროკავშირის ქვეყნების მაგალითზე“ (ნაყოფია, 2020)

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა წარმოადგენს საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციების შესასრულებლად ფულადი სახსრების მობილიზებისა და გამოყენების მიზნით სამართლებრივი აქტებით რეგულირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობათა ერთობლიობას.

სქემა #1. სახელმწიფო ბიუჯეტის მოწყობის წესი



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ - საქართველოს კანონი საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა მიხედვით.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის, ამ კოდექსის, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო პროცესისა და უფლებამოსილებათა შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის, გადასახადებისა და მოსაკრებლების თაობაზე საქართველოს კანონმდებლობის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების, აგრეთვე, საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტების საფუძველზე.

საქართველოს კანონი, „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, რომელიც მიღებული იქნა 2003 წლის 24 აპრილს, განსაზღვრა საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს და არეგულირებს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, ბიუჯეტის დამტკიცებას, შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი საბიუჯეტო ურთიერთობების პასუხისმგებლობას.

როგორც აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო სისტემა წარმოადგენს სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად ინსტრუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს ეკონომიკური რესურსების მობილიზებას. სწორედ ამიტომ ხდება მათი მიზნობრივი განაწილება და გამოყენება საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ამაღლებისთვის. თანამედროვე სოციალურ-ეკონომიკურ სისტემაში სახელმწიფო ბიუჯეტი უდიდეს გავლენას ახდენს ეკონომიკური განვითარების ტემპებზე, სოციალური პოლიტიკის განხორციელებასა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფაზე. ფისკალური პოლიტიკის ტიპები მოიცავს ექსპანსიურ და რესტრიქციულ ფისკალურ პოლიტიკას. ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა

გამოიყენება ეკონომიკური აქტივობის გასააქტიურებლად და ხასიათდება სახელმწიფო ხარჯების ზრდითა და გადასახადების შემცირებით. რესტრიქციული ფისკალური პოლიტიკა კი მიმართულია ინფლაციის კონტროლისა და ეკონომიკის „გაგრილებისკენ“, რაც ხორციელდება სახელმწიფო ხარჯების შემცირებითა და გადასახადების ზრდით.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები ეფუძნება საჯარო ფინანსების მართვის იმ პრინციპებს, რომლებიც განისაზღვრა საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით. აღნიშნული ნორმატიული აქტი განსაზღვრავს ბიუჯეტის ფორმირების, დაგეგმვის, დამტკიცების, შესრულებისა და კონტროლის მექანიზმებს. საბიუჯეტო პოლიტიკის განხორციელებაში ცენტრალურ როლს ასრულებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, რაც შეეხება საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობისა და კანონიერების შეფასებას, ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (ჭითანავა, 2006).

საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის შეფასებისათვის ფართოდ გამოიყენება შედარებითი ანალიზი სხვადასხვა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემებს შორის. ამ თვალსაზრისით საინტერესო მაგალითებს წარმოადგენენ ესტონეთი და შვედეთი, რომლებიც გამოირჩევიან საჯარო ფინანსების მართვის მაღალი ხარისხით, გამჭვირვალობითა და შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირებით.

სახელმწიფო ხარჯები წარმოადგენს საბიუჯეტო პოლიტიკის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფო ახორციელებს ეკონომიკურ და სოციალურ ფუნქციებს. ეკონომიკური თეორიის მიხედვით, სახელმწიფო ხარჯების დონე პირდაპირ განსაზღვრავს სახელმწიფოს როლს ეკონომიკაში.

საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანობა დიდწილად დამოკიდებულია ინსტიტუციურ მმართველობაზე და საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობაზე. საქართველოში ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში. პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვამ მნიშვნელოვნად გაზარდა საბიუჯეტო რესურსების შედეგებზე ორიენტირებული გამოყენება.

საქართველო წარმოადგენს შედარებით მცირე საჯარო სექტორის მქონე ეკონომიკას, სადაც საბიუჯეტო პოლიტიკა მიმართულია ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებაზე.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები წლების განმავლობაში იცვლებოდა და იხვეწებოდა, რასაც შიდა ეკონომიკურ ტრანსფორმაციებთან ერთად გარე ფაქტორებიც განაპირობებდა. ეს პროცესი რამდენიმე ეტაპად შეიძლება დაიყოს:

I ეტაპი მოიცავს გარდამავალი ეკონომიკის პერიოდს 1991 წლიდან 2003 წლის ჩათვლით. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველო გადავიდა ცენტრალიზებული ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე. ამ პერიოდში საბიუჯეტო სისტემა ხასიათდებოდა დაბალი საგადასახადო შემოსავლებით, ინფლაციის მაღალი ტემპით, სახელმწიფო ფინანსების დისბალანსით და არაეფექტური ხარჯვითი პოლიტიკით.

რაც შეეხება საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკურ საფუძვლებს, აქაც უნდა აღინიშნოს სუსტი მხარეები:

- ფისკალური სისუსტე — სახელმწიფო ვერ ახდენდა საკმარისი შემოსავლების აკუმულირებას.
- სუსტი ინსტიტუციური განვითარება — ფინანსური კონტროლის მექანიზმები პრაქტიკულად არ არსებობდა
- დეფიციტური ბიუჯეტი — ბიუჯეტის ხარჯები მნიშვნელოვნად აღემატებოდა შემოსავლებს.

შედეგად სახელმწიფო იყო მძიმე ეკონომიკურ კრიზისში, მუდმივად იზრდებოდა სახელმწიფო ვალი და შეზღუდული იყო სოციალური პროგრამები.

ქვემოთ მოცემული ცხრილი გვაჩვენებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებს, ხარჯებს ბალანსს შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის.

ცხრილი #1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები, (1991-2003 წლები), (მლნ. ლარი)

წელი	შემოსავლები	ხარჯები	ბალანსი (სხვაობა)
1991	500	700	-200
1992	300	800	-500
1993	200	600	-400
1994	350	700	-350
1995	818	1060	-242
1996	1.120	1.430	-310
1997	1.350	1.700	-350
1998	1.550	1.950	-400
1999	1.720	2.150	-430
2000	1.900	2.350	-450
2001	2.150	2.650	-500
2002	2.400	2.950	-550
2003	2.700	3.300	-600

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ 1991-2003.

შენიშვნა: 1991–1994 წლები ხასიათდება მაღალი ინფლაციითა და არასტაბილური ვალუტით (კუპონი), ამიტომ ეს რიცხვები შეფასებითია (შეასძლებელია კუპონის კურსი ლართან მიმართებაში არ იყოს აბსოლუტური სიზუსტით შეფასებული).

1991–2003 წლები საქართველოსთვის ურთულესი პერიოდი იყო და წარმოადგენს გარდამავალ პერიოდს. იგი ხასიათდება ეკონომიკური სისტემის ტრანსფორმაციით, მაკროეკონომიკური არასტაბილურობითა და ფისკალური ინსტიტუტების ჩამოყალიბებით. მოცემული პერიოდის ბიუჯეტური მაჩვენებლების ანალიზისას შესაძლებელია კვლავ დაიყოს ეტაპებად ეს პერიოდი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დინამიკის მიხედვით.

პირველ ეტაპზე გამოვყოთ 1991–1994 წლები, რა დროსაც ბიუჯეტის შემოსავლები მნიშვნელოვნად მცირდება. შემოსავლების შემცირება განპირობებულია ეკონომიკური კავშირების რღვევით, წარმოების მკვეთრი ვარდნითა და საგადასახადო სისტემის ფაქტობრივი მოშლით. ამავე პერიოდში ბიუჯეტის ხარჯები შედარებით მაღალი რჩება, რაც თავის მხრივ დეფიციტის მნიშვნელოვან ზრდას იწვევს. ყოველივე

ზემოაღნიშნული გამოწვეული იყო ინსტიტუციური სისუსტითა და ჰიპერინფლაციით, რაც ამცირებდა სახელმწიფო ფინანსების ეფექტიანი მართვის შესაძლებლობას.

მეორე ეტაპი შეასძლებელია დათარიღდეს 1995–1998 წლებით. ამ ეტაპზე უკვე იწყება ფისკალური სტაბილიზაციის პროცესი, რაც განპირობებულია ეროვნული ვალუტის - ლარის შემოღებით, საგადასახადო ადმინისტრირების მეთოდების გაუმჯობესებითა და საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების, მ.შ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგრამებს მხარდაჭერით. ამ პერიოდში ბიუჯეტის შემოსავლები იზრდება. ბიუჯეტის დეფიციტის დონე სტაბილიზდება და მცირდება მისი მერყეობა.

მესამე ეტაპი 1999–2003 წლებით განვსაზღვროთ. ამ პერიოდის ბიუჯეტის შემოსავლები იზრდება, რაც ასახავს ეკონომიკური აქტივობის ნაწილობრივ აღდგენასა და ფისკალური სისტემის გაუმჯობესებას. მიუხედავად ამისა, ხარჯების ზრდის ტემპი კვლავ აღემატება შემოსავლების ზრდას, რის შედეგადაც ბიუჯეტი ინარჩუნებს დეფიციტურ ხასიათს, რაც სტრუქტურულ პრობლემებზე მიუთითებს, მათ შორის სახელმწიფო ხარჯების არაეფექტიან განაწილებასა და შემოსავლების მობილიზაციასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე.

საერთო ჯამში, განსახილველი პერიოდის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ეტაპობრივად გადადის კრიზისული მდგომარეობიდან შედარებით სტაბილურ ფაზაში, თუმცა ვერ აღწევს სრულ ფისკალურ ბალანსს. ბიუჯეტის ქრონიკული დეფიციტი განპირობებულია როგორც ეკონომიკური ფაქტორებით, ისე ინსტიტუციური განვითარების არასრულყოფილებით.

ამ პერიოდის ბიუჯეტის ხარჯები ძირითადად ასე გამოიყურებოდა:

- სოციალური ხარჯები (პენსიები, ხელფასები)
- ენერგეტიკისა და საბაზისო ინფრასტრუქტურის მხარდაჭერა
- თავდაცვა და უსაფრთხოება (სამოქალაქო კონფლიქტების ფონზე)

ამრიგად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის აღნიშნული პერიოდის დინამიკა ეკონომიკური ტრანსფორმაციის მთელ სირთულეს ასახავს. ამ პერიოდში იწყება ფისკალური პოლიტიკის ფორმირება, სტაბილიზაციისა და ინსტიტუციური

გაძლიერების ღონისძიებები, მაგრამ ამ ყველაფრის მიუხედავად ბიუჯეტი მაინც დეფიციტური დარჩა.

II ეტაპისთვის დამახასიათებელია სტაბილიზაცია და რეფორმები და მოიცავს 2004–2012 წლებს. ამ პერიოდში განხორციელდა მასშტაბური ეკონომიკური და ფისკალური რეფორმები - შედარებით გამარტივდა საგადასახადო სისტემა, კორუფციასთან დაწყებული ბრძოლის შედეგად შემცირდა კორუფციის დონე ქვეყანაში. ბიუჯეტის გამჭვირვალობის მისაღწევად გადაიდგა პირველი ნაბიჯები. ამ პერიოდისათვის სახელმწიფომ მიაღწია შედარებით ლიბერალურ ეკონომიკურ პოლიტიკას, საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესებას და სახელმწიფო ხარჯების ოპტიმიზაციას, რის შედეგადაც დაიწყო საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა, დაჩქარდა ეკონომიკური ზრდის ტემპი და დაიწყო უცხოური ინვესტიციების შემოსვლა საქართველოში.

III ეტაპისთვის დამახასიათებელია სოციალური ორიენტაცია და ფისკალური გაფართოება და ეს პერიოდი მოიცავს 2013–2019 წლებს. ამ პერიოდში წინა პლანზე წამოვიდა სოციალური მიმართულები და დაიწყო სოციალური პროგრამების გაფართოება, ჯანდაცვის უნივერსალური პროგრამის დანერგვა, გაიზარდა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსება.

ცხრილი #2 სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები, (2004-2012 წლები)

(მლნ. ლარი)

წელი	შემოსავლები	ხარჯები	სხვაობა (ბალანსი)
2004	1.800	1.900.	-100
2005	2.400	2.600	-200
2006	3.200	3.400	-400
2007	4.800	5.200	-400
2008	6.300	5.200	-600
2009	6.100	7.500	-1.400
2010	6.800	7.900	-1.100
2011	7.600	8.500	-900

2012	8.000	8.800	-8.00
------	-------	-------	-------

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ 2004-2012.

გამდიერდა საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები: გაჩნდა ფისკალური სტიმულირების პრეცედენტი, მნიშვნელოვნად გაიზარდა სოციალური ხარჯები და გაიზარდა და სახელმწიფო როლის ეკონომიკაში.

შედეგებმაც არ დააყოვნა და შესამჩნევად გაუმჯობესდა მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობა, რაც განპირობებული იყო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდით, თუმცა, დეფიციტი ზომიერად, მაგრამ მაინც იზრდებოდა.

IV ეტაპი შეიძლება გავიხილოთ პანდემიური კრიზისისა და აღდგენის პერიოდი, რომელიც მოიცავს 2020–2022 წლებს. COVID-19-ის პანდემიამ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა საბიუჯეტო სისტემაზე - ბევრმა საწარმომ იძულების წესით შეაჩერა საქმიანობა. დაიწყო ეკონომიკური ვარდნა, საგადასახადო შემოსავლების შემცირება და პარალელურად მოსახლეობისთვის სახელმწიფო დახმარებების ზრდა.

ცხრილი #3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები, (2013-2019 წლები) (მლნ. ლარი)

წელი	შემოსავლები	ხარჯები	სხვაობა (ბალანსი)
2013	8.500	9.300	-800
2014	9.300	10.000	-700
2015	9.500	10.500	-1.000
2016	10.200	11.200	-1.000
2017	11.300	12.200	-900
2018	12.500	13.300	-800
2019	13.500	14.200	-700

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ 2013-2019.

საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლების ნაწილში - ამუშავდა ანტიკრიზისული ფისკალური პოლიტიკა, არსებულმა მდგომარეობამ გამოიწვია სესხებზე დამოკიდებულებისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდა.

შედეგად გაიზარდა სახელმწიფო ვალი, სახელმწიფომ დაიწყო ბიზნესის მხარდამჭერი ღონისძიებების გატარება და ეკონომიკური აღდგენის საფუძვლის შექმნა.

ცხრილი #4. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები (2020-2022 წლები)
(მლნ. ლარი)

წელი	შემოსავლები	ხარჯები	სხვაობა (ბალანსი)
2020	13.800	18.000	-4.200
2021	15.000.	19.000	-4.000
2022	18.000	20.500	-2.500

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ 2020-2022.

V ეტაპი, რომელსაც შეიძლება ვუწოდოთ პოსტპანდემიური სტაბილიზაცია და მდგრადობა, 2023 წელს დაიწყო და დღემდე გრძელდება. პანდემიის შემდეგ მთავრობა ორიენტირებულია ეკონომიკურ სტაბილურობაზე- მუშაობს ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებაზე, მუშავდება ვალის მართვის ღონისძიებები და ცდილობს ეკონომიკური ზრდის შენარჩუნებას. ცდილობს შეინარჩუნოს და გაზარდოს ფისკალური დისციპლინა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობა, მუშაობს გრძელვადიანი განვითარების პოლიტიკის შემუშავებაზე.

შედეგად მიღწეული უნდა იქნას ეკონომიკის ზრდის სტაბილიზაცია, ინვესტიციების ზრდა და ფინანსური სისტემის გაძლიერება. (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 2024; მსოფლიო ბანკი, 2023; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2025)

ცხრილი #5. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები (2023 წლიდან დღემდე) (მლნ. ლარი)

წელი	შემოსავლები	ხარჯები	სხვაობა (ბალანსი)

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

აქედან გამომდინარე, დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ გარდამავალი ეკონომიკიდან თანამედროვე ფისკალურ სისტემამდე, ქვეყანამ გაიარა მნიშვნელოვანი რეფორმები, რომელიც აისახა: ბიუჯეტის ეფექტიან ჩამოყალიბებაში, წინა წლებთან შედარებით ეკონომიკური სტაბილურობის მნიშვნელოვან ზრდაში და საერთაშორისო ინტეგრაციის პროცესის დაჩქარებაში. საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები მთლიანად ემყარება რესურსების ეფექტიან მობილიზაციასა და მართვას. საბიუჯეტო პოლიტიკის განვითარება დაიწყო დამოუკიდებლობის შემდეგ, როდესაც საჭირო გახდა ახალი ფინანსური სისტემის ჩამოყალიბება. როგორც ამ ქვეთავის მომხილვაში ჩანს, საწყის ეტაპზე ბიუჯეტის მართვა ხასიათდებოდა არასტაბილურობითა და მთელი რიგი ხარვეზებით. ხოლო მოგვიანებით განხორციელებულმა რეფორმებმა, რომელმაც გააძლიერა ფისკალური დისციპლინა და გამჭვირვალობა, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა საგადასახადო სისტემის გაუმჯობესებასა და შემოსავლების ზრდაში. ასევე მნიშვნელოვანი მიღწევაა პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვა, რაც ხარჯების უფრო მიზნობრივ განაწილებას უზრუნველყოფს. თანამედროვე ეტაპზე ბიუჯეტი ორიენტირებულია ეკონომიკური ზრდისა და სოციალური კეთილდღეობის მხარდაჭერაზე. ამავდროულად, სახელმწიფომ მეტნაკლებად შეძლო ბალანსის შენარჩუნება და დეფიციტის მართვა. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლების ანალიზი აჩვენებს, რომ მისი განვითარება მჭიდროდ არის დაკავშირებული ქვეყნის ეკონომიკური ტრანსფორმაციის პროცესთან. გარდამავალ ეტაპზე სისტემა ხასიათდებოდა ფისკალური არასტაბილურობით, დაბალი

შემოსავლებითა და მაღალი დეფიციტით, რაც განპირობებული იყო ინსტიტუციური სისუსტეებითა და ეკონომიკური რღვევით (ანანიაშვილი და სხვ. 2009)

შემდგომ წლებში განხორციელებულმა რეფორმებმა მნიშვნელოვნად გააძლიერა საბიუჯეტო სისტემის ინსტიტუციური ჩარჩო, გააუმჯობესა საგადასახადო ადმინისტრირება და გაზარდა საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზაციის შესაძლებლობა. მიუხედავად ამისა, ანალიზი ცხადყოფს, რომ ბიუჯეტის დეფიციტი მრავალ ეტაპზე ინარჩუნებდა სტრუქტურულ ხასიათს, რაც მიუთითებს ხარჯებისა და შემოსავლების დისბალანსზე.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ სხვადასხვა პერიოდში ფისკალური პოლიტიკა ძირითადად რეაქტიული ხასიათის იყო და მიმართული იყო არსებული ეკონომიკური გამოწვევების მართვაზე. პანდემიის პერიოდში კი მკვეთრად გაიზარდა საბიუჯეტო ხარჯები და სახელმწიფო ვალზე დამოკიდებულება, რაც კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს კონტრციკლური ფისკალური პოლიტიკის მნიშვნელობას.

საერთო ჯამში, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემამ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა ინსტიტუციური განვითარების, გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის მიმართულებით, თუმცა კვლავ საჭიროებს გრძელვადიანი ფისკალური სტაბილურობის გაძლიერებას, ხარჯების ოპტიმიზაციას და ეკონომიკური ზრდის მდგრადი მოდელის განმტკიცებას.

1.2 საბიუჯეტო მოწყობის უცხოური გამოცდილება

როცა განვიხილავთ საქართველოს საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების საკითხებს, საბიუჯეტო მოწყობის უცხოური გამოცდილების გაზიარება მნიშვნელოვანია ქვეყნის ფინანსური სისტემის გაუმჯობესებისთვის. სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკის შესწავლით შესაძლებელი ხდება, შეირჩეს საუკეთესო მოდელები და თავიდან იქნას აცილებული შეცდომები. უცხოური გამოცდილების გაზიარებამ საქართველოში ხელი შეუწყო ბიუჯეტური პროცესების გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის ზრდას. ასევე მნიშვნელოვანია მართვის თანამედროვე მეთოდებისა და ტექნოლოგიების დანერგვა. განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების გაზიარებით შესაძლებელია სახელმწიფომ უკეთ დაგეგმოს და მართოს შემოსავლები და ხარჯები.

უცხოური პრაქტიკის გათვალისწინება განვითარებადი ქვეყნებისთვის ამცირებს ეკონომიკურ რისკებს და ზრდის სტაბილურობას. გარდა ამისა, ეს პროცესი აძლიერებს ინსტიტუციურ განვითარებასა და მართვის ხარისხს. საერთაშორისო გამოცდილება ხელს უწყობს გრძელვადიანი ეკონომიკური მიზნების მიღწევას.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში საჯარო ფინანსების მართვის პოლიტიკის ძირითადი მიზნებია:

1. ეფექტიანი საბიუჯეტო პოლიტიკის განხორციელება, ბიუჯეტის დეფიციტის ეფექტური მართვა და არამდგრადი ფისკალური მიდგომების თავიდან აცილება;
2. ფისკალური პოლიტიკის პროციკლურობის შემცირება და მისი უფრო სტაბილურ, ანტიციკლურ მიმართულებაზე გადაყვანა და სტაბილურობის შენარჩუნება;
3. სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობის გაზრდა.

იმისათვის რომ მოხდეს ზემოთ აღნიშნული შედეგების მიღწევა, საჭიროა სხვადასხვა წესების დანერგვა, რომლითაც შემცირდება ხელისუფლების წარმომადგენელი პირების მიერ პროციკლური პოლიტიკის გატარების მცდელობა, ასევე, ფისკალური დაგეგმარება ორიენტირებული იქნება გრძელვადიან შედეგზე.

ფისკალური ჩარჩო შეიძლება განიხილებოდეს, როგორც ინსტიტუციური მექანიზმების სისტემა, რომელიც განსაზღვრავს და აყალიბებს ფისკალურ პოლიტიკას ეროვნულ დონეზე. იგი მოიცავს იმ წესებს, პროცედურებსა და ინსტრუმენტებს, რომლებიც პასუხისმგებელია საბიუჯეტო პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაზე. შიდა ფისკალური ჩარჩო კი თავის მხრივ სამი ძირითადი კომპონენტისგან შედგება.

- დამოუკიდებელი ფისკალური ორგანოები (მაგალითად, სპეციალიზებული საჯარო ინსტიტუტები, რომლებიც ბიუჯეტური პოლიტიკის ანალიზსა და ზედამხედველობაზე არიან ორიენტირებული);
- საბიუჯეტო პროცესის წესები და მექანიზმები, რომლებიც განსაზღვრავს ბიუჯეტის მომზადების, დამტკიცებისა და შესრულების ეტაპებს;
- ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ფინანსური რესურსების განაწილებას რამდენიმე წლის პერსპექტივაში - (MTBF-

Medium Term Budget Framework) მრავალწლიანი საბიუჯეტო დაგეგმვისთვის გამოიყოფა ცალკე, როგორც ფისკალური პოლიტიკის საშუალოვადიანი დაგეგმვის მნიშვნელოვანი საფუძველი.

რაოდენობრივი სამიზნეები სწორედ, რომ დგინდება ფისკალური პოლიტიკის წესების მიხედვით, რაც გამოიხატება შემდგომ უკვე ფისკალური შედეგების ინდიკატორებში. მაგალითად: სახელმწიფო ვალი, დეფიციტი და შემოსავლებისა და ხარჯების თანაფარდობა მშპ-სთან.

ფისკალური წესების პირველად დანიშნულებას წარმოადგენს ფისკალური დისციპლინის გატარება, რაც ხელისუფლების სხვადასხვა საფეხურებს შორის პოლიტიკის კოორდინირებულ მუშაობას უწყობს ხელს. ეს წესები გამოიყენება, რათა მოხდეს სამომავლოდ ფისკალური პოლიტიკის განვითარების უკეთესი პროგნოზირება და გაუთვალისწინებელი მოვლენების თავიდან აცილება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ფისკალური წესების პრაქტიკაში გატარებისთვის და შედეგის მისაღებად უნდა არსებობდეს შესაბამისი ინსტიტუტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ზედამხედველობას და შექმნიან ამ წესების პრაქტიკაში დანერგვის მექანიზმს, რისთვისაც საჭირო არის ძლიერი პოლიტიკური ნება და ფისკალური ინსტიტუტების მხარდაჭერა.

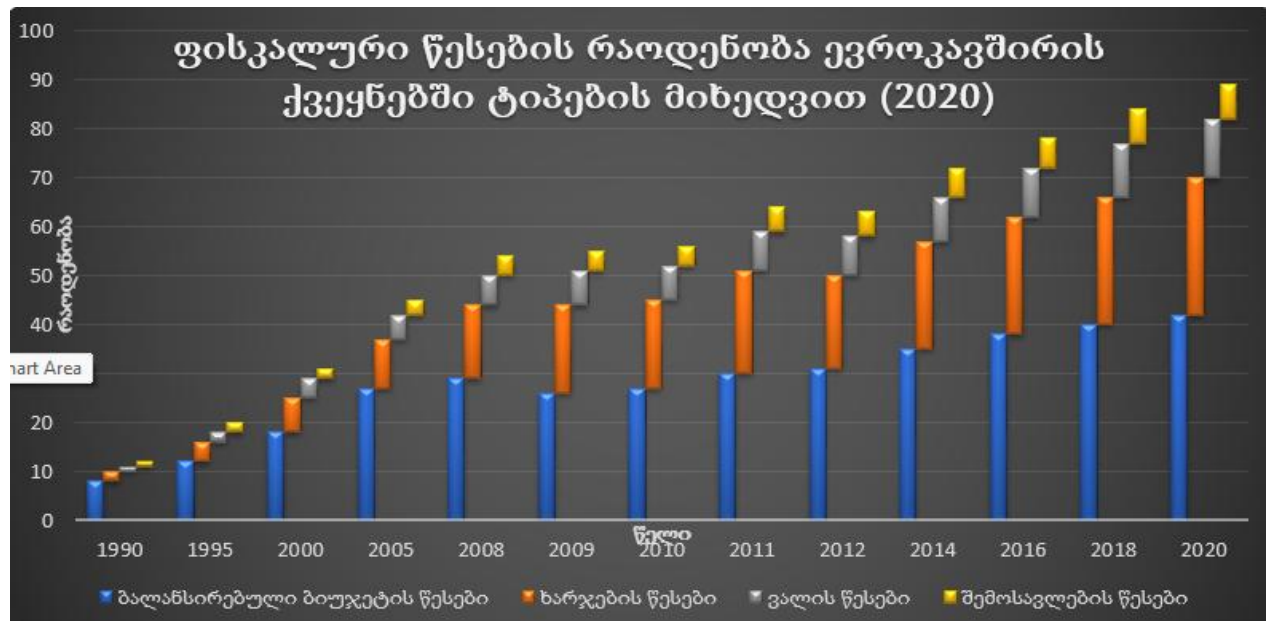
ინსტიტუციური ჩარჩო განსაზღვრავს, რამდენად ეფექტურად და მკაცრად ხდება ფისკალური წესების აღსრულება, რაც საბოლოოდ აისახება ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელზე.

ფისკალური წესების სიმტკიცის ინდექსზე დაყრდნობით, თითოეული წევრი ქვეყნისთვის თითოეული წესის მიმართ შემუშავებულია კომპოზიტური, დროში ცვალებადი მაჩვენებელი, რომელიც აერთიანებს ფისკალური წესის სიმტკიცის ყველა კომპონენტს. ეს ინდექსი ითვალისწინებს, თუ რა მასშტაბით ვრცელდება წესი მთლიანი მთავრობის ფინანსებზე და ასევე ასახავს დამატებითი წესების კლებად მარგინალურ ეფექტს. როგორც წესი, ინდექსში მინიჭებული წონა განისაზღვრება ფისკალური წესის სიმტკიცისა და მისი დაფარვის მასშტაბის მიხედვით. (European Commission, 2024).

ქვემოთ წარმოდგენილი დიაგრამები ასახავს ინფორმაციას ევროკავშირის ქვეყნებში მოქმედი ფისკალური წესების ტიპოლოგიასა და შესაბამის ფისკალური წესის ინდექსზე.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში ფისკალური წესების რაოდენობა, კლასიფიცირებული მათი ტიპების მიხედვით, 1999-2020 წლებში

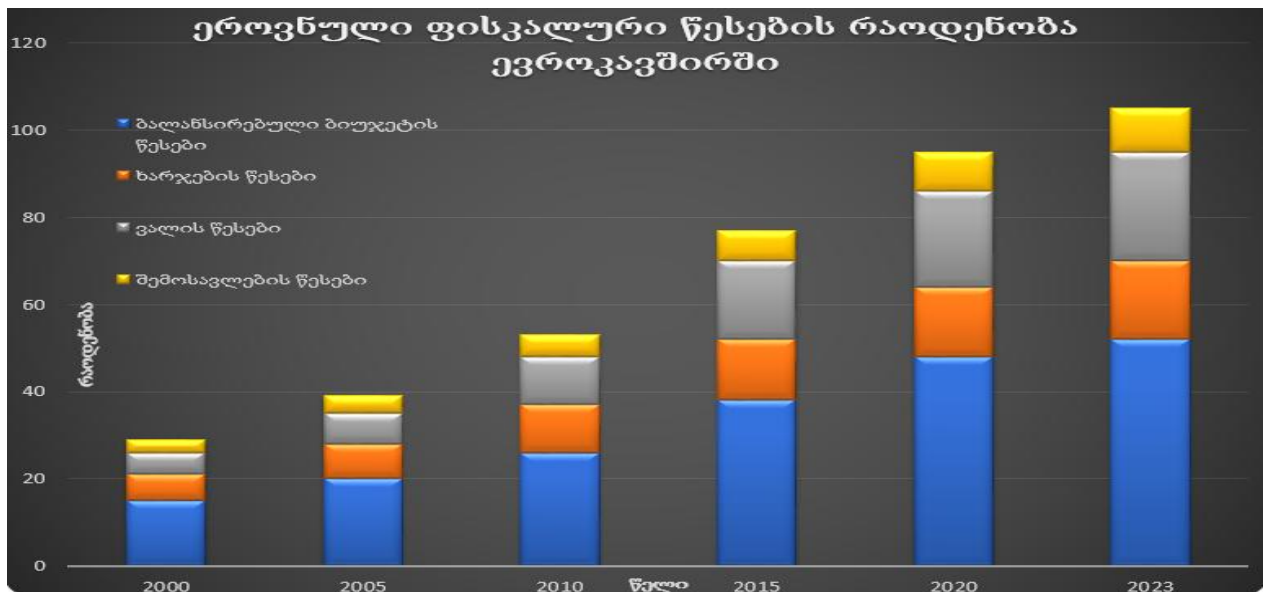
დიაგრამა #1



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ European Commission-ის *Fiscal Governance Database – Numerical Fiscal Rules* მონაცემების საფუძველზე (European Commission, 2024).

დიაგრამა ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის ქვეყნებში ფისკალური წესების დანერგვიდან საწყის ეტაპზე წესების რაოდენობა გაიზარდა, ხოლო შემდგომ მათი რაოდენობა თითქმის იგივე რჩება ტიპების მიხედვით, ეს კი ფისკალური წესების გამოყენების მნიშვნელობის მაჩვენებელია.

დიაგრამა #2



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ European Commission-ის *Fiscal Governance Database – Numerical Fiscal Rules* მონაცემების საფუძველზე (European Commission, 2023).

დიაგრამა ეფუძნება ევროკომისიის ფისკალური მმართველობის მონაცემთა ბაზის უახლეს, 2023 წლის ხელმისაწვდომ განახლებას (და მოიცავს ყველა ეროვნულ ფისკალურ წესს, მათ შორის იმ წესებს, რომლებიც ზღუდავს ზოგადი სამთავრობო სექტორის მხოლოდ ნაწილს, როგორცაა რეგიონალური ან მუნიციპალური დონე.) როგორც დიაგრამაზეა ნაჩვენები, უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში მოქმედი ეროვნული ფისკალური წესების რაოდენობა ევროზონის ქვეყნებში დაახლოებით სამჯერ გაიზარდა, რაც კარგად ასახავს დაბალანსებული ბიუჯეტის წესების ზრდას. ფისკალური წესების ჩარჩო ხარისხობრივად ბევრად უფრო გაუმჯობესდა. ფისკალური ინდექსის შედეგად კორექტირებები განხორციელდა, როგორც სამართლებრივ ნაწილში, ისე ზედამხედველობისა და აღსრულების კრილში. ასევე გაიზარდა მედიის ჩართულობა და ბიუჯეტირების სქემა გახდა უფრო გამჭვირვალე. ეს ხელს შეუწყობს ნაკლებ დარღვევებსა და ბიუჯეტის ეფექტიანად გამოყენებას, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტები განიხილება, როგორც ნეიტრალური საჯარო ორგანიზაციები, რომლებიც არ მიეკუთვნება არც მთავრობას, არც ეროვნულ ბანკს და არც პარლამენტს. მათი ფუნქციაა ბიუჯეტისთვის მაკროეკონომიკური პროგნოზების მომზადება, ფისკალური მაჩვენებლების შესრულების მონიტორინგი და საჭიროების შემთხვევაში

მთავრობისთვის რეკომენდაციების მიწოდება ფისკალური პოლიტიკის საკითხებზე. მიუხედავად ამისა, რომ მათი დაფინანსება, როგორც წესი, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხდება, ინსტიტუციური თვალსაზრისით ისინი დამოუკიდებლობას ინარჩუნებენ მთავრობისგან.

აუდიტის ინსტიტუტი შესაძლოა განხილულ იქნეს, როგორც დამოუკიდებელი ორგანო, თუმცა საბიუჯეტო მიზნებსა და ფისკალურ პარამეტრებთან დაკავშირებული საბოლოო გადაწყვეტილებები ძირითადად მთავრობის მიერ მიიღება. მიუხედავად ამისა, მსგავსი ინსტიტუტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ფისკალური პოლიტიკის ფორმირების პროცესში.

მათი საქმიანობა მოიცავს ხარჯების რაციონალური დაგეგმვის მხარდაჭერას, მათ შორის მაკროეკონომიკური პროგნოზების მომზადებას, რაც საფუძვლად ედება საბიუჯეტო გათვლებს და წლიური ბიუჯეტის ფორმირებას.

გარდა ამისა, ისინი უზრუნველყოფენ ფისკალური პოლიტიკის დამოუკიდებელ ანალიზს, რაც შეიძლება მოიცავდეს საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგს, ასევე მოქმედი ფისკალური წესებისა და კონკრეტული პოლიტიკის ღონისძიებების ხარჯებთან შესაბამისობის შეფასებას.

ასევე, დამოუკიდებელი ინსტიტუტები რეგულარულად ამზადებენ შეფასებებსა და რეკომენდაციებს ფისკალური პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებით, მათ შორის გრძელვადიანი მდგრადობის საკითხებზე და მთავრობის ფისკალურ მიზნებთან დაკავშირებით.

დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების ეფექტიანი ფუნქციონირების ძირითადი ელემენტებია მათი მკაფიო მანდატი, ფუნქციური დამოუკიდებლობა და აქტიური ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესში.

პირველ რიგში, მანდატი უნდა იყოს არაორაზროვანი და გასაგები, გამყარებული სამართლებრივი დებულებებით და შესაბამისი ამოცანებითა და განსახორციელებელი ღონისძიებებით. მანდატი აუცილებლად უნდა უზრუნველყოფდეს ამოცანებისა და პროგნოზების მონიტორინგს, რაც უნდა იყოს რეგულარული ხასიათის. გარდა ამისა, პროგნოზები და შეფასებები არ უნდა იყოს

ნაწილობრივი ასპექტით შემოფარგლული, პირიქით, მას უნდა ჰქონდეს ყოვლისმომცველი სახე.

ორგანიზაციის ავტონომიისა და ფუნქციური დამოუკიდებლობის მაღალი დონე წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინაპირობას, რათა მისი საქმიანობა დაცული იყოს პოლიტიკური ზეწოლისგან. ამის მიღწევა შესაძლებელია შესაბამისი ინსტიტუციური და სამართლებრივი მექანიზმების არსებობის პირობებში.

- სახელმწიფო დაფინანსება, მხარდაჭერილი უმეტესწილად სამართლებრივი აქტებით;
- ინსტიტუტების წევრებისა და თანამშრომლების დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვანწილად განისაზღვრება მათი შერჩევისა და დამტკიცების პროცესების ობიექტურობით, რაც უზრუნველყოფს მათ ფუნქციურ ავტონომიას.

ფისკალურ პოლიტიკაზე რეალური გავლენის მოსახდენად აუცილებელია დამოუკიდებელი ინსტიტუტების აქტიური მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში. ევროკავშირის რიგი ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ ასეთი ჩართულობა წარმოადგენს ეფექტიან გზას პოლიტიკის რეკომენდაციების მიწოდებისთვის. ეს პროცესი მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის განხილვას პარლამენტში, მთავრობისთვის რეკომენდაციების წარდგენას, ასევე ფისკალური ორგანოების პასუხისმგებლობებს. ამასთან, მნიშვნელოვანი არის, რომ აღნიშნული ინსტიტუტების პროგნოზები და რეკომენდაციები რეალურად იქნას გათვალისწინებული.

ამ მიდგომის თვალსაჩინო მაგალითია მაკროეკონომიკური პროგნოზირების ფუნქციის დელეგირება დამოუკიდებელი საბჭოებისა და ინსტიტუტებისთვის. ევროპული პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ დამოუკიდებლად მომზადებული პროგნოზები ხელს უწყობს უფრო რეალისტური მაკროეკონომიკური სცენარების შექმნას, რაც შემდგომ გამოიყენება ეფექტიანი პოლიტიკის ფორმირებისთვის და ამცირებს გადაჭარბებული ოპტიმიზმის რისკს, რომელიც ხშირად მთავრობის შეფასებებს ახლავს.

ფისკალური სისტემა, რომელიც საშუალებას აძლევს მთავრობას საბიუჯეტო დაგეგმვა გაავრცელოს ერთწლიანი პერიოდის მიღმაც, განისაზღვრება, როგორც საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩო (MTBF). აღნიშნული მიდგომა უზრუნველყოფს

კავშირს უკვე აღებულ საბიუჯეტო ვალდებულებებსა და ახალი პოლიტიკის ღონისძიებების მომავალი წლების ფინანსურ შედეგებს შორის. მიუხედავად ამისა, წლიური ბიუჯეტის დამტკიცება კვლავ რჩება ცენტრალურ ეტაპად, სადაც მიიღება ძირითადი ფისკალური გადაწყვეტილებები.

საბიუჯეტო პოლიტიკის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები ხშირად სცდება ერთწლიანი ციკლის ფარგლებს, რის გამოც მხოლოდ მოკლევადიანი დაგეგმვა ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიან ფისკალურ მართვას. სწორედ ამიტომ, MTBF მოიცავს არა მხოლოდ საშუალოვადიანი ბიუჯეტის დაგეგმვას, არამედ მის განხორციელებასა და მონიტორინგსაც, რაც ზრდის ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობას - საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, 2016.

MTBF-ის ფარგლებში, მიუხედავად იმისა, რომ საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნები არ წარმოადგენს მკაცრად სავალდებულო ვალდებულებებს, ისინი მაინც უზრუნველყოფს მიმდინარე ფისკალური პოლიტიკის შედეგების გამჭვირვალობას და მის თანხვედრას მთავრობის საშუალოვადიან სტრატეგიულ მიზნებთან. ამავდროულად, MTBF ხელს უწყობს მონიტორინგის მკაფიო კრიტერიუმების ჩამოყალიბებას და საბიუჯეტო პროცესის ეტაპების ობიექტურ, დინამიკურ შეფასებას. საბოლოოდ, ეფექტიანად მოქმედი MTBF ასახავს როგორც წარსულ საბიუჯეტო ვალდებულებებს, ისე მომავალ პერიოდში აღებულ ვალდებულებებსა და ახალი პოლიტიკის შედეგებს შორის ურთიერთკავშირს. მისი გაძლიერება ეხმარება მთავრობას ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელებაში, ხარჯების დაგეგმვის გაუმჯობესებასა და ბიუჯეტირების პროცესის სრულყოფაში.

MTBF-ის დიზაინის ძირითადი მახასიათებლები მოიცავს მის გავრცელებას მთელ საჯარო სექტორზე, როგორც წესი, 3–4 წლიან პერიოდზე. მნიშვნელოვანია, რომ საბიუჯეტო პროგნოზები დაყოფილი იყოს შესაბამის ქვესექტორებად, რაც უზრუნველყოფს უფრო დეტალურ ანალიზს.

ეფექტიანი MTBF ასევე უნდა განსაზღვრავდეს სფეროების მიხედვით ხარჯვით „ჭერებს“ (ზღვრულ პარამეტრებს), რათა საშუალოვადიანი გეგმები შესაბამისობაში იყოს პოლიტიკის პრიორიტეტებთან და ფისკალურ ჩარჩოსთან. გარდა ამისა,

ხარჯვითი პროგნოზები უნდა იყოს თანხვედრაში შემოსავლების პროგნოზებთან, რომლებიც ეფუძნება მაკროეკონომიკურ დაშვებებს. შემოსავლების პროგნოზები ასევე უნდა იყოს წარმოდგენილი ძირითადი კატეგორიების მიხედვით, რათა ნათლად ჩანდეს საგადასახადო პოლიტიკის გავლენა ბიუჯეტზე.

ფისკალური დისციპლინის შეფასების მიზნით, აუცილებელია წინა წლის ფაქტობრივი შედეგების შედარება MTBF-ით განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან. ამ ორ მონაცემს შორის განსხვავებები უნდა იყოს გაანალიზებული და განმარტებული, ასევე უნდა განისაზღვროს შესაბამისი კორექტირების ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება საშუალოვადიანი ფისკალური მიზნებიდან შესაძლო გადახრების შემცირებაზე - საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, 2016.

პროგნოზირების საწყისი მონაცემები და გამოყენებული მაკროეკონომიკური დაშვებები მიზანშეწონილია განხილულ იქნეს ალტერნატიული სცენარების ფორმატში. ასეთი მიდგომა ქმნის შესაძლებლობას უკეთ გამოიკვეთოს საბიუჯეტო პრიორიტეტები. მაგალითად, თუ შემოსავლების შესრულება მოსალოდნელზე მეტად გაიზრდება ან შემცირდება, ეს გარემოება შესაძლოა გავლენას ახდენდეს დამატებითი საბიუჯეტო მოთხოვნების მოცულობაზე და მათ საჭიროებაზე.

ევროკავშირის ქვეყნებში ფისკალური პროგნოზების მომზადება საკასო მეთოდით და მათი შეფასება ეფუძნება ESA95 სისტემას. მიუხედავად იმისა, რომ საკასო მონაცემები უზრუნველყოფს მიმდინარე მონიტორინგის შესაძლებლობას, ESA95-ის გამოყენება ზრდის გამჭვირვალობას და საშუალებას იძლევა შეფასდეს, რამდენად შეესაბამება საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დაგეგმვა ფისკალურ მიზნებს.

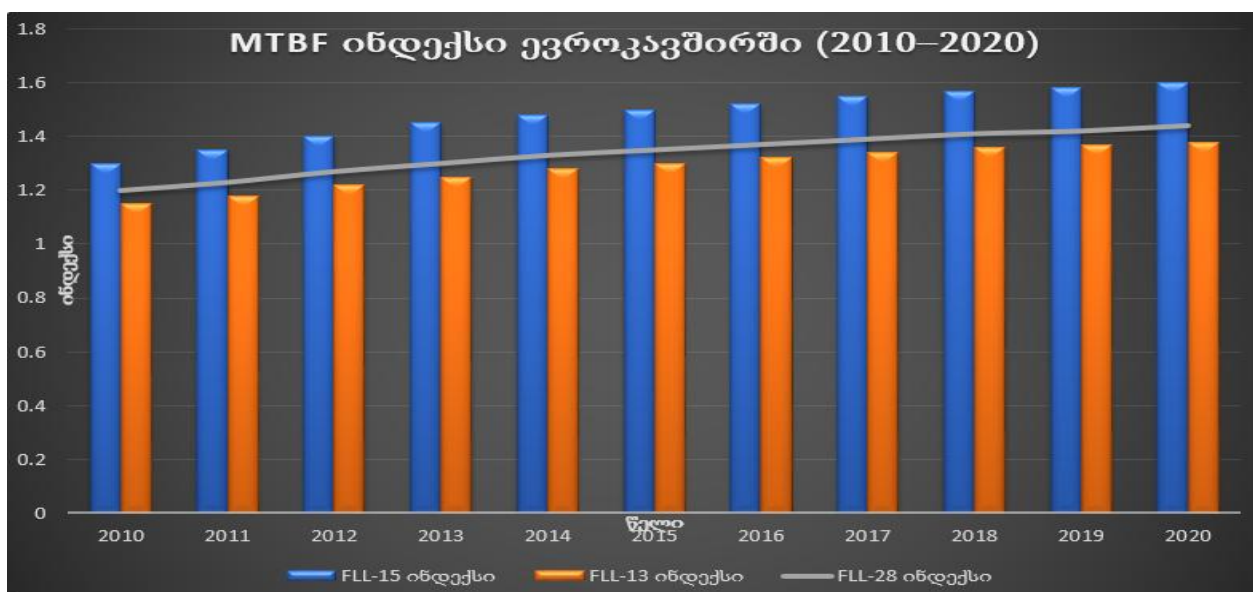
საშუალოვადიანი გეგმით განსაზღვრული პროგნოზები და მიზნები წარმოადგენს ბიუჯეტის კანონის მომზადების საფუძველს, რის გამოც განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პარლამენტის ჩართულობას. ფისკალური პოლიტიკის პროგნოზები, განსაკუთრებით ხარჯვითი მიზნები, აუცილებელია ოფიციალურად წარედგინოს და განიხილოს პარლამენტმა წლიური ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენამდე.

ბიუჯეტის კონტროლის მექანიზმები უნდა განისაზღვროს შეფასებების ჩატარების პერიოდულობისა და შესაბამისი პასუხისმგებელი ინსტიტუტების გათვალისწინებით. ასევე საჭიროა მკაფიოდ იყოს განსაზღვრული ფისკალური გეგმიდან შესაძლო გადახრები. ვინაიდან MTBF ეფუძნება საშუალოვადიანი ხარჯვითი ჩარჩოს პრინციპებს, იგი უნდა უკავშირდებოდეს ხარჯვითი ლიმიტების მონიტორინგის მექანიზმებს. მონიტორინგის განხორციელება, როგორც წესი, ერთიან ინსტიტუციურ ჩარჩოში უნდა ხდებოდეს, რაც უზრუნველყოფს ფისკალური ჩარჩოს შესრულების კონტროლს დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში სხვადასხვა პერიოდში (2006, 2008, 2009–2012 წლებში) ჩატარებული კვლევების ფარგლებში, კითხვარების მეშვეობით შეფასდა საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დაგეგმვისა და ბიუჯეტის პროცედურები. კვლევამ მოიცვა ისეთი საკითხები, როგორიცაა საბიუჯეტო პროცესი, საშუალოვადიანი დაგეგმვა, ფინანსური მდგომარეობა და საშუალოვადიანი გეგმების კავშირი წლიურ ბიუჯეტთან (მათ შორის ბიუჯეტის კორექტირება და დამატებები). აღნიშნულ კვლევებზე დაყრდნობით, DG ECFIN-მა შეიმუშავა საშუალოვადიანი დაგეგმვის ხარისხის ინდექსი (MTBF Quality Index), რომელიც აფასებს დაგეგმვის სისტემის ეფექტიანობას. (European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN). (n.d.). *Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) quality index and related analyses*. Brussels: European Commission.)

ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებში ასახულია ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში MTBF ინდექსის მაჩვენებლების შესახებ.

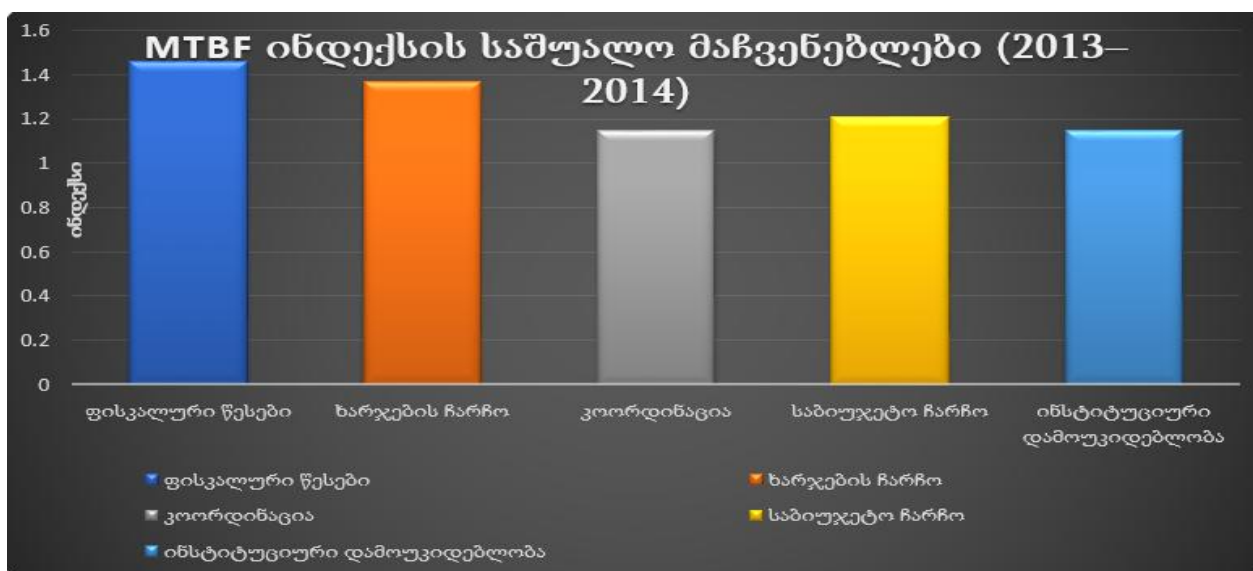
დიაგრამა #3



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ (DG ECFIN) – Fiscal Governance Database (Numerical Fiscal Rules Database)

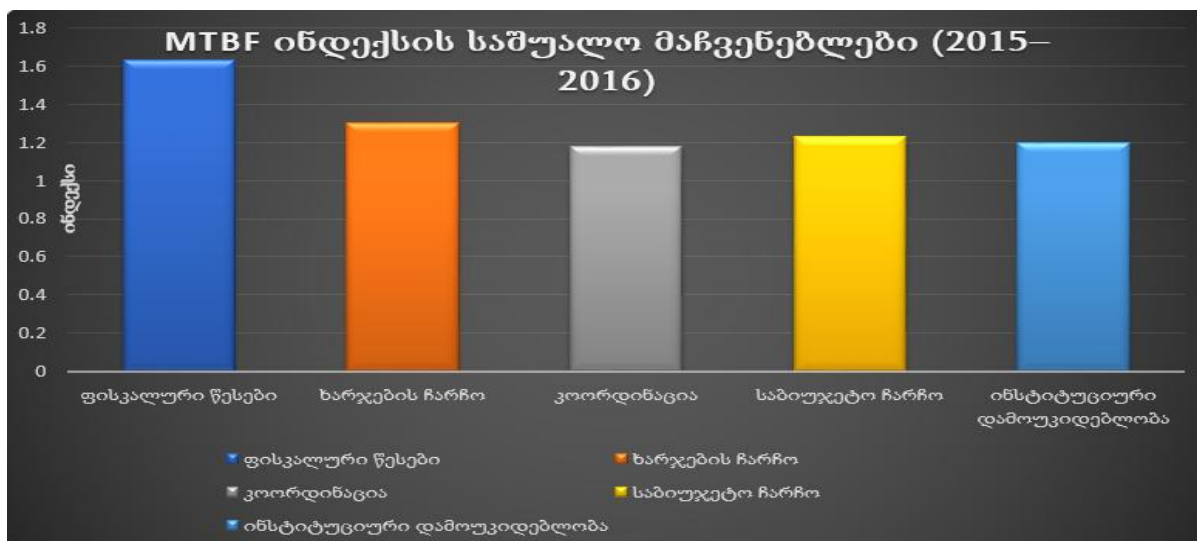
დიაგრამა 1.5-ის მიხედვით ნათლად ჩანს, რომ თანაბრად ზრდადი ტენდენციის მქონეა MTBF ინდექსი. დროთა განმავლობაში, ეს ინდექსი მეტ ინფორმაციას იძლევა, როგორც საბიუჯეტო პროცესებისა და საშუალოვადიან დაგეგმვასთან დაკავშირებით, ისე საშუალოვადიანი გეგმების კავშირზე ბიუჯეტთან მიმართებაში.

დიაგრამა #4



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ Fiscal Governance Database – Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index.

დიაგრამა #5



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ - *Fiscal Governance Database – Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index*.

თუ კი შევადარებთ დიაგრამა 4-სა და 5-ს, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ განვითარებული ქვეყნები ხედავენ გრძელვადიან პერსპექტივაში პრობლემების თავიდან ასაცილებლად ფისკალური დისციპლინის ქონის აუცილებლობას. სახსრების გადახარჯვის თავიდან ასაცილებლად და ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად ქვეყნების უმრავლესობას შესაბამისი ეროვნული საკანონმდებლო ბაზა აქვს, რომელშიც განსაზღვრული არის მკაცრი ფისკალური პოლიტიკის წარმოების ჩარჩოები. გაწერილია კოორდინაციის მექანიზმები და მონიტორინგის საშუალებები.

მსოფლიო გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ქვეყნები, რომელთა მთავრობებიც სხვადასხვა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გამო იღებენ დიდ ფინანსურ ვალდებულებებს, რომელთა დაფინანსებაც შემოსავლების გზით შეუძლებელია, ნაკლებად ვითარდებიან. გაზრდილი სახელმწიფო ვალის მოცულობა უარყოფითად აისახება როგორც ეკონომიკის ზრდის დინამიკაზე, ასევე ადამიანების ცხოვრების ხარისხზე გრძელვადიან პერსპექტივაში. მსგავსი პოლიტიკა ცალსახად უარყოფით გავლენას ახდენს დიდ ეკონომიკებზე, მაგალითად ისეთზე როგორც ამერიკის შეერთებული შტატებია, ხოლო მცირე ეკონომიკის ქვეყნებისთვის, როგორც საქართველოა, შეიძლება ფატალური შედეგის მომტანიც კი აღმოჩნდეს (FRI 2016).

მედიანური ინდექსის (FRI) შედარება ევროზონის წევრებსა და ევროკავშირის არაევროზონის წევრებს შორის.

დიაგრამა #6



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ - ევროკომისია, Fiscal Governance Database – Numerical Fiscal Rules Index (FRI).

მედიანური მნიშვნელობები ევროზონისა და ევროკავშირის არაევროზონის წევრი ქვეყნებისთვის.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ვინაიდან ფისკალური ინსტიტუციები წარმოადგენენ საჯარო ფინანსების მართვის სფეროს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს რგოლს, ბოლო ათწლეულის მანძილზე ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქვეყნებში დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების რაოდენობა გაიზარდა და მათი რიცხვი დღესაც აგრძელებს ზრდას. განვიხილოთ შვედეთის მაგალითი: შვედეთი ევროკავშირის ქვეყნებს შორის გამოირჩევა ძლიერი საჯარო ფინანსებით. მისი ფისკალური პოლიტიკა წარმოადგენს ინსტრუმენტს ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად გრძელვადიან პერიოდში. ზოგიერთი პრინციპი ეფუძნება კანონს, ხოლო დანარჩენი უკავშირდება უშუალოდ პრაქტიკას, რომელიც ეტაპობრივად ვითარდებოდა 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული.

მას შემდეგ, რაც 2018 წლის აპრილში შვედეთის მთავრობამ პარლამენტს წარუდგინა სამთავრობო შეტყობინება (Government Communication), რაც გულისხმობდა, არსებულ ფისკალურ ჩარჩოში შესატანი ცვლილებების დეტალურ

აღწერას, გამკაცრდა ბიუჯეტის მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგია და უზრუნველყოფილი იქნა საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობა.

ახალი ჩარჩო კი ეფუძნება და მოიცავს შემდეგ ელემენტებს:

1. საბიუჯეტო პოლიტიკის მიზნებს (პროფიციტის სამიზნე მაჩვენებელი, სამიზნე ვალთან შესაბამისი დანახარჯების ჭერები, დაბალანსებული ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტები);
2. ცენტრალური ხელისუფლების დისციპლინირებულ საბიუჯეტო პროცესს;
3. ფისკალური პოლიტიკის გარე მონიტორინგსა;
4. ღიაობისა და მკაფიოობის პრინციპებს.

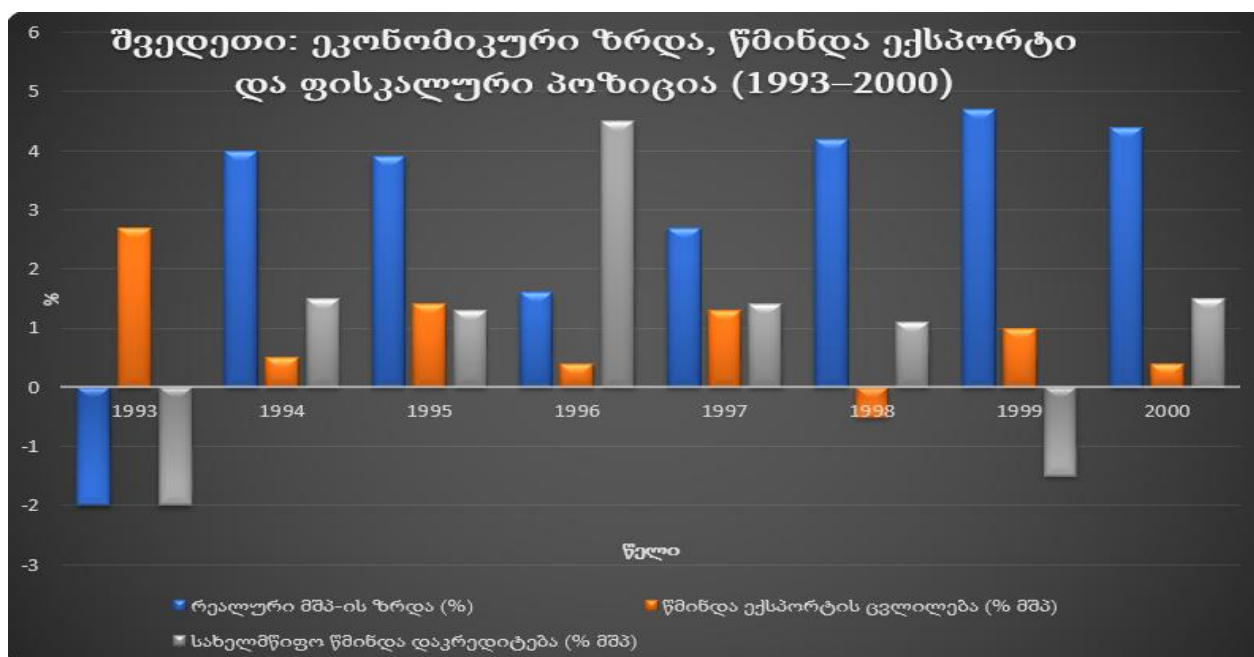
შვედეთის ფინანსური მენეჯმენტის ეროვნული ორგანო და ეკონომიკური კვლევის ეროვნული ინსტიტუტი ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად აფასებენ ქვეყნის მაკროეკონომიკურ და საჯარო სექტორის ფინანსურ განვითარებას, და წარადგენენ რეკომენდაციებს ფისკალური პოლიტიკის თაობაზე.

თავად ფისკალური პოლიტიკის საბჭო კი წარმოადგენს დამოუკიდებელ უწყებას და განიხილავს თუ რა დონეზეა მიღწეული ფისკალური და ეკონომიკური პოლიტიკის მიზნები, მათ შორის საჯარო ფინანსების გრძელვადიანი სტაბილურობა, პროფიციტის სამიზნე მაჩვენებელი, დანახარჯების ჭერი და სხვა.

შვედეთმა ფისკალური კონსოლიდაცია მოახდინა 1990-იან წლებში წარმოების მაღალ ზრდასთან, როგორც ექსპანსიური ფისკალური შემცირების მაგალითი. შვედეთის ეკონომიკა კი გაიზარდა რეალური გაცვლითი კურსის დიდი გაუფასურების გამო. 1991-1993 წლებში შედარებითი ერთეული შრომის ხარჯები 20%-ით შემცირდა. ეს ძირითადად განპირობებული იყო ნომინალური კურსის გაუფასურებით. შედეგი იყო წმინდა ექსპორტის გაძლიერება (იხ. დიაგრამა).

შვედეთის ეკონომიკური ზრდა, წმინდა ექსპორტი და ფისკალური პოზიცია (1993 – 2000)

დიაგრამა #7



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ - OECD და შვედეთის ფინანსთა სამინისტრო.

ამის სტიმულირების ეფექტებმა, მათ შორის მეორე რაუნდის მულტიპლიკატორის ეფექტებმა, 1994-2000 წლებში მთლიანი მოთხოვნის გაზრდის საშუალება მისცა ქვეყანას ფისკალური კონსოლიდაციის მიუხედავად.

შვედეთი გვიჩვენებს, რომ ღრმა ფისკალურმა კრიზისმა შეიძლება შექმნას პოლიტიკური კონსენსუსი საბიუჯეტო დისციპლინის საჭიროების შესახებ და გამოიწვიოს ფისკალური ჩარჩოს ყოვლისმომცველი რეფორმები. შვედური გამოცდილება ასევე მიუთითებს იმაზე, რომ გამჭვირვალობა და მაღალი ხარისხის პოლიტიკის დებატები კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ფისკალური დისციპლინისთვის.

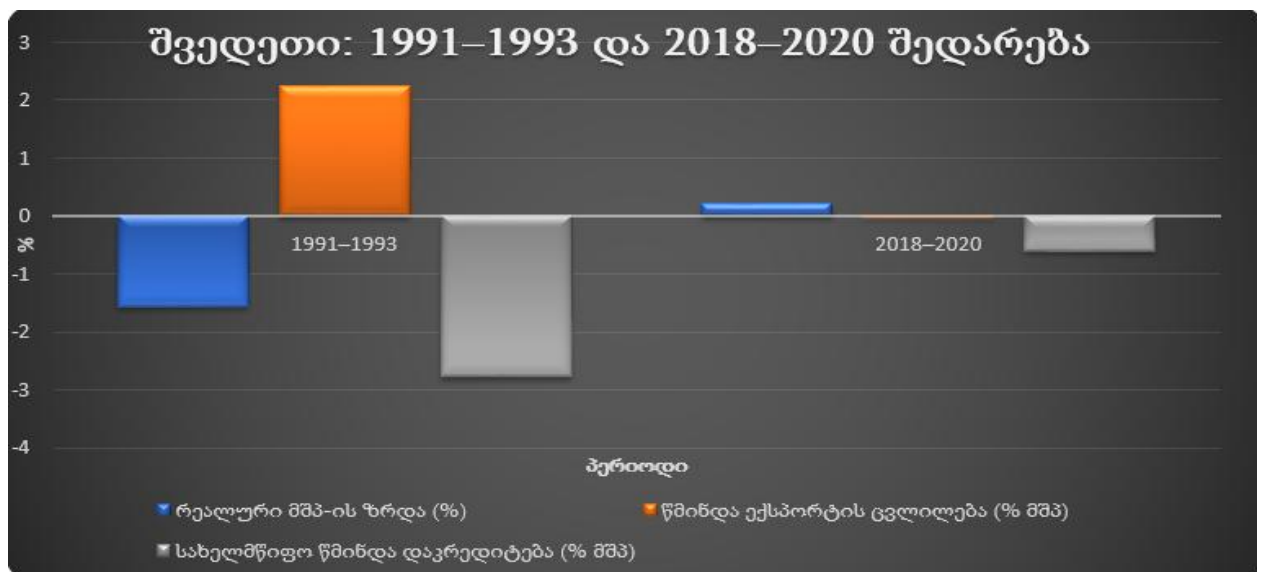
შვედეთი ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიან გარე მონიტორინგს ახორციელებს ფისკალური პოლიტიკის გრძელვადიანი მდგრადობის შესანარჩუნებლად. აგრეთვე, გატარებული რეფორმით აღიარებული იქნა დამოუკიდებელი საპარლამენტო საბიუჯეტო ოფისებისა და ფისკალური საბჭოების პოტენციური ფისკალური დისციპლინის გაძლიერების, ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობისა და ფისკალური პოლიტიკის სფეროში საჯარო დისკუსიების ხარისხის ზრდის საქმეში.

მოცემული დიაგრამა ნათლად აჩვენებს, რომ:

- 1991–1993 წლებში შვედეთმა განიცადა მკვეთრი რეცესია, თუმცა წმინდა ექსპორტის გაძლიერებამ შეუწყო ხელი შემდგომ აღდგენას;
- 2018–2020 წლებში, მიუხედავად COVID-19-ის შოკისა, შვედეთის ფისკალური პოზიცია შედარებით უფრო მდგრადი იყო, რაც ასახავს ძლიერ ფისკალურ ჩარჩოსა და ინსტიტუციურ გარემოს.

განსხვავებულ მდგომარეობას ვაწყდებით ამერიკის შეერთებულ შტატებში. ამერიკის ფისკალური პოლიტიკის საშუალებით, მთავრობა ხარჯებისა და შემოსავლების ცვლილების გზით ახდენს ბიუჯეტის ბალანსის კორექტირებას. დიაგრამა 1.3.10 გვიჩვენებს აშშ-ს სახელმწიფო ვალისა და მშპ-ს დინამიკას. წლების განმავლობაში ქვეყნის ვალის ზრდასთან ერთად მცირდება მშპ-ს მაჩვენებელი.

1990-იანი წლების ფისკალური კონსოლიდაციის პერიოდს შვედეთში
დიაგრამა #8



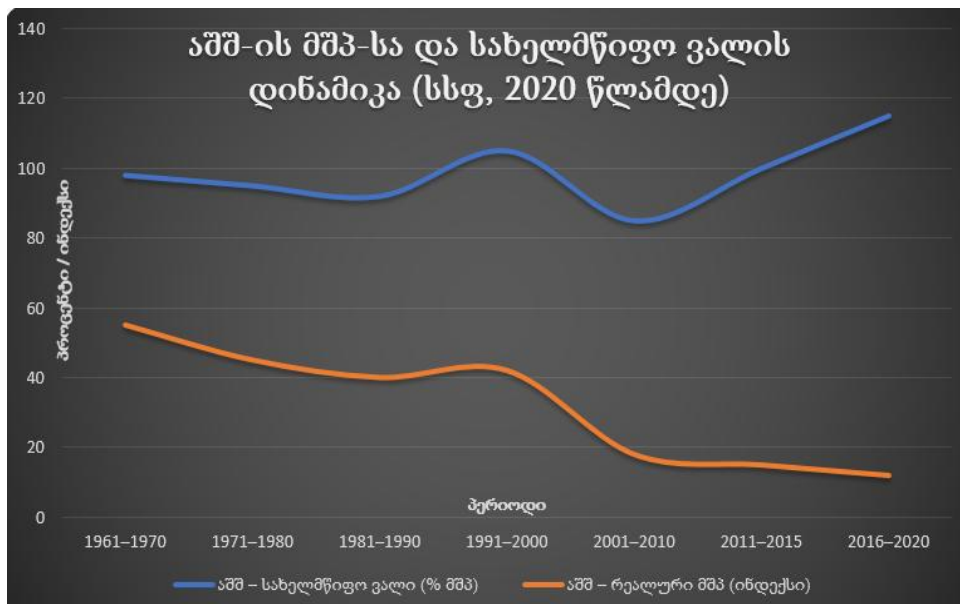
წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

იმის გამო, რომ ამერიკის მთავრობა თითქმის ყოველთვის ხარჯავს იმაზე მეტს, ვიდრე იღებს გადასახადებისა და სხვა შემოსავლების საშუალებით, მისი ეროვნული ვალი აგრძელებს ზრდას. ფედერალური ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად, კი აშშ-ს მთავრობა გამოსცემს სახელმწიფო ობლიგაციებს. (Adkins, 2022) ამის მიზანია, გავლენა მოახდინოს ფართო ეკონომიკურ სამკუთხედებზე. იგი ასევე გავლენას ახდენს ეკონომიკური აქტივობის დონეზე, რომელიც მთლიანი შიდა პროდუქტით

(მშპ) იზომება, ხოლო მოკლევადიან პერიოდისათვის ხარჯვისა და საგადასახადო შემოსავლების დონის ცვლილებით.

ფისკალური პოლიტიკა შეიძლება ხასიათდებოდეს კონტრციკლური ან პროციკლური ხასიათით. კონტრციკლური პოლიტიკის მიზანია დაუპირისპირდეს ბიზნეს ციკლს ზრდის ხელშეწყობის გზით, გაფართოების პოლიტიკის მეშვეობით, როცა სახეზე გვაქვს რეცესია და თავიდან სურს აიცილოს „overheating“ ექსპანსიის დროს. პროციკლური პოლიტიკა კი საპირისპიროს აკეთებს. ჩვეულებრივ იგი კონტრპროდუქტიულია, პოტენციურად აძლიერებს ეკონომიკას ექსპანსიების დროს და ზრდის შემდგომ შეფერხებას რეცესიისას.

დიაგრამა #9



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ - საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF).

რადგან რეცესია ნეგატიური შედეგების მომტანი შეიძლება იყოს, როგორც ინდივიდებისთვის, ასევე ბიზნესისთვის, რეცესიის ამ ეკონომიკაში მთლიანი მოთხოვნა (მთლიანი დანახარჯები) ეცემა, რაც იწვევს ხელფასების შენელებულ ზრდას, დასაქმების, ბიზნესის შემოსავლებისა და ინვესტიციების შემცირებას.

ვინც ქმნის პოლიტიკას, ამ ადამიანებს, შეიძლება სურდეთ ჩაერიონ ეკონომიკაში, რეცესიის დროს გაფართოებული ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებით, რათა მოხდეს მთლიანი მოთხოვნის შემცირება.

გაფართოებული ფისკალური პოლიტიკა შეიძლება გულისხმობდეს სახელმწიფო ხარჯების ზრდას, საგადასახადო შემოსავლების შემცირებას ან ამ ორის

კომბინაციას - ამ ყველაფერმა კი მოსალოდნელია, რომ დროებით წახალისოს ეკონომიკური საქმიანობა.

გაზრდილ სახელმწიფო ხარჯებს შეიძლება ჰქონდეს როგორც სახელმწიფოს მიერ საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის ფორმა, რაც პირდაპირ ზრდის ეკონომიკურ ჩართულობას, ასევე გადარიცხვების ფიზიკურ პირებზე, რაც არაპირდაპირ ზრდის ეკონომიკურ აქტივობას, რადგან თავად ფიზიკური პირები ხარჯავენ ამ თანხებს. ეკონომიკაში მთლიან მოთხოვნას ასევე ირიბად ზრდის გადასახადების შემცირებით შემცირებული საგადასახადო შემოსავლები. მაგალითისთვის, ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადის შემცირება ზრდის ერთჯერადი შემოსავლის რაოდენობას ფიზიკური პირებისთვის, რაც მათ საშუალებას აძლევს შეიძინონ მეტი საქონელი და მომსახურება. სტანდარტული ეკონომიკური თეორიას თუ დავეყრდნობით, მოკლევადიან პერიოდში ფისკალურ სტიმულს შეუძლია შეამციროს რეცესიის უარყოფითი გავლენა ან, პირიქით, დააჩქაროს აღდგენა.

სხვა ეკონომიკურ პროცესებთან ურთიერთქმედებით შეიძლება გაფართოებული ფისკალური პოლიტიკის ეფექტურობა შეიზღუდოს; ეს შეიძლება იყოს საპროცენტო განაკვეთებთან და ინვესტიციებთან, გაცვლით კურსებთან, სავაჭრო ბალანსთან და ინფლაციის ტემპთან ურთიერთქმედება. პირველ რიგში, ფედერალური სარეზერვო ბანკის ჩარევის გარეშე, მოსალოდნელია, რომ ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა გამოიწვევს საპროცენტო განაკვეთების ზრდას, რაც, თავის მხრივ, ზეწოლას ახდენს საინვესტიციო ხარჯებზე. შემდგომ, ამან შეიძლება გამოიწვიოს აშშ დოლარის გამყარება, რაც არის გამომწვევი მიზეზი სავაჭრო დეფიციტის ზრდისა. მესამე, ამ ყველაფერმა შეიძლება გამოიწვიოს ეკონომიკაში ინფლაციის დაჩქარება; თუმცა 2009-2020 წლების გაფართოების დროს სხვა რეალობა მივიღეთ. გაფართოებული ფისკალური პოლიტიკის ყველა ეს გვერდითი ეფექტი, დაღმავალ ზეწოლას ახდენს ეკონომიკურ აქტივობაზე და, შესაბამისად, მუშაობს ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკის შედეგად წარმოქმნილი თავდაპირველი სტიმულის საწინააღმდეგოდ.

ამ დაპირისპირებული ძალების ფარდობითი სიდიდე არის მაჩვენებელი თუ რა დამოკიდებულებაშია ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკის საბოლოო ეფექტი ეკონომიკაზე. ზოგადად, ყველაზე დიდია ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკის შედეგად გამოწვეული ეკონომიკური აქტივობის ზრდა, რეცესიის დროს. ამ დროს ეკონომიკას გაფართოების მეტი ადგილი აქვს და ნეგატიურ გვერდით ეფექტებს გარკვეულწილად ეწინააღმდეგება თავად რეცესია, მონეტარული პოლიტიკა ან ორივე ერთად.

როდესაც ეკონომიკა რეცესიიდან გადადის ექსპანსიაში, უფრო ფართო ეკონომიკური პირობები უმჯობესდება, რაც ხდება უმუშევრობის შემცირებითა და ხელფასების და კერძო ხარჯების გაზრდით.

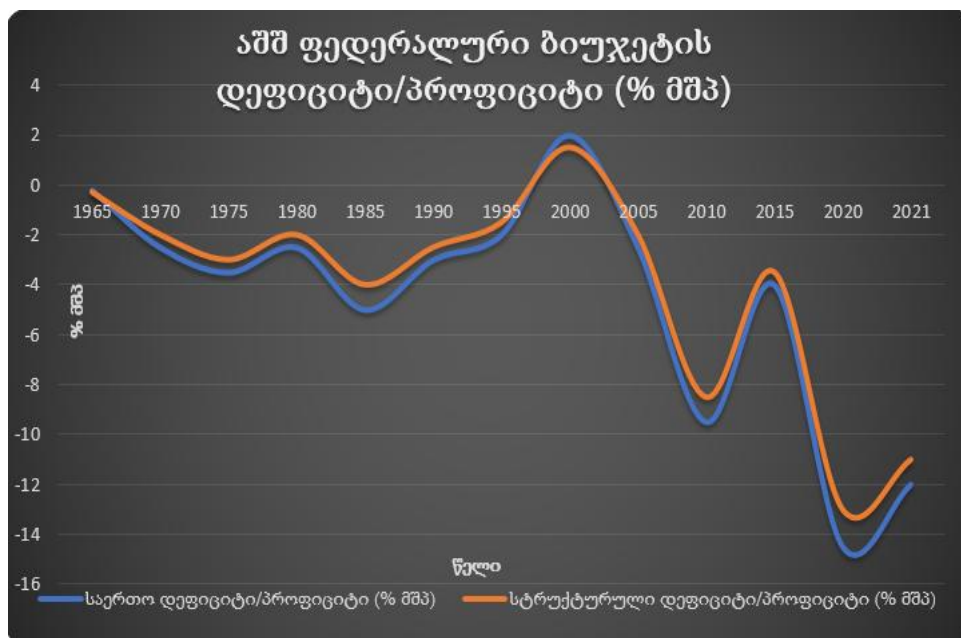
ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესებით, პოლიტიკის გამტარებლებს შეუძლიათ აირჩიონ ფისკალური სტიმულის ამოღება დეფიციტის ზომის შემცირებით ან პოტენციურად შეკუმშული ფისკალური პოლიტიკის გამოყენებით. ეს ფისკალური პოლიტიკა - სახელმწიფო ხარჯების შემცირება, საგადასახადო შემოსავლების ზრდა ან ამ ორივეს კომბინაცია - მოსალოდნელია, რომ დროებით შეანელებს ეკონომიკურ აქტივობას.

როდესაც მთავრობა ზრდის ინდივიდუალურ საშემოსავლო გადასახადს, ფიზიკურ პირებს რჩებათ ნაკლები განკარგავადი შემოსავალი და შესაბამისად ამცირებენ მათ ხარჯებს საქონელსა და მომსახურებაზე. ხარჯების შემცირება დროებით ამცირებს მთლიან მოთხოვნას საქონელსა და მომსახურებაზე, რაც, თავის მხრივ, ანელებს ეკონომიკურ ზრდასაც. მსგავსად ამისა, როცა მთავრობა ამცირებს ხარჯებს, ამცირებს მთლიან მოთხოვნასაც ეკონომიკაში, რაც კვლავ დროებით ანელებს ეკონომიკურ ზრდას. მოსალოდნელია, მთლიანი მოთხოვნის შემცირება მოკლევადიან პერიოდში, როდესაც მთავრობა განახორციელებს შეკუმშვის ფისკალურ პოლიტიკას. შეკუმშვის ფისკალურ პოლიტიკას აქვს იგივე გაფრთხილებები, რაც ექსპანსიურ ფისკალურ პოლიტიკას, თუმცა საპირისპირო ჭრილში. შეკუმშვის ფისკალური

პოლიტიკა მოსალოდნელია, რომ შეამცირებს საპროცენტო განაკვეთებს, რაც გამოიწვევს დამატებით ინვესტიციებს და საბოლოოდ დაასუსტებს აშშ-ს. დოლარი, რამაც გამოიწვია აშშ-ს ექსპორტის ზრდა, შეამცირა იმპორტი და ინფლაცია. ყველა ეს

გვერდითი ეფექტი არის გამომწვევი მიზეზი დამატებითი ეკონომიკური საქმიანობის, ნაწილობრივ კი ისინი ანაზღაურებენ ეკონომიკური აქტივობის სიმცირეს, რომელიც გამოწვეული არის შეკუმშვის ფისკალური პოლიტიკით.

დიაგრამა #10



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ (FRED; კონგრესის ბიუჯეტის ოფისი CBO)

კონგრესის ბიუჯეტის ოფისი (CBO) როგორც გრაფიკზეა ნაჩვენები, აშშ-ის ფედერალური ბიუჯეტის დეფიციტი/პროფიციტის დინამიკა 1965–2021 წლებში ნათლად ასახავს ფისკალური პოლიტიკის გამოყენების ხანგრძლივ ტენდენციას: ფედერალური მთავრობა უმეტეს წლებში ფუნქციონირებდა დეფიციტის პირობებში და მხოლოდ ორი შედარებით მოკლე მონაკვეთი გამოიკვეთა, როდესაც ბიუჯეტი პროფიციტზე გადავიდა. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს, რომ აშშ-ის ფისკალური პოლიტიკა წინა ათწლეულების განმავლობაში ხშირად ასრულებდა ეკონომიკური სტიმულირების ან, უფრო ფართოდ, მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ფუნქციას. ამასთან, გრაფიკი ასევე აჩვენებს, რომ დეფიციტის მასშტაბი დროთა განმავლობაში ერთგვაროვანი არ ყოფილა: ფისკალური სტიმულის ინტენსივობა გაიზარდა და შემცირდა ეკონომიკური ციკლების, ფინანსური კრიზისების, საგანგებო შოკებისა და პოლიტიკის პრიორიტეტების ცვლილების პარალელურად.

ფისკალური პოლიტიკის ანალიზში მნიშვნელოვანია განსხვავება „საერთო“ (overall) და „სტრუქტურულ“ (structural) ბიუჯეტურ ბალანსებს შორის, რაც გრაფიკზე

ორი ცალკეული მრუდითაა წარმოდგენილი. საერთო დეფიციტი/პროფიციტი ასახავს ბიუჯეტის ფაქტობრივ შედეგს კონკრეტულ წელს, რომელიც ერთდროულად მოიცავს როგორც პოლიტიკურად განსაზღვრულ (დისკრეციულ) გადაწყვეტილებებს, ისე ეკონომიკური ციკლის გავლენას (მაგალითად, რეცესიის დროს შემოსავლების ავტომატურ შემცირებას და გარკვეული სოციალური ხარჯების ავტომატურ ზრდას). სტრუქტურული ბალანსი კი ცდილობს ამ ციკლური ეფექტების „გაფილტვრას“ და იძლევა წარმოდგენას იმაზე, როგორი იქნებოდა ბიუჯეტის მდგომარეობა, თუ ეკონომიკა პოტენციურ დონესთან ახლოს იმუშავებდა. ამგვარად, სტრუქტურული დეფიციტის ზრდა, როგორც წესი, მიუთითებს ფისკალური პოზიციის შერბილებაზე პოლიტიკის დონეზე, ხოლო მისი შემცირება — ფისკალურ კონსოლიდაციაზე, მიუხედავად ეკონომიკური ციკლის ფაზისა.

გრაფიკიდან ჩანს, რომ 1965 წლიდან 2021 წლამდე აშშ-ის ფედერალური ბიუჯეტი განიცდიდა როგორც დეფიციტის, ისე პროფიციტის პერიოდებს, თუმცა დეფიციტი იყო დომინანტური მდგომარეობა. პროფიციტის ეპიზოდები, როგორც წესი, დაკავშირებულია ფისკალური კონსოლიდაციის პოლიტიკასთან, ეკონომიკური ზრდის შედარებით ხელსაყრელ გარემოსთან და შემოსავლების მაღალი დინამიკით გამოწვეულ ფისკალურ „სივრცესთან“. საპირისპიროდ, დეფიციტის გაღრმავება ხშირად შეესაბამება რეცესიებს, ფინანსურ შოკებს ან დიდმასშტაბიან პოლიტიკურ ინიციატივებს, რომლებიც ზრდის ხარჯებს ან ამცირებს შემოსავლებს. განსაკუთრებით თვალსაჩინოა ისეთი პერიოდები, როდესაც დეფიციტი მკვეთრად ღრმავდება — ეს ჩვეულებრივ ასახავს როგორც ავტომატური სტაბილიზატორების მოქმედებას, ისე საგანგებო ან ანტიკრიზისულ ღონისძიებებს.

დეფიციტის პირობებში მთავრობის ფისკალური პოზიციის კორექცია შეიძლება განხორციელდეს როგორც ხარჯების, ისე შემოსავლების არხით. ფისკალური კონსოლიდაცია, ფართო გაგებით, მოიცავს დისკრეციული ხარჯების (მაგ., ინფრასტრუქტურა, ადმინისტრაციული ხარჯები, თავდაცვა და სხვა) კონტროლს/შემცირებას, ასევე სავალდებულო (უფლებების) პროგრამების ზრდის შეზღუდვას (მაგ., პენსიური და სოციალური დაცვის ზოგიერთი კომპონენტი), და პარალელურად საგადასახადო ბაზის გაფართოებას ან საგადასახადო განაკვეთების

კორექტირებას შემოსავლების გასაზრდელად. აღნიშნული ინსტრუმენტების გამოყენება დამოკიდებულია როგორც ეკონომიკურ კონიუნქტურაზე, ისე პოლიტიკურ რეალობაზე: ხარჯების შემცირება და გადასახადების ზრდა განსხვავებულ გავლენას ახდენს მოთხოვნაზე მოკლევადიან პერიოდში, ხოლო გრძელვადიან პერიოდში ორივე მიმართულება უკავშირდება ვალის მდგრადობისა და ფისკალური წესრიგის მიზნებს.

ამავე დროს, საჭიროა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში დეფიციტი ყოველთვის არ ნიშნავს „ხარჯების შემცირებას“. პირიქით, ფისკალური დეფიციტი ხშირად წარმოიშობა მაშინ, როდესაც მთავრობა ზრდის ხარჯებს ან ამცირებს გადასახადებს ეკონომიკური აქტივობის მხარდასაჭერად, განსაკუთრებით რეცესიის ან კრიზისის დროს. შესაბამისად, გრაფიკის ინტერპრეტაციისას მნიშვნელოვანია განვასხვავოთ:

- ა) დეფიციტის წარმოშობა როგორც აქტიური სტიმულირების შედეგი;
- ბ) დეფიციტის წარმოშობა როგორც ეკონომიკური ვარდნის ავტომატური შედეგი;
- გ) დეფიციტის შემცირება როგორც მიზანმიმართული კონსოლიდაციის შედეგი. ამ სამიდან თითოეული განსხვავებულ პოლიტიკურ და მაკროეკონომიკურ შინაარსს ატარებს, რაც განსაკუთრებით ჩანს სტრუქტურული ბალანსის ტრაექტორიაში.

გრაფიკის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი არის დეფიციტის/პროფიციტის მასშტაბების ზრდა დროის განმავლობაში. თეორიულად, თუ დეფიციტი ქრონიკულია და ეკონომიკური ზრდის ტემპი არ არის საკმარისად მაღალი, იზრდება სახელმწიფო ვალის დაგროვების რისკი, რაც მომავალში ზრდის პროცენტის გადასახადებს და ამცირებს ფისკალურ მოქნილობას. განსაკუთრებით მაღალი დეფიციტის ეპიზოდები შეიძლება შეამციროს სახელმწიფოს შესაძლებლობა მომავალ შოკებზე რეაგირებისთვის, რადგან „ფისკალური სივრცე“ უკვე გამოყენებულია. ამდენად, დეფიციტის დინამიკის ანალიზი უნდა განიხილებოდეს არა მხოლოდ როგორც მოკლევადიანი სტაბილიზაციის ინსტრუმენტი, არამედ როგორც გრძელვადიანი მდგრადობის საკვანძო ფაქტორი — კერძოდ, როგორ ურთიერთქმედებს ბიუჯეტური პოზიცია ეკონომიკურ ზრდასთან, საპროცენტო განაკვეთებთან და ვალის მომსახურების ხარჯებთან.

შეჯამების სახით, 1965–2021 წლების გრაფიკული დინამიკა გვიჩვენებს, რომ აშშ-ის ფედერალური ფისკალური პოლიტიკა ხასიათდებოდა დეფიციტის ხშირი გამოყენებით, რაც ერთდროულად ასახავდა ეკონომიკური სტაბილიზაციის მიზნებსა და სტრუქტურულ გამოწვევებს. საერთო და სტრუქტურული დეფიციტის პარალელური განხილვა საშუალებას იძლევა უკეთ გაირკვეს, რა ნაწილი იყო გამოწვეული ეკონომიკური ციკლით და რა ნაწილი — პოლიტიკის არჩევანით. შედეგად, ბიუჯეტის ბალანსის შეფასება სამეცნიერო ნაშრომში მიზანშეწონილია დაიყოს როგორც მოკლევადიანი ეფექტების (სტიმული/კონსოლიდაცია), ისე გრძელვადიანი შედეგების (ვალის მდგრადობა, ფისკალური სივრცე, და პოლიტიკის სანდოობა) ჭრილში, რადგან სწორედ ამ ორი განზომილების ერთობლიობა განსაზღვრავს ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობასა და ეკონომიკური განვითარების ტრაექტორიას.

სიჭარბის დროს, კი, პირიქით, მთავრობამ გადაწყვიტა დამატებითი თანხების გამოყენება ვალების დასაფარად, პროგრამებზე დანახარჯების ზრდა და ეკონომიკის სტიმულირებისთვის გადასახადების შემცირება.

მთლიანი ბიუჯეტის დეფიციტის შესწავლა ფისკალური სტიმულის დონის შესაფასებლად შეიძლება არ იყოს საკმარისი და გახდეს შეცდომაში შემყვანი, ვინაიდან ეკონომიკის მდგომარეობის ცვლილებებიდან გამომდინარე ფედერალური ხარჯებისა და შემოსავლების დონეები დროთა განმავლობაში განსხვავდება, აგრეთვე კონგრესის მიერ ყოველწლიურად გაკეთებული მიზანმიმართული გადაწყვეტილებების გამო. ეკონომიკური ექსპანსიის დროს, საგადასახადო შემოსავალი იზრდება, ხოლო ხარჯები მცირდება ავტომატურად, რადგან შემოსავლებისა და დასაქმების ზრდა იწვევს გაზრდილ ინდივიდუალურ და კორპორაციულ საშემოსავლო გადასახადის შემოსავლებს. (Service, 2022)

ამერიკის მთავრობის ბიუჯეტირების ძირითად მიზნებს კი წამოადგენს:

1. ხარჯებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების დაკავშირება განსაზღვრულ პოლიტიკის მიზნებთან და არსებულ და მომავალ რესურსებთან;
2. ყველა ძირითადი გადაწყვეტილების დაკავშირება ეროვნული ეკონომიკის მდგომარეობასთან;

3. სამთავრობო პროგრამების განხორციელების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის უზრუნველყოფა;
4. საბიუჯეტო პროცესის სხვადასხვა ფაზებზე საკანონმდებლო კონტროლის ხელშეწყობა.

ადმინისტრაციული პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს ამ მიზნების ყოველდღიურ ოპერაციებად გადაქცევას, მოქმედებს პოლიტიკურ კონტექსტში. ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გასაჯაროვდა შეერთებული შტატების საბიუჯეტო ვითარება, განსაკუთრებით დეფიციტის შემცირების და მისი აღმოფხვრის მცდელობები.

კონგრესის კომიტეტებს შორის იურისდიქციის გადაჭარბებული ფრაგმენტაციის შედეგად წარმოქმნილმა პრობლემებმა გამოიწვია უთანხმოება მათ შორის. ხშირად პოლიტიკის მიზნები ყურადღების მიღმა იკარგებოდა და კომიტეტების იზოლირებული ქმედებები არ ემთხვეოდა თანმიმდევრულ სტრატეგიებს. ასიგნებების გადასახადები ასევე არ დასრულებულა დროულად და, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, 1970-იანი წლების დასაწყისში, საგრძნობლად გაიზარდა "backdoor" ხარჯები და დაიწყო მითვისების პროცესის კანონის ამოქმედებას, რომელიც ავალდებულებს ფედერალურ გადახდებს და უფლებამოსილებას შეასრულოს ვალდებულებები ასიგნებებამდე. გარდა ამისა, 1970-იანი წლების დასაწყისში მოხდა პრეზიდენტის მიერ მხარდაჭერილი თანხების დაკავება ბიუჯეტის დეფიციტის შეკავების მიზნით. რამდენადაც საკანონმდებლო ორგანო უფრო დაუცველი გახდა საბიუჯეტო სტრესის მიმართ, კონგრესში ბიუჯეტის შედგენის სისტემები და პროცედურები უფრო მჭიდროდ იქნა შესწავლილი.

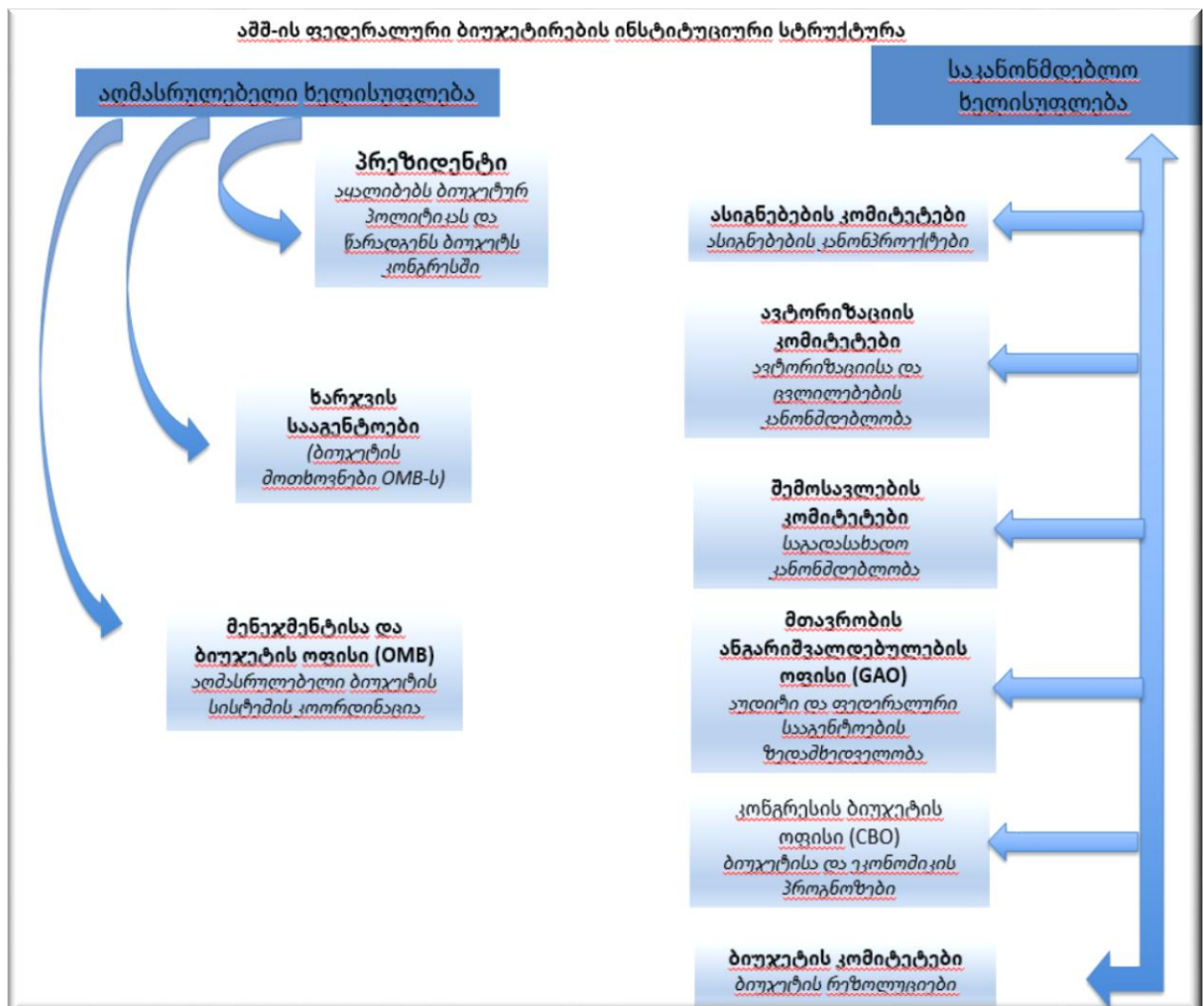
1921 წელს, ბიუჯეტისა და აღრიცხვის აქტის მიღებით, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შეიქმნა ბიუჯეტის ბიურო, რომელსაც დაევალა წლიური ბიუჯეტის მომზადება. 1921 წლის აქტის მიღებას ხელი შეუწყო რწმენამ, იმის შესახებ, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პირველადი პასუხისმგებლობის ცენტრალიზაცია გამოიწვევს დანახარჯების და გადასახადების შემცირებას.

ბიუჯეტირების პროცესი საუკეთესოდ შეიძლება შეჯამდეს იმათთან მიმართებაში, ვისაც წვლილი მიუძღვის მოვლენების თანმიმდევრობაში.

ამავდროულად, ძირითადი კონცეფციების შედეგები და დაკავშირებული ასპექტები თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს ამ პროცესში. ეს ილუსტრირებულია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებსა და ყუთებში.

უნდა აღინიშნოს, რომ საოპერაციო პროცედურებში ცვლილებები ყოველწლიურ მოვლენად იქცა და, შესაბამისად, ილუსტრაცია ასახავს საბიუჯეტო აქტივობების არსებით ჩარჩოს და არა მათ რეალურ მიმდინარე ფუნქციონირებას. ასევე, განხილვის მიზნით, პროცესის აღწერა შეკუმშულია და გამარტივებულია. რეალობა საკმაოდ რთულია, ბევრად უფრო ლეგალური ორიენტაციისა და ტერმინოლოგია ხშირად „ბუნდოვანი და დამაბნეველია“, პრეზიდენტ რონალდ რეიგანის ციტირებით. (Premchand, 1987)

სქემა #2 ბიუჯეტირების სტრუქტურა ინსტიტუციური სტრუქტურა



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ

როგორც სქემიდან ჩანს, აშშ-ის ფედერალური ბიუჯეტების ინსტიტუციური სტრუქტურა გაყოფილია ორ მთავარ ბლოკად:

- აღმასრულებელი ხელისუფლება და
- საკანონმდებლო ხელისუფლება

აღმასრულებელი ხელისუფლება კურიერებს და კონტროლებს - ხარჯვის სააგენტოებს, მენეჯმენტისა და ბიუჯეტის ოფისი (OMB), ხოლო პრეზიდენტის საკანონმდებლო ხელისუფლება კი - ავტორიზაციის კომიტეტებს, ასიგნებების კომიტეტებს, შემოსავლების კომიტეტებს, ბიუჯეტის კომიტეტებს დამხმარე ინსტიტუტები - კონგრესის ბიუჯეტის ოფისი (CBO), მთავრობის ანგარიშვალდებულების ოფისი (GAO).

საბოლოო ჯამში, აშშ-ის მაგალითი გვიჩვენებს რომ ხანგრძლივი დეფიციტური პოლიტიკა ზრდის სახელმწიფო ვალის ტვირთს და ამცირებს ფისკალურ მოქნილობას. თავის მხრივ, შვედეთის გამოცდილება ადასტურებს, რომ მკაცრი ფისკალური წესები, გამჭვირვალობა და დამოუკიდებელი მონიტორინგი უზრუნველყოფს გრძელვადიან ფინანსურ სტაბილურობას.

საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმალური განსაზღვრისა და ეფექტიანი გამოყენების საკითხების ანალიზისას განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს კონკრეტული ქვეყნების პრაქტიკის შესწავლა, განსაკუთრებით ქვეყნების პოსტსაბჭოთა სივრციდან, რომლებმაც დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ განვითარების დაახლოებით ის გზა გაიარა, რაც საქართველომ. ასევე მნიშვნელოვანია ეს გამოცდილება, თუ ეს სახელმწიფო სახელმწიფო ხარჯების მართვისა და კონტროლის ნაწილში საქართველოზე წინ დგას გამოცდილებითა და მართვის პროცესში გამოყენებული თანამედროვე მიღწევებით. მათი პრაქტიკის გაზიარება მოგვცემს შესაძლებლობას, შეფასდეს სხვადასხვა მოდელის ეფექტიანობა რაც გამოვლენს წარმატებულ ინსტიტუციურ მექანიზმებს და თავიდან იქნას აცილებული ის შეცდომები, რომლებიც სხვა ქვეყნებმა უკვე გაიარეს.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში საჯარო ფინანსების მართვა ეფუძნება მკვეთრად განსაზღვრულ პრინციპებს, რომელთა შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს:

- ფისკალური დისციპლინის უზრუნველყოფას,

- ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის კონტროლს,
- ხარჯვის ეფექტიანობის ზრდას,
- და გრძელვადიან მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას.

ამ მიზნების მისაღწევად ჩამოყალიბებულია ფისკალური ჩარჩო, რომელიც მოიცავს:

- 1.დამოუკიდებელ ფისკალურ ინსტიტუტებს
- 2.საბიუჯეტო პროცედურებს
- 3.საშუალოვადიან საბიუჯეტო დაგეგმვას (MTBF)

ევროკავშირის ფისკალური ჩარჩოს მნიშვნელობა ძალიან დიდია. ევროკავშირის გამოცდილება აჩვენებს, რომ ფისკალური წესების არსებობა ამცირებს დეფიციტის რისკებს და ამავე დროს ბიუჯეტის გამჭვირვალობასა და პროგნოზირებადობას. ბოლო 20 წლის განმავლობაში ფისკალური წესების რაოდენობის ზრდა პირდაპირ უკავშირდება ფინანსური სტაბილურობის შენარჩუნება-გაუმჯობესებას.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების როლი, რომლებიც:

- ამზადებენ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს
- აკონტროლებენ ბიუჯეტის შესრულებას
- აძლევენ რეკომენდაციებს მთავრობას

ასეთი ინსტიტუციური მოდელი ამცირებს პოლიტიკური გავლენის რისკებს, რითაც უზრუნველყოფს უფრო ობიექტურ ფინანსურ მართვას.

ამ მხრივ საინტერესოა პოლონეთის გამოცდილება საჯარო ფინანსების მართვაში ევროკავშირის ქვეყნებს შორის ერთ-ერთ ყველაზე საინტერესო და საქართველოსთვის შედარებით ახლოს მდგომ მაგალითს წარმოადგენს პოლონეთი.

პოლონეთის საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში მნიშვნელოვნად განვითარდა და დღეს იგი ითვლება ერთ-ერთ ეფექტიან მოდელად ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში. პოლონეთისმაგა ფისკალური წესები და დისციპლინა

პოლონეთში მოქმედებს მკაცრი ფისკალური წესები, რომელთა მიხედვით:

- სახელმწიფო ვალის ზედა ზღვარი ~ მშპ-ს 60%-ია

- დეფიციტის კონტროლი მიმდინარეობს ევროკავშირის სტაბილურობისა და ზრდის პაკტის ფარგლებში
- დანერგილია „ხარჯების წესის“ მექანიზმი (Expenditure Rule), რომელიც ზღუდავს ხარჯების ზრდის ტემპს.

ეს მექანიზმი უზრუნველყოფს ბიუჯეტის სტაბილურობას ეკონომიკური ციკლების მიუხედავად.

პროგრამული ბიუჯეტი და შედეგზე ორიენტაცია

პოლონეთმა წარმატებით დანერგა პროგრამული ბიუჯეტირება, რომელიც ეფუძნება:

- მიზნებზე დაფუძნებულ ხარჯვას
- შედეგების შეფასებას
- ინდიკატორების სისტემას

პროგრამული ბიუჯეტის ფარგლებში თითოეულ პროგრამას აქვს:

- მიზანი
- შესრულების ინდიკატორი
- ფინანსური რესურსი

ეს მიდგომა მნიშვნელოვნად ზრდის ხარჯვის ეფექტიანობას და ამცირებს რესურსების არარაციონალური გამოყენების რისკს.

თანამედროვე ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაში ქალაქებს შორის დამეგობრების პრაქტიკა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც თანამშრომლობა გამოცდილების გაზიარებასა და მმართველობის ინოვაციური მოდელების დანერგვას უკავშირდება. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია პარტნიორობა პოლონეთის ქალაქ ზვოლენისა და ქ. ქობულეთს (ქობულეთის მუნიციპალიტეტი) შორის, რომლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგია ის, რომ ქობულეთის მუნიციპალიტეტი ერთ-ერთი პირველი მუნიციპალიტეტია საქართველოში, სადაც სახალხო ბიუჯეტირების პრაქტიკა დაინერგა.

სახალხო ბიუჯეტირება (Participatory Budgeting) წარმოადგენს მმართველობის ისეთი ინსტრუმენტი, რომელიც საჯარო ფინანსების განაწილების პროცესში მოქალაქეთა უშუალო ჩართულობას უზრუნველყოფს. აღნიშნული მოდელი

პირველად ფართოდ გავრცელდა ევროპასა და ლათინურ ამერიკაში და დროთა განმავლობაში იქცა დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ ეფექტიან მექანიზმად. მისი ძირითადი პრინციპია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა, რაც ზრდის როგორც ბიუჯეტირების პროცესის გამჭვირვალობას, ისე საჯარო რესურსების მიზნობრივ გამოყენებას.

ქ. ზვოლენში სახალხო ბიუჯეტირების სისტემა წლების წინ დაინერგა, ამ მიმართულებით შესანიშნავი გამოცდილება აქვთ, რომელსაც უზიარებენ დამეგობრებულ ქალაქებს. თანამშრომლობის ფარგლებში ქობულეთის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა შეისწავლეს ქ. ზვოლენის პრაქტიკა: მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები, პროექტების შერჩევისა და პრიორიტეტიზაციის მექანიზმები, ასევე პროცესის ადმინისტრირების ინსტრუმენტები. აღნიშნული გამოცდილების გაზიარება მოიცავდა თეორიულ და პრაქტიკულ კომპონენტებს, რაც მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს მიღებული ცოდნის ეფექტიან ტრანსფერს.

მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების ფარგლებში ქობულეთის მუნიციპალიტეტში დაიწყო სახალხო ბიუჯეტირების ელემენტების დანერგვა, რაც მიზნად ისახავს ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობის გაძლიერებას მუნიციპალური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. აღნიშნული ინიციატივა ხელს უწყობს მოქალაქეთა პასუხისმგებლობის ზრდას, ადგილობრივი საჭიროებების უკეთ იდენტიფიცირებას და რესურსების უფრო ეფექტიან განაწილებას.

სახალხო ბიუჯეტირების დანერგვა დიდ გავლენას ახდენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ლეგიტიმაციაზე, რადგან მოქალაქეები უშუალოდ მონაწილეობენ იმ გადაწყვეტილებების მიღებაში, რომლებიც მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე ახდენს გავლენას. ამგვარი მიდგომა აძლიერებს ნდობას ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის და ქმნის უფრო ინკლუზიურ და გამჭვირვალე მმართველობით გარემოს.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ქალაქ ზვოლენსა და ქობულეთის მუნიციპალიტეტს შორის თანამშრომლობა წარმოადგენს წარმატებულ მაგალითს საერთაშორისო მუნიციპალური პარტნიორობისა, რომელიც მიზნად ისახავს თანამედროვე საბიუჯეტო მოწყობის პრაქტიკების დანერგვას. ზვოლენის

გამოცდილების გაზიარებამ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ქობულეთში სახალხო ბიუჯეტირების განვითარებაში, რაც თავის მხრივ ქმნის საფუძველს უფრო დემოკრატიული, გამჭვირვალე და მოქალაქეებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების პრაქტიკის განხორციელებაში.

საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე შევეცადეთ წარმოგვედგინა რამდენიმე ძირითადი საკითხი, რომლის გათვალისწინებაც მნიშვნელოვან პროგრესს მოიტანდა ბიუჯეტირების პრაქტიკაში საქართველოში:

1. პოლონეთის მსგავსად, ფისკალური დისციპლინის გაძლიერება აუცილებელია ხარჯების ზრდის მექანიზმების დანერგვით.
2. უნდა დაიხვეწოს და მკაცრად იქნას დაცული პროგრამული ბიუჯეტირების საკითხები (მ.შ. გათავისუფლდეს პოლიტიკური ნებისგან).
3. უნდა მოხდეს MTBF-ის სრულყოფა - ბიუჯეტირების მთავარ ინსტრუმენტად უნდა იქცეს საშუალოვადიანი დაგეგმვა.
4. ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა, რაც გულისხმობს ფისკალური საბჭოების გაძლიერებას.
5. ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა, რაც გულისხმობს რაც გულისხმობს ბიუჯეტის შესრულების სახალხო კონტროლის გაზლიერებას.

საქართველოსთვის ამ მოდელების ადაპტაცია წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინაპირობას საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციისა და ეკონომიკური განვითარებისათვის.

საერთო ჯამში, ზემოაღნიშნულის ანალიზი ცხადყოფს, რომ თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვა ეფუძნება კომპლექსურ, ინსტიტუციურად გამყარებულ და შედეგზე ორიენტირებულ სისტემას, რომლის ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია ფისკალური წესების არსებობაზე, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ხარისხზე და საშუალოვადიანი დაგეგმვის მექანიზმების განვითარებაზე.

ევროკავშირის ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ ფისკალური დისციპლინა წარმოადგენს ფინანსური სტაბილურობის ძირითად წინაპირობას. ფისკალური წესების რაოდენობისა და ხარისხის ზრდა, აგრეთვე მათი შესრულების

მკაცრი მონიტორინგი, პირდაპირ კავშირშია ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის ზრდასთან. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების როლი, რომლებიც უზრუნველყოფენ მაკროეკონომიკური პროგნოზების სიზუსტეს, ბიუჯეტის შესრულების კონტროლს და პოლიტიკის ობიექტურ შეფასებას.

კვლევა ასევე აჩვენებს, რომ საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩო (MTBF) წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს ფისკალური მართვის ხარისხის გასაუმჯობესებლად. მისი ეფექტიანი გამოყენება ხელს უწყობს რესურსების რაციონალურ განაწილებას, პოლიტიკის პრიორიტეტებთან შესაბამისობას და გრძელვადიან სტაბილურობას. MTBF ინდექსის ზრდის ტენდენცია ევროკავშირის ქვეყნებში ადასტურებს, რომ საშუალოვადიანი დაგეგმვა პირდაპირ უკავშირდება ფინანსური მართვის გაუმჯობესებას.

პოლონეთის მაგალითი ნათლად აჩვენებს, რომ მკაცრი ფისკალური წესების, პროგრამული ბიუჯეტირების და საშუალოვადიანი დაგეგმვის ინტეგრაცია მნიშვნელოვნად ზრდის ხარჯების ეფექტიანობას. აღნიშნული მოდელი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის, რადგან იგი აერთიანებს როგორც ფისკალურ დისციპლინას, ასევე შედეგზე ორიენტირებულ მართვას.

შვედეთის გამოცდილება ადასტურებს, რომ ძლიერი ინსტიტუციური ჩარჩო, გამჭვირვალობა და დამოუკიდებელი მონიტორინგი უზრუნველყოფს ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობას გრძელვადიან პერიოდში. მეორე მხრივ, ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითი მიუთითებს, რომ ხანგრძლივი დეფიციტური პოლიტიკა ზრდის სახელმწიფო ვალის ტვირთს და ამცირებს ეკონომიკური სისტემის მოქნილობას, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მცირე ეკონომიკის ქვეყნებისთვის.

საერთო ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გამოიკვეთოს რამდენიმე მნიშვნელოვანი დასკვნა: პირველ რიგში, ფისკალური წესების არსებობა და მათი ეფექტიანი აღსრულება წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის საფუძველს და აუცილებელ წინაპირობას ეკონომიკური სტაბილურობისთვის.

მეორე, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვნად ამცირებს პოლიტიკური გავლენების რისკს და უზრუნველყოფს გადაწყვეტილებების უფრო ობიექტურობას.

მესამე, საშუალოვადიანი დაგეგმვა (MTBF) აუცილებელია ბიუჯეტის სტრატეგიული მართვისთვის და უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიან განაწილებას დროში. მეოთხე, პროგრამული ბიუჯეტირება, რომელიც ორიენტირებულია შედეგებზე, ზრდის ხარჯების ეფექტიანობას და ამცირებს არარაციონალური ხარჯვის რისკებს. მეხუთე, საერთაშორისო გამოცდილება ცხადყოფს, რომ გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს ფისკალური სისტემის მდგრადობის ერთ-ერთ მთავარ კომპონენტს. ზოგადად, OECD აღნიშნავს, რომ შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება უკვე ფართოდ გამოყენებული პრაქტიკაა და 2023 წლის მდგომარეობით OECD ქვეყნების უმრავლესობა იყენებს შესრულებაზე ინფორმირებულ ბიუჯეტირებას; ამასთან, მისი ეფექტიანობისთვის აუცილებელია მკაფიო მიზნები, შესაბამისი ინდიკატორები და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები. (OECD)

ევროკავშირში ბიუჯეტირების თანამედროვე მიდგომა სულ უფრო მეტად უკავშირდება:

- საშუალოვადიან დაგეგმვას,
- შედეგზე ორიენტაციას,
- გამჭვირვალობას,
- და თემატურ „tagging“-ს, განსაკუთრებით მწვანე ბიუჯეტირების მიმართულებით.

ევროკომისიის მიმოხილვა აჩვენებს, რომ მწვანე ბიუჯეტირება ევროკავშირში ჯერ კიდევ ჰეტეროგენულია, მაგრამ უკვე მკაფიოდ იკვეთება ბიუჯეტის პოლიტიკურ პრიორიტეტებთან და შესრულების ინდიკატორებთან მიზმის ტენდენცია. (Economy and Finance, 2023)

ბათუმის პრაქტიკა ამ ფონზე პოზიტიურია იმ მხრივ, რომ პროგრამული კლასიფიკაცია და კვარტალური ანგარიშგება არსებობს, მაგრამ ჯერ ნაკლებად არის განვითარებული ის ნაწილი, სადაც ბიუჯეტი აშკარად უკავშირდება შედეგის ხარისხობრივ შეფასებას. OECD-ის პოლონეთის ადგილობრივი თვითმმართველობების კვლევა ხაზს უსვამს, რომ პოლონური

მუნიციპალიტეტებისთვის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა ადგილობრივი განვითარების სტრატეგიების უკეთესი დიზაინი და განხორციელება, მოქალაქეებზე უკეთ მორგებული სერვისების მიწოდება და თვითშეფასების ინსტრუმენტების გამოყენება მმართველობითი სისუსტეების იდენტიფიცირებისთვის. (OECD) ბათუმთან შედარებით, პოლონეთის ძლიერი მხარე უფრო ინსტიტუციური თვითშეფასებისა და ლოკალური განვითარების სტრატეგიების კავშირია.

ბათუმის პრაქტიკაში ეს შეიძლება გადაიტანოს ასე:

პროგრამული ბიუჯეტი უფრო მჭიდროდ უნდა დაუკავშირდეს ქალაქის განვითარების დოკუმენტებს და არა მხოლოდ წლიურ ფინანსურ გეგმას. OECD-ის ლიტვის ადგილობრივი საჯარო ინვესტიციების ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ მუნიციპალიტეტებისთვის მნიშვნელოვანია:

- საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ლიმიტები,
- სტრატეგიულ გეგმებთან ბიუჯეტის კავშირი,
- life-cycle cost analysis,

პროექტის ალტერნატივების შეფასება, და ერთგვაროვანი საბიუჯეტო/ანგარიშგების პრაქტიკა.

ამავე კვლევაში პირდაპირ არის აღნიშნული, რომ ბევრ შემთხვევაში ადგილობრივი პროექტები “follow funding” (ფულადი ნაკადების მონიტორინგი) ანუ მიჰყვება დაფინანსების ხელმისაწვდომობას და არა სტრატეგიულ პრიორიტეტებს; ასევე ხშირად სათანადოდ არ ფასდება ინვესტიციების გრძელვადიანი საოპერაციო ხარჯები.

ბათუმში დაბალი შესრულების მქონე ბინათმშენებლობის, კეთილმოწყობისა და საპროექტო პროგრამები სწორედ იმაზე მიანიშნებს, რომ წინასწარი პროაქტული მომზადება და სრული სასიცოცხლო ციკლის ანალიზი გასაძლიერებელია.

OECD-ის ესტონეთის ფაქტბიტი აჩვენებს, რომ ესტონეთში ადგილობრივ მთავრობათა ინვესტიციების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიმართულია ეკონომიკური საკითხების კატეგორიაში — ადგილობრივი გზები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, ასევე გარემოს დაცვა, განათლება და რეკრეაცია; სოციალური დაცვა კი შედარებით მცირე საინვესტიციო მიმართულებაა. (OECD)

ეს ბათუმის სტრუქტურასთან საკმაოდ ახლოს დგას:

ბათუმშიც აშკარად ანიჭებს პრიორიტეტს

- გზებს,
- ტრანსპორტს,
- გარემოს,
- რეკრეაციულ ინფრასტრუქტურას.

ამიტომ ბათუმის შემთხვევაში შეიძლება ითქვას, რომ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის პრაქტიკა ევროპული ურბანული მუნიციპალიტეტის ტიპურ მოდელს უახლოვდება, თუმცა კვლავ სჭირდება უკეთესი შედეგობრივი ინდიკატორები და კაპიტალური პროექტების შესრულების უფრო მაღალი დისციპლინა.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ერთ-ერთ ძირითად პრობლემას წარმოადგენს არა ინსტიტუციური მექანიზმების არარსებობა, არამედ მათი ფორმალური გამოყენება. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში დანერგილია ისეთი თანამედროვე ინსტრუმენტები, როგორიცაა საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩო (MTBF) და პროგრამული ბიუჯეტირება, მათი პრაქტიკული ეფექტიანობა კვლავ შეზღუდულია. ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო დაგეგმვა ნაკლებად არის დაკავშირებული რეალურ შედეგებთან და უფრო მეტად კონცენტრირებულია ფინანსური რესურსების განაწილებაზე, ვიდრე მიღწეული ეფექტის შეფასებაზე. ეს იწვევს მდგომარეობას, როდესაც ბიუჯეტი ვერ ასრულებს სრულად სტრატეგიული მართვის ფუნქციას და რჩება ძირითადად ადმინისტრაციულ დოკუმენტად. შედეგად, ხარჯების ეფექტიანობის შეფასება რთულდება, ხოლო მიღებული გადაწყვეტილებების გავლენა ეკონომიკურ განვითარებაზე ნაკლებად გამჭვირვალეა. საქართველოს საბიუჯეტო პრაქტიკაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ბიუჯეტის შესრულების ხარისხი. ხშირ შემთხვევაში ფიქსირდება დაგეგმილ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის მნიშვნელოვანი გადახრები, რაც მიუთითებს როგორც პროგნოზირების, ისე დაგეგმვის პროცესის სისუსტეებზე. ეს განსაკუთრებით პრობლემურია იმ პირობებში, როდესაც საბიუჯეტო პოლიტიკა უნდა იყოს შედეგზე ორიენტირებული და ეფუძნებოდეს რეალისტურ მაკროეკონომიკურ გათვლებს.

ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება ასევე წარმოადგენს სუსტ რგოლს. არაერთ შემთხვევაში პროექტები სრულდება დაგვიანებით ან გადაჭარბებული ხარჯებით, რაც დაკავშირებულია როგორც არასაკმარის წინასწარ დაგეგმვასთან, ისე პროექტების მართვისა და მონიტორინგის მექანიზმების სისუსტესთან. შედეგად, მცირდება საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობა და იზრდება რესურსების არარაციონალური გამოყენების რისკი.

გარდა ამისა, პრობლემად რჩება საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანი გადანაწილება. რიგ შემთხვევებში დაფინანსება არ არის სრულად შესაბამისობაში სტრატეგიულ პრიორიტეტებთან, რაც ამცირებს ბიუჯეტის გავლენას ეკონომიკურ განვითარებაზე. აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით თვალსაჩინოა მაშინ, როდესაც ხარჯები ფორმალურად არის გაწერილი პროგრამულ ჭრილში, თუმცა რეალურად ნაკლებად არის დაკავშირებული კონკრეტულ, გაზომვად შედეგებთან.

1.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ფუნქციონალურ ჭრილში და განხორციელების ფორმები.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი არეგულირებს სახელმწიფო ხარჯების განხორციელების ფორმებს. ხარჯები განხორციელდება სახელმწიფო ხაზინის მეშვეობით. ხარჯების განხორციელების ძირითადი ფორმები და მეთოდებია:

- საბიუჯეტო დაწესებულებათა დაფინანსება - გულისხმობს გადასახადების განხორციელებას სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ, ანუ მათზე დაგეგმილი ასიგნებების ფარგლებში თანხების გამოყოფა.
- მიმდინარე (საოპერაციო) ხარჯები - სახელმწიფო უწყებების ხარჯები ყოველდღიური საჭიროებებისთვის- მოიცავს შრომის ანაზღაურებას, საქონლისა და მომსახურების შესყიდვას.
- კაპიტალური ხარჯები – ინფრასტრუქტურული პროექტების, ძირითადი აქტივების შექმნა-შემდენის დაფინანსება.
- ტრანსფერები და სუბსიდიები: სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თანხების გადაცემა სხვადასხვა მიზნობრივი პროგრამების, სოციალური დახმარებების ან დარგების სუბსიდირებისთვის.

- სახელმწიფო ვალის მომსახურება - ნასესხების ძირითადი თანხისა და პროცენტის გადახდა. წყარო: (Rs.ge+3) შემოსავლების სამსახური)
- სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები და არაფინანსური აქტივების ზრდა ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით, იყოფა შემდეგ ძირითად სფეროებად:
 - საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება - მოიცავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობას, საგარეო ურთიერთობებს, საგარეო-ეკონომიკური დახმარებას, ზოგადი დანიშნულების ტრანსფერტებს.
 - თავდაცვა - სამხედრო და სამოქალაქო თავდაცვა
 - საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება - პოლიცია, ხანძარსაწინააღმდეგო და სამაშველო სამსახურები, სასამართლო ხელისუფლება, ციხეები.
 - ეკონომიკური საქმიანობა - სოფლის მეურნეობა, საწვავ-ენერგეტიკული კომპლექსი, ტრანსპორტი, კავშირგაბმულობა, ტურიზმი.
 - გარემოს დაცვა - ნარჩენების მართვა, ჰაერის, წყლისა და ნიადაგის დაცვა.
 - საბინაო-კომუნალური მეურნეობა - საბინაო მშენებლობა, განათება, წყალმომარაგება.
 - ჯანმრთელობის დაცვა - სამედიცინო პროდუქტები, აპარატურა, ამბულატორიული და საავადმყოფო მომსახურება.
 - დასვენება, კულტურა და რელიგია - ბიბლიოთეკები, მუზეუმები, სპორტული და კულტურული ღონისძიებები.
 - განათლება - ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლება.
 - სოციალური დაცვა - ავადმყოფობა, შეზღუდული შესაძლებლობები, მოხუცებულობა, ოჯახების დახმარება, უმუშევრობა, პენსიები, სოციალური დახმარებები. (<https://www.mof.ge/ka> საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო)

პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებები გამოიყოფა პრიორიტეტების, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების მიხედვით. საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში ასიგნებები ასევე გამოიყოფა მხარჯავი დაწესებულებების და, შესაბამისად, საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის და საერთო-რესპუბლიკური მნიშვნელობის გადასახდელების მიხედვით.

თავის მხრივ, პროგრამული ბიუჯეტი მოიცავს ინფორმაციას პროგრამებისა და ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების თაობაზე, აგრეთვე ინფორმაციას საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების შესახებ.

ქვეყნის განვითარებისა და ხელისუფლების ფუნქციების შესრულების კუთხით საბიუჯეტო პროცესს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი როლი აკისრია, ვინაიდან საბიუჯეტო პროცესი წარმოადგენს ბიუჯეტის მომზადების, დაგეგმვის, დამტკიცების, შესრულების და ანგარიშების ერთიან პროცესს, ხოლო თავად ბიუჯეტი არის წლის მთავარი ფისკალური დოკუმენტი, რომლიდანაც ფინანსდება ის ძირითადი პროგრამები და ღონისძიებები, რასაც ხელისუფლება ახორციელებს კონკრეტული წლის განმავლობაში.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საბიუჯეტო პროცესს დიდი ხნის ისტორია არ აქვს და განვლილი პერიოდის განმავლობაში მნიშვნელოვნად შეიცვალა და დაიხვეწა, თუმცა, მაინც სასურველია, პროგრამული ბიუჯეტის შესრულების შეფასებისას დიდი ყურადღება ეთმობოდეს დაგეგმილ და მიღებულ შედეგს შორის არსებულ განსხვავებას და არა მხოლოდ მხარჯავი დაწესებულების და მისი საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის დამტკიცებული და დაზუსტებული გეგმით გათვალისწინებულ ასიგნებებსა და საკასო შესრულებას შორის არსებულ განსხვავებას.

პროგრამული ბიუჯეტის მოსალოდნელი შედეგები და შესრულების შეფასების ინდიკატორები არ მტკიცდება შესაბამისი დონის წლიური ბიუჯეტით და წარმოდგენილია ბიუჯეტის თანდართულ დოკუმენტებში. მნიშვნელოვანია დაიხვეწოს შესრულების ინდიკატორების შემუშავების მეთოდები და წარმოდგენილი ინფორმაცია გახდეს მაქსიმალურად რეალური, ზუსტი და შესრულების ეფექტურად გაზომვის საშუალება. (პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია, 2011)

პროგრამული ბიუჯეტის მთავარი არსი წარმოადგენს მისაღები შუალედური და საბოლოო შედეგების ანალიზია, ამავე დროს ასახავს პროგრამების განხორციელებისთვის გადანაწილებულ და გამოყენებულ რესურსებს. ყოველივე ამის საფუძველზე იგეგმება შედეგი და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც

შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი, ითვლება შედეგის მისაღწევად აუცილებელი ხარჯები. ბიუჯეტის დაგეგმვისას შესაბამისობაში მოდის ერთმანეთთან პროგრამის დასახული მიზნის მისაღწევად საჭირო და არსებული რესურსები.

პროგრამული ბიუჯეტირება წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის ნაწილს, რომელიც საჯარო ფინანსებს განიხილავს შედეგებთან მიმართებაში.

აქვე განვიხილოთ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ფუნქციონალურ კრილში 2024 წლისთვის.

პროგრამული ბიუჯეტირება სხვაგვარად შეიძლება განიმარტოს, როგორც ფინანსების მართვა კონკრეტული შედეგების მიღწევის მიზნით. პროგრამული ბიუჯეტის ხარისხის გაუმჯობესებისთვის აუცილებელია, როგორც საჯარო ფინანსების მართვის, ისე მასთან დაკავშირებული სხვა რეფორმების თანმიმდევრულობა და ისეთი ქმედებების განხორციელება, რომელიც ხელს შეუწყობს საჯარო ფინანსების ეფექტიანობის გაზრდას. ამ მიმართულებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო შიდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში მიმდინარე ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვა, რაც უზრუნველყოფს დაწესებულების შიგნით მენეჯერული ანგარიშვალდებულების სტრუქტურის ჩამოყალიბებით, უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების სწორად განაწილებით, მიზნების ეფექტიანად და პროდუქტიულად მიღწევას, რაც თავის მხრივ პირდაპირ დაკავშირებულია პროგრამული ბიუჯეტის ხარისხის გაუმჯობესებასთან. ამ მეთოდოლოგიით გათვალისწინებული რიგი რეგულაციები, რომლებიც ეხება საბიუჯეტო ორგანიზაციების შიდა ორგანიზების საკითხებს, ეტაპობრივად მოექცევა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემაში და ამ სისტემის სრულყოფილად დანერგვის შემდგომ შესაბამისი თემების ამ მეთოდოლოგიით დარეგულირება აღარ იქნება საჭირო. ფინანსური მართვის და კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული რეგულაციები რეგულირდება საქართველოს კანონით „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ და „ფინანსური მართვის და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით.

როგორც ცხრილებიდან ჩანს, 2023 და 2024 წლების ბიუჯეტში ხარჯების სტრუქტურა მთავარ მიმართულებად ინარჩუნებს სოციალურ მიმართულებას და ეს მუხლი ყველაზე მაღალი წილითაა წარმოდგენილი ხარჯების ნაწილში. შემდეგ მოდის საერთო სახელმწიფო მომსახურება, ეკონომიკური საქმიანობა, განათლება და ჯანდაცვა. სოციალური დაკავშირებულია პენსიის ზრდასთან და სხვა სოციალური პროგრამების გაფართოებასთან. ეკონომიკური საქმიანობის ზრდასთან დაკავშირებული ხარჯები იზრდება ინფრასტრუქტურული ხარჯების ასევე რეგიონული განვითარების ხარჯები ზრდის საფუძველზე, რაც ქვეყანაში ეკონომიკური სტიმულირების გაძლიერებაზე მიგვითითებს. სამწუხაროდ არ აქვს ზრდის კარგი მაჩვენებელი განათლებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს. შემცირებულია კანდაცვის ხარჯები, რაც გამოწვეულია კოვიდ-19-ის შემდგომ პერიოდში ხარჯების შემცირების ტენდენციით.

ცხრილი #6: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ფუნქციონალურ ჭრილში 2023-2024 წელი.

პროგრამა	ბიუჯეტის ხარჯები 2023 წლისთვის	ბიუჯეტის ხარჯები 2024 წლისთვის	სხვაობა
სოციალური დაცვა	~26.8%	~27,3 %	+0.5 pp
საერთო სახელმწიფო მომსახურება	~16.5%	~15,7%	-0.8 pp
განათლება	~14.3%	~12,7	+0.6 pp
ჯანდაცვა	~12.4%	~8.5%	-3.9 pp
ეკონომიკური საქმიანობა	~14.6%	~14.9%	+0.3 pp
საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	~8.9%	~8.6%	-0.3pp
თავდაცვა	~7.0%	~7.1%	+0.1pp
გარემოს დაცვა	~2.1%	~0.7%	-1.4 pp
საბინაო და კომუნალური მომსახურება	~2.4%	~2.0%	-0.4 pp
კულტურა, სპორტი, რელიგია	~0.7%	~2.5%	+1.8 pp

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

შენიშვნა: პროცენტები დათვლილია 2024 წლის შესრულების მონაცემებიდან (ჯამური ხარჯების სტრუქტურაში).

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფუნქციონალური სტრუქტურის ანალიზი 2023–2024 წლებში აჩვენებს, რომ ბიუჯეტი მკვეთრად არის ორიენტირებული სოციალურ მიმართულებაზე, რომლის წილი დაახლოებით 27%-ს შეადგენს და ზრდის ტენდენციით ხასიათდება (+0.5 პპ). ეს მიუთითებს სახელმწიფოს პრიორიტეტზე, შეინარჩუნოს სოციალური სტაბილურობა და გააძლიეროს გადანაწილებითი ფუნქცია. თუმცა, ამავე დროს, ეს ნიშნავს, რომ ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი იხარჯება მოხმარებაზე და არა ისეთი მიმართულებებზე, რომლებიც გრძელვადიან ეკონომიკურ ზრდას უწყობს ხელს.

ეკონომიკური საქმიანობის ხარჯების შედარებით სტაბილური დონე (დაახლოებით 14.9%, +0.3 პპ) ფორმალურად მიუთითებს განვითარებისკენ მიმართულ ინვესტიციებზე, თუმცა ზრდის ასეთი დაბალი ტემპი არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ უზრუნველყოს ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაცია. ეს ნიშნავს, რომ ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება ბიუჯეტის საშუალებით ხდება შეზღუდული მასშტაბით და ვერ ქმნის ძლიერ ინვესტიციურ იმპულსს.

განსაკუთრებით საყურადღებოა განათლების ხარჯების დინამიკა (დაახლოებით 12–13%), რომელიც არ ავლენს მნიშვნელოვან ზრდას. ეს ნიშნავს, რომ ქვეყანას სუსტდება ერთ-ერთი მთავარი გრძელვადიანი განვითარების ფაქტორი — ადამიანური კაპიტალი. განათლებაში არასაკმარისი ინვესტიცია პირდაპირ აისახება შრომის პროდუქტიულობაზე, ინოვაციებზე და ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობაზე მომავალში.

ჯანდაცვის ხარჯების მკვეთრი შემცირება (-3.9 პპ) პოსტპანდემიური ეფექტით ნაწილობრივ აიხსნება, თუმცა ეს ასევე მიუთითებს, რომ სისტემამ შესაძლოა ვერ შეინარჩუნოს მდგრადი დაფინანსება კრიზისის შემდგომ პერიოდში. ეს ზრდის რისკს, რომ მომავალში ჯანდაცვის სექტორი ნაკლებად მზად იქნება ახალი შოკების მისაღებად.

გარემოს დაცვის მიმართულებით ხარჯების მკვეთრი შემცირება (-1.4 პპ) განსაკუთრებით პრობლემურია, რადგან ეს სფერო პირდაპირ უკავშირდება მდგრად განვითარებასა და ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესს. დაბალი დაფინანსება

ნიშნავს, რომ ეკოლოგიური და კლიმატური გამოწვევები ნაკლებად არის პრიორიტეტიზებული სახელმწიფო პოლიტიკაში.

საერთო სახელმწიფო მომსახურების წილის შემცირება (-0.8 პპ) შეიძლება შეფასდეს როგორც ადმინისტრაციული ხარჯების ოპტიმიზაციის მცდელობა, თუმცა ამასთან ერთად ჩნდება კითხვა — ხომ არ ხდება მმართველობითი შესაძლებლობების ხარჯზე რესურსების გადანაწილება.

საბოლოო ჯამში, ბიუჯეტის სტრუქტურა მიუთითებს, რომ საქართველო კვლავ ინარჩუნებს სოციალურ-ორიენტირებულ ფისკალურ მოდელს, სადაც პრიორიტეტი ენიჭება მიმდინარე საჭიროებების დაფინანსებას. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მნიშვნელოვანია მოკლევადიანი სტაბილურობისთვის, არსებული განაწილება არ ქმნის საკმარის საფუძველს გრძელვადიანი ეკონომიკური ზრდისა და პროდუქტიულობის ზრდისთვის.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ანალიზი ცხადყოფს, რომ არსებული სტრუქტურა ვერ უზრუნველყოფს გრძელვადიანი ეკონომიკური ზრდის საფუძვლის შექმნას. მიუხედავად სოციალური ხარჯების ზრდისა, მათი მაღალი წილი (27%+) მიუთითებს რესურსების კონცენტრაციაზე მოხმარებით მიმართულებებში, რაც ამცირებს ინვესტიციების შესაძლებლობას პროდუქტიულ სექტორებში.

განსაკუთრებით პრობლემურია ჯანდაცვის (-3.9 პპ) და გარემოს დაცვის (-1.4 პპ) ხარჯების შემცირება, რაც მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ნაკლებ პრიორიტეტს ანიჭებს როგორც ადამიანურ კაპიტალს, ისე მდგრად განვითარებას. ეს ქმნის გრძელვადიან რისკებს როგორც ეკონომიკური, ასევე სოციალური სტაბილურობისთვის.

ამასთან, ეკონომიკური საქმიანობის ხარჯების ზრდა (+0.3 პპ) იმდენად მცირეა, რომ ვერ განიხილება როგორც რეალური განვითარების პოლიტიკის ინსტრუმენტი.

საბოლოოდ: ბიუჯეტის მიმდინარე სტრუქტურა უფრო რეაგირებს მიმდინარე საჭიროებებზე, ვიდრე ქმნის მომავალ ეკონომიკურ პოტენციალს.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ 2023-2024 წლების საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფუქციონალური სტრუქტურა მაღალი სტაბილურობით ხასიათდება წინა წლებთან შედარებით. მთავარ პოზიციას

ინარჩუნებს სოციალური დაცვა. ამასთან, აღინიშნება ეკონომიკური საქმიანობისა ზომიერი ზრდა, ხოლო საერთო სახელმწიფო მომსახურების წილის შემცირება მიუთითებს რესურსების ნაწილობრივ გადანაწილებაზე განვითარების მიმართულებით.

1.4 კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება და საბიუჯეტო ხარჯების განსაზღვრის ეკონომიკური საფუძვლები.

თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში სახელმწიფო რესურსების გამოყენების შეფასება სულ უფრო მეტად სცილდება ფინანსური ანგარიშგების სისწორის დადასტურების ფარგლებს და გადადის სახელმწიფო პოლიტიკის შედეგიანობის, ეფექტიანობისა და საზოგადოებრივი ღირებულების შეფასების სფეროში. ამ პროცესში კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება და საბიუჯეტო ხარჯების ეკონომიკური საფუძვლები იძენს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას, რადგან სწორედ ისინი ქმნის იმ ანალიტიკურ საფუძველს, რომელზეც უნდა დაეფუძნოს საჯარო სექტორის აუდიტი, განსაკუთრებით — ეფექტიანობის (performance) აუდიტი.

საჯარო აუდიტის თანამედროვე კონცეფცია ეფუძნება მიდგომას, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო რესურსები უნდა შეფასდეს არა მხოლოდ მათი ხარჯვის კანონიერებისა და სიზუსტის მიხედვით, არამედ იმითაც, თუ რამდენად უზრუნველყოფს ეს ხარჯვა საზოგადოებრივი მიზნების მიღწევას. შესაბამისად, კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება განიხილება როგორც სისტემური შეფასების ინსტრუმენტი, რომელიც აერთიანებს სხვადასხვა ინსტიტუციის ფინანსურ და პროგრამულ შედეგებს ერთიან ანალიზში.

კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება საჯარო აუდიტში - კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება წარმოადგენს საჯარო სექტორის ფინანსური ნაკადების ერთიან ანალიტიკურ სივრცეს, რომელიც აერთიანებს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების, ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ფინანსურ საქმიანობას. აუდიტის კონტექსტში მისი მნიშვნელობა განისაზღვრება იმით, რომ სახელმწიფო პოლიტიკის შედეგები, როგორც

წესი, არ ყალიბდება ერთ უწყებაში განხორციელებული ხარჯების შედეგად, არამედ წარმოადგენს სხვადასხვა ინსტიტუციური მოქმედების ერთობლივ შედეგს.

საჯარო აუდიტისთვის კონსოლიდირებული მონაცემების გამოყენება საშუალებას იძლევა:

- გამოვლინდეს რესურსების დუბლირება და ფუნქციური გადაფარვა;
- შეფასდეს სექტორული პოლიტიკის კოორდინაცია;
- დადგინდეს სისტემური არაეფექტიანობის მიზეზები;
- შეფასდეს საჯარო რესურსების განაწილების შესაბამისობა სტრატეგიულ მიზნებთან.

ამგვარად, კონსოლიდირებული დაფინანსება აუდიტისთვის წარმოადგენს არა ფინანსურ ანგარიშგებას, არამედ სისტემური ანალიზის ინსტრუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო მართვის ხარისხის შეფასებას.

საბიუჯეტო ხარჯების ეკონომიკური საფუძვლები როგორც აუდიტის შეფასების კრიტერიუმი საბიუჯეტო ხარჯების ეკონომიკური საფუძვლები საჯარო აუდიტში გამოიყენება შეფასების კრიტერიუმად. ეკონომიკური თეორიის მიხედვით, სახელმწიფო ხარჯები გამართლებულია მაშინ, როდესაც ისინი პასუხობს საზოგადოებრივ საჭიროებებს, ამცირებს ბაზრის ჩავარდნებს და ზრდის საზოგადოებრივ კეთილდღეობას. აუდიტის მიზანია სწორედ ამ ეკონომიკური დასაბუთების პრაქტიკული განხორციელების შეფასება.

ამ პროცესში აუდიტორი აფასებს:

- ხარჯვის მიზნის ეკონომიკურ რაციონალურობას;
- რესურსების გამოყენების ოპტიმალურობას;
- მიღწეული შედეგების შესაბამისობას დაგეგმილ მიზნებთან;
- ხარჯვის ალტერნატიული გზების არსებობას.

საჯარო აუდიტში ეკონომიკური საფუძვლები გარდაიქმნება შეფასების პრაქტიკულ ინსტრუმენტად, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროგრამული ბიუჯეტირების პირობებში, სადაც ხარჯების შეფასება უნდა ეფუძნებოდეს შედეგებს და არა მხოლოდ ფინანსურ მაჩვენებლებს.

პრინციპი და კონსოლიდირებული დაფინანსების აუდიტში ეფექტიანობის აუდიტის თეორიული საფუძველი დაკავშირებულია 3E პრინციპთან — ეკონომიურობასთან, ეფექტიანობასთან და შედეგიანობასთან. კონსოლიდირებული დაფინანსების პირობებში აღნიშნული პრინციპების შეფასება ხდება სისტემურ დონეზე.

- ეკონომიურობა გულისხმობს რესურსების შეძენას ოპტიმალურ ფასად და ზედმეტი დანახარჯების თავიდან აცილებას;
- ეფექტიანობა განსაზღვრავს რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის თანაფარდობას;
- შედეგიანობა აფასებს სახელმწიფო პროგრამების გავლენას საზოგადოებრივ მიზნებზე.

კონსოლიდირებული მონაცემების გარეშე შეუძლებელია ამ სამი კომპონენტის სრულყოფილი შეფასება, რადგან შედეგები ხშირად წარმოიშობა სხვადასხვა პროგრამისა და უწყების ერთობლივი მოქმედების შედეგად.

კონსოლიდირებული დაფინანსება და ეფექტიანობის აუდიტის ინსტიტუციური მნიშვნელობა საქართველოში - საქართველოს საჯარო სექტორის განვითარება ბოლო წლებში ხასიათდება პროგრამულ ბიუჯეტირებაზე გადასვლით და შედეგებზე ორიენტირებული მართვის პრინციპების დანერგვით. აღნიშნულ პირობებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფუნქცია მნიშვნელოვნად ფართოვდება და მოიცავს არა მხოლოდ ფინანსურ და შესაბამისობის აუდიტს, არამედ სახელმწიფო პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას.

კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება ამ პროცესში წარმოადგენს:

- სახელმწიფო პოლიტიკის რეალური შედეგების შეფასების საფუძველს;
- უწყებათაშორისი კოორდინაციის ანალიზის ინსტრუმენტს;
- საჯარო რესურსების გამოყენების სისტემური რისკების გამოვლენის საშუალებას.

საჯარო აუდიტის განვითარება საქართველოში სწორედ ამ მიმართულებით განაპირობებს აუდიტის როლის ტრანსფორმაციას — ფინანსური კონტროლიდან სახელმწიფო მართვის ხარისხის შეფასების ინსტრუმენტამდე.

საქართველოს მაგალითზე კონსოლიდირებული ბიუჯეტის ფარგლებში განვიხილოთ სოციალური დაცვის სისტემა. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს კოორდინირებით კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებში სოციალური დაცვის დაფინანსება სხვადასხვა დონეზე ხდება.

1. ცენტრალური ბიუჯეტი
2. სოციალური პროგრამები
3. მუნიციპალიტეტების სოციალური დახმარებები.

მაგალითისთვის მოვიყვანოთ პენსიების დაფინანსება:

პირველი ეტაპი- თანხა გამოიყოფასახელმწიფო ბიუჯეტიდან

მეორე ეტაპი - თანხა დაგაეცემა სოციალური დაცვის პროგრამებს (კატეგორიების გათვალისწინებით)

მესამე ეტაპი- ხდება პენსიის გაცემა მოქალაქეებზე.

რაც შეეხება ხარჯების ასახვას, აისახება:

- როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯი
- ასევე კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში, როგორც საჯარო სექტორის საერთო ვალდებულება

სახელმწიფო პენსიის ხარჯი ემსახურება სოციალური კეთილდღეობის შექმნას, რამდენადაც პენსია წარმოადგენს ასაკოვანი მოსახლეობის შემოსავალს. საპენსიო ხარჯის მიზანია - სიღარიბის შემცირება, ასაკოვანი მოსახლეობის ჯანმრთელობის შენარჩუნება. საპენსიო ხარჯისთვის სახელმწიფო რესურსებს იღებს გადასახადების ხარჯზე და ანაწილებს მას სხვადასხვა სოციალური ჯგუფებისთვის. აღნიშნულ ხარჯს ეწევა არა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლება, არამედ სხვადასხვა საჯარო პროგრამა და ზოგ შემთხვევაში ერთვება ადგილობრივი თვითმმართველობა. ამიტომაც წარმოადგენს კონსოლიდირებული ბიუჯეტის მთლიან სურათს.

პენსიების დაფინანსება საქართველოში წარმოადგენს კონსოლიდირებული ბიუჯეტის მნიშვნელოვან კომპონენტს, სადაც ცენტრალური ბიუჯეტი და სოციალური პროგრამები ერთობლივად უზრუნველყოფენ მოსახლეობის სოციალური დაცვის ფუნქციის შესრულებას. აღნიშნული ხარჯი ეფუძნება ეკონომიკურ პრინციპებს, როგორიცაა სოციალური კეთილდღეობის უზრუნველყოფა და რესურსების

გადანაწილება.საქართველოში საპენსიო ხარჯები წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის ერთ-ერთ ყველაზე მსხვილ კომპონენტს. 2023–2024 წლების მონაცემებით, სოციალური დაცვის ხარჯები მთლიან ბიუჯეტში შეადგენს დაახლოებით 26–27%-ს, ხოლო ამ მუხლში დომინანტურ წილს იკავებს ასაკობრივი პენსია. შეფასებებით, საპენსიო ხარჯები შეადგენს მთლიანი ბიუჯეტის დაახლოებით 18–20%-ს და სოციალური დაცვის ხარჯების 60–70%-ზე მეტს. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ხარჯების თითქმის ყოველი მეხუთე ლარი მიმართულია საპენსიო უზრუნველყოფაზე, რაც მიუთითებს რესურსების მაღალი კონცენტრაციისკენ ერთ მიმართულებაში. საპენსიო ხარჯების ზრდა პირდაპირ უკავშირდება როგორც პენსიის ოდენობის ზრდას, ისე მოსახლეობის დაბერების ტენდენციას, რაც ქმნის მუდმივად მზარდ ფისკალურ ვალდებულებას. აღნიშნული ტენდენცია ამცირებს ბიუჯეტის მოქნილობას და ზღუდავს რესურსების გადანაწილების შესაძლებლობას ისეთ მიმართულებებზე, როგორიცაა განათლება, ინოვაცია და ინფრასტრუქტურა.

საპენსიო ხარჯების ასეთი მასშტაბი ნიშნავს, რომ ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი წინასწარ არის „დაკავებული“, რაც ამცირებს სახელმწიფოს შესაძლებლობას, აქტიურად დააფინანსოს გრძელვადიანი განვითარების პრიორიტეტები.

დასკვნის სახით შეიძლება ვთქვათ, რომ კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება და საბიუჯეტო ხარჯების ეკონომიკური საფუძვლები საჯარო აუდიტის კონტექსტში წარმოადგენს არა ფინანსური მართვის ელემენტს, არამედ სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასების თეორიულ და პრაქტიკულ საფუძველს. მათი ინტეგრაცია აუდიტის პროცესში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რესურსების გამოყენების სისტემურ შეფასებას, რაც საბოლოოდ ხელს უწყობს საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის ზრდას.

თავი II. საბიუჯეტო ხარჯების ფორმირების თავისებურებები და სტრატეგიები საქართველოში

2.1 საბიუჯეტო ხარჯების სახეები, კლასიფიკაცია და ფორმირების თავისებურებები
საბიუჯეტო ხარჯები წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განხორციელებულ თანხებს სხვადასხვა საზოგადოებრივი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯებს აქვს კონკრეტული სახეები, კლასიფიკაცია და ფორმირების მექანიზმები, რაც განსაზღვრულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით.

საჯარო ფინანსები თანამედროვე სახელმწიფოს ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტია. ბიუჯეტის დაგეგმვა, შედგენა და შესრულება სახელმწიფოს სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობის საფუძველს წარმოადგენს. საბიუჯეტო ხარჯები სწორედ ის ინსტრუმენტია, რომლის საშუალებითაც მთავრობა ახორციელებს მიზნობრივ პოლიტიკას, აფინანსებს საზოგადოებრივ სერვისებს და უზრუნველყოფს მოქალაქეთა კეთილდღეობას. საქართველოს შემთხვევაში, საბიუჯეტო ხარჯების მართვის რეფორმები მნიშვნელოვანი ეტაპია დემოკრატიული მმართველობისა და ეფექტიანი სახელმწიფო ინსტიტუტების შექმნის პროცესში.

გარდა ამისა, ბიუჯეტის სწორი მენეჯმენტი მნიშვნელოვანია საერთაშორისო დონორებთან ურთიერთობისთვისაც, ვინაიდან მათთვის ერთ-ერთი მთავარი ინდიკატორია ქვეყნის ფისკალური სტაბილურობა და ბიუჯეტის ხარჯვის გამჭვირვალობა. (ქავთარაძე 2021)

სადისერტაციო ნაშრომის ამნაწილში განვიხილოთ საბიუჯეტო ხარჯების სახეები და კლასიფიკაცია -საბიუჯეტო ხარჯების სახეები მრავალფეროვანია და მათი ფორმირება დამოკიდებულია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მიზნებზე.

- მიმდინარე ხარჯები მოიცავს საჯარო მოხელეთა ხელფასებს, კომუნალურ ხარჯებს, ადმინისტრაციულ ხარჯებს, ასევე ყოველდღიური სერვისების ფინანსირებას. ისინი სახელმწიფოს სტაბილური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია.

- კაპიტალური ხარჯები უკავშირდება გრძელვადიან ინვესტიციებს – ინფრასტრუქტურის მშენებლობას, აღჭურვილობის შეძენას, ტექნოლოგიების განახლებას.

- ტრანსფერები – ფინანსური დახმარება სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებისთვის, სოციალური ჯგუფებისთვის (მაგ. პენსიონერები, დევნილები, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები).

- ვალის მომსახურება – პროცენტების გადახდა და სესხის ძირითადი თანხის დაფარვა, რაც საერთაშორისო რეიტინგზე და ფინანსურ სანდოობაზე პირდაპირ ზემოქმედებს.

ფუნქციური კლასიფიკაციის მიხედვით -ეს მოდელი მიჰყვება საერთაშორისო სტანდარტს (COFOG - მთავრობის ფუნქციების კლასიფიკაცია), რაც საშუალებას იძლევა ქვეყნის ბიუჯეტი შედარებად გახდეს სხვა სახელმწიფოებთან. იგი აერთიანებს ისეთ კატეგორიებს, როგორიცაა: საზოგადოებრივი წესრიგი, ჯანდაცვა, განათლება, გარემოს დაცვა და სხვა. (ქავთარაძე, 2022; Shah, 2007).

ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით ხარჯები განსხვავდება რესურსის ტიპის მიხედვით:

- პირდაპირი ხარჯები (მაგ. ხელფასები),
- არაპირდაპირი (მაგ. პროდუქციის სუბსიდირება),
- ასევე იურიდიულად გაწერილი კონტრაქტები და ფასების სტაბილიზაციის ღონისძიებები.

პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით ხარჯები განსაზღვრულია კონკრეტული პროგრამების და ქვეპროგრამების ფარგლებში, რასაც თან ახლავს მიზნობრივი შედეგები და შესრულების ინდიკატორები. მაგალითად, განათლების სამინისტრო აფინანსებს კონკრეტულ პროგრამებს – „სკოლების რეაბილიტაცია“, „სახელმძღვანელოების ბეჭდვა“, „სასკოლო ოლიმპიადები“ და სხვ. პროგრამული ბიუჯეტირების გამოწვევები ისევ რჩება მტკივნეულ საკითხად ბევრი მიმართულებით და ის საქართველოში ჯერ კიდევ სრულყოფის პროცესშია. პროგრამული ბიუჯეტირების სუსტი მხარეებია:

- ბევრ პროგრამას არ აქვს ზუსტად განსაზღვრული შედეგის ინდიკატორი;

- პროგრამების შეფასება ხშირად ფორმალურია;
- უწყებები ხშირად მიჰყვებიან წინა წლების ბიუჯეტურ გეგმებს და რეალური ანალიზი არ ტარდება.

პროგრამული ბიუჯეტის უკეთ მართვისთვის გამოიყენება სამოქალაქო ჩართულობა გამჭვირვალობის ზრდისთვის: საქართველოს პრაქტიკაში ბიუჯეტის პროექტი ხელმისაწვდომია, საჯაროა და იგზავნება პარლამენტში განხილვისათვის. ბოლო წლებში გაძლიერდა ბიუჯეტის მოქალაქეზე მორგებული ფორმატი („სამოქალაქო ბიუჯეტი“), რაც ხელს უწყობს ფართო საზოგადოებრივ ჩართულობას. თუმცა, პრობლემად რჩება ბიუჯეტის შედგენის პროცესში არასამთავრობო სექტორისა და მოქალაქეების რეალური მონაწილეობა. ეს უფრო ფორმალურ მხარეს ატარებს, რადგან ძალზე იშვიათია ასეთ შეხვედრებზე დასმული კრიტიკული კითხვები, და ამ კითხვებზე გაცემული ამომწურავი პასუხები. (ტალახაძე, 2021)

რაც შეეხება რეგიონული თანასწორობის საკითხი - ხარჯების განაწილების დროს ხშირად იკვეთება რეგიონებს შორის უთანასწორობა. ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი უფრო ძლიერია ფინანსურად, რაც დამოკიდებულია რეგიონის ეკონომიკურ პოტენციალსა და ცენტრალური ტრანსფერების მოცულობაზე. ეს კი თავის მხრივ, „ფისკალური თანასწორობის“ უკეთესი მექანიზმების შემუშავების აუცილებლობას წარმოქმნის. აქვე საინტერესო იქნება შედარებისთვის განვიხილოთ ბიუჯეტირების თავისებურებები სხვა ქვეყნების მაგალითზე.

განვიხილოთ შვედეთის პრაქტიკა- საბიუჯეტო სისტემა დაფუძნებულია 1990-იანი წლების კრიზისის შემდეგ შექმნილ დისციპლინირებულ მოდელზე - ფუნქციონირებს სამწლიანი ბიუჯეტირების მოდელი, სადაც ყველა ხარჯი წინასწარ გაწერილია 3 წლის ფარგლებში. მოქმედებს დამოუკიდებელი ფისკალური საბჭო, რომელიც აკვირდება მთავრობის საბიუჯეტო პოლიტიკას,

შვედეთი აღიარებულია როგორც ერთ-ერთი ყველაზე სტაბილური და დისციპლინირებული საბიუჯეტო სისტემის მქონე ქვეყანა. მისი ბიუჯეტირების მოდელი ეფუძნება ფისკალურ წესებს, გრძელვადიან დაგეგმვასა და შედეგებზე ორიენტირებულ მართვას.

1. **ფისკალური ჩარჩო** (Fiscal Policy Framework)- შვედეთში 1990-იანი წლების ფინანსური კრიზისის შემდეგ ჩამოყალიბდა მკაცრი ფისკალური წესები, რომლებიც დღესაც მოქმედებს:

- საბიუჯეტო ზედნადების (surplus) მიზანი – გრძელვადიან პერიოდში სახელმწიფო ბიუჯეტი უნდა იყოს ბალანსირებული ან მცირე პროფიციტით.
- ხარჯების ზღვარი (Expenditure Ceiling) – პარლამენტი წინასწარ ადგენს 3-წლიან ზედა ზღვარს ცენტრალური მთავრობის ხარჯებისთვის.
- მუნიციპალური ბალანსის მოთხოვნა – ადგილობრივი თვითმმართველობები ვალდებული არიან ბიუჯეტი დააბალანსონ.

2. **საშუალოვადიანი დაგეგმვა** - შვედეთი იყენებს საშუალოვადიან საბიუჯეტო ჩარჩოს (3-წლიანი ჰორიზონტი). ყოველწლიურად მთავრობა წარადგენს:

- ეკონომიკურ პროგნოზს
- შემოსავლებისა და ხარჯების განაწილებას
- პოლიტიკის პრიორიტეტებს

ამ მიდგომით თავიდან იცილებენ მოკლევადიან პოპულისტურ ხარჯებს და ინარჩუნებენ ფისკალურ მდგრადობას.

3. **პროგრამული და შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება** - შვედური მოდელი ეფუძნება:

- პროგრამულ კლასიფიკაციას
- მიზნებისა და ინდიკატორების განსაზღვრას
- შედეგების შეფასებას

სახელმწიფო უწყებებს ენიჭებათ შედარებით მაღალი ავტონომია, თუმცა მათ ევალებათ ანგარიშგება მიღწეულ შედეგებზე.

4. **პარლამენტის როლი** - შვედეთის პარლამენტი:

- ამტკიცებს ხარჯების საერთო ზღვარს
- განსაზღვრავს ბიუჯეტის 27 ძირითად სფეროს
- აკონტროლებს მთავრობის საქმიანობას

პარლამენტი ჯერ ამტკიცებს საერთო ჩარჩოს, შემდეგ კი – დეტალურ განაწილებას. ეს ამლიერებს ფისკალურ დისციპლინას.

5. აუდიტი და კონტროლი - Swedish National Audit Office

- ახორციელებს ფინანსურ და ეფექტიანობის აუდიტს
- დამოუკიდებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან
- ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე

შვედეთში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ღიაობასა და გამჭვირვალობას – ბიუჯეტთან დაკავშირებული ინფორმაცია საჯაროა.

ყოველივე ზემოთქმულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ შვედური მოდელის ძირითადი თავისებურებებია:

- ✓ მკაცრი ფისკალური წესები
- ✓ ხარჯების ზედა ზღვარი
- ✓ საშუალოვადიანი დაგეგმვა
- ✓ შედეგებზე ორიენტირებული მართვა
- ✓ ძლიერი საპარლამენტო კონტროლი
- ✓ დამოუკიდებელი უმაღლესი აუდიტი

აქედან გამომდინარე, შეიძლება გავაკეთოთ შემდეგი დასკვნები:

1. შვედეთში ხარჯების კონტროლი უფრო პრევენციული და სტრუქტურულია, საქართველოში – მეტწილად მაკროეკონომიკური შეზღუდვებით რეგულირებული.
2. ორივე ქვეყანა იყენებს საშუალოვადიან დაგეგმვას, თუმცა შვედეთში ის პოლიტიკურად უფრო სტაბილურია, საქართველოში – უფრო მოქნილი, მაგრამ ნაკლებად პროგნოზირებადი.
3. საქართველოში პროგრამული ფორმატი არსებობს, მაგრამ შინაარსობრივად შედეგზე ორიენტირება ნაკლებად გამოკვეთილია, ვიდრე შვედეთში.
4. შვედეთში პარლამენტის კონტროლი სტრუქტურულად უფრო მკაცრია; საქართველოში პროცესი უფრო პოლიტიკურად მოქნილია.
5. ორივე ქვეყანაში უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუტი დამოუკიდებელია, თუმცა შვედეთში აუდიტის შედეგებს უფრო ძლიერი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული რეაგირება მოსდევს.

რაც შეეხება ძირითადი განსხვავებების შეჯამებას, წარმოვადგენთ ცხრილის ხაზით:

ცხრილი #7. შვედეთისა და საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განმასხვავებელი ნიშნები

კრიტერიუმი	საქართველო	შვედეთი
ფისკალური დისციპლინა	მაკროინდიკატორზე დაფუძნებული	მკაცრი, სტრუქტურული
ხარჯების ზღვარი	დეფიციტისა და ვალის ლიმიტები	წინასწარ განსაზღვრული ნომინალური ჭერი
პროგრამული ბიუჯეტირება	ფორმალურად პროგრამული	შედეგზე რეალურად ორიენტირებული
ცვლილებები წლის განმავლობაში	ხშირი კორექტირებები	შეზღუდული
აუდიტის გავლენა	მზარდი, მაგრამ შეზღუდული	მაღალი

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ შვედეთის საბიუჯეტო მოდელი წარმოადგენს ინსტიტუციურად გამყარებულ, ფისკალურად კონსერვატიულ და შედეგზე ორიენტირებულ სისტემას, რომელიც პრიორიტეტად აყენებს გრძელვადიან მდგრადობასა და საჯარო რესურსების ეფექტიანობას.

საქართველოს მოდელი, მიუხედავად პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვისა და ფისკალური წესების არსებობისა, კვლავ განვითარების ეტაპზეა და საჭიროებს:

- ინდიკატორების რეალურ შედეგებთან კავშირს;
- ბიუჯეტის ცვლილებების შეზღუდვას;
- ეფექტიანობის აუდიტის რეკომენდაციების სისტემურ შესრულებას.

რაც შეეხება ესტონეთს - ესტონეთმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა ბიუჯეტის მართვა ციფრული ტექნოლოგიების დანერგვით. მთელი ბიუჯეტური ციკლი ელექტრონულ ფორმატშია - დაგეგმვა, მონიტორინგი, შეფასება. მოსახლეობას

შეუძლია ონლაინ რეჟიმში დააკვირდეს ბიუჯეტის ხარჯვას. ეს ზრდის გამჭვირვალობას და სანდოობის ხარისხს.

ესტონეთის ბიუჯეტირების მოდელი ითვლება ერთ-ერთ ყველაზე თანამედროვე და მოქნილ სისტემად ევროპაში. ის ეფუძნება შედეგებზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირებას (performance-based budgeting), ძლიერი ციფრული მართვის სისტემებს და ფისკალურ დისციპლინას. ძლიერი მხარეებიდან აღსანიშნავია:

1. შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება - ბიუჯეტის დაგეგმვა დაკავშირებულია სახელმწიფო პროგრამების შედეგებთან და ეფექტიანობასთან. ბიუჯეტი იგეგმება პროგრამებისა და პოლიტიკის მიზნების მიხედვით და არა მხოლოდ ხარჯების კლასიკური კატეგორიებით. თითოეულ პროგრამას აქვს მიზნები, ინდიკატორები და შედეგების შეფასების მექანიზმი. სახელმწიფო უწყებები პასუხისმგებელი არიან პროგრამების შედეგებზე.

2. საშუალოვადიანი ბიუჯეტური ჩარჩო - ესტონეთი იყენებს საშუალოვადიან ფინანსურ გეგმას (4-წლიანი ჩარჩო). წლიური ბიუჯეტი დაკავშირებულია მრავალწლიან სტრატეგიულ გეგმასთან, რაც ზრდის ფისკალურ სტაბილურობასა და პროგნოზირებადობას.

3. ფისკალური წესები და ბალანსის პრინციპი - ბიუჯეტური პოლიტიკა ეფუძნება მკაცრ ფისკალურ წესებს. სახელმწიფო ცდილობს სტრუქტურულად დაბალანსებული ბიუჯეტის შენარჩუნებას. ეკონომიკური ზრდის პერიოდში ხდება სარეზერვო ფონდების დაგროვება.

4. ციფრული ბიუჯეტირება და გამჭვირვალობა - საყოველთაოდ ცნობილია ელექტრონული მმართველობის სისტემის უპირატესობები - ბიუჯეტის დაგეგმვა და მონიტორინგი ხდება ციფრული პლატფორმების საშუალებით. მოქალაქეებს აქვთ ფართო წვდომა ბიუჯეტურ ინფორმაციაზე.

5. ძლიერი ფინანსური კონტროლი და აუდიტი - ბიუჯეტის შესრულებაზე ზედამხედველობას ახორციელებს Estonian National Audit Office. იგი ამოწმებს სახელმწიფო ხარჯების ეფექტიანობას, კანონიერებას და შედეგიანობას. აუდიტის დასკვნები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ბიუჯეტის გაუმჯობესებაში.

6. პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარება - ესტონეთის მოდელში პროგრამული ბიუჯეტირება დაკავშირებულია ეროვნულ სტრატეგიულ გეგმებთან. სამინისტროები ამზადებენ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს. ხარჯები პირდაპირ არის მიზნული საჯარო პოლიტიკის მიზნებზე.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ესტონეთის ბიუჯეტირების მოდელის წარმატება განპირობებულია: ბიუჯეტის დაგეგმვისას შედეგებზე ორიენტირებულობით, საშუალოვადიან ფინანსურ ჩარჩოს არსებობით, ციფრული მართვის პრაქტიკის შემოღებით და ძლიერი აუდიტის და ანგარიშვალდებულების სისტემას.

ესტონეთის ბიუჯეტირების მოდელს რამდენიმე მნიშვნელოვანი უპირატესობა აქვს საქართველოსთან შედარებით, განსაკუთრებით სახელმწიფო ფინანსების მართვის, ეფექტიანობისა და კონტროლის მიმართულებით.

საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტირება არსებობს, თუმცა ხშირად ინდიკატორები ფორმალურია და ნაკლებად გამოიყენება გადაწყვეტილებების მიღებისას. ხშირია სტრატეგიული დოკუმენტებისა და ბიუჯეტის პრიორიტეტების სუსტი კავშირი. სახელმწიფო სტრატეგიები, განვითარების გეგმები და ბიუჯეტი ერთმანეთთან ნაკლებადაა დაკავშირებული. საქართველოში დაბალია ფისკალური დისციპლინა - ბიუჯეტი დაბალანსებულია ბიუჯეტირების პრინციპით და სახელმწიფო ვალის მაღალი დონით. ეკონომიკური ზრდის პერიოდში, ესტონეთისგან განსხვავებით, არ იქმნება სარეზერვო ფონდები. საქართველოში ბიუჯეტი უფრო მეტად არის დამოკიდებული სესხებზე და დეფიციტზე.

რაც შეეხება ციფრულ ბიუჯეტირებას, ესტონეთში მიღწეულია მაღალი დონის ციფრული ბიუჯეტირება, ხოლო საქართველოში ციფრული ინსტრუმენტები არსებობს, მაგრამ ინტეგრაცია და ავტომატიზაცია შედარებით სუსტია.

7. ეფექტიანობის აუდიტის უფრო ძლიერი პრაქტიკა - ესტონეთში სახელმწიფო ხარჯების ეფექტიანობის კონტროლს ახორციელებს ეფექტიანობის აუდიტი, რომელიც აქტიურად აფასებს პროგრამების შედეგიანობას. აუდიტის რეკომენდაციები ხშირად რეალურად აისახება ბიუჯეტურ პოლიტიკაში. საქართველოში აღნიშნული

პრატიკა საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კომპეტენციაა, თუმცა პრაქტიკაში რეკომენდაციების შესრულება შედარებით ნაკლებად ეფექტიანია.

8. უფრო მაღალი ბიუჯეტური გამჭვირვალობა- ესტონეთი მსოფლიოში ერთ-ერთ ლიდერად ითვლება ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ინფორმირებულობის მიმართულებით. მოქალაქეებს აქვთ ფართო წვდომა ბიუჯეტის მონაცემებზე. საქართველოში პროგრესი არის (მაგ. სამოქალაქო ბიუჯეტირება), მაგრამ ინფორმაციის გამოყენება და საჯარო კონტროლი შედარებით ნაკლებად აქტიურია. საბოლოოდ კი შეიძლება აღინიშნოს, რომ ესტონეთის ბიუჯეტირების მოდელი საქართველოსთან შედარებით გამოირჩევა უფრო მაღალი შედეგებზე ორიენტაციით, სტრატეგიული დაგეგმვისა და ბიუჯეტირების ინტეგრაციით, ძლიერი ფისკალური დისციპლინით, ციფრული მართვის განვითარებული სისტემებითა და ეფექტიანობის აუდიტის მძლავრი პრაქტიკით, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო რესურსების უფრო ეფექტიან და გამჭვირვალე გამოყენებას.

საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტირება აქტიურად მიმდინარეობს, თუმცა მონიტორინგის სისტემა ჯერ კიდევ საჭიროებს დახვეწას. მიუხედავად სახელმწიფო აუდიტის საკმაოდ განვითარებული პრაქტიკისა, მისი გავლენა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე შეზღუდულია. დონორი ორგანიზაციები, როგორიცაა მსოფლიო ბანკი და IMF, რეკომენდაციას იძლევიან ხარჯვის უფრო ეფექტური სტრუქტურის დანერგვაზე. (OECD, 2023; PEFA Secretariat, 2022)

საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტირების ძირითადი გამოწვევებია: საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტირება ეტაპობრივად დაინერგა როგორც საბიუჯეტო რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება, რომლის მიზანია სახელმწიფო რესურსების უფრო შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვა, განაწილება და კონტროლი. ტრადიციული ხაზობრივი ბიუჯეტირებისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტირება ფოკუსირდება არა მხოლოდ ხარჯების ეკონომიკურ კლასიფიკაციაზე, არამედ კონკრეტულ მიზნებზე, შედეგებსა და ინდიკატორებზე.

აქედან გამომდინარე, საბიუჯეტო ხარჯების სწორი დაგეგმვა, მართვა და მონიტორინგი აუცილებელია საქართველოს მდგრადი განვითარებისა და დემოკრატიული სახელმწიფო ინსტიტუტების გაძლიერებისთვის. მიუხედავად

მიღწეული პროგრესისა, რჩება ისეთი გამოწვევები, როგორიცაა ხარჯების ეფექტიანობის გაზრდა, გამჭვირვალობის გაძლიერება, რეგიონული ბალანსის დაცვა და შედეგებზე დაფუძნებული პოლიტიკის უკეთესი დანერგვა.

საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება და პრაქტიკაში დანერგვა საქართველოსთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. ამისათვის საჭიროა როგორც ტექნიკური შესაძლებლობების, ასევე მმართველობითი კომპეტენციის გაუმჯობესება.

ცხრილი #8 განვითარებადი და განვითარებული ქვეყნების საბიუჯეტო დაგეგმვის პრაქტიკის ზოგიერთი პარამეტრის შედარება.

პარამეტრი	საქართველო	OECD ქვეყნები	განვითარებადი ქვეყნები
პროგრამული ბიუჯეტი	მოქმედებს, ვითარდება	სრულად დანერგილია	ეტაპობრივად დანერგილი
ხარჯების გამჭვირვალობა	მაღალი	ძალიან მაღალი	საშუალო ან დაბალი
დეცენტრალიზაცია	ნაწილობრივი	მაღალი	სუსტი ან პოლიტიკურად შეზღუდული
ფისკალური დისციპლინა	მოქმედებს წესები	მკაცრი კანონები	ხშირად არ სრულდება
მონიტორინგი და აუდიტი	არსებობს, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა	დამოუკიდებელი და ძლიერი	სუსტი ან ნაკლებად ეფექტიანი

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

საბიუჯეტო ხარჯების შეფასება და მონიტორინგი სახელმწიფო აუდიტის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს, რადგან იგი უზრუნველყოფს საჯარო რესურსების კანონიერ, მიზნობრივ და ეფექტიან გამოყენებას. ამით შესაძლებელია შეფასდეს

- საბიუჯეტო ხარჯების კანონიერება
- მიზნობრიობა
- ეფექტიანობა, ეკონომიურობა და შედეგიანობა (3E პრინციპი)
- ფინანსური ინფორმაციის სანდოობა

საბიუჯეტო ხარჯები წარმოადგენს უმაღლესი რისკის სფეროს, რადგან უკავშირდება საჯარო რესურსების გამოყენებას.

ჩვენი სადისერტაციო კვლევის ამ ნაწილში საინტერესო იქნება პოლონეთის, ერთერთი პოსტსაბჭოთა ქვეყნის პრაქტიკის განხილვა, რომელიც მნიშვნელოვანი წარმატებებით გამოირჩევა, მიმართულებით. პოლონეთს ახასიათებს შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება (Performance-Based Budgeting) - ბიუჯეტი აღარ

ეფუძნება მხოლოდ ხარჯებს, არამედ შედეგებსა და ინდიკატორებს (KPIs). უფრო განვითარებულია შედეგების მონიტორინგის სისტემა და პროგრამებს აქვს მკაფიო მიზნები და ინდიკატორები

მაღალ რანგში ავიდა რისკზე დაფუძნებული შიდა კონტროლი (Risk-Based FMC) ფინანსური მართვა აღარ არის მხოლოდ პროცედურების დაცვა — ის ეფუძნება რისკების იდენტიფიკაციას და მართვას.

პოლონეთის მართვის კონტროლის სისტემაში რისკ-მენეჯმენტი ორიენტირებულია ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობის ზრდაზე რისკების მართვაში.

აუდიტის გაძლიერების მიზნით გაიზარდა მისი ფუნქცია, და ის აღარ ამოწმებს მხოლოდ კანონიერებას, არამედ აფასებს: ეფექტიანობას, შედეგიანობას და რესურსების გამოყენების ხარისხს. შიდა აუდიტის მანდატი, შესაძლებლობები უფრო დიდია და ბოლო წლებში აქცენტი კეთდება სისტემურ ეფექტიანობაზე. საქართველოში კი ამ პრაქტიკას სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აქტიურად იყენებს, თუმცა რეკომენდაციების შესრულება ხშირად პრობლემაა.

პოლონეთი ასევე ერთერთი მოწინავეა ელექტრონული ბიუჯეტიტების ნაწილში, და რაც მთავარია, მნიშვნელოვან მონიტორინგს გადის ფინანსური მონაცემები. აქვს უფრო ინტეგრირებული ფინანსური IT სისტემები და მონაცემებზე დაფუძნებული მართვა. რაც შეეხება ფისკალურ ნაწილს - მიუჯეტირებისას მზნიშვნელოვანია ბიუჯეტის დეფიციტის და ვალის ლიმიტები და გამოიყენება საშუალოვადიანი დაგეგმვა (MTBF) შესაბამისობაშია ევროკავშირის ჩარჩოსთან და ქვეყანაში მოქმედებს მკაცრი ფისკალური დისციპლინა.

პოლონეთში შიდა აუდიტის როლი გაიზარდა და არა მხოლოდ „შემმოწმებელი“, არამედ არამედ მრჩეველი და რისკ-ანალიტიკოსი გახდა, საქართველოში კი შიდა აუდიტი ხშირად ფორმალურია და ბევრ უწყებაში დგას დამოუკიდებლობის პრობლემა ბიუჯეტირების ნაწილში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს მოწალაქეთა ჩართულობა,, ღია ბიუჯეტის პრაქტიკა და საჯარო ანგარიშვალდებულება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვა გადადის ფორმალური ბიუჯეტირების სისტემიდან შედეგებზე, რისკებზე და მონაცემებზე დაფუძნებულ მოდელზე. საქართველოსა და პოლონეთის შედარება აჩვენებს, რომ მიუხედავად ინსტიტუციური ჩარჩოების მსგავსებისა, პრაქტიკული განხორციელება კვლავ რჩება მთავარ გამოწვევად, განსაკუთრებით შიდა კონტროლის, შესრულებითი აუდიტისა და შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მიმართულებით.

სახელმწიფოს ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ გარემოზე მოწმედი მნიშვნელოვანი ფაქტორები განსაზღვრავს საბიუჯეტო ხარჯების თავისებურებებს. წარმოვადგენთ და განვიხილავთ აღნიშნულ ფაქტორებს და შევეცდებით ავხსნათ მოსალოდნელი ცვლილების სახე.

1. ეკონომიკური მდგომარეობა - ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ხარჯების კლასიფიკაციაზე. ეკონომიკური ზრდა იძლევა ხარჯების ზრდის შესაძლებლობას, ხოლო კრიზისები იწვევს ხარჯების შემცირებას, ან მათ გადანაწილებას პრიორიტეტების მიხედვით.
2. სახელმწიფო პოლიტიკა და პრიორიტეტები - პრიორიტეტებს ძირითადად განსაზღვრავს მთავრობა: (მაგალითად: განათლება, ჯანდაცვა, თავდაცვა) ანუ მთავრობა ირჩევს სფეროს, რომელის განვითარებაზეც დაიხარჯება შედარებით მეტი რესურსი.
3. სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო - ბიუჯეტის დაგეგმვა და ხარჯვა რეგულირდება შესაბამისი კანონმდებლობით, რომელიც განსაზღვრავს ხარჯების სტრუქტურასა და პროცედურებს.
4. სოციალური საჭიროებები - მოსახლეობის მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებები (სოციალური დახმარება, პენსიები, ჯანდაცვა) ზრდის სოციალური ხარჯების წილს ბიუჯეტში.
5. დემოგრაფიული ფაქტორები - მოსახლეობის რაოდენობა, ასაკობრივი სტრუქტურა (მაგალითად, ასაკოვანი მოსახლეობის ზრდა, ქვეყანაში შობადობის გაზრდილი მაჩვენებელი) ზრდის გარკვეული ტიპის ხარჯებს განსაკუთრებით სოციალურ სფეროში.

6. საგარეო ფაქტორები - საერთაშორისო ვალდებულებები, ვალი, გრანტები და დონორთა მხარდაჭერა მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ხარჯების მოცულობასა და სტრუქტურას.

7. ინფლაცია და ფასების დონე - ფასების ზრდა და ინფლაცია ავტომატურად ზრდის საბიუჯეტო ხარჯებს, განსაკუთრებით კი მიმდინარე ხარჯების ნაწილში (ხელფასები, შესყიდვები).

8. ფინანსური რესურსების მოცულობა - ბიუჯეტის შემოსავლები (გადასახადები და სხვა შემოსავლები) განსაზღვრავს ხარჯვითი ნაწილის შესაძლებლობებს. (ქავთარაძე, 2022).

ჩვენი სადისერტაციო ნაშრომის ამ ნაწილში შევეცადეთ წარმოგვედგინა საბიუჯეტო ხარჯების სახეები, კლასიფიკაცია და ფორმირების თავისებურებები ბათუმის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე, გაკეთებული გვაქვს შედარებითი ანალიზი ქ. თბილისისა და უფრო პატარა ბიუჯეტის მქონე ქობულეთის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე. აქ კარგად ჩანს ხარჯების თავისებურებები და პრიორიტეტულობა შემოსავლების სახეების მიხედვით. რამდენადაც საბიუჯეტო ხარჯები წარმოადგენს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფინანსურ ინსტრუმენტს, ამდენად მუნიციპალურ დონეზე, მათ შორის ბათუმში, საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურა და მართვა ადგილობრივი პოლიტიკის ეფექტიანობისა და მოსახლეობის კეთილდღეობის განმსაზღვრელია. განვიხილოთ ქ. ბათუმის მაგალითი - საბიუჯეტო ხარჯების სახეები და კლასიფიკაცია, განვიხილოთ მისი ფორმირების თავისებურებები. ბათუმის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ანალიზი აჩვენებს, რომ 2022–2024 წლებში, ხოლო 2025 წელს 9 თვის ჭრილში, საბიუჯეტო პრიორიტეტების ბირთვს წარმოადგენდა სამი ძირითადი მიმართულება: ინფრასტრუქტურა, სოციალური დაცვა და მუნიციპალური მომსახურებები.

პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებისას ყველაზე სწორი მიდგომაა ერთდროულად ოთხი კრიტერიუმის გამოყენება:

პირველი — ფინანსური შესრულება, ანუ რამდენად აითვისა პროგრამამ დაგეგმილი თანხა;

მეორე — შედეგიანობა, ანუ შექმნა თუ არა პროგრამამ ხელშესახები შედეგი;

მესამე — სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტი, ანუ რა ზეგავლენა მოახდინა ქალაქის მოსახლეობასა და ეკონომიკურ აქტივობაზე;

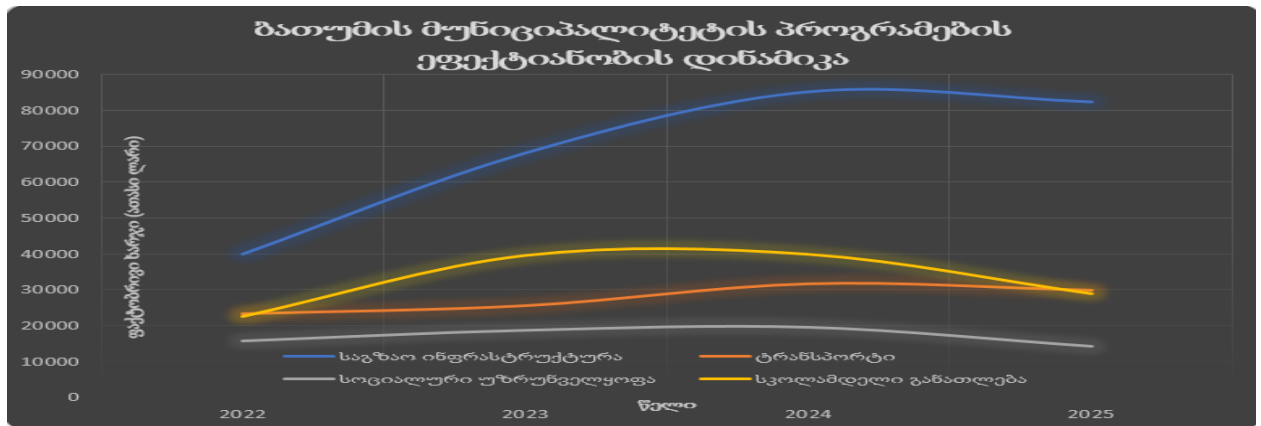
მეოთხე — სტაბილურობა დროში, ანუ რამდენად ინარჩუნებს პროგრამა მნიშვნელობას რამდენიმე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში.

შესრულების ანგარიშებიდან ჩანს, რომ ბათუმის ბიუჯეტში ყველაზე მსხვილი და შედარებით უფრო შედეგიანი ბლოკი არის ინფრასტრუქტურული პროგრამები. მაგალითად, საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე გაწეული ფაქტობრივი ხარჯი გაიზარდა 39,915.6 ათასი ლარიდან 2022 წელს 85,268.0 ათას ლარამდე 2024 წელს, ხოლო 2025 წლის 9 თვეში უკვე 82,421.6 ათასი ლარი დაიხარჯა. ეს მიუთითებს, რომ პროგრამა არა ერთჯერადი, არამედ მდგრადი პრიორიტეტია და ქალაქის განვითარების ცენტრალურ ღერძს ქმნის.

ანალოგიურად, სატრანსპორტო სისტემისა და სერვისის განვითარება გაიზარდა 23,364.6 ათასი ლარიდან (2022) 31,663.5 ათას ლარამდე (2024), ხოლო 2025 წლის 9 თვეში შესრულებამ მიაღწია 29,882.2 ათას ლარს. ეს ნიშნავს, რომ მუნიციპალიტეტი თანმიმდევრულად ზრდის რესურსს იმ სფეროში, რომელსაც აქვს როგორც ეკონომიკური, ისე სოციალური უკუგება — გადაადგილების ხელმისაწვდომობა, დროის დანახარჯის შემცირება და ტურისტული მიმზიდველობის ზრდა.

სოციალური პროგრამებიდან მაღალი მნიშვნელობით გამოირჩევა სოციალური უზრუნველყოფა. ფაქტობრივი ხარჯი იყო 15,788.5 ათასი ლარი 2022 წელს, 18,735.4 ათასი ლარი 2023 წელს, 19,560.7 ათასი ლარი 2024 წელს და 14,307.5 ათასი ლარი 2025 წლის 9 თვეში. ეს პროგრამა ეფექტიანია იმ თვალსაზრისით, რომ მიზნობრივი სოციალური მხარდაჭერა პირდაპირ უკავშირდება მოწყვლადი ჯგუფების დაცვას და სოციალური რისკების შერბილებას, თუმცა მას ნაკლებად აქვს ეკონომიკური მულტიპლიკატორის ისეთი ეფექტი, როგორიც ინფრასტრუქტურულ ინვესტიციებს. ასევე მაღალი მნიშვნელობა აქვს სკოლამდელ განათლებას, რომლის ფაქტობრივი დაფინანსება იყო 22,618.4 ათასი ლარი 2022 წელს, 39,590.4 ათასი ლარი 2023 წელს და 39,894.9 ათასი ლარი 2024 წელს; 2025 წლის 9 თვეში — 28,945.0 ათასი ლარი. ეს სფერო

ეფექტიანია გრძელვადიან პერსპექტივაში, რადგან ქმნის ადამიანური კაპიტალის საფუძველს, თუმცა მისი შედეგი ნაკლებად ჩანს მოკლევადიან ბიუჯეტურ პერიოდში.
დიაგრამა #11



წყარო: ბათუმის მერიის 2022-2025 წლიური ანგარიშები <https://batumi.gov.ge/budget>

ბათუმის ბიუჯეტის მონაცემებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ: მაღალი ეფექტიანობის პროგრამებია ის პროგრამები, რომლებიც ერთდროულად აჩვენებს მაღალ შესრულებას, განმეორებად დაფინანსებას და თვალსაჩინო ურბანულ/სოციალურ შედეგს. ამ ნიშნებით განსაკუთრებით გამოირჩევა:

- საგზაო ინფრასტრუქტურა
- სატრანსპორტო სერვისები
- დასუფთავება
- სოციალური უზრუნველყოფა
- სკოლამდელი განათლება

რაც შეეხება ბათუმის ბიუჯეტის ხარჯვითი სტრუქტურა აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტი აშკარად ორიენტირებულია ინფრასტრუქტურულ-ურბანულ განვითარებაზე. ამას ადასტურებს როგორც მთლიანი გადასახდელების დინამიკა, ასევე ცალკეული პროგრამების წილი.

ცხრილი #9. ბიუჯეტის ძირითადი მაჩვენებლები, 2025 წელი- წარმოდგენილია მხოლოდ 9 თვის მონაცემები.

წელი	დაზუსტებული შემოსულობები	ფაქტიური შემოსულობები /	დაზუსტებული გადასახდელების გეგმა	ფაქტიური გადასახდელები	გადასახდელების შესრულება

	ის გეგმა (ათ. ლარი)	შესრულება (ათ.ლარი)			
2022	266,189.4	266,134.2	293,999.2	246,557.3	83.9%
2023	308,727.2	343,456.8	361,377.2	337,641.2	93.4%
2024	401,724.7	446,941.6	460,224.7	412,598.0	89.6%
2025	471,783.0	342,195.6	564,689.3	312,071.1	55.3%

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

ეს ციფრები აჩვენებს ორ მთავარ ტენდენციას.

პირველი: ბიუჯეტის ზომა საგრძნობლად იზრდება.

მეორე: შემოსულობები 2023 და 2024 წლებში გეგმას აღემატება, მაგრამ ხარჯვითი ნაწილის შესრულება მაინც ჩამორჩება 100%-ს. ეს მიუთითებს, რომ პრობლემა ხშირად არა რესურსის მობილიზებაში, არამედ პროგრამების განხორციელებისა და პროექტების დროულ შესრულებაშია.

ცხრილი #10. პროგრამული ბიუჯეტის სტრუქტურა 2022-2025

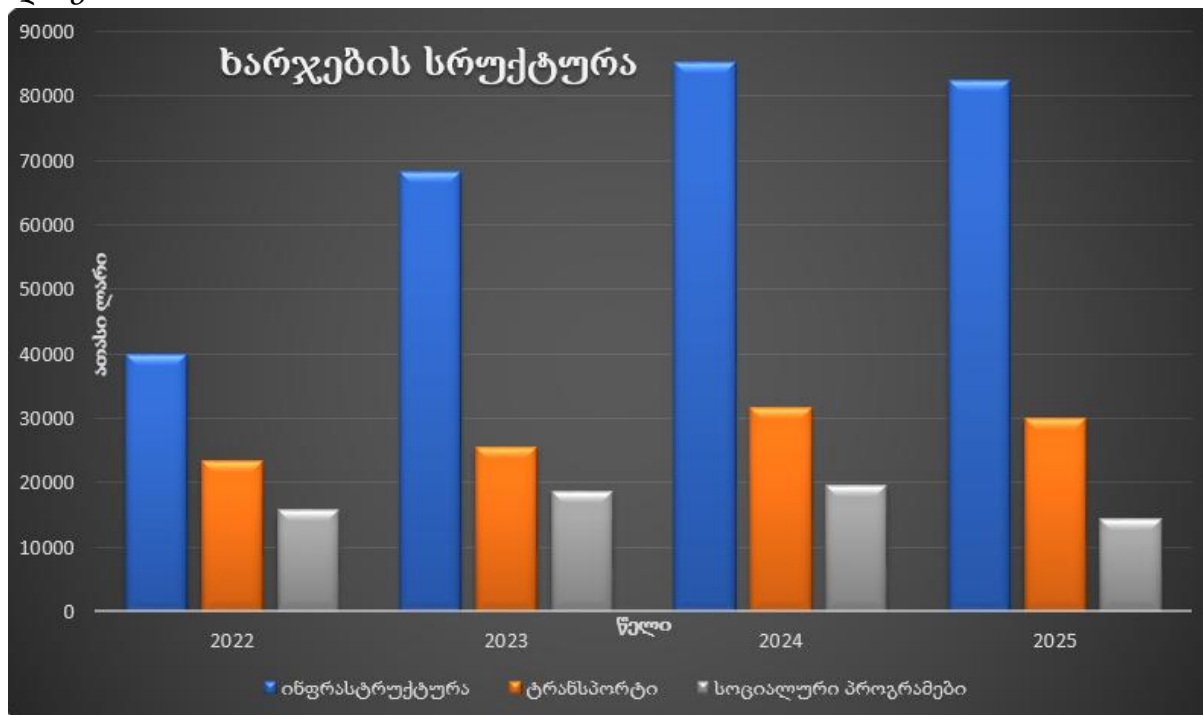
პროგრამა	2022	2023	2024	2025 (9 თვე)
საგზაო ინფრასტრუქტურა	39,915.6	68,181.2	85,268.0	82,421.6
ტრანსპორტი	23,364.6	25,611.5	31,663.5	29,882.2
ქალაქის დასუფთავება	23,216.8	16,099.7	18,310.4	16,435.1
ეკოლოგია/სარეკრეაციო ინფრასტრუქტურა	11,477.9	19,363.6	23,401.9	18,455.0
ჯანმრთელობა	5,496.6	6,837.4	8,492.4	7,094.7
სოციალური უზრუნველყოფა	15,788.5	18,735.4	19,560.7	14,307
სკოლამდელი განათლება	22,618.4	39,590.4	39,894.9	28,945.0

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ - მონაცემები, ბათუმის მერიის 2022-2025 წლიური ანგარიშები

ამ ცხრილიდან ჩანს, რომ ბათუმის ბიუჯეტში ხარჯვის სტრუქტურა ყველაზე მეტად გადაადგილდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, ტრანსპორტის, ეკოლოგიური ინფრასტრუქტურის და სკოლამდელი განათლების მიმართულებით.

ქ. ბათუმის ხარჯების სტრუქტურა 2022-2025

დიაგრამა #12



წყარო: ბათუმის მერის 2022-2025 წლიური ანგარიშები <https://batumi.gov.ge/budget>

თუ სტრუქტურულად გავაერთიანებთ პროგრამებს, მივიღებთ ასეთ სურათს:

- ინფრასტრუქტურა + ტრანსპორტი მთლიან ფაქტიურ გადასახდელებში შეადგენდა დაახლოებით, 25.7%-ს 2022 წელს, 27.8%-ს 2023 წელს, 28.3%-ს 2024 წელს, და უკვე 36.0%-ს 2025 წლის 9 თვეში.
- ჯანმრთელობა + სოციალური უზრუნველყოფა + სკოლამდელი განათლება შეადგენდა დაახლოებით 17.8%-ს 2022 წელს, 19.3%-ს 2023 წელს, 16.5%-ს 2024 წელს, და 16.2%-ს 2025 წლის 9 თვეში.

ეს ნიშნავს, რომ ბათუმის ბიუჯეტის პრიორიტეტული არქიტექტურა უფრო მეტად არის ურბანული/ინფრასტრუქტურული, ვიდრე წმინდა სოციალური.

პროგრამული ბიუჯეტი თეორიულად გულისხმობს, რომ თითოეული პროგრამა უნდა იყოს მიზნობრივი:

- მიზანზე,
- ქვეპროგრამებზე,
- მოსალოდნელ შედეგებზე,
- შესრულების ინდიკატორებზე,

- და გამოყენებული რესურსის მოცულობაზე.

ბათუმის მაგალითზე ჩანს, რომ პროგრამული ბიუჯეტების ფორმალური ჩარჩო ფუნქციონირებს: პროგრამები და ქვეპროგრამები მკაფიოდ არის გამოყოფილი, წარდგენილია წლიური და კვარტალური შესრულების ანგარიშები, გამოიყოფა ფუნქციური მიმართულებები და ფინანსური მაჩვენებლები.

მაგრამ პრაქტიკული შეფასება აჩვენებს ორ სხვადასხვა სურათს.

ფორმალური დონე:

- არსებობს პროგრამების კლასიფიკაცია;
- არსებობს შესრულების პერიოდული ანგარიშგება;
- შესაძლებელია ფუნქციურ და პროგრამულ ჭრილში ხარჯების დანახვა.

შინაარსობრივი დონე:

- ყველა პროგრამაზე შედეგის ინდიკატორი ერთნაირად გამჭვირვალე არ არის;
- ფინანსური შესრულება ხშირად უფრო მკაფიოდაა ნაჩვენები, ვიდრე რეალური სოციალური ან ეკონომიკური შედეგი;
- კაპიტალურ პროგრამებში შესრულების შეფერხება ამცირებს პროგრამული ბიუჯეტის ეფექტიანობას.

ბათუმის შემთხვევაში პროგრამული ბიუჯეტის ძლიერი მხარეა ის, რომ იგი აშკარად აძლევს მუნიციპალიტეტს საშუალებას გამოყოს პრიორიტეტები — გზები, ტრანსპორტი, ეკოლოგია, სოციალური დაცვა, სკოლამდელი განათლება.

სუსტი მხარე კი ისაა, რომ ყველა პროგრამის ეფექტიანობა ვერ იზომება მხოლოდ თანხის ათვისებით.

მაგალითად, თუ საგზაო ინფრასტრუქტურის პროგრამა 94%-ით არის შესრულებული, ეს ფინანსურად კარგი მაჩვენებელია; მაგრამ პროგრამული ბიუჯეტის ლოგიკით დამატებით უნდა ვიცოდეთ:

- რამდენი ქუჩა/კმ რეაბილიტირდა,
- რამდენად შემცირდა მოძრაობის შეფერხება,
- გაიზარდა თუ არა სატრანსპორტო უსაფრთხოება,
- გაიზარდა თუ არა ეკონომიკური აქტივობა შესაბამის ზონებში.

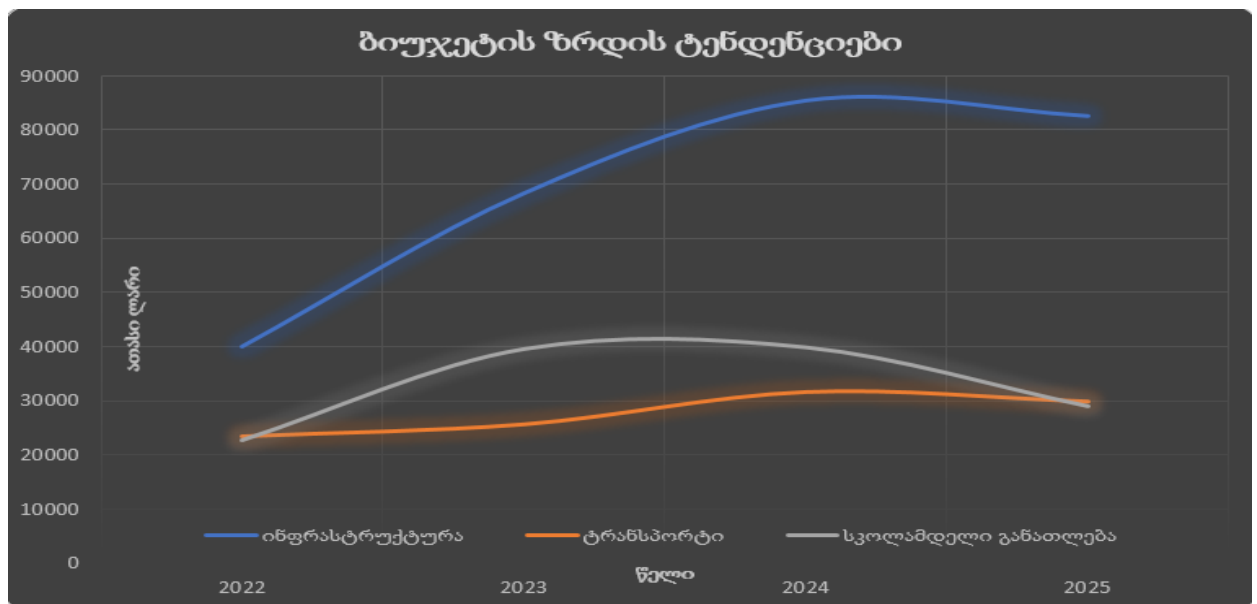
სწორედ ამგვარი შედეგზე ორიენტირებული შეფასებაა პროგრამული ბიუჯეტების რეალური დანიშნულება.

2022-დან 2024 წლამდე ზრდა განსაკუთრებით მაღალი იყო შემდეგ პროგრამებში:

- საგზაო ინფრასტრუქტურა: +113.6%
- ეკოლოგია/სარეკრეაციო ინფრასტრუქტურა: +103.9%
- სკოლამდელი განათლება: +76.4%
- კულტურული ღონისძიებები: +60.9%
- ჯანმრთელობა: +54.5%
- ქალაქის დასუფთავება: +49.9%
- ტრანსპორტი: +35.5%
- სოციალური უზრუნველყოფა: +23.9%

ეს ნიშნავს, რომ ბათუმის მუნიციპალიტეტმა ხარჯვითი პრიორიტეტები გადაანაწილა არა თანაბრად, არამედ განსაკუთრებით იმ მიმართულებებით, რომლებიც უკავშირდება ქალაქის სწრაფ ურბანულ ზრდას.

დიაგრამა #13



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

2025 წლის 9 თვის ანგარიშში ცალკეული პროგრამების შესრულების მაჩვენებლები უკვე კარგად აჩვენებს განსხვავებას წარმატებულ და პრობლემურ მიმართულებებს შორის.

მაღალი შესრულების პროგრამები (2025, 9 თვე):

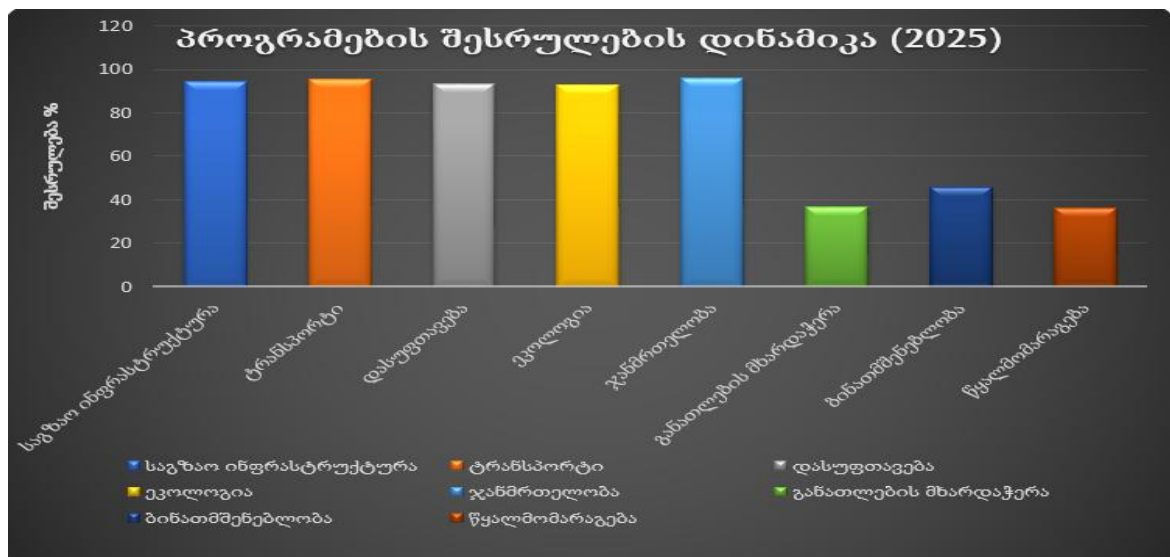
- საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარება — 94.4%
- სატრანსპორტო სისტემისა და სერვისის განვითარება — 95.3%
- ქალაქის დასუფთავების მომსახურების განვითარება — 93.6%
- ეკოლოგიური მდგომარეობისა და სარეკრეაციო ინფრასტრუქტურის განვითარება — 93.0%
- ჯანმრთელობის დაცვა — 96.0%
- კულტურული ღონისძიებები და ფესტივალები — 94.2%

დაბალი შესრულების პროგრამები (2025, 9 თვე):

- ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა და მართვა — 40.7%
- ქალაქის კეთილმოწყობა — 44.4%
- პროფესიული განვითარებისა და უმაღლესი განათლების ხელშეწყობა — 36.8%
- ბინათმშენებლობა — 45.7%
- საბინაო-კომუნალური მეურნეობა ჯამურად — 50.2%

აქედან ჩანს, რომ ბათუმის ბიუჯეტის პრობლემა არ არის ყველა მიმართულებით ერთნაირი: ოპერაციული და მიმდინარე სერვისები შედარებით კარგად სრულდება, ხოლო კაპიტალური, საპროექტო და კომპლექსური სამშენებლო/კომუნალური მიმართულებები უფრო ხშირად ჩამორჩება გეგმას.

დიაგრამა #14



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ, მონაცემები- საქართველოს კანონი საბიუჯეტო პროცესის შესახებ.

ჩვენი შეფასებით, ბათუმის მუნიციპალიტეტის მონაცემებზე დაყრდნობით, ყველაზე ეფექტიან პროგრამებად შეიძლება ჩაითვალოს საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარება

ეს პროგრამა ერთდროულად აკმაყოფილებს ოთხივე კრიტერიუმს:

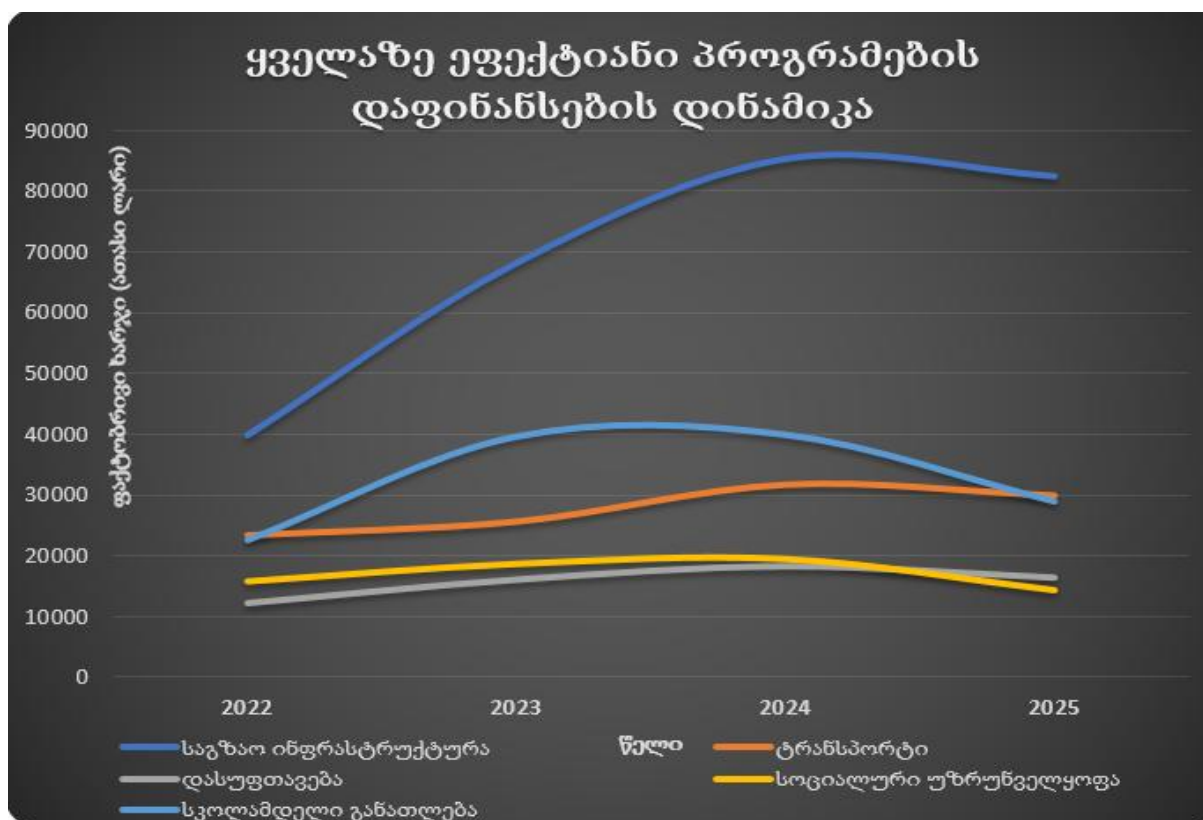
- მაღალი და მზარდი დაფინანსება,
- მაღალი შესრულება,
- მაღალი ეკონომიკური გავლენა,
- ურბანული ეფექტის აშკარა ხილვადობა.

2025 წლის 9 თვეში მისი შესრულება იყო 94.4%, ხოლო ფაქტიურად უკვე დახარჯულია 82,421.6 ათასი ლარი. სატრანსპორტო სისტემისა და სერვისების განვითარების პროგრამა აჩვენებს სტაბილურ ზრდას და მაღალ შესრულებას (95.3% 2025 წლის 9 თვეში). ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ბათუმის მსგავსი ტურისტული და სეზონურად გადატვირთული ქალაქისთვის.

ქალაქის დასუფთავების სამსახურის განვითარების პროგრამა მაღალი შესრულების მქონეა (93.6% 2025 წლის 9 თვეში) და აქვს მაღალი ყოველდღიური სოციალური ეფექტი. მისი დაფინანსება გაიზარდა 12,216.8 ათასი ლარიდან (2022) 18,310.4 ათას ლარამდე (2024).

სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამის შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ ეკონომიკური უკუგება პირდაპირი არ არის, სოციალური ეფექტი მაღალია. ეს პროგრამა იცავს მოწყვლად ჯგუფებს და ამცირებს სოციალური რისკების გაღრმავებას. სკოლამდელი განათლების პროგრამა გრძელვადიანი ეფექტიანობის თვალსაზრისით ეს ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი პროგრამაა, რადგან ქმნის ადამიანური კაპიტალის საფუძველს და ამავდროულად ეხმარება დასაქმებულ ოჯახებს.

დიაგრამა #15



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ, მონაცემები - საქართველოს კანონი საბიუჯეტო პროცესის შესახებ.

აქ მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ სიზუსტე, რომ არაეფექტიანობა არ ნიშნავს აუცილებლად „ცუდ“ პროგრამას. ბევრ შემთხვევაში ეს ნიშნავს დაბალ შესრულებას, დაგვიანებულ განხორციელებას ან შედეგის სუსტ გაზომვას.

2025 წლის 9 თვის მონაცემებზე დაყრდნობით ყველაზე პრობლემურ მიმართულებად ჩანს ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა და მართვა - 40.7% თუ პროგრამა, რომელიც უნდა უზრუნველყოს პროექტების სწორად დაგეგმვა და მართვა, თავადვე დაბალი შესრულების მქონეა, ეს უკვე სისტემურ პრობლემაზე მიუთითებს.

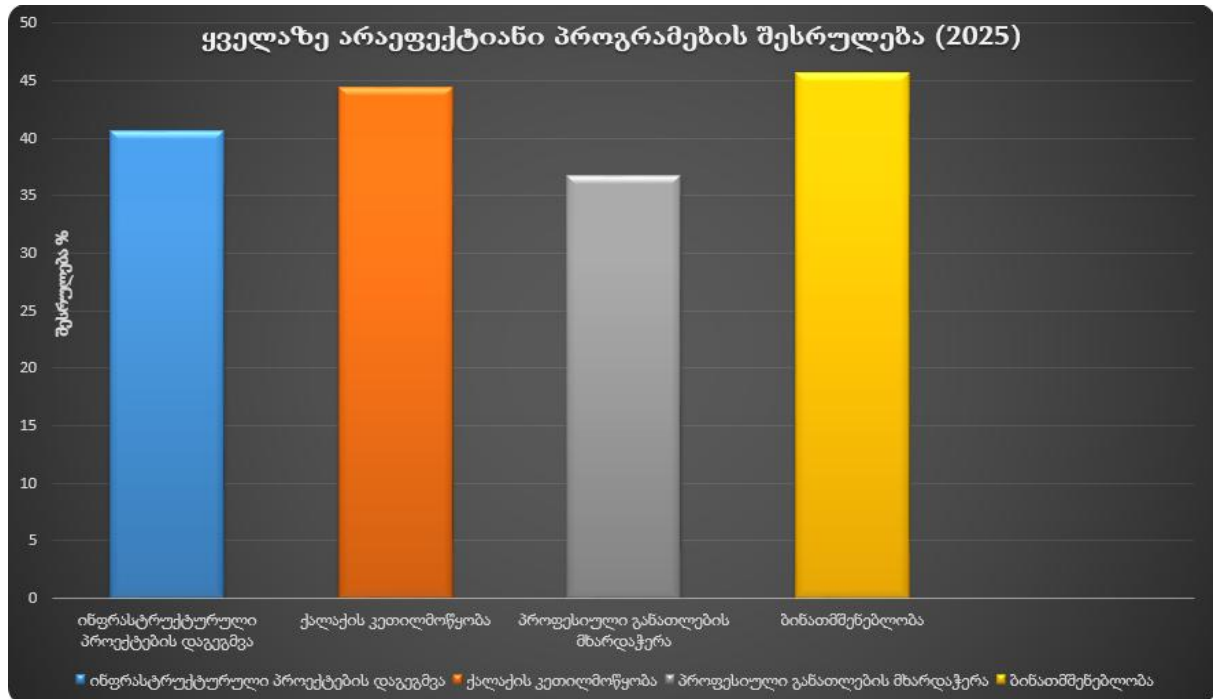
ქალაქის კეთილმოწყობა - 44.4% - დაბალი ათვისება ნიშნავს, რომ წლის განმავლობაში დაგეგმილი ურბანული სამუშაოების ნაწილი ვერ განხორციელდა დროულად.

პროფესიული განვითარების ადა უმაღლესი განათლების ხელშეწყობა - 36.8%

ეს პროგრამა მცირე მოცულობისაა, მაგრამ შესრულება ძალიან დაბალია. ასეთ პროგრამებში ხშირია დაგეგმვისა და ადმინისტრირების დისბალანსი.

ბინათმშენებლობა-45.7% ამ ტიპის პროგრამები ხშირად რთულია ტექნიკური, იურიდიული და ადმინისტრაციული მიზეზებით, მაგრამ დაბალი შესრულება მაინც ამცირებს საერთო საბიუჯეტო ეფექტიანობას.

დიაგრამა #16



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ, მონაცემები- საქართველოს კანონი საბიუჯეტო პროცესის შესახებ.

ბათუმის მუნიციპალიტეტის მონაცემებზე დაყრდნობით ბიუჯეტის შეუსრულებლობის მიზეზები შეიძლება დაიყოს ხუთ ჯგუფად.

1. ტექნიკური პროექტების სირთულე - ინფრასტრუქტურული და კომუნალური პროექტები ხშირად მოითხოვს მრავალსაფეხურიან დაგეგმვას, ექსპერტიზას, საპროექტო დოკუმენტაციას, ტენდერს და კონტრაქტის შესრულებას. სწორედ ამიტომ ამ მიმართულებებში დაბალი შესრულება უფრო ხშირია.
2. ტენდერებისა და შესყიდვების გაჭიანურება დაბალი შესრულების მქონე პროგრამების პროფილი აჩვენებს, რომ პრობლემა ხშირად არის არა თანხის არარსებობა, არამედ შესყიდვისა და კონტრაქტირების პროცესში.
3. სეზონურობა ბათუმში ბევრი ინფრასტრუქტურული სამუშაო სეზონურად არის მიბმული. ეს ნიშნავს, რომ წლის პირველ ნახევარში დაგვიანება ავტომატურად ამცირებს წლის ბოლოს შესრულების შესაძლებლობას.

4. გადაჭარბებული დაგეგმვა ზოგიერთ პროგრამაში გეგმა, სავარაუდოდ, რეალურ ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებზე მაღალია. ასეთ შემთხვევაში ბიუჯეტი ფორმალურად პრიორიტეტს აჩვენებს, მაგრამ შესრულება ვერ მიჰყვება.

5. შედეგის სუსტი ინსტიტუციური მონიტორინგი თუ პროგრამის ინდიკატორები არ არის კარგად გაწერილი, დაბალი შესრულება დროულად არ ჩანს და კორექტირებაც გვიან ხდება.

საბიუჯეტო შესრულების კოეფიციენტის მიხედვით:

შესრულების კოეფიციენტი = ფაქტიური ხარჯი / დაზუსტებული გეგმა

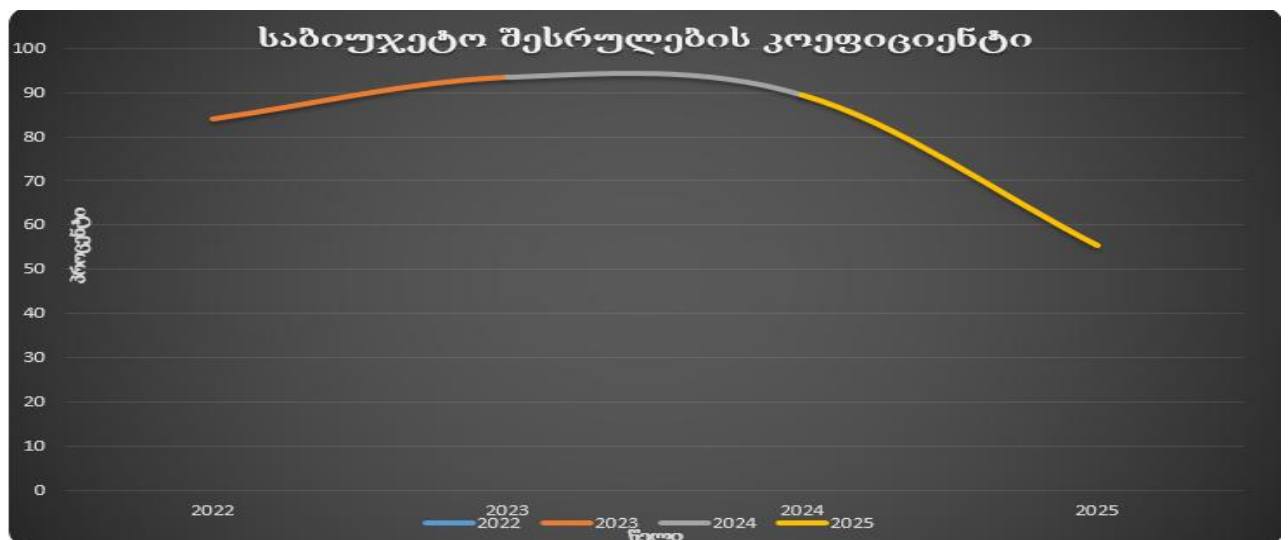
ამ მოდელით:

- 90%-ზე მეტი — მაღალი შესრულება
- 75–90% — საშუალო შესრულება
- 75%-ზე ნაკლები — დაბალი შესრულება

ამ კლასიფიკაციით 2025 წლის 9 თვის ბათუმის ბიუჯეტში:

- გზები, ტრანსპორტი, ჯანმრთელობა, დასუფთავება — მაღალი შესრულება;
- სოციალური დაცვა, განათლება, სპორტის ნაწილი — საშუალო;
- ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა, კეთილმოწყობა,— დაბალი.

დიაგრამა #17



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ, მონაცემები- საქართველოს კანონი საბიუჯეტო პროცესის შესახებ.

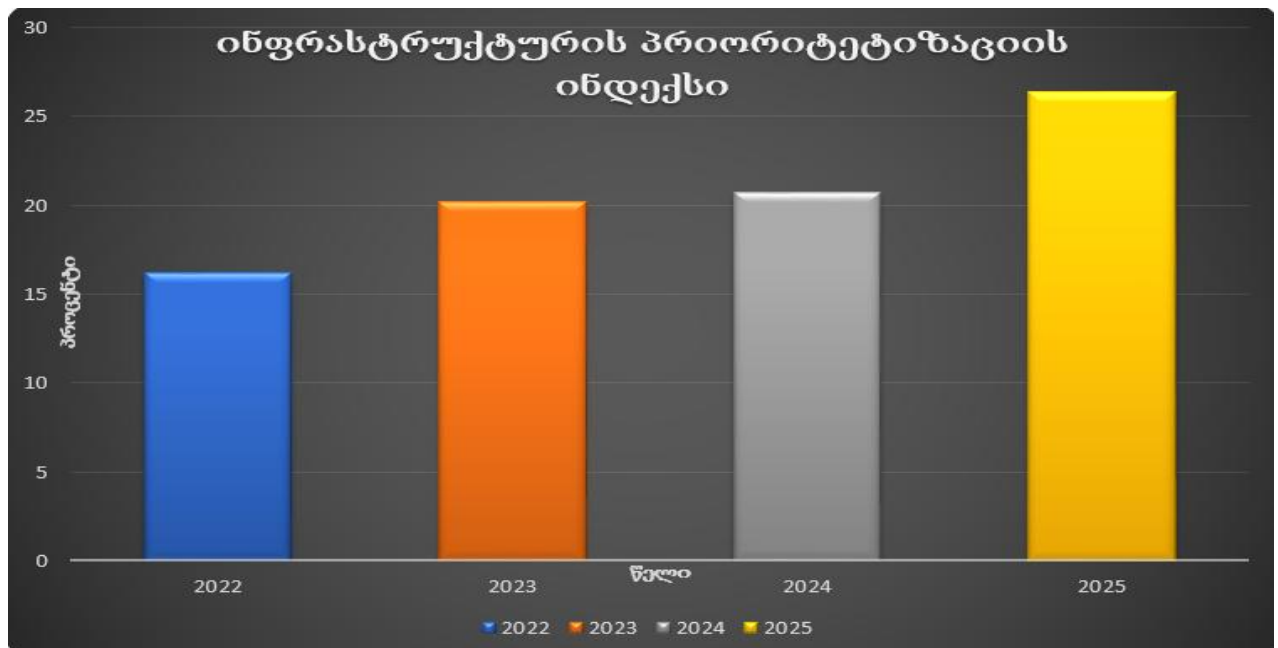
პრიორიტეტიზაციის ინდექსის ფორმულის მიხედვით:

პროგრამის წილი = პროგრამის ფაქტიური ხარჯი / მთლიანი ფაქტიური გადასახდელები

- საგზაო ინფრასტრუქტურის წილი მთლიან გადასახდელებში იყო
16.2% (2022),
20.2% (2023),
20.7% (2024),
26.4% (2025, 9 თვე).

ეს მიუთითებს, რომ ბათუმის ბიუჯეტი სულ უფრო მეტად ხდება ინფრასტრუქტურულად კონცენტრირებული.

დიაგრამა#18



წყარო: ბათუმის მერიის 2022-2025 წლიური ანგარიშები <https://batumi.gov.ge/budget>

სოციალურ-ინფრასტრუქტურული ბალანსის მოდელის მიხედვით:

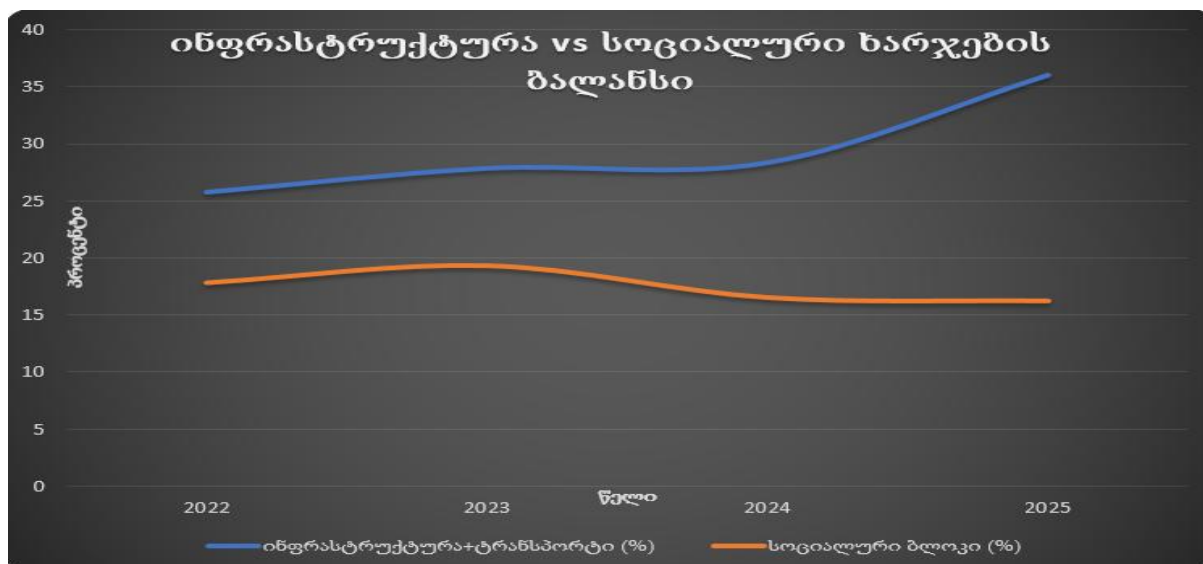
ინფრასტრუქტურა + ტრანსპორტი / (ჯანმრთელობა + სოციალური უზრუნველყოფა + სკოლამდელი განათლება) თუ ეს თანაფარდობა იზრდება, ეს ნიშნავს, რომ ბიუჯეტი უფრო მეტად ქალაქის მატერიალურ ინფრასტრუქტურას ანიჭებს უპირატესობას, ვიდრე სოციალურ კაპიტალს.

ბათუმში ეს თანაფარდობა გაიზარდა დაახლოებით:

- 1.44 (2022)

- 1.44 (2023)
- 1.72 (2024)
- 2.23 (2025, 9 თვე)

დიაგრამა #19



წყარო: ბათუმის მერიის 2022-2025 წლიური ანგარიშები <https://batumi.gov.ge/budget>

ეს უკვე აჩვენებს, რომ 2024–2025 წლებში მუნიციპალიტეტი გაცილებით ძლიერად არის გადართული ინფრასტრუქტურულ გაძლიერებაზე.

აქვე შედარებისთვის გვინდა წარმოგიდგინოთ 2022-2025 წლების ქ. თბილისის, ქ. ბათუმისა და ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტების დინამიკა და თავისებურებები, მათი გამომწვევი ფაქტორებით.

ცხრილი #11. ქ. თბილისის, ქ. ბათუმისა და ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტები 2022-2025 წლები (მლნ. ლარი)

წელი	ქ. თბილისის ბიუჯეტი	ქ. ბათუმის ბიუჯეტი	ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი
2022	1,5	300	55
2023	1,6	330	60
2024	1,76	382	75
2025	2,55	430	90

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ - ბათუმის მუნიციპალიტეტების წლიური ანგარიშები

„ქობულეთის მუნიციპალიტეტის 2025 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“ ; „ქ. ბათუმის 2025 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“; ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2025 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“

ცხრილიდან ჩანს, რომ ქ. თბილისის ბიუჯეტი სტაბილურად მზარდია, ასევე ფიქსირდება ზრდა ბათუმშიც, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ინფრასტრუქტურის ნაწილში ზედა. ზრდა აღინიშნება ქობულეთშიც მუნიციპალიტეტშიც, თუმცა მცირე ზრდა და ქობულეთი მაინც რჩება მცირე ბიუჯეტის მუნიციპალიტეტად. თუ ფუნქციურ ცვლილებებს გადავხედავთ სამივე მაგალითზე, ვნახავთ, რომ ქ. თბილისი მაგალითზე 2022-2023 პოსტანდემიური პერიოდი ბიუჯეტის დიდი ზრდით არ გამოირჩევა სხვა წლებთან შედარებით, სამაგიეროდ 2024-2025 წლებში მნიშვნელოვანი ზრდა ფიქსირდება ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროგრამების ნაწილში. ბათუმში ასეთი ზრდა ფიქსირდება ინფრასტრუქტურულ ნაწილში (ტურიზმზე ორიენტირებული კაპიტალური ხარჯები) 2022-2023 წლებში და 2024 წლებში ინფრასტრუქტურასთან ერთად იზრდება ხარჯები განათლებისა და ეკოლოგია და გარემოს მიმართულებით. რაც შეეხება ქობულეთის მუნიციპალიტეტს, 2022-2025 წლები განმავლობაში ხარჯების სტრუქტურა მნიშვნელოვნად არ იცვლება და მაღალია მიმდინარე ხარჯი და შედარებით მცირე კაპიტალური პროექტები:

- თბილისი- ხასიათდება ინვესტიციების ზრდით (მეტრო, გზები, ურბანული პროექტები)
- ბათუმი - ინფრასტრუქტურის ინტენსიური განვითარება
- ქობულეთი - რესურსების დიდი წილი იხარჯება ადმინისტრირებაზე.

შემოსავლების დინამიკის მიხედვით თბილისს ახასიათებს მაღალი საკუთარი შემოსავლები და ის შეიძლება განხილული იქნას როგორც ეროვნული ეკონომიკური ცენტრი, მხოლოდ 2025 წელს დაახლოებით 580 მლნ ლარის ტრანსფერი აქვს მიღებული, რაც გამოარჩევს თბილისს, როგორც მაღალი ფინანსური ავტონომიის მქონეს.

ბათუმს ახასიათებს შერეული მოდელი, რაც გულისხმობს ტრანსფერის და საკუთარი შემოსავლების არსებობას. ის შეიძლება განხილული იქნას როგორც ეკონომიკური ცენტრი.

ქობულეთი, როგორც ადგილობრივი საკურორტო ზონა, გამოირჩევა საკუთარი დაბალი შემოსავლებითა და ტრანსფერზე მაღალი დამოკიდებულებით.

მიუხედავად იმისა, რომ განხილული სამივე მაგალითის შემთხვევაში ბიუჯეტი იზრდება, იზრდება კონკრეტული მიმართულებების ხარჯი თავისებურებებიდან გამომდინარე, საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობას მაინც განსაზღვრავს ბიუჯეტის შესრულებისა და კონტროლის მექანიზმების მუშაობა.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ის, რაც ნათლად წარმოაჩენს სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტის ძირითადი პოლიტიკის ფინანსურ გამოხატულებას, არის საბიუჯეტო ხარჯი. შესაბამისად აუდიტი შეისწავლის არა მხოლოდ ფორმალურ შემოწმებასა და კანონიერებას, არამედ მიზნობრიობასა და შედეგიანობას. მუნიციპალურ დონეზე მნიშვნელოვანია პროგრამული მიდგომის ეფექტიანი გამოყენება, რადგან იგი უზრუნველყოფს ხარჯების დაკავშირებას კონკრეტულ მიზნებთან და შედეგებთან. პრიორიტეტები გამოვლინდება ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში და აისახება აუდიტის საგანზე, რამდენადაც აუდიტმა უნდა დაადგინოს ფაქტობრივი ხარჯვის შესაბამისობა დაგეგმილ მიმართულებებთან, მიღწეულ შედეგებთან.

საჯარო ფინანსების კონტროლს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური შესაბამისობის ადა ეფექტიანობის აუდიტის გზით. აღნიშნული მიმართულებები ქმნის კომპლექსურ შეფასებით სისტემას, რომელიც გამოვლენს ფორმალურ დარღვევებსა და სისტემური ხასიათის პრობლემებს.

როგორც კვლევის შედეგები გვიჩვენებს, პრიორიტეტებზე ორიენტირებული დაგეგმვა მუნიციპალური ბიუჯეტების ფორმირებაში უმნიშვნელოვანესია. შეფასების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ხშირია პრიორიტეტების რეალურ საჭიროებებთან შესაბამისობაში აცდენა. ეს განსაკუთრებით მტკივნეულია ტრანსფერებზე დამოკიდებულ მუნიციპალიტეტებში. სამწუხაროდ, მიუხედავად შეფასებისა და კონტროლისა მაინც რჩება გამოწვევები რესურსების ოპტიმალურ განაწილებისა და

კაპიტალური ინვესტიციების დაბალანსების კუთხით. რაც უფრო დიდია საბიუჯეტო ხარჯების მოცულობა (მაგ: თბილისი), პროგრამების მრავალფეროვნება და ადმინისტრაციული სტრუქტურა, მით უფრო იზრდება ხარჯების ეფექტიანობის მართვის სირთულე.

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ საბიუჯეტო ხარჯების კლასიფიკაცია და ფორმირების თავისებურებები ქმნის აუცილებელ წინაპირობას ეფექტიანი აუდიტის განხორციელებისთვის. ხოლო აუდიტი თავის მხრივ, ის მექანიზმია, რომელსაც შეუძლია უზრუნველყოს საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და რაციონალური გამოყენება.

მუნიციპალიტეტების დონეზე აუდიტის გაძლიერება ხელს უწყობს არა მხოლოდ ფინანსური დისციპლინის გაუმჯობესებას, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური განვითარებას და მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდას.

2022–2025 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკა გამოირჩევა სტაბილური ზრდის ტენდენციით, რაც განპირობებულია როგორც ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დინამიკით, ისე სახელმწიფოს გაფართოებული სოციალურ-ეკონომიკური ფუნქციებით. აღნიშნულ პერიოდში ხარჯების ზრდა დაკავშირებულია ეკონომიკური აქტივობის გაფართოებასთან, ფასების დონის ცვლილებებთან და საჯარო პოლიტიკის პრიორიტეტების გადანაწილებასთან (Ministry of Finance of Georgia, 2024).

სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს, რომ 2022 წლიდან სახელმწიფო ხარჯები ყოველწლიურად მატულობს. კერძოდ, 2022 წელს ბიუჯეტის ხარჯვითმა ნაწილმა დაახლოებით 18–19 მილიარდ ლარს მიაღწია, ხოლო 2023 წელს იგი უკვე 20 მილიარდ ლარს აღემატებოდა. 2024–2025 წლების გეგმიური მაჩვენებლები კიდევ უფრო ზრდად ტენდენციას ასახავს, რაც მიუთითებს ფისკალური პოლიტიკის გაფართოებაზე.

ხარჯების ზრდის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმაპირობებელი ფაქტორია ეკონომიკური ზრდა. 2022–2024 წლებში საქართველოს ეკონომიკამ შედარებით მაღალი ზრდის ტემპები აჩვენა, რამაც გააუმჯობესა საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზება. შედეგად, სახელმწიფოს გაუჩნდა მეტი შესაძლებლობა გაზარდოს

ხარჯები ისეთ პრიორიტეტულ სფეროებში, როგორიცაა ინფრასტრუქტურა, განათლება და ჯანდაცვა. ეკონომიკური ზრდის პირობებში საბიუჯეტო ხარჯების გაფართოება ხშირად გამოიყენება მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მხარდამჭერ ინსტრუმენტად (World Bank Reports, 2020).

ინფლაციური პროცესებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ხარჯვით პოლიტიკაზე. 2022–2023 წლებში ინფლაციის შედარებით მაღალი მაჩვენებლები იწვევდა სახელმწიფო ხარჯების ნომინალურ ზრდას, განსაკუთრებით იმ მიმართულებებში, რომლებიც მგრძნობიარეა ფასების ცვლილების მიმართ. ასეთ მიმართულებებს მიეკუთვნება საჯარო სექტორის შრომის ანაზღაურების კორექტირება, სოციალური ტრანსფერების ინდექსაცია და ჯანდაცვისა და განათლების მომსახურების გაძვირება, რაც მთლიანობაში ზრდის ბიუჯეტურ დატვირთვას (International Monetary Fund, 2022).

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სოციალურ ვალდებულებებს, რომლებიც ხარჯების ზრდის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს. მთავრობის სოციალური პოლიტიკა მიმართულია მოსახლეობის მოწყვლადი ჯგუფების მხარდაჭერაზე, რაც გამოიხატება პენსიების ზრდაში, სოციალური დახმარებების გაფართოებასა და ჯანდაცვის პროგრამების დაფინანსების გაზრდაში. პენსიების ინდექსაციის არსებული მექანიზმი, რომელიც დაკავშირებულია ინფლაციასა და ეკონომიკურ ზრდასთან, ავტომატურად იწვევს ბიუჯეტური ხარჯების მატებას.

ამასთან, მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია კაპიტალურ ხარჯებს, რომლებიც ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას უკავშირდება. სახელმწიფო ინვესტიციები მოიცავს სატრანსპორტო ქსელების, ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურისა და მუნიციპალური განვითარების პროექტებს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული დანახარჯები მოკლევადიან პერიოდში ზრდის საბიუჯეტო ტვირთს, გრძელვადიან პერსპექტივაში ისინი ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას და ქვეყნის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას (World Bank, 2020).

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ 2022–2025 წლებში საბიუჯეტო ხარჯების ზრდა წარმოადგენს მრავალფაქტორული პროცესის შედეგს, სადაც

ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია და სოციალური პოლიტიკის გაფართოება ერთობლივად განსაზღვრავს ტენდენციას. ამ პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფა, რაც მოითხოვს ეფექტიან დაიგეგმვას, მონიტორინგისა და აუდიტის სისტემების გაძლიერებას (International Monetary Fund, 2023; Ministry of Finance of Georgia, 2025).

როგორც საერთო ანალიზი გვიჩვენებს, სახელმწიფო ხარჯების ზრდა არ არის ერთჯერადი და შემთხვევითი მოვლენა; იგი ფორმირდება რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებული ფაქტორის ერთობლივი ზემოქმედებით, მათ შორის ეკონომიკური ზრდის, ინფლაციური ზეწოლისა და სოციალური ვალდებულებების გაფართოების გავლენით (World Bank, 2020).

ერთ-ერთი ძირითადი განმაპირობებელი ფაქტორია ეკონომიკური ზრდა. 2022–2024 წლებში საქართველოს ეკონომიკამ აჩვენა დადებითი დინამიკა, რაც ასახული იყო საბიუჯეტო შემოსავლების მატებაში და სახელმწიფოსთვის დამატებითი ფისკალური სივრცის შექმნაში. ეკონომიკური აქტივობის ზრდის პირობებში სახელმწიფო, როგორც წესი, ზრდის ინვესტიციებს ინფრასტრუქტურულ პროექტებში, აუმჯობესებს საჯარო სერვისებს და აფართოებს სოციალურ პროგრამებს. ამასთან, ეკონომიკური ზრდა ზრდის მოთხოვნას სახელმწიფო მომსახურებებზე, რაც თავის მხრივ განაპირობებს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის გაფართოებას (World Bank, 2020).

ხარჯების ზრდაში ასევე დიდი წილი მიუძღვის ინფლაციას, რომელმაც განსაკუთრებული გავლენა იქონია 2022–2023 წლებში. ფასების საერთო დონის ზრდა პირდაპირ აისახება სახელმწიფო ხარჯებზე, რადგან ზრდის საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის ღირებულებას. ინფლაციური გარემო ასევე იწვევს საჯარო სექტორში ანაზღაურების კორექტირებას და სოციალური ტრანსფერების ზრდას, რათა შენარჩუნდეს მოსახლეობის რეალური მსყიდველობითი უნარი. შედეგად, ბიუჯეტის ხარჯები იზრდება ნომინალურად და გარკვეულ სფეროებში რეალურადაც, რაც ზრდის ფისკალურ ზეწოლას და საჭიროებს შესაბამის ადაპტაციას (International Monetary Fund, 2022).

ხარჯების ზრდის მესამე მნიშვნელოვანი ფაქტორი უკავშირდება სოციალური ვალდებულებების ზრდას. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი

ნაწილი მიმართულია სოციალური პროგრამების დაფინანსებაზე, როგორცაა პენსიები, ჯანდაცვის სერვისები და მიზნობრივი სოციალური დახმარებები. დემოგრაფიული ტენდენციები, ცხოვრების დონის გაუმჯობესების საჭიროება და სოციალური დაცვის სისტემის განვითარება განაპირობებს ამ ხარჯების მუდმივ მატებას. პენსიების ინდექსაციის მექანიზმი, რომელიც დაკავშირებულია ინფლაციასა და ეკონომიკურ ზრდასთან, ზრდის საბიუჯეტო ვალდებულებებს და ამ მიმართულებას აქცევს ერთ-ერთ ყველაზე პროგნოზირებად ხარჯვით კატეგორიად (Ministry of Finance of Georgia, 2024).

აღნიშნული ფაქტორების კომბინაცია ქმნის საბიუჯეტო ხარჯების ზრდის მრავალგანზომილებიან სურათს, სადაც ეკონომიკური ზრდა უზრუნველყოფს რესურსების ზრდას, ინფლაცია ზრდის ხარჯების ნომინალურ მოცულობას, ხოლო სოციალური პოლიტიკა განსაზღვრავს ბიუჯეტის სტრუქტურულ პრიორიტეტებს. შედეგად, 2022–2025 წლებში საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკა ხასიათდება გაფართოებული ხარჯვითი მიდგომით, რომელიც მიმართულია როგორც ეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნებისკენ, ისე სოციალური კეთილდღეობის გაუმჯობესებისკენ.

ამასთან, აღნიშნული ტენდენცია წარმოშობს ფისკალური მდგრადობის გამოწვევებს, რადგან ხარჯების ზრდა საჭიროებს ეფექტიან დაგეგმვასა და მკაცრ კონტროლს, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საბიუჯეტო დეფიციტის გადაჭარბებული ზრდა და საჯარო ფინანსების არაეფექტიანი მართვა. შესაბამისად, საბიუჯეტო ხარჯების დინამიკის შეფასება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ რაოდენობრივი მაჩვენებლების, არამედ მათი ხარისხობრივი ანალიზის თვალსაზრისითაც, რაც მოითხოვს აუდიტისა და ფინანსური მართვის მექანიზმების გაძლიერებას.

საბიუჯეტო ხარჯების დინამიკა სექტორების მიხედვით აჩვენებს, რომ 2022–2025 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სტრუქტურა ხასიათდება არათანაბარი, თუმცა მიზნობრივად განსაზღვრული ზრდით. ხარჯების განაწილება ასახავს სახელმწიფოს სტრატეგიულ პრიორიტეტებს, სადაც თითოეული სექტორის

ზრდის ტემპი დაკავშირებულია მის ეკონომიკურ და სოციალურ ფუნქციასთან (Ministry of Finance of Georgia, 2024).

სოციალური ხარჯები რჩება ბიუჯეტის დომინანტურ და შედარებით ინერტულ კომპონენტად. მისი მუდმივი ზრდა მიუთითებს სახელმწიფოს სოციალურ ორიენტაციაზე და მოსახლეობის მხარდაჭერის პოლიტიკის გაძლიერებაზე. ამავდროულად, აღნიშნული კატეგორიის მაღალი წილი ბიუჯეტში ზრდის ფისკალურ დატვირთვას და ამცირებს მანევრირების სივრცეს სხვა მიმართულებებისთვის (World Bank, 2020; International Monetary Fund, 2023).

ინფრასტრუქტურული ხარჯები წარმოადგენს ყველაზე დინამიკურ და სწრაფად მზარდ მიმართულებას, რაც მიუთითებს განვითარებისკენ ორიენტირებულ ფისკალურ პოლიტიკაზე. ამ ტიპის ინვესტიციები, მიუხედავად მოკლევადიანი ხარჯების ზრდისა, გრძელვადიან პერიოდში ქმნის ეკონომიკური ზრდის საფუძველს და აძლიერებს ქვეყნის კონკურენტუნარიანობას (World Bank, 2020). შესაბამისად, ეს კატეგორია ასრულებს როგორც ეკონომიკური სტიმულირების, ისე სტრუქტურული განვითარების ფუნქციას.

განათლებისა და თავდაცვის ხარჯები ზრდის უფრო ზომიერ და სტაბილურ ტენდენციას აჩვენებს. განათლების სექტორში რესურსების ზრდა ორიენტირებულია ადამიანური კაპიტალის განვითარებაზე, რაც გრძელვადიან ეკონომიკურ ეფექტთან არის დაკავშირებული, ხოლო თავდაცვის ხარჯები ასახავს უსაფრთხოების პოლიტიკის თანმიმდევრულობას და გეოპოლიტიკურ გარემოზე რეაგირებას (International Monetary Fund, 2022).

საბოლოოდ შეიძლება ვთქვათ, ხარჯების სექტორული სტრუქტურა აჩვენებს, რომ ბიუჯეტი ერთდროულად ასრულებს სოციალურ, განვითარების და უსაფრთხოების ფუნქციებს. თუმცა სოციალური ხარჯების დომინირება და ინფრასტრუქტურული ინვესტიციების ზრდა ქმნის ბალანსის აუცილებლობას ფისკალური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, რაც მოითხოვს რესურსების ეფექტიან განაწილებას და შედეგზე ორიენტირებულ მართვას.

2025 წელს გამოვლენილი ტენდენციები, მათ შორის შედეგებზე ორიენტირებული მართვის გაძლიერება, პროგრამული შეფასების განვითარება და

ციფრული მონიტორინგის გაფართოება, მიუთითებს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის გაუმჯობესებაზე. თუმცა აუდიტის შეფასებით, აღნიშნული რეფორმები ჯერ კიდევ განვითარების ეტაპზეა და საჭიროებს შემდგომ დახვეწას მათი ეფექტიანობის სრულად უზრუნველსაყოფად.

შედეგებზე ორიენტირებული მიდგომის დანერგვა ზრდის საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობას, თუმცა პრაქტიკაში კვლავ არსებობს სირთულეები ინდიკატორების გაზომვადობასა და სანდოობასთან დაკავშირებით, რაც ამცირებს შეფასების ობიექტურობას. შესაბამისად, აუცილებელია ინდიკატორების სტანდარტიზაცია და მათი ხარისხის გაუმჯობესება (International Monetary Fund, 2023).

პროგრამული შეფასების მიმართულებით, მიუხედავად მეთოდოლოგიური პროგრესისა, საჭიროა შეფასების შედეგების უფრო აქტიური ინტეგრაცია ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში, რაც ხელს შეუწყობს რესურსების უფრო ეფექტიან გადანაწილებას. ასევე მნიშვნელოვანია შეფასების ინსტიტუციური გაძლიერება და დამოუკიდებელი ანალიზის მექანიზმების განვითარება.

ციფრული მონიტორინგის სისტემების განვითარება დადებითად აისახება კონტროლის ხარისხზე, თუმცა გამოწვევებად რჩება მონაცემთა სანდოობა, სისტემების ინტეგრაცია და ინფორმაციული უსაფრთხოება. ამასთან, ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია კადრების შესაბამისი გადამზადება და ტექნიკური ინფრასტრუქტურის განვითარება (Ministry of Finance of Georgia, 2025).

აუდიტის რეკომენდაციები მოიცავს ინდიკატორების დახვეწას, პროგრამული შეფასების შედეგების ბიუჯეტთან ინტეგრაციას, ციფრული სისტემების გაძლიერებას, შიდა კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესებას და პროფესიული კადრების განვითარებას. აღნიშნული მიმართულებები მნიშვნელოვანია ეფექტიანი, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო მართვის უზრუნველსაყოფად.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის შეფასება საჯარო ფინანსების მართვის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს და ეფუძნება 3E პრინციპს — ეკონომიურობას, ეფექტიანობასა და შედეგიანობას, რომელიც ფართოდ გამოიყენება საერთაშორისო

აუდიტორულ პრაქტიკაში და მიზნად ისახავს როგორც რესურსების გამოყენების, ისე მიღწეული შედეგების შეფასებას (OECD, 2019).

ეკონომიურობა გულისხმობს რესურსების მიღებასა და განაწილებას მინიმალური დანახარჯებით შესაბამისი ხარისხის შენარჩუნებით, ხოლო აუდიტი ამოწმებს შესყიდვებისა და ხარჯვის ოპტიმალურობას. ეფექტიანობა ასახავს რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის თანაფარდობას და მიუთითებს, რამდენად პროდუქტიულად გამოიყენება ბიუჯეტი. შედეგიანობა კი აფასებს, რამდენად სრულდება დასახული მიზნები და რა გავლენა აქვს პროგრამებს სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოზე.

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საბიუჯეტო ხარჯების კანონიერების, მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის შეფასებაში, ხოლო მისი ანგარიშები უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას. აუდიტის დასკვნების მიხედვით, ზოგიერთი სახელმწიფო პროგრამა ვერ აღწევს დაგეგმილ შედეგებს, რაც მიუთითებს დაგეგმვის, ინდიკატორების განსაზღვრისა და მონიტორინგის სისტემების სუსტ მხარეებზე (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2024).

შესაბამისად, 3E პრინციპზე დაფუძნებული შეფასება და აუდიტის რეკომენდაციები ქმნის საფუძველს საბიუჯეტო პროცესის გაუმჯობესებისთვის, ხარჯების ოპტიმიზაციისთვის და პროგრამების ეფექტიანობის ამაღლებისთვის.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის შეფასება ეფუძნება 3E პრინციპს (ეკონომიურობა, ეფექტიანობა, შედეგიანობა) და წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს საჯარო ფინანსების მართვაში (OECD, 2019). ეკონომიურობა უკავშირდება რესურსების მინიმალური დანახარჯებით შეძენას, ეფექტიანობა — რესურსებსა და შედეგებს შორის თანაფარდობას, ხოლო შედეგიანობა — პროგრამების მიერ დასახული მიზნების მიღწევას. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებები აჩვენებს, რომ ზოგი პროგრამა ვერ აღწევს მოსალოდნელ შედეგებს, რაც მიუთითებს დაგეგმვის, ინდიკატორებისა და მონიტორინგის სისტემების გაუმჯობესების საჭიროებაზე (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2024).

შესაბამისად, 3E მიდგომა და აუდიტის რეკომენდაციები მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო ხარჯების ხარისხის, მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად.

2.2 საბიუჯეტო ხარჯების პრიორიტეტები, განხორციელების ფორმები და დინამიკა ძირითად სფეროებში

სახელმწიფო აუდიტი მიზნებისთვის აუცილებელია საბიუჯეტო ხარჯების ფუნქციური კლასიფიკაცია, რაც ეხმარება რისკების იდენტიფიცირებასა და მართვაში.

ცხრილი #12 სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფუნქციური კლასიფიკაცია — აუდიტის რისკები

სფერო	ძირითადი აუდიტორული რისკები
სოციალური დაცვა	არამართლზომიერი ბენეფიციარები
განათლება	არაეფექტიანი პროგრამები
ჯანდაცვა	შესყიდვების დარღვევები
თავდაცვა	გამჭვირვალობის ნაკლებობა

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაცია წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს, რომლის მეშვეობითაც ხდება საბიუჯეტო რესურსების დაჯგუფება მათი ეკონომიკური შინაარსისა და დანიშნულების მიხედვით. აღნიშნული კლასიფიკაცია უზრუნველყოფს საბიუჯეტო ხარჯების სისტემატიზაციას, მათი ანალიზის შესაძლებლობას და სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალობას. ეკონომიკური კლასიფიკაცია უნდა ეფუძნებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს, განსაკუთრებით კი საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებულ სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის მეთოდოლოგიას (სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკა– GFS). ამასთანავე, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში მისი გამოყენება რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით, რომელიც განსაზღვრავს ბიუჯეტის ფორმირების, შესრულებისა და ანგარიშგების ძირითად პრინციპებს.

ეკონომიკური კლასიფიკაციის ძირითადი მიზანია ბიუჯეტის ხარჯების დაჯგუფება ისეთი ნიშნით, რომელიც ასახავს ეკონომიკური რესურსების გამოყენების

ხასიათს. შედეგად შესაძლებელი ხდება განისაზღვროს, რა მოცულობის ფინანსური რესურსები მიიმართება სახელმწიფო ადმინისტრირების, სოციალური დაცვის, ინფრასტრუქტურული განვითარების ან სხვა ეკონომიკური საქმიანობის მიმართულებით.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაცია რამდენიმე ძირითად ჯგუფს მოიცავს, რომლებიც ერთმანეთისგან განსხვავდება ეკონომიკური შინაარსითა და ფინანსური ოპერაციების ბუნებით.

- შრომის ანაზღაურება - ის წარმოადგენს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შრომითი საქმიანობის ანაზღაურებას. იგი მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების თანამშრომლების ხელფასებს, დანამატებსა და სხვა სახის კომპენსაციებს. ამ კატეგორიაში შედის: თანამდებობრივი სარგო, პრემიები და დამატებითი ანაზღაურებები, სოციალური შენატანები და დამსაქმებლის მიერ გადახდილი სოციალური გადასახადები.

შრომის ანაზღაურება საბიუჯეტო ხარჯების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია, რადგან იგი პირდაპირ უკავშირდება საჯარო სექტორის ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებას. აღნიშნული კატეგორიის ეფექტიანი მართვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო ადმინისტრირების ოპტიმიზაციისა და სახელმწიფო ხარჯების რაციონალიზაციის თვალსაზრისით.

- საქონელი და მომსახურება- საქონლისა და მომსახურების ხარჯები მოიცავს იმ ფინანსურ რესურსებს, რომლებიც აუცილებელია სახელმწიფო უწყებების ყოველდღიური ფუნქციონირებისათვის. ამ კატეგორიაში შედის: საოფისე და საკანცელარიო მასალები, კომუნალური მომსახურების ხარჯები, სატრანსპორტო მომსახურება, კავშირგაბმულობისა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების მომსახურება, კონსულტაციური და პროფესიული მომსახურებები, სხვადასხვა სახის საოპერაციო ხარჯები.

საქონლისა და მომსახურების ხარჯები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სახელმწიფო ინსტიტუტების ეფექტიან მუშაობაში. ამასთანავე, აღნიშნული ხარჯები წარმოადგენს აუდიტის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სფეროს, რადგან მათი არასათანადო მართვა ხშირად იწვევს საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიან გამოყენებას.

○ პროცენტის გადახდა- იგი დაკავშირებულია სახელმწიფო ვალის მომსახურებასთან. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება როგორც შიდა, ისე საგარეო ვალის მომსახურებისთვის საჭირო პროცენტული გადახდები.

ეს ხარჯები მოიცავს:

- შიდა სახელმწიფო ვალის პროცენტებს;
- საგარეო სახელმწიფო ვალის პროცენტებს.

პროცენტის გადახდა წარმოადგენს საბიუჯეტო ხარჯების ისეთ კატეგორიას, რომელიც პირდაპირ არის დამოკიდებული სახელმწიფო ვალის მოცულობასა და ფისკალურ პოლიტიკაზე. შესაბამისად, მისი ზრდა ან შემცირება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის ფინანსურ მდგრადობაზე.

○ სუბსიდიები წარმოადგენს ფინანსურ დახმარებას, რომელსაც სახელმწიფო გადასცემს საწარმოებს ან ეკონომიკურ სექტორებს მათი საქმიანობის მხარდაჭერის მიზნით. სუბსიდიების ძირითადი მიზნებია: ეკონომიკური სექტორების განვითარების ხელშეწყობა, გარკვეული პროდუქტებისა და მომსახურების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, სტრატეგიული მნიშვნელობის დარგების მხარდაჭერა. აღსანიშნავია, რომ სუბსიდიების არაეფექტიანმა გამოყენებამ შესაძლოა გამოიწვიოს ბაზრის დისბალანსი და საბიუჯეტო რესურსების არამიზნობრივი განაწილება, რის გამოც მათი გამოყენება საჭიროებს მკაცრ მონიტორინგსა და შეფასებას.

○ გრანტები - იგი წარმოადგენს უსასყიდლო ფინანსურ ტრანსფერებს, რომლებიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაეცემა სხვა ინსტიტუციურ ერთეულებს.

გრანტები შეიძლება გაიცეს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებზე;
- საერთაშორისო ორგანიზაციებზე;
- სხვა სახელმწიფოებზე.

გრანტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებაში, განსაკუთრებით რეგიონული განვითარების, განათლების, ჯანდაცვისა და სოციალური პროგრამების დაფინანსების მიმართულებით.

- სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები წარმოადგენს სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთ მთავარ ინსტრუმენტს. ამ კატეგორიაში შედის: სახელმწიფო პენსიები, სოციალური დახმარებები, კომპენსაციები, სხვადასხვა სოციალური პროგრამების დაფინანსება. სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და სოციალური უთანასწორობის შემცირების მიზნით.

- სხვა ხარჯები- ეს კატეგორია მოიცავს ისეთ ფინანსურ ოპერაციებს, რომლებიც არ შედის ზემოთ ჩამოთვლილ ჯგუფებში, თუმცა აუცილებელია სახელმწიფო ფუნქციების შესრულებისთვის.

- არაფინანსური აქტივების ზრდა (კაპიტალური ხარჯები)

არაფინანსური აქტივების ზრდა მოიცავს იმ ხარჯებს, რომლებიც მიმართულია სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მატერიალური აქტივების შექმნისა და გაუმჯობესებისკენ. მაგალითად: გზების, ხიდებისა და სხვა ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობა, შენობა-ნაგებობების შეძენა და რეაბილიტაცია, ტექნიკისა და აღჭურვილობის შეძენა.

კაპიტალური ხარჯები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე, რადგან ისინი ხელს უწყობს ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და ეკონომიკური აქტივობის ზრდას.

- ფინანსური აქტივების ზრდა და ვალდებულებების შემცირება მოიცავს ფინანსურ ოპერაციებს, რომლებიც დაკავშირებულია: სესხების გაცემასთან, ფინანსური აქტივების შეძენასთან, სახელმწიფო ვალდებულებების დაფარვასთან.

ეს ოპერაციები ხშირად გამოიყენება სახელმწიფო ფინანსური პოლიტიკის განხორციელების ინსტრუმენტად.

ეკონომიკური კლასიფიკაცია უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემურობასა და გამჭვირვალობას. მისი გამოყენებით შესაძლებელია საბიუჯეტო რესურსების განაწილების ანალიზი, ფინანსური დისციპლინის კონტროლი და სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება.

ამასთანავე, ეკონომიკური კლასიფიკაცია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სახელმწიფო ფინანსური კონტროლისა და აუდიტის პროცესში. მისი საშუალებით

შესაძლებელი ხდება საბიუჯეტო ხარჯების მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის შეფასება, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობისათვის.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ეფექტიანობა პირდაპირ არის დამოკიდებული სახელმწიფო აუდიტის საქმიანობაზე, რადგან აუდიტი ამოწმებს რესურსების გამოყენების შესაბამისობას და შედეგიანობას. როდესაც აუდიტი მუშაობს სისტემატურად და დამოუკიდებლად, ეკონომიკური კლასიფიკაცია არ მხოლოდ ხარჯების კატეგორიებს აჩვენებს, არამედ გამოყოფს რეალურ ეკონომიურ და სოციალური ეფექტებს. ეფექტური აუდიტი უზრუნველყოფს მიღებული მონაცემების სანდოობას, რაც შესაძლებლობას აძლევს დაიგეგმოს ოპტიმალური ბიუჯეტური განაწილება. შესაბამისად, ეკონომიკური კლასიფიკაციის ეფექტიანობა საყოველთაოდ იზრდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აუდიტის ფუნქცია მჭიდროდ არის ინტეგრირებული საბიუჯეტო პროცესებთან:

- ფინანსური აუდიტი - ამოწმებს:
 - ბიუჯეტური ხარჯების სისწორეს და სიზუსტეს
 - აღრიცხვის სტანდარტებთან შესაბამისობას
- შესაბამისობის აუდიტი - ამოწმებს:
 - კანონმდებლობასთან შესაბამისობას
 - ბიუჯეტის შესახებ კანონთან თანხვედრას
- შედეგიანობის (ეფექტიანობის) აუდიტი - აფასებს:
 - დაიხარჯა თუ არა თანხა ეკონომიურად
 - მიღწეულია თუ არა დაგეგმილი მიზანი
- საბიუჯეტო ხარჯების ფორმირების აუდიტორული ანალიზი
აუდიტორი აფასებს ხარჯების ფორმირების პროცესს.
 - დაგეგმვის ეტაპი
 - რეალისტურია თუ არა ხარჯთაღრიცხვა
 - შეესაბამება თუ არა სტრატეგიულ გეგმებს
 - შესრულების ეტაპი
 - ხარჯების მიზნობრიობა

- დოკუმენტური დასაბუთება
- კონტროლის ეტაპი
- შიდა კონტროლის სისტემის არსებობა
- შიდა აუდიტის ეფექტიანობა
- ძირითადი აუდიტორული პროცედურები საბიუჯეტო ხარჯებზე
- დოკუმენტების შემოწმება (ხელშეკრულებები, ინვოისები)
- შერჩევითი შემოწმება (sampling)
- ფაქტობრივი არსებობის დადასტურება
- ანალიტიკური პროცედურები
- შედარება ბიუჯეტთან და წინა პერიოდებთან
- გავრცელებული დარღვევები (აუდიტის პრაქტიკიდან)
- ხარჯების არამიზნობრივი გამოყენება
- შესყიდვების კანონის დარღვევა
- ხარჯების არასწორი კლასიფიკაცია
- კაპიტალური ხარჯების მიმდინარე ხარჯებად ასახვა
- გადაჭარბებული ღირებულებები
- აუდიტის შედეგები და რეკომენდაციები

აუდიტის დასკვნა მოიცავს:

- დარღვევების აღწერას
- ფინანსურ ზემოქმედებას
- რეკომენდაციებს ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ყოველიურად ეყრდნობა მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პოლიტიკურ და სოციალურ პრიორიტეტებს. პრიორიტეტების განსაზღვრა ხდება პროგრამული ბიუჯეტირების ფორმატში და ის ეფუძნება სტრატეგიულ დოკუმენტებს, როგორიცაა:

- მთავრობის ოთხწლიანი გეგმა,
- ფისკალური რისკების შეფასება,
- საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგია,
- სექტორული განვითარების სტრატეგიები (განათლება, ჯანდაცვა და სხვა).

ძირითადი პრიორიტეტები ბოლო წლებში:

1. განათლება და პროფესიული განვითარება
 - სკოლების რეაბილიტაცია და მშენებლობა
 - ეროვნული სასწავლო გეგმის რეფორმა
 - პედაგოგების ხელფასების ზრდა
2. ჯანდაცვა და სოციალური დაცვა
 - საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა
 - მედიკამენტების თანადაფინანსება
 - პენსიების და სოციალური დახმარებების გაზრდა
3. ინფრასტრუქტურა და რეგიონული განვითარება
 - გზების, ხიდებისა და წყალმომარაგების პროექტები
 - მუნიციპალური განვითარების ფონდების გაძლიერება
4. ეკონომიკური განვითარება და სოფლის მეურნეობა
 - სოფლის მხარდაჭერის პროგრამები
 - მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობა
 - ტექნოლოგიური ინოვაციების დაფინანსება
5. უსაფრთხოება და თავდაცვა
 - თავდაცვის ტექნიკის მოდერნიზაცია
 - საზღვრის დაცვის გაძლიერება.

საბიუჯეტო ხარჯების განხორციელება საქართველოში ძირითადად ხორციელდება შემდეგი ფორმებით:

- პროგრამული დაფინანსება – ფინანსები ნაწილდება პროგრამების და ქვეპროგრამების სახით (მაგ. „სოფლის გაზიფიცირება“, „ახალი სკოლა – ახალი სტანდარტი“).
- ტრანსფერები და სუბსიდიები – კონკრეტულ ჯგუფებს (დევნოილებს, პენსიონერებს) ან ორგანიზაციებს (მუნიციპალიტეტებს).
- სახელმწიფო შესყიდვები – საბიუჯეტო თანხები იხარჯება ტენდერებისა და შესყიდვების გზით ინფრასტრუქტურულ პროექტებში.

- გრანტები და თანადაფინანსება – განსაკუთრებით საერთაშორისო პროექტებში ან რეგიონული განვითარების პროგრამებში.

შესაფასებლად და სამსჯელოდ წარმოგიდგენთ საბიუჯეტო ხარჯების დინამიკა ძირითადი სფეროების მიხედვით (2020–2024 წლების მონაცემებზე დაყრდნობით)

✓ განათლება

- ხარჯები სტაბილურად იზრდება.
- 2020 წელს განათლებაზე ბიუჯეტის ~10.6%,
- 2024 წელს – ~12.1%.
- ძირითადი ზრდა პედაგოგების ანაზღაურებას და ინფრასტრუქტურას უკავშირდება.

✓ ჯანდაცვა და სოციალური ხარჯები

- ერთ-ერთი ყველაზე სწრაფად მზარდი სექტორია.
- 2020 წელს ჯანდაცვაზე – 9.7%,
- 2024 წელს – უკვე 11.4%.
- საყოველთაო ჯანდაცვა შთანთქმავს ბიუჯეტის დიდ ნაწილს.

✓ ეკონომიკური განვითარება და სოფლის მეურნეობა

- არასტაბილური ხარჯვა.
- 2020 წელს ეკონომიკაზე ~8%,
- 2024 წელს – 6.5%.
- ეს შემცირება უკავშირდება პოსტპანდემიურ ბიუჯეტურ შეკვეცებს და ფოკუსის გადატანას სოციალურ სექტორებზე.

✓ ინფრასტრუქტურა (ტრანსპორტი, ენერგეტიკა, მშენებლობა)

- ერთ-ერთი სტრატეგიული მიმართულება.
- 2020 წელს – 11.8%,
- 2024 წელს – 13.2%.
- განსაკუთრებით იზრდება გზებისა და წყალმომარაგების ბიუჯეტი.

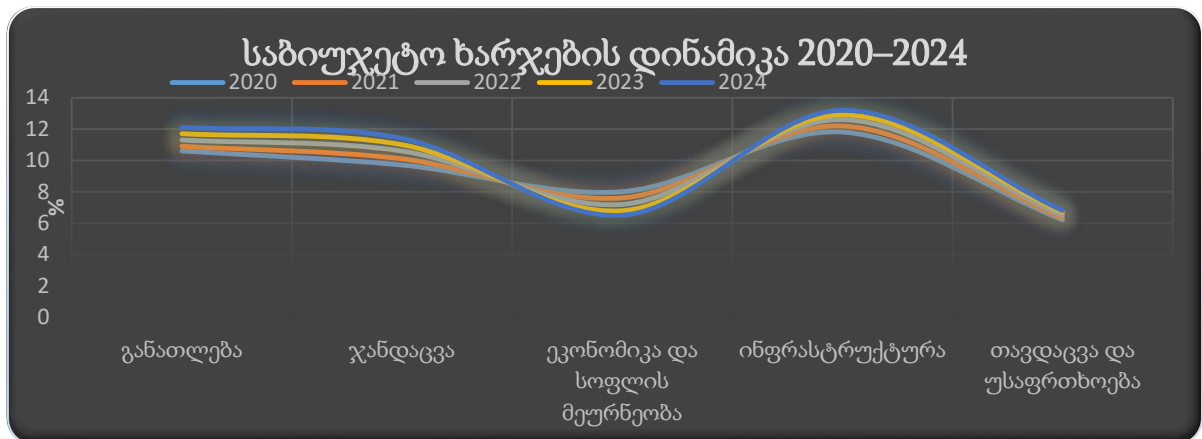
✓ თავდაცვა და უშიშროება

- სტაბილური და პროგნოზირებადი ზრდა.
- ბიუჯეტის დაახლოებით 6.2–6.8% ბოლო წლებში.

საბოლოო ჯამში, შეფასების სახით შეიძლება ვთქვათ, რომ:

- საქართველოში ბიუჯეტის პრიორიტეტები ხშირ შემთხვევაში ემთხვევა საერთაშორისო რეკომენდაციებს (მაგ. IMF, მსოფლიო ბანკი).
- მიუხედავად ამისა, დინამიკა აჩვენებს, რომ ზოგიერთ სფეროში ხარჯვა უფრო რეაქციულია (მაგ. COVID-19 პერიოდში ჯანდაცვის ხარჯების მკვეთრი ზრდა), ვიდრე სტრატეგიულად პროგნოზირებადი.
- საჭიროა ხარჯვითი ეფექტიანობის შეფასება და შედეგებზე დაფუძნებული მონიტორინგის სისტემის გაძლიერება.

დიაგრამა #20



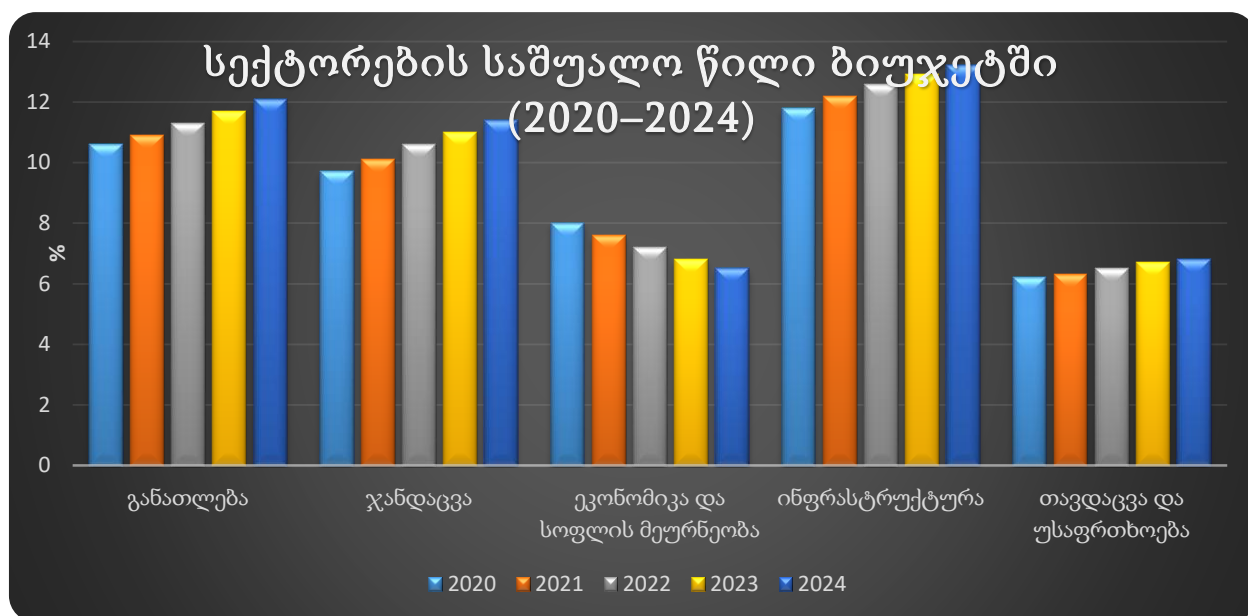
წყარო: ბათუმის მერიის 2020-2024 წლიური ანგარიშები <https://batumi.gov.ge/budget>

დიაგრამა #21



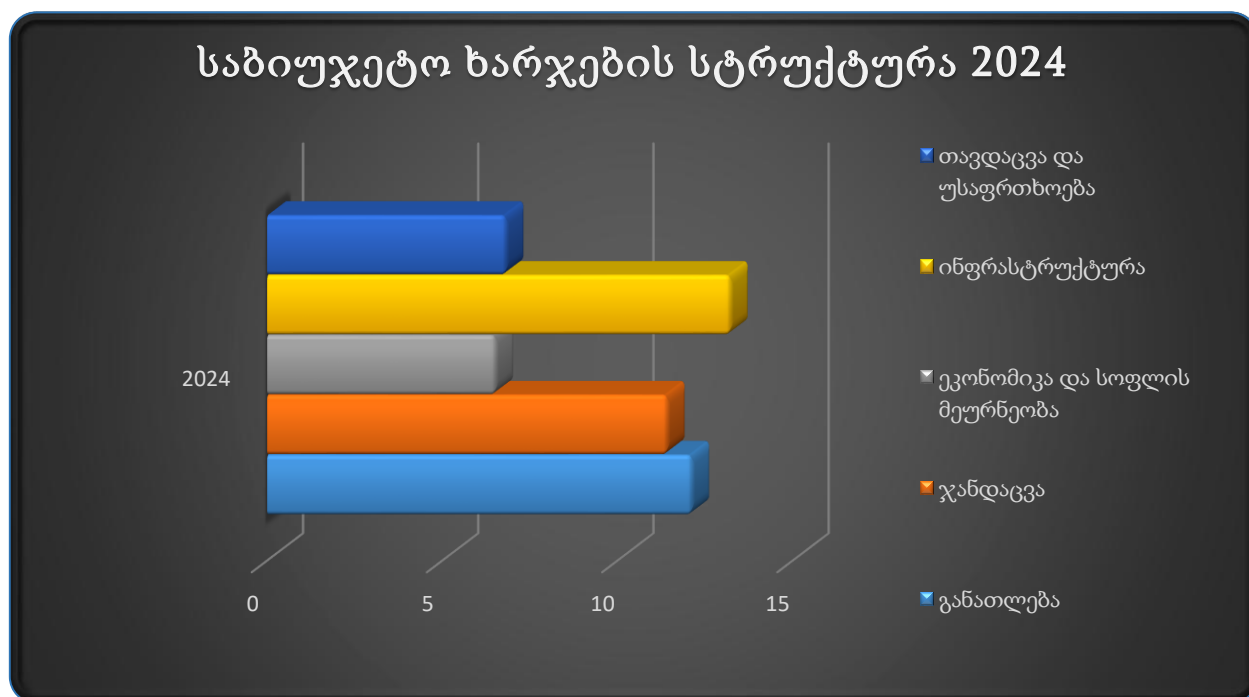
წყარო: ბათუმის მერიის 2020-2024 წლიური ანგარიშები <https://batumi.gov.ge/budget>

დიაგრამა #22



წყარო: ბათუმის მერიის 2020-2024 წლიური ანგარიშები <https://batumi.gov.ge/budget>

დიაგრამა #23



წყარო: ბათუმის მერიის-2024 წლიური ანგარიშები <https://batumi.gov.ge/budget>

საბიუჯეტო ხარჯების ფუნქციური კლასიფიკაციისა და განხორციელების ფორმების ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა ფორმალურად შეესაბამება თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვის პრინციპებს და ეფუძნება პროგრამული ბიუჯეტირების მოდელს. თუმცა, პრაქტიკული განაწილების დონეზე კვლავ იკვეთება რიგი სტრუქტურული და ეფექტიანობის პრობლემები.

უპირველეს ყოვლისა, საბიუჯეტო პრიორიტეტებში აშკარად დომინირებს სოციალური მიმართულება, რაც ერთის მხრივ უზრუნველყოფს სოციალურ სტაბილურობას, თუმცა მეორე მხრივ ქმნის ბიუჯეტის მაღალ დამოკიდებულებას მიმდინარე ხარჯებზე და ზღუდავს განვითარებისკენ მიმართული ინვესტიციების ზრდის შესაძლებლობას. განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ სოციალური დაცვის მაღალი წილი (დაახლოებით 27%-ის ფარგლებში) მიუთითებს რესურსების კონცენტრაციაზე ერთ მიმართულებაში, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში ამცირებს ფისკალურ მოქნილობას.

ეკონომიკური და ინფრასტრუქტურული მიმართულებები, მართალია ინარჩუნებენ სტაბილურ წილს, თუმცა მათი ზრდის ტემპი არ არის საკმარისი ეკონომიკის სტრუქტურული გარდაქმნისა და მაღალი პროდუქტიულობის უზრუნველყოფისთვის. ეს მიუთითებს, რომ ბიუჯეტი უფრო მეტად ორიენტირებულია არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებაზე, ვიდრე განვითარების აქტიურ სტიმულირებაზე.

გარდა ამისა, განათლებისა და ჯანდაცვის სექტორებში დაფინანსების ზრდა არ არის თანმიმდევრული და ხშირ შემთხვევაში რეაქციული ხასიათისაა, რაც ამცირებს მათ ეფექტიანობას როგორც გრძელვადიანი განვითარების ინსტრუმენტების. განსაკუთრებით პრობლემურია გარემოს დაცვისა და რიგი სტრატეგიული მიმართულებების შედარებით დაბალი დაფინანსება, რაც ზრდის მდგრადი განვითარების რისკებს.

აუდიტორული რისკების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ხარჯების ზრდასთან ერთად იზრდება არაეფექტიანობის, არამიზნობრივი განაწილებისა და კონტროლის სისუსტის რისკები, განსაკუთრებით შესყიდვებისა და პროგრამული შესრულების დონეზე. ეს მიუთითებს, რომ საბიუჯეტო სისტემის გაუმჯობესება მხოლოდ

რესურსების მოცულობის ზრდით ვერ მიიღწევა და აუცილებელია ეფექტიანობის კონტროლის გაძლიერება.

საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა ჯერ კიდევ გარდამავალ ეტაპზე იმყოფება — იგი ფორმალურად ეფუძნება პროგრამულ და შედეგებზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირებას, თუმცა პრაქტიკაში კვლავ შეინიშნება ხარჯების ინერციული განაწილება და სუსტი კავშირი შედეგებსა და დაფინანსებას შორის. შესაბამისად, საჭიროა არა მხოლოდ ფინანსური დისციპლინის გაძლიერება, არამედ შედეგიანობაზე დაფუძნებული მართვისა და აუდიტის სისტემის უფრო ღრმა ინტეგრაცია.

2.3 საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგის (მონიტორინგი) მექანიზმები

საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგი, მართვა და კონტროლი წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის მნიშვნელოვან ქვაკუთხედს. სწორედ ამ მექანიზმების ეფექტიანობა განსაზღვრავს ბიუჯეტის შესრულების ხარისხს, ფინანსური რესურსების მიზნობრივად გამოყენებას და კორუფციის რისკების მინიმიზაციას.

საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში მონიტორინგი განიხილება როგორც უწყვეტი და სისტემური პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროგრამებისა და ხარჯვითი აქტივობების შესრულების მიმდინარეობის დაკვირვებას, მონაცემთა შეგროვებასა და ანალიზს. მისი ძირითადი ფუნქციაა დაგეგმილ და რეალურად შესრულებულ შედეგებს შორის გადახრების დროული იდენტიფიცირება და მართვის გადაწყვეტილებების მხარდაჭერა. (Robinson, 2014; ქავთარაძე, 2022).

მონიტორინგი წარმოადგენს უფრო ფართო მართვის ციკლის ნაწილს, რომელიც მოიცავს ოთხ ურთიერთდაკავშირებულ ეტაპს: დაგეგმვას (Planning), განხორციელებას (Execution), მონიტორინგს (Monitoring) და შეფასებას (Evaluation). აღნიშნული ციკლი უზრუნველყოფს საჯარო პოლიტიკის განხორციელების სისტემურობას, რესურსების გამოყენების კონტროლს და შედეგების შეფასების უწყვეტ გაუმჯობესებას.

ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს შედეგზე დაფუძნებულ მართვას (Results-Based Management – RBM), რომელიც წარმოადგენს თანამედროვე საჯარო მმართველობის მიდგომას. RBM-ის მიხედვით, სახელმწიფო რესურსების დაგეგმვა და გამოყენება ეფუძნება არა მხოლოდ ფინანსურ დანახარჯებს, არამედ მიღწეულ შედეგებსა და საზოგადოებრივ გავლენას. ამ მიდგომის მიზანია საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის გაზრდა, ანგარიშვალდებულების გაძლიერება და პოლიტიკის შედეგების გაზომვად კრიტერიუმებზე დაყრდნობით შეფასება.

შესაბამისად, მონიტორინგის სისტემა და შედეგზე დაფუძნებული მართვა ერთობლივად ქმნის საჯარო ფინანსების მართვის ისეთ თეორიულ ჩარჩოს, რომელიც უზრუნველყოფს რესურსების მიზნობრივ გამოყენებას, რისკების შემცირებას და სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის გაუმჯობესებას.

2010 წლიდან მოყოლებული საქართველოს საჯარო სექტორში შიდა ფინანსური კონტროლისა და შიდა აუდიტის სისტემების ჩამოყალიბებასა და განვითარებაში მნიშვნელოვანი ძვრები დაიწყო. აღნიშნული პერიოდი ემთხვევა ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრში დაწყებულ მასშტაბურ რეფორმებს, რომლებიც მიზნად ისახავდა საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციას, ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას და უწყებების საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებას. ჰარმონიზაციის ცენტრთან თანამშრომლობა მნიშვნელოვანი იყო როგორც პოლიტიკისა და მეთოდოლოგიების შემუშავების, ისე პრაქტიკაში მათი დანერგვის პროცესის უწყვეტი მხარდაჭერის თვალსაზრისით. (საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრი, SIGMA, 2023).

რეფორმების საწყის ეტაპზე არსებული გამოწვევები მრავალმხრივი და კომპლექსური იყო. უპირველეს ყოვლისა, შიდა ფინანსური კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციები საჯარო სექტორში ჯერ კიდევ ბუნდოვნად აღიქმებოდა და რიგ უწყებაში ერთმანეთთან იყო არეული. არ არსებობდა საერთო სტანდარტები, პროცესები და ერთიანი ზედამხედველობის სისტემა, რის გამოც უწყებებს განსხვავებული მიდგომები ჰქონდათ. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო საკადრო რესურსების სიმცირე — არ არსებობდა საკმარისი რაოდენობის კვალიფიციური აუდიტორი, ხოლო მათი პროფესიული განვითარების სისტემური

პროგრამები სათანადოდ ჯერ არ ფუნქციონირებდა. ამას ემატებოდა ინსტიტუციური მდგრადობის დაბალი დონე, ზოგიერთ უწყებაში მენეჯმენტის მხრიდან გაურკვეველი დამოკიდებულება შიდა აუდიტის როლის მიმართ და შესაბამისი ინსტრუმენტების დეფიციტი.

ამავე დროს, არსებობდა ძლიერი მხარეები, რომელმაც რეფორმები წინ წაიწია. ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრი იყო ძლიერი ინსტიტუციური ბირთვი, რომელიც უზრუნველყოფდა პოლიტიკის კოორდინაციას, სტანდარტების შემუშავებას და მეთოდოლოგიურ მხარდაჭერას. მნიშვნელოვანი იყო მაღალ დონეზე პოლიტიკური ნება — შიდა ფინანსური კონტროლის მოდელის ჩამოყალიბებას ჰქონდა სახელმწიფოს მხარდაჭერა, რაც კრიტიკულად აუცილებელი იყო სისტემური ცვლილებებისათვის. რეფორმების ძლიერი მხარე იყო ასევე საერთაშორისო სტანდარტებზე (IFAC, IIA, EC PIFC მოდელი) დაყრდნობილი მიდგომა, რომელმაც უზრუნველყო პროცესების პროფესიონალიზაცია და შესაბამისობა საუკეთესო პრაქტიკებთან. ასევე, კიდევ ერთ ძლიერ მხარეს წარმოადგენდა ეტაპობრივი, ორგანიზებულად დაგეგმილი დანერგვის პროცესი, რაც უწყებებს აძლევდა საშუალებას საკუთარ ტემპში მიეღოთ ახალი სტანდარტები.

რეფორმის გზაზე სირთულეები დროთა განმავლობაში კვლავ მრავლად ჩნდებოდა. არსებითი იყო რისკებზე დაფუძნებული დაგეგმვის დანერგვის სირთულე — მრავალი უწყება ვერ ახერხებდა რისკების სწორად იდენტიფიცირებას და შეფასებას, რის გამოც აუდიტის გეგმები ყოველთვის არ ასახავდა რეალურ პრიორიტეტებს. გამოწვევად რჩებოდა ინფორმაციული სისტემების არასაკმარისი განვითარება, აუდიტორული პროცესების ავტომატიზაციის დაბალი დონე, მონაცემების ხარისხის პრობლემა და ანგარიშგების არათანაბარი სტანდარტები. მენეჯმენტის ზოგიერთ სფეროებში ჯერ კიდევ იმყოფებოდა ფორმალური მიდგომა შიდა აუდიტისადმი, რაც აფერხებდა რეკომენდაციების დროულად შესრულებას. ამის გარდა, განსაკუთრებით საწყის წლებში მნიშვნელოვანი იყო ნდობის დეფიციტი — აუდიტი ხშირად აღიქმებოდა ზედამხედველობის ან დასჯის ინსტრუმენტად და არა განვითარების და გაუმჯობესების საშუალებად.

მიუხედავად აღნიშნული გამოწვევებისა და სირთულეებისა, ჰარმონიზაციის ცენტრთან და სხვადასხვა უწყებებთან ერთობლივი თანამშრომლობის შედეგად მიღწეულ იქნა მნიშვნელოვანი პროგრესი. ჩამოყალიბდა შიდა ფინანსური კონტროლის ერთიანი კონცეფცია, დაინერგა რისკებზე დაფუძნებული შიდა აუდიტის პროცესები, გაძლიერდა ინსტიტუციური ჩარჩოები, ჩამოყალიბდა კვალიფიციური კადრების სისტემა, გაუმჯობესდა რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი და მნიშვნელოვნად გაიზარდა საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის შეფასების ხარისხი. (საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრი, 2023; SIGMA, 2023)

ეს პროცესები მოიცავს ყველა მნიშვნელოვან ეტაპს — კონცეპტუალური ჩარჩოს შექმნიდან და სტანდარტების დამკვიდრებიდან დაწყებული, ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერებითა და პრაქტიკულ დონეზე მექანიზმების ეფექტიანობის შეფასებით დასრულებული. აღნიშნული გამოცდილება ქმნის საკვლევ ობიექტს ამ სადისერტაციო კვლევისათვის, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოში შიდა აუდიტის სისტემის განვითარების, არსებული გამოწვევების და საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების პროცესის ანალიზსა და ღრმა შეფასებას.

ჩვენს მიერ ჩტარებული იქნა შიდა აუდიტის სამსახურების ხელმძღვანელთა და თანამშრომელთა გამოკითხვა, სადაც გამოიკვეთა შემდეგი - შიდა აუდიტორის საქმიანობა პირველ რიგში უნდა ეფუძნებოდეს ობიექტურობას, დამოუკიდებლობასა და რისკებზე დაფუძნებულ მიდგომას. აუდიტორული საქმიანობისას მთავარი მიზანი უნდა იყოს არა მხოლოდ ხარვეზების გამოვლენა, არამედ პროცესების გაუმჯობესების შესაძლებლობების იდენტიფიცირება, რეკომენდაციების შემუშავება და უწყების მენეჯმენტისთვის სამოქმედო მიმართულებების განსაზღვრის მხარდაჭერა. აუდიტორის პრაქტიკაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია:

- პროცესების ღრმა ანალიზი;
- მტკიცებულებებზე დაფუძნებული დასკვნები;
- დასკვნების ობიექტურობა და მიუკერძოებლობა;
- სტანდარტებისა და ეთიკური ნორმების მკაცრი დაცვა;
- კომუნიკაციის ისეთი სტილი, რომელიც ხელს უწყობს ნდობას და თანამშრომლობას.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა უნდა გადიოდეს შემდეგზე - რომ რეკომენდაცია არ უნდა იყოს მხოლოდ ფორმალური რჩევა, არამედ იგი უნდა იყოს რეალისტური, განხორციელებადი და გარემოებებთან ადაპტირებული.

ჩვენ ასევე ჩავატარეთ მხარჯავი დაწესებულების ხელმძღვანელთა (მენეჯერთა) გამოკითხვა ამ პოზიციაზე გამოწვევები სრულიად განსხვავებულია. მენეჯერი პასუხისმგებელია ყოველდღიურ ოპერაციებზე, ვადებზე, რესურსებზე, ადამიანურ ფაქტორებზე, ხშირ შემთხვევაში სწრაფად მოდიფიცირებად გარემოზე. აუდიტის პროცესისადმი მიდგომა ხშირად განისაზღვრება შემდეგი ფაქტორებით:

- ოპერაციული დატვირთვა და დროის სიმცირე;
- ცვლილებებისადმი ბუნებრივი რეზისტენტობა;
- შიში, რომ აუდიტი შეიძლება აღქმულ იქნას კონტროლის ან კრიტიკის ინსტრუმენტად;
- საჭიროება, რომ რეკომენდაციები რეალურად დაემთხვეს უწყების შესაძლებლობებს;
- აუდიტორისგან მოსალოდნელი მკაფიო, კონკრეტული და პრაქტიკული რჩევები.

ჩვენს მიერ მენეჯერულ პოზიციაზე მომუშავეთა გამოკითხვამ დაგვანახა, რომ აუდიტის ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად ზრდის აუდიტისადმი ნდობას, როდესაც აუდიტორი იცავს კომუნიკაციის სწორ ტონს, ახდენს პროცესების სამართლიან და პროფესიონალურ შეფასებას და არ უკარგავს მენეჯერს გადაწყვეტილებების ავტონომიას.

ორივე მხარის გამოცდილებაზე დაყრდნობით კარგად ჩანს, თუ რა არის შიდა აუდიტის სისტემის არსებით ელემენტები და რეალური საყრდენები ეფექტიანი აუდიტისათვის.

აუდიტორთა განმარტებით, რეკომენდაციის ძალა მხოლოდ მის ხარისხში კი არა, არამედ იმაშია, თუ რამდენად შეუძლია მის ადრესატს მისი განხორციელება.

მენეჯერთა გამოცდილებიდან- აუდიტი მხოლოდ მაშინ იქცევა განვითარების ინსტრუმენტად, როდესაც იგი პარტნიორული მიდგომით ხორციელდება და არა ზედამხედველობითი პოზიციით.

ამ ორი პოზიციის შესწავლამ და ანალიზმა მოგვცა უნიკალური შესაძლებლობა:

- უკეთ გავიგოთ მენეჯმენტის საჭიროებები და რეალობა;
- უფრო მიზანთან მიახლოებული და კონკრეტულ გარემოსთან შესაბამისობაში მყოფი რეკომენდაციები აუცილებლობა;
- უნდა გადრმაგდეს თანამშრომლური მიდგომა აუდიტის პროცესში;
- აუდიტორული დასკვნები უნდა ეფუძნებოდეს როგორც ტექნიკურ, ისე ორგანიზაციულ-ქცევით მექანიზმებს;
- უნდა ფასდებოდეს აუდიტისა და მენეჯმენტის ურთიერთობის გავლენა შედეგების შესრულებაზე

ქვემოშ შევეცადეთ ცხრილის სახით გადმოგვეცა შიდა აუდიტის მიზანი და და აუდიტის ობიექტის ვალდებულებები.

ცხრილი #13 შიდა აუდიტის მიზანი და და აუდიტის ობიექტის ვალდებულებები.

კატეგორია	აუდიტის მიზანი	აუდიტის ობიექტის ვალდებულება
მთავარი მიზანი	პროცესების შეფასება, რისკების იდენტიფიცირება, გაუმჯობესების რეკომენდაციები	ოპერაციების ეფექტიანი მართვა, შედეგების მიღწევა, სტრატეგიული და ყოველდღიური პროცესების უზრუნველყოფა
როლის ბუნება	დამოუკიდებელი და ობიექტური შემფასებელი	გადაწყვეტილებების მიმღები და პასუხისმგებელი აღმსრულებელი
ფოკუსი	სისტემურ ხარვეზებზე, პროცესებზე, კონტროლებზე და რისკებზე	ვადებზე, რესურსებზე, გადადებულ საქმეებზე, ოპერაციულ საჭიროებებზე
მოსალოდნელი ქცევა	პროფესიონალიზმი, მიუკერძოებლობა, მტკიცებულებებზე დაყრდნობა, სტანდარტების დაცვა	ცვლილებების მართვა, სწრაფი რეაგირება, არსებული რეკომენდაციების პრაქტიკული გამოყენება
მოსალოდნელი ქცევა	პროფესიონალიზმი, მიუკერძოებლობა, მტკიცებულებებზე დაყრდნობა, სტანდარტების დაცვა	ცვლილებების მართვა, სწრაფი რეაგირება, არსებული რეკომენდაციების პრაქტიკული გამოყენება
სირთულეები	არასრული ინფორმაცია, თანამშრომლობის დაბალი დონე, რისკების არასწორი აღქმა უწყებებში	დროის დეფიციტი, ოპერაციული დატვირთვა, ცვლილებებისადმი რეზისტენტობა, რესურსების შეზღუდულობა
ძირითადი გამოწვევები	რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებელი; ნდობის დეფიციტი საწყის ეტაპებზე;	აუდიტის პროცესის სწორად დანახვა; რეკომენდაციების ადაპტაცია რეალურ

	პროცესების გადატვირთულობა	შესაძლებლობებზე; აუდიტორთან ეფექტური კომუნიკაცია
სიძლიერი მხარეები	ანალიტიკური უნარები; რისკებზე დაფუძნებული ხედვა; ფართო პროცესული ხედვა; სტანდარტებსა და მეთოდოლოგიებზე დაყრდნობა	სისტემის შინაგანი ცოდნა; პროცესების რეალური მდგომარეობის სრული აღქმა; ცვლილებების ოპერატიული დანერგვის შესაძლებლობა
აუდიტის მიმართ დამოკიდებულება	ტარდება ორგანიზაციის გამლიერების მიზნით	შესაძლოა აღიქმებოდეს როგორც ზედამხედველობა ან შეფასება, თუმცა სასურველია ტექნიკური მხარდაჭერის ინსტრუმენტად გამოყენება
კომუნიკაცია	საჭიროებს მკაფიო, მტკიცებულებებით გამყარებულ დასკვნებს და ფრთხილ კომუნიკაციას	საჭიროებს აუდიტორისგან კონკრეტულ, რეალისტურ და დროში შესრულებად რეკომენდაციებს
შედეგზე ორიენტაცია	სისტემური გაუმჯობესება და გრძელვადიანი მდგრადობა	ოპერატიული ეფექტიანობა + რეკომენდაციების ეტაპობრივი შესრულება
მოსალოდნელი ღირებულება	რეკომენდაციებით პროცესის გაუმჯობესება	აუდიტით იდენტიფიცირებული ხარვეზების აღმოფხვრა და ფუნქციონირების გამართულობა

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ

2025–2028 წლების პროექტის შესაბამისას საქართველო PIFC სიმღვილის (გამლიერების, მდგრადობის) სტრატეგია ამუშავდა, ეს უნდა გახდეს გადამწყვეტი საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგის მექანიზმების დანერგვისა და გაუმჯობესების საქმეში. სიმღვილის სტრატეგია მოიცავს:

- o 2025 წლის მაისში დამტკიცდა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგია (2025–2028) და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა.
- o სტრატეგიაში დატვირთულია როგორც შიდა აუდიტის ეფექტურობის გაზრდა, ისე კონტროლის სხვა კომპონენტების გამლიერება.
- o უკვე დაგეგმილია სამოქმედო ნაბიჯები 2025–2026 წლებზე, ხოლო სტრატეგიის ბოლო ორი წლის (2027–2028) სამოქმედო გეგმა დაწესდება შემდეგი ეტაპისთვის.

2. შიდა აუდიტის პროფესიონალიზაცია და კვალიფიკაცია

- o სამი-ლური ცვლილებები იქნა მიღებული კანონში: შიდა აუდიტორული საქმიანობა ახლა სამართლებრივი კუთხით დაყოფილია „მარწმუნებელ“ და „საკონსულტაციო“ მიმართულებებად.

- o შიდა აუდიტორთა სერტიფიკაციის პროგრამა მოქმედებს: ფინანსთა სამინისტროს აკადემია და საერთაშორისო პარტნიორები (მაგ: OECD/SIGMA) აწარმოებენ პროგრამას, რომელიც ზრდის აუდიტორთა კვალიფიკაციას და აუმჯობესებს ცოდნას, განსაკუთრებით ეფექტიანობის აუდიტსა და IT აუდიტში.

- o ეს პროგრამა ხელს უწყობს საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის გაძლიერებას და პროფესიული სტანდარტების დანერგვას.

3. შიდა აუდიტის შეფასება – შედეგები და ანგარიშგება

- o სახელმწიფო შიდა კონტროლის ადმინისტრაციული ერთეულები (ჰარმონიზაციის ცენტრი) აქტიურად აწარმოებენ მონიტორინგსა და შეფასებას.

- o PEFA (სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების) 2022 წლის შეფასებაში შიდა აუდიტის ინდიკატორი (P-26) მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა და დაფიქსირდა „A“ შეფასება ცენტრალურ დონეზე.

- o ეს მაჩვენებელი მიუთითებს, რომ შიდა აუდიტის სისტემის შესრულება და სტანდარტიზაცია მაღალი სტანდარტისკენ ვითარდება.

4. თანამშრომლობის და მხარდაჭერის ორიგინალური პროექტები

- o ფინანსთა სამინისტროს შიდა კონტროლის დეპარტამენტმა და პარტნიორებმა წამოიწყო პროექტი შიდა აუდიტის გაძლიერებისთვის საჯარო სექტორში, ევროპის თანხების და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერით. (IIA, 2024; SIGMA, 2023). ეს პროექტები მოიცავს ტრენინგებს, მეთოდოლოგიური განათლებას და პრაქტიკული დახმარებას აუდიტორისა და დაწესებულებებისთვის.

საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების მართვისა და მონიტორინგის პროცესში რამდენიმე უწყება მონაწილეობს:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო – პასუხისმგებელია ბიუჯეტის დაგეგმვასა და შესრულებაზე, აგრეთვე ფინანსური რეპორტირების მომზადებაზე.

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური – წარმოადგენს დამოუკიდებელ საკონტროლო ორგანოს, რომელიც ამოწმებს ბიუჯეტის მიზნობრივ გამოყენებას და კანონის დაცვას.

- მუნიციპალური აუდიტის სამსახურები – ამოწმებენ ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ბიუჯეტის ხარჯვას.

- პარლამენტის საბიუჯეტო და საფინანსო კომიტეტი – ახორციელებს ბიუჯეტის აღსრულების კანონმდებლურ ზედამხედველობას.

რაც შეეხება შიდა ფინანსური კონტროლს, ის ფინანსური სამსახურების მერ ხორციელდება ხორციელდება თითოეული უწყების ფარგლებში. შესწავლას ექვემდებარება ხარჯვითი ოპერაციების დამტკიცება, კონტრაქტების შეფასება, საბუღალტრო აღრიცხვა. ფინანსური კონტროლის მიზანია მაქსიმალურად შემცირდეს ფინანსური რისკები და არაეფექტიანი ხარჯვა. ასევე:

- სამინისტროს აქვს ფინანსური მენეჯმენტის საინფორმაციო სისტემა (FMIS), რომელიც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის ხარჯვის ელექტრონულ აღრიცხვას რეალურ დროში.
- ყველა სახელმწიფო უწყება ვალდებულია შეიტანოს დეტალური ინფორმაცია ხარჯებზე სისტემაში.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ყოველწლიურად ამზადებს ანგარიშებს, სადაც ასახულია ხარჯების შესაბამისობა კანონმდებლობასთან, პროგრამების ეფექტიანობა და შედეგიანობა და ფინანსური დარღვევები და რეკომენდაციები.

2022 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ განხორციელებული აუდიტის ფარგლებში შემოწმდა დაახლოებით 45 ბიუჯეტური ორგანიზაცია, სადაც გამოვლინდა სხვადასხვა მასშტაბისა და მნიშვნელობის ფინანსური შეუსაბამოებები, რაც მიუთითებს საბიუჯეტო რესურსების მართვის პროცესში არსებული კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების საჭიროებაზე. ცხრილში წარმოდგენილია საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მონაცემები.

წლის აუდიტის შედეგების განაწილება.

მაჩვენებელი	ორგანიზაციების რაოდენობა	წილი (%)
შემოწმებული ბიუჯეტური ორგანიზაციები	45	100 %
მნიშვნელოვანი ფინანსური დარღვევები	12	27 %
საშუალო მნიშვნელობის შეუსაბამოებები	17	40 %
მცირე ფინანსური შეუსაბამოებები	10	22 %
დარღვევების გარეშე ან უმნიშვნელო შენიშვნები	5	11 %

წყარო: საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. 2022 წლის საქმიანობის ანგარიში.

მნიშვნელოვანია პროგრამული მონიტორინგის პრაქტიკა. პროგრამული მონიტორინგის მიდგომა გულისხმობს ბიუჯეტური პროგრამების შედეგების შეფასებას: შესრულდა თუ არა დასახული მიზნები, მიაღწია თუ არა პროგრამამ რეალურ საზოგადოებრივ სარგებელს. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირად ხდება წარუმატებელი პროგრამების გაგრძელება ცვლილების ან გაუქმების გარეშე. (ქავთარაძე 2022).

კონტროლის გამოწვევები და გაუმჯობესების შესაძლებლობები საქართველოს პრაქტიკაში კიდევ მნიშვნელოვნად დასახვეწია. ასევე შესაცვლელია დამოკიდებულება კონტროლის მექანიზმებთან. ის აბსოლუტურად უნდა გათავისუფლდეს პოლიტიკისგან, რაც გაზრდის როგორც მის შესაძლებლობებს, ასევე სანდოობის ხარისხს. პრობლემებიდან ძირითადად აღსანიშნავია შემდეგი:

- ზოგჯერ ფინანსური კონტროლი ფორმალურ ხასიათს ატარებს და არ ხდება შედეგების ღრმა ანალიზი.
- სახელმწიფო აუდიტის რეკომენდაციები ყოველთვის არ გამოიყენება ბიუჯეტის დაგეგმვის დროს.
- არასამთავრობო სექტორის მონაწილეობა ბიუჯეტის შესრულების კონტროლში კვლავ დაბალია.
- მოქალაქეების ჩართულობა ძირითადად შეზღუდულია მხოლოდ „მოქალაქის ბიუჯეტის“ დოკუმენტის გაცნობით.

აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ, ბოლო წლებში გაძლიერდა საბიუჯეტო პროცესის ელექტრონიზაცია – FMIS, e-procurement (სახელმწიფო შესყიდვები) და საჯარო ანგარიშგება და 2022 წელს საქართველომ გადადგა ნაბიჯი ბიუჯეტის წარმადობაზე ორიენტირებული კონტროლის დანერგვისკენ – რაც ითვალისწინებს შედეგების შეფასებას მხოლოდ ხარჯვის დონეზე კი არა, არამედ მიღწეული შედეგების მიხედვით.

ჩვენ გავეცანით ამ მიმართულებით სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ გაკეთებულ საერთაშორისო შეფასებებსა და რეკომენდაციებს. საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF) შეფასებაში მნიშვნელოვანია ის, რომ:

- აღიარებს, რომ საქართველოს ბიუჯეტის ანგარიშგების სისტემა გამჭვირვალობის მხრივ მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა.

- სთავაზობს ეფექტიანობის მონიტორინგის გაუმჯობესებას პროგრამული დონეზე.

მშოფლიო ბანკი თავის შეფასებაში აღნიშნავს:

• 2022 წლის „Public Expenditure Review“-ში ხაზგასმულია, რომ კონტროლის მექანიზმები უნდა ფოკუსირდეს არა მხოლოდ შესაბამისობაზე, არამედ შედეგიანობაზე. (International Monetary Fund, 2024; World Bank, 2023).

OECD და PEFA შეფასებებში მნიშვნელოვანია შემდეგი:

საქართველოს სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემამ მიიღო მაღალი ქულა ანგარიშგებასა და გამჭვირვალობაში, მაგრამ საშუალო შეფასება – პროგრამების შეფასებასა და საზოგადოებრივ ჩართულობაში.

საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები საქართველოში თანდათან ვითარდება და საბოლოოდ ის უნდა მიუახლოვდეს, დაემთხვას საერთაშორისო სტანდარტებს. მიუხედავად ამისა, არსებობს ძირეული გამოწვევები შედეგებზე დაფუძნებული შეფასების, შიდა კონტროლის ფუნქციონირების და სამოქალაქო ზედამხედველობის მიმართულებით. მომავალში აუცილებელია ბიუჯეტური კონტროლის ხარისხობრივი გაღრმავება და ინსტიტუციური პასუხისმგებლობის გაზრდა.

საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგის ეფექტიანობის შეფასება ემყარება რაოდენობრივ და ხარისხობრივ ინდიკატორებს, რომლებიც საშუალებას იძლევა განისაზღვროს როგორც ბიუჯეტის შესრულების დონე, ასევე კონტროლის სისტემის შედეგიანობა. თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შედეგზე ორიენტირებული შეფასება, სადაც მონიტორინგი არ შემოიფარგლება მხოლოდ ხარჯვის კანონიერების დადგენით.

ძირითადი შეფასების ინდიკატორები მოიცავს:

- **ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებელი (%)** – რამდენად სრულდება დაგეგმილი ბიუჯეტი ფაქტობრივად განხორციელებულ ხარჯებთან მიმართებით;
- **გადახარჯვების/დანაზოგების დონე (%)** – გეგმასთან შედარებით გადაჭარბებული ან დაუხარჯავი თანხების წილი;

- აუდიტის რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი (%) – რამდენად სრულდება სახელმწიფო აუდიტის მიერ გაცემული რეკომენდაციები;
- დარღვევების დინამიკა (trend analysis) – აუდიტის აღმოჩენების ზრდის ან შემცირების ტენდენცია წლების მიხედვით;
- პროგრამული შედეგიანობის ინდექსი – რამდენად შეესაბამება მიღწეული შედეგები დაგეგმილ მიზნებს.

აღნიშნული ინდიკატორები ქმნის მონიტორინგის ანალიტიკურ ჩარჩოს, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელია არა მხოლოდ საბიუჯეტო დისციპლინის შეფასება, არამედ სახელმწიფო პროგრამების რეალური ეფექტიანობის განსაზღვრა. შესაბამისად, მონიტორინგის სისტემა გადადის ფორმალური კონტროლიდან შედეგზე ორიენტირებულ შეფასებაზე, რაც ზრდის საჯარო ფინანსების მართვის ხარისხს და ანგარიშვალდებულებას.

კონკრეტული მაგალითები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებიდან მიუთითებს ბიუჯეტური ხარჯების მონიტორინგში არსებულ ხარვეზებსა და კონტროლის მექანიზმების საჭიროებას.

აქვე მოვიყვანთ რამდენიმე მაგალითს წინა წლების გამოცდილებიდან, რომლებიც ასახავენ სუსტი მხარეების ნეგატიურ გავლენას სახელმწიფო ხარჯების მიზნობრიობაზე. ინფორმაცია აღებულია სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშებიდან (2021–2023 წლების მიმოხილვა)

1. ჯანდაცვის სამინისტროს პროგრამული ხარჯების აუდიტი (2022 წელი), პროგრამა-საყოველთაო ჯანდაცვა.

დასკვნაში მოცემულია, რომ აუდიტის სამსახურმა დაადგინა, რომ პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებულ სამედიცინო მომსახურებებს არ ახლდა სიღრმისეული კონტროლი ბენეფიციარების საჭიროებაზე, რის შედეგადაც დაფიქსირდა თანხების არამიზნობრივი ხარჯვის შემთხვევები. შედეგი: 1.8 მლნ ლარის ოდენობით დაფიქსირდა ზედმეტი ან დუბლირებული დაფინანსება.

2. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს სკოლების ინფრასტრუქტურის პროგრამა (2021 წელი). პროგრამა: ახალი სკოლა – ახალი სტანდარტი 2021 წლის აუდიტის ანგარიშში ნათქვამია, რომ 12 სკოლის მშენებლობის პროექტი

მნიშვნელოვნად ჩამორჩა ვადებს, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში დამკვეთმა არ გამოიყენა პირგასამტეხლო სანქციები კონტრაქტორების მიმართ. ამავე დროს ვხედავთ, რომ ბევრ მუნიციპალიტეტში კონტრაქტები გრძელდება იმავე სამშენებლო კომპანიებთან.

შედეგი: სახელმწიფოს მიაღმა ზიანი 2.4 მლნ ლარის ოდენობით შეფერხებული მშენებლობის გამო.

3. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მუნიციპალური ტრანსფერები (2023 წელი)

სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშში აღმოჩნდა, რომ მუნიციპალიტეტებისთვის გადარიცხული ტრანსფერების ნაწილი მოუმზადებლად და გეგმიური ანალიზის გარეშე იხარჯებოდა.

მაგალითი: ერთ მუნიციპალიტეტში 300 000 ლარი გამოიყო გზის რეაბილიტაციისთვის, თუმცა საპროექტო დოკუმენტაცია არ არსებობდა. შედეგად პროექტი ჩაიშალა და თანხები გაიყინა.

4. ეკონომიკის სამინისტროს პროგრამული დაფინანსება ბიზნესისთვის (2021–2022 წლები). პროგრამა: პროგრამა “აწარმოე საქართველოში”

დასკვნაში მოცემულია, რომ მცირე და საშუალო საწარმოების დაფინანსების შემდგომი მონიტორინგი არასისტემატურია. აუდიტმა დააფიქსირა, რომ რამდენიმე შემთხვევაში ბენეფიციარმა ვერ უზრუნველყო აღებული ვალდებულებების შესრულება, მაგრამ სამინისტროს მხრიდან რეაგირება არ ყოფილა. შედეგად დაფიქსირდა მინიმუმ 700 000 ლარის დაბრკოლებული ინვესტიცია.

რაც შეეხება ზოგად შეფასებებს სახელმწიფო აუდიტის მხრიდან:

- აუდიტის 2022 წლის ანგარიშში პირდაპირ აღნიშნულია:

„ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგი საქართველოს ზოგიერთ უწყებაში მიმდინარეობს ტექნიკურად, შედეგზე ორიენტირების გარეშე, რაც ეწინააღმდეგება ბიუჯეტური პასუხისმგებლობის პრინციპებს.“

აქ ჩვენი რეკომენდაცია იქნება, რომ გაძლიერდეს შესრულებული პროგრამების შედეგების შეფასება და დაინერგოს შეფასების დამოუკიდებელი მოდელები, რათა შემცირდეს ბიუჯეტის არაეფექტური ხარჯვის რისკი.

საქართველოსთან შედარებისთვის ასევე საინტერესოა პოლონეთის, როგორც ყოფილი პოსტსაბჭოთა ქვეყნის პრაქტიკა, რომელმაც მოკლე დროში მნიშვნელოვან წარმატებას მიაღწია ხარჯების ეფექტიანობის ზრდასა და მონიტორინგის საკითხებში ფინანსური კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების გზით. მნიშვნელოვნად გაიზარდა აუდიტორული კონტროლის არეალი და შესაძლებლობები.

- საქართველოში მოქმედებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (SAO) — პარლამენტის/საზოგადოების ანგარიშვალდებულებისთვის. ხოლო პოლონეთი: Najwyższa Izba Kontroli – NIK (Supreme Audit Office) — Sejm-ის წინაშე ანგარიშვალდებული უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუტი.

- საქართველოში შიდა ფინანსური კონტროლისთვის PIFC სამივე ბირთვით — Financial Management and Control (FMC), Internal Audit (IA), Central Harmonization Unit (CHU) ფინანსთა სამინისტროში. პოლონეთში შიდა ფინანსური კონტროლისთვის გამოიყენება საჯარო ფინანსების სექტორში management control + internal audit მოდელი (საყრდენი—საჯარო ფინანსების კანონმდებლობა და ფინანსთა მინისტრის სტანდარტები/გაიდლაინები).

2) ეფექტიანობის აუდიტის ნაწილში რომ განვიხილოთ შესაძლებლობა „ვინ და როგორ“ , საქართველოში (SAO) ეფექტიანობის აუდიტი განსაზღვრულია SAO-ს კანონით და პრაქტიკაში ტარდება როგორც პროგრამების/პოლიტიკის შედეგიანობის შეფასება (economy–efficiency–effectiveness ლოგიკით). SAO ხშირად ეყრდნობა ISSAI-ს მიდგომებს/სტანდარტებს (მაგ., შესრულებითი აუდიტის პრინციპები).

ძირითად მიღწევად ამ ნაწილში შიძლება ჩაითვალოს ის, რომ შესრულებითი აუდიტი მკაფიოდ არის ჩაშენებული გარე აუდიტის ინსტრუმენტარიუმში და ანგარიშები საჯაროდ ქვეყნდება, რაც ზრდის ანგარიშვალდებულებას.

პოლონეთის პრაქტიკაში შიდა აუდიტის მანდატი მოიცავს აუდიტს კანონიერების, ეკონომიურობის, მიზანშეწონილობისა და კეთილსინდისიერების/სისწორის კრიტერიუმებით — რაც შესრულებითი აუდიტის ლოგიკასთან ახლოს დგას. 2024 წლის OECD-ის ანალიზი მიუთითებს, რომ პოლონეთში შიდა აუდიტი ხშირად უფრო საჩივრებზეა ორიენტირებული და შედარებით სუსტად იყენებს შესრულებითი აუდიტის პოტენციალს მენეჯერული ანგარიშვალდებულებისა და რისკ-მენეჯმენტის

გასაძლიერებლად. 2025-ში NIK-მა მოახდინა სტრუქტურული ცვლილებების კომუნიკაცია, სადაც პირდაპირაა ნახსენები შესრულებითი აუდიტის მოთხოვნებთან უკეთ შესაბამისობა.

ძირითად მიღწევად შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ კანონში „შიდა აუდიტის შესახებ“ კანონში უკვე „ჩაშენებულია“ შედეგიანობის შეფასების ძლიერი კრიტერიუმები (economy/expediency), ხოლო ინსტიტუციური განვითარება ბოლო წლებში უფრო მეტად მიდის შესრულებითი აუდიტის გაძლიერებისკენ.

რაც შეეხება ფინანსური მართვისა და კონტროლის ნაწილს, საქართველოში — PIFC მოდელი (FMC + IA + CHU) კანონი პირდაპირ ადგენს PIFC სისტემის მეთოდოლოგიურ/სტანდარტულ ჩარჩოს და ფინანსთა სამინისტროს როლს კოორდინაციაში. პრაქტიკული არქიტექტურა: CHU ჰარმონიზაციისთვის; FMC — ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა კონტროლის გარემოზე/პროცედურებზე; IA — დამოუკიდებელი შეფასება და რეკომენდაციები.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მაინც რჩება გამოწვევები, რომლებიც კვლევებში/ანგარიშებში ფიქსირდება: FMC-ის „ფორმალურად დანერგვა“, რისკებზე დაფუძნებული მართვის სისუსტე, შიდა აუდიტის ფუნქციის არასაკმარისი გაძლიერება რიგ უწყებებში.

პოლონეთის პრაქტიკაში — Management control + Internal audit უზრუნველყოფს იმას, რომ პოლონურ მოდელში management control ხშირად განიხილება როგორც ხელმძღვანელობის სისტემური პასუხისმგებლობა მიზნების მიღწევაზე, კანონიერებაზე, ეფექტიანობაზე და რისკების მართვაზე; ამას ავითარებს ფინანსთა მინისტრის სტანდარტები/გაიდლაინები. OECD/სხვა ანალიტიკა ხაზს უსვამს, რომ შიდა აუდიტს აქვს გაუმჯობესების სივრცე შესრულებითი (operational/performance) კომპონენტის გაძლიერების მიმართულებით.

დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ აუდიტი: ორივე ქვეყანას აქვს ძლიერი უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუტი; პოლონეთში NIK-ის მანდატი მკაფიოდ მოიცავს ეკონომიურობას/მიზანშეწონილობას, საქართველოში SAO პრაქტიკაში აქტიურად აქცენტირებს შესრულებით აუდიტებს და ISSAI-მეთოდოლოგიას. შიდა კონტროლი და შიდა აუდიტი: საქართველომ PIFC მოდელი „სამი ბირთვით“ მკაფიოდ

ჩამოაყალიბა (FMC/IA/CHU), პოლონეთი კი უფრო „management control“ კონცეფციით და მინისტრის სტანდარტებით მართავს ერთიანობას; თუმცა ორივეგან გამოწვევაა შიდა აუდიტის გადაყვანა მხოლოდ კომპლაიანსიდან უფრო შედეგიანობაზე ორიენტირებულ ინსტრუმენტად.

მიუხედავად მთელი რიგი ცვლილებებისა და პროგრესისა, ინფრასტრუქტურული და ადამიანური რესურსების საკითხები რჩება გამოწვევად — ყველა დაწესებულებაში.

- უდიტორული კადრების კვალიფიკაცია და რაოდენობა შეიძლება იყოს არასაკმარისი.
- რისკების მართვისა და კონტროლის პრაქტიკებში თანამედროვე მიდგომების სრულყოფილად დანერგვა ყველა უწყებაში ჯერ ვერ განხორციელდა
- რეკომენდაციების ეფექტიანი შესრულება შეიძლება არ/ვერ მოხდეს, თუ მენეჯმენტს აქვს სიმშვიდე, რესურსების სწორი განაწილება, ან არ არის საკმარისი ინსტრუმენტები შემოთავაზებული ცვლილებების მხარდაჭერისთვის.
- შიდა აუდიტისა და მარეგულირებელი სტრუქტურების კომუნიკაცია და კოორდინაცია შესაძლოა იყოს დამძიმებული, განსაკუთრებით ახალ დაწესებულებებში ან ადგილობრივ დონეზე.

საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგისა და კონტროლის სისტემის განვითარების მიუხედავად, პრაქტიკაში კვლავ იკვეთება რამდენიმე სისტემური ხასიათის გამოწვევა, რომლებიც ზღუდავს მონიტორინგის ეფექტიანობასა და შედეგზე ორიენტირებულ მართვას.

პირველ რიგში, მნიშვნელოვანი პრობლემაა **ინსტიტუციური ფრაგმენტაცია**, რაც გამოიხატება უწყებებს შორის არასაკმარის კოორდინაციასა და ფუნქციათა გადაფარვაში. მიუხედავად ფორმალური ჩარჩოს არსებობისა, მონიტორინგის სხვადასხვა დონეებს შორის ჯერ კიდევ არ არის სრულად ჩამოყალიბებული ერთიანი და ინტეგრირებული მართვის სისტემა.

მეორე მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს **ადამიანური რესურსების შეზღუდულობა**, რაც მოიცავს როგორც კვალიფიციური შიდა აუდიტორების დეფიციტს, ისე მათი პროფესიული განვითარების არათანაბარ შესაძლებლობებს

სხვადასხვა უწყებაში. ეს პირდაპირ აისახება მონიტორინგის ხარისხსა და ანალიტიკური შეფასებების სიღრმეზე.

მესამე პრობლემური მიმართულებაა **მონაცემთა ხარისხი და ინფორმაციული სისტემების არასრულყოფილება**. ხშირ შემთხვევაში მონიტორინგი ეფუძნება ფრაგმენტულ ან არასრულ მონაცემებს, რაც ართულებს რეალური სურათის ზუსტ შეფასებას და ზრდის გადაწყვეტილებების არაეფექტიანობის რისკს.

მეოთხე მნიშვნელოვანი ფაქტორია **პოლიტიკური და მენეჯერული გავლენის რისკი**, რაც ზოგ შემთხვევაში ზღუდავს მონიტორინგის დამოუკიდებლობას და ამცირებს აუდიტის რეკომენდაციების კრიტიკულ ძალას. ეს განსაკუთრებით პრობლემურია იმ შემთხვევებში, როდესაც შედეგების შეფასება შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს უწყების ან პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ინტერესებს.

დაბოლოს, სისტემურ გამოწვევად რჩება **აუდიტის რეკომენდაციების არასრულყოფილი შესრულება**, რაც ამცირებს მონიტორინგის პრაქტიკულ გავლენას. მიუხედავად ფორმალური ანგარიშგებისა, რეკომენდაციების ნაწილი ან იგვიანებს, ან საერთოდ არ ხორციელდება, რაც ასუსტებს უკუკავშირის მექანიზმს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული გამოწვევები ერთმანეთთან ურთიერთდაკავშირებულია და ქმნის კომპლექსურ სისტემურ ბარიერს, რომელიც მოითხოვს როგორც ინსტიტუციური რეფორმების გადრმავებას, ისე მონიტორინგის ხარისხობრივი გაძლიერებისკენ მიმართული პოლიტიკის გატარებას.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგისა და კონტროლის სისტემამ მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური და ტექნიკური პროგრესი განიცადა, არსებული პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ სისტემა კვლავ ინარჩუნებს რიგ სტრუქტურულ სისუსტეებს.

უპირველეს ყოვლისა, მონიტორინგის სისტემა ნაწილობრივ კვლავ **ფორმალურ ხასიათს ატარებს**, სადაც ყურადღება ხშირად გამახვილებულია პროცედურულ შესაბამისობაზე და არა რეალურ შედეგებზე. შედეგად, მონიტორინგი ყოველთვის ვერ უზრუნველყოფს პროგრამების ეფექტიანობის სიღრმისეულ შეფასებას.

მეორე მნიშვნელოვანი პრობლემა უკავშირდება **შედეგზე დაფუძნებული კონტროლის სუსტ განვითარებას**. მიუხედავად პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვისა, პრაქტიკაში ჯერ კიდევ დომინირებს ხარჯზე ორიენტირებული შეფასება, რაც ზღუდავს საჯარო პოლიტიკის რეალური გავლენის გაზომვას.

მესამე სისტემური სისუსტეა ის, რომ მონიტორინგის პროცესი ხშირად არის **ex-post ხასიათის**, ანუ ხორციელდება ფაქტების დადგომის შემდეგ და ნაკლებად გამოიყენება **real-time მონიტორინგის მექანიზმები**, რომლებიც შესაძლებელს გახდიდა პრობლემების ადრეულ ეტაპზე გამოვლენას და პრევენციას.

და ბოლოს, კვლავ არსებობს **პოლიტიკური და ადმინისტრაციული გავლენის რისკი**, რაც ზოგ შემთხვევაში ამცირებს მონიტორინგის დამოუკიდებლობას და ზღუდავს კრიტიკული დასკვნების სრულად რეალიზებას პრაქტიკაში. ეს ფაქტორი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ შემთხვევებში, როდესაც შეფასების შედეგები შეიძლება შეეხოს მაღალმნიშვნელოვან სახელმწიფო პროგრამებს.

შესაბამისად, მიუხედავად ინსტიტუციური პროგრესისა, მონიტორინგის სისტემა საჭიროებს უფრო ძლიერ შედეგზე ორიენტირებულ, დამოუკიდებელ და რეალურ დროზე დაფუძნებულ კონტროლის მექანიზმებზე გადასვლას.

ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგისა და კონტროლის სისტემა საქართველოში ეტაპობრივად ვითარდება და მნიშვნელოვნად უახლოვდება საერთაშორისო საჯარო ფინანსების მართვის სტანდარტებს. სისტემაში უკვე ჩამოყალიბებულია ძირითადი ინსტიტუციური ჩარჩოები, შიდა კონტროლის მექანიზმები და აუდიტის ფუნქციური მიმართულებები, რაც ქმნის მყარ საფუძველს საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გასაძლიერებლად.

თუმცა კვლევა ასევე აჩვენებს, რომ არსებული პროგრესის მიუხედავად, სისტემა ჯერ კიდევ სრულად ვერ უზრუნველყოფს შედეგზე დაფუძნებულ, რისკებზე ორიენტირებულ და რეალურ დროზე მორგებულ მონიტორინგს. შესაბამისად, მთავარი გამოწვევა რჩება მონიტორინგის ხარისხობრივი ტრანსფორმაცია ფორმალური კონტროლიდან ანალიტიკურ და შედეგზე ორიენტირებულ მართვის ინსტრუმენტად.

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ საბიუჯეტო მონიტორინგი წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის კრიტიკულ კომპონენტს, რადგან სწორედ მისი ეფექტიანობა განსაზღვრავს სახელმწიფო რესურსების მიზნობრივ გამოყენებას, პოლიტიკის შედეგიანობას და საჯარო სექტორის მიმართ საზოგადოების ნდობის ხარისხს.

თავი III. საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმალური განსაზღვრისა და ეფექტური გამოყენების, რაციონალური მართვის შესაძლებლობები

თანამედროვე საზოგადოებრივი მმართველობის პრინციპებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს საბიუჯეტო ხარჯები წარმოადგენს ერთ-ერთ მთავარ ინსტრუმენტს სოციალური, ეკონომიკური და ინფრასტრუქტურული მიზნების მისაღწევად. საბიუჯეტო რესურსების მართვა უნდა ემყარებოდეს რაციონალურ დაგეგმვას, პრიორიტეტების მკაფიო განსაზღვრას, შედეგებზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირებასა და შეფასების მკაფიო კრიტერიუმებს. საქართველოში არსებული პრაქტიკა ამ მიმართულებით განვითარების პროცესშია, თუმცა ჯერ კიდევ არსებობს მნიშვნელოვანი სისტემური და მექანიზმური ხარვეზები, რომლებიც ზღუდავენ საჯარო რესურსების ეფექტურ და სამიზნე დანიშნულებით გამოყენებას.

3.1. საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურის და დანიშნულების ოპტიმიზაციის შესაძლებლობები.

საქართველოს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის სტრუქტურა, როგორც წესი, შემდეგ ძირითად კომპონენტებს მოიცავს: სოციალური ხარჯები (პენსიები, ჯანდაცვა, განათლება), ადმინისტრაციული ხარჯები, ინფრასტრუქტურული ხარჯები, სახელმწიფო ვალის მომსახურება და სხვა. წლების განმავლობაში ბიუჯეტში წამყვანი ადგილი უკავია მიმდინარე ხარჯებს, რაც ქმნის გარკვეულ ფისკალურ სტრუქტურულ დისბალანსს – კაპიტალური ინვესტიციების წილი შედარებით დაბალია.

სტრუქტურული ოპტიმიზაცია გულისხმობს ისეთი ხარჯვითი პრიორიტეტების ჩამოყალიბებას, რომელიც თანხვედრაშია ქვეყნის განვითარების გრძელვადიან მიზნებთან. მაგალითად, განათლებისა და ჯანდაცვის სფეროებში ზრდადი ინვესტიციები წარმოადგენს არამართო სოციალური კეთილდღეობის, არამედ ეკონომიკური პროდუქტიულობის საფუძველს. ამასთან, არსებული ხარჯების დიდი ნაწილი ხშირად მიმართულია სტრუქტურულად არაეფექტური სუბსიდიების, კომპენსაციების ან ერთჯერადი დახმარებებისკენ, რაც ვერ ქმნის მდგრად შედეგებს. ასევე მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ბიუჯეტის ფუნქციური კლასიფიკაციის სრულყოფა, რათა შესაძლებელი გახდეს ხარჯების მიზნობრივი ანალიზი პოლიტიკის

სფეროების მიხედვით. ეს საშუალებას მისცემს მთავრობას და პარლამენტს, მიიღონ გაცილებით ინფორმირებული გადაწყვეტილებები საბიუჯეტო რესურსების განაწილებისას. შესაბამისი მონაცემების ნაკლებობა ან მათი ფრაგმენტულობა ხშირად აფერხებს ბიუჯეტის ანალიტიკურად დაგეგმვას. (ქავთარაძე, 2022; Parliamentary Budget Office of Georgia, 2024)

შედარებითი ანალიზი განვითარებულ ქვეყნებთან გვიჩვენებს, რომ საქართველოს ხარჯვითი პოლიტიკა ჯერ კიდევ არ არის საკმარისად მიმართული ეკონომიკური ზრდის წახალისებისკენ. OECD ქვეყნების მაგალითზე, კაპიტალური ინვესტიციების წილი საშუალოდ 15–20%-ს შეადგენს, მაშინ როცა საქართველოში ეს მაჩვენებელი 10%-ზე ნაკლებია.

საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის ერთ-ერთ ცენტრალურ მიმართულებას, რომელიც უკავშირდება როგორც ფისკალურ მდგრადობას, ისე რესურსების ეფექტიან და შედეგზე ორიენტირებულ გამოყენებას. საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია ისეთი ქვეყნისთვის, როგორიცაა საქართველო, სადაც საბიუჯეტო რესურსები შეზღუდულია და განვითარების საჭიროებები – მრავალმხრივი.

ქვემოთ წარმოდგენილია ოპტიმიზაციის ძირითადი შესაძლებლობები, თეორიულ და პრაქტიკულ ჭრილში. ვთვლით, რომ მისი პრაქტიკაში დანერგვა მნიშვნელოვანი წინ გადაგმული ნაბიჯი იქნება საბიუჯეტო სახსრების დანიშნულებისა და სტრუქტურის ოპტიმიზაციის საქმეში:

1. ფუნქციური სტრუქტურა და პრიორიტეტიზაცია

ა) ხარჯების ფუნქციური რესტრუქტურისა შეიძლება წარმოვადგინოთ შემდეგი სახით:

- სოციალური, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული ხარჯების წილის ანალიზი;
- არაპროდუქტიული და დაბალი ეფექტიანობის პროგრამების იდენტიფიცირება;
- კაპიტალური ხარჯების წილის ზრდა მიმდინარე (საოპერაციო) ხარჯების შემცირების ხარჯზე.

ოპტიმიზაციის არსი მდგომარეობს რესურსების ისეთ მიმართულებებზე გადანაწილებაში, რომლებიც ქმნის გრძელვადიან ეკონომიკურ ზრდას (ინფრასტრუქტურა, განათლება, ინოვაცია).

ბ) პროგრამული ბიუჯეტირების გაძლიერება უნდა იქცეს არა ფორმალურ, არამედ შედეგზე ორიენტირებულ ინსტრუმენტად. ამ შედეგის მისაღწევად კი აუცილებელია შემდეგი:

- მკაფიო ინდიკატორების დანერგვა (output და outcome დონეზე);
- შედეგების შეფასების სავალდებულო მექანიზმის შექმნა;
- პროგრამების პერიოდული „ხარჯი–სარგებლის“ ანალიზი.

ოპტიმიზაცია ამ შემთხვევაში ვგულისხმობთ არა ხარჯების ავტომატურ შემცირებას, არამედ მათი ეფექტიანობის გაზრდას.

გ) შესრულებაზე დაფუძნებული დაფინანსების მოდელი

- ბიუჯეტის ასიგნებების მიზმა მიღწეულ შედეგებზე;
- უწყებებს შორის კონკურენტული ელემენტის შემოტანა;
- ეფექტიანობის მაჩვენებლების საჯარო გამოქვეყნება.

ეს ხელს შეუწყობს ადმინისტრაციული ხარჯების რაციონალიზაციას და გაზრდის ანგარიშვალდებულებას.

ე) საბიუჯეტო აუდიტისა და შეფასების როლის გაძლიერება

ოპტიმიზაციის პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს უმაღლესი აუდიტის ორგანოს, კერძოდ საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას.

აუცილებელია აუდიტის მიერ აღმოჩენილ შეცდომებზე გაცემული რეკომენდაციების ნაწილში შესრულების მონიტორინგის გაფართოება

- ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და შედეგიანობის შეფასება (3E პრინციპი);
- რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი;
- სისტემური ხარვეზების გამოვლენა.

აუდიტის დასკვნები უნდა ინტეგრირდეს ბიუჯეტირების მომდევნო ციკლში.

ვ) აუცილებელია ხარჯების სტრუქტურული ოპტიმიზაცია

- მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ბალანსი

- ადმინისტრაციული აპარატის ხარჯების შემცირება;
- დუბლირებული ფუნქციების ლიკვიდაცია;
- ციფრული მართვის სისტემების დანერგვა (e-budgeting).
- სუბსიდიებისა და ტრანსფერების რეფორმა
- მიზნობრიობის გაზრდა;
- სოციალური დახმარებების ტარგეტირების გაუმჯობესება;
- არაეფექტიანი სუბსიდიების ეტაპობრივი გაუქმება.

ზ) მნიშვნელოვანია საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს გაძლიერება

ოპტიმიზაცია შეუძლებელია სტრატეგიული დაგეგმვის გარეშე:

- საშუალოვადიანი ხარჯვითი ჩარჩოს (MTEF) გაძლიერება;
- ფისკალური რისკების ანალიზის ინტეგრაცია;
- ვალის მართვის სტრატეგიის კოორდინაცია ბიუჯეტთან.

თ) ციფრული ტრანსფორმაცია და მონაცემებზე დაფუძნებული მართვა

- მონაცემთა ანალიტიკის გამოყენება ხარჯების ეფექტიანობის შეფასებისთვის;
- ელექტრონული შესყიდვების სრულყოფა;
- ღია ბიუჯეტის პლატფორმების განვითარება.

ციფრული მექანიზმები ამცირებს კორუფციულ რისკებს და ზრდის რესურსების გამჭვირვალობას.

ი) ინსტიტუციური კოორდინაციის გაუმჯობესება

ოპტიმიზაციისთვის აუცილებელად მიგვაჩნია:

- ფინანსთა სამინისტროსა და სექტორულ სამინისტროებს შორის ეფექტიანი კავშირი;
- პარლამენტის საბიუჯეტო ზედამხედველობის გაძლიერება;
- მოქალაქეთა რელური ჩართულობის მიღწევა (participatory budgeting ელემენტები).

დასკვნის სახით გვინდა აღვნიშნოთ, რომ საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია არ ნიშნავს მხოლოდ ხარჯების შემცირებას. ეს არის კომპლექსური პროცესი, რომელიც უნდა მოიცავდეს:

- პრიორიტეტების სწორ განსაზღვრას;

- რესურსების შედეგზე ორიენტირებულ გადანაწილებას;
- აუდიტისა და შეფასების ინტეგრაციას;
- ინსტიტუციური პასუხისმგებლობის გაძლიერებას.

საქართველოს პირობებში ოპტიმიზაციის ძირითადი ვექტორი უნდა იყოს ადმინისტრაციული ხარჯების რაციონალიზაცია და განვითარებისკენ მიმართული კაპიტალური ინვესტიციების წილის ზრდა, რაც უზრუნველყოფს როგორც ფისკალურ მდგრადობას, ისე გრძელვადიან სოციალურ-ეკონომიკურ ეფექტს.

საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია აუდიტის პერსპექტივიდან წარმოადგენს არა მხოლოდ ფინანსური მართვის, არამედ საჯარო სექტორის მმართველობითი ხარისხის შეფასების კომპლექსურ პრობლემას. განსაკუთრებით აქტუალურია იგი საქართველოს პირობებში, სადაც საბიუჯეტო რესურსების სიმცირე და სოციალურ-ეკონომიკური გამოწვევები მოითხოვს ხარჯების მაქსიმალურ ეფექტიანობას.

საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციამ უნდა შექმნას ისეთი სტრუქტურული მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს:

- რესურსების ეკონომიურ გამოყენებას (Economy);
- მიზნების ეფექტიან მიღწევას (Efficiency);
- პოლიტიკის შედეგიანობას (Effectiveness).

აუდიტის როლი ხარჯების სტრუქტურული რეფორმის პროცესში შეუცვლელია. აქ მნიშვნელოვანია ფინანსური აუდიტიდან შესრულების აუდიტზე ტრანსფორმაცია. ტრადიციული ფინანსური აუდიტი ამოწმებს ანგარიშგების სისწორესა და კანონიერებას, თუმცა ხარჯების ოპტიმიზაციისათვის საკმარისი არ არის მხოლოდ ფორმალური შესაბამისობის დადგენა. გადამწყვეტ როლს ასრულებს შესრულების აუდიტი, რომელიც აფასებს:

- პროგრამების მიზნობრიობას;
- რესურსების განაწილების ლოგიკას;
- მიღწეულ შედეგებს და მათ სოციალურ-ეკონომიკურ ეფექტს.

ამ მიმართულებით განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ განხორციელებულ შესრულების აუდიტებს, რომლებიც უნდა იქცეს საბიუჯეტო ციკლის კორექტირების ინსტრუმენტად.

აუდიტზე დაფუძნებული ოპტიმიზაციის მექანიზმებიდან, უპირველეს ყოვლისა პროგრამული ხარჯების რისკზე დაფუძნებული შერჩევა უნდა აღინიშნოს. ჩვენი სადოქტორო კვლევის ფარგლებში შეგვიძლია ჩამოაყალიბოთ აუდიტის პრიორიტეტების განსაზღვრის მოდელი, რომელიც დაეხმარება სახელმწიფო აუდიტს განსაზღვროს, რომელი საბიუჯეტო პროგრამები საჭიროებს პრიორიტეტულ შემოწმებას (State Audit Office of Georgia, 2024).

სადოქტორო კვლევის ფარგლებში მიზანშეწონილად მიგვაჩნია შემუშავდეს საბიუჯეტო პროგრამების რისკზე დაფუძნებული შერჩევის მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს აუდიტის რესურსების უფრო ეფექტიან განაწილებას. მოდელის მიხედვით, აუდიტის პრიორიტეტი განისაზღვრება სამი ძირითადი კრიტერიუმის საფუძველზე. (INTOSAI, 2019)

1. მაღალი ფისკალური მოცულობის პროგრამები

პირველ ეტაპზე ხდება იმ პროგრამების იდენტიფიცირება, რომლებიც გამოირჩევიან მაღალი საბიუჯეტო დაფინანსებით. ასეთი პროგრამები სახელმწიფო ბიუჯეტში იკავებს მნიშვნელოვან წილს და მათი არაეფექტიანი მართვა შეიძლება გამოიწვიოს მნიშვნელოვანი ფინანსური დანაკარგები. შესაბამისად, მაღალი ფისკალური მოცულობის პროგრამები ავტომატურად უნდა მოხვდეს აუდიტის პოტენციურ ობიექტთა სიაში.

2. დაბალი შედეგიანობის ინდიკატორების მქონე მიმართულებები

მოდელის მეორე კომპონენტი უკავშირდება პროგრამების შედეგიანობის შეფასებას. თუ პროგრამის შესრულების ინდიკატორები მიუთითებს დაბალ ეფექტიანობაზე, მიზნობრივი შედეგების ვერ მიღწევაზე ან რესურსების არაეფექტიან გამოყენებაზე, ასეთი მიმართულებები უნდა განიხილებოდეს აუდიტის პრიორიტეტულ ობიექტად.

3. კორუფციული ან მმართველობითი რისკის მაღალი სეგმენტები

მოდელი ასევე ითვალისწინებს იმ სექტორების იდენტიფიცირებას, სადაც არსებობს კორუფციული ან მმართველობითი რისკის მაღალი ალბათობა. ასეთი რისკები

შეიძლება დაკავშირებული იყოს შესყიდვების პროცესთან, სუბსიდიებთან, ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან ან სხვა ფინანსურად მნიშვნელოვან ოპერაციებთან. მოცემულ მოდელს წარმოვადგენთ სქემის სახით.

ცხრილი #14 აუდიტის პრიორიტეტები, შეფასების მაჩვენებლები და კრიტერიუმები

შეფასების კრიტერიუმი	შეფასების მაჩვენებელი	აუდიტის პრიორიტეტი
ფისკალური მოცულობა	პროგრამის ბიუჯეტის წილი მთლიან ბიუჯეტში	მაღალი
შედეგიანობა	შესრულების ინდიკატორების დონე	საშუალო / მაღალი
კორუფციული რისკი	მმართველობითი და კონტროლის სისუსტეები	მაღალი

წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

აღნიშნული მოდელის გამოყენება შესაძლებელს გახდის:

- აუდიტის ობიექტების მეცნიერულად დასაბუთებულ შერჩევას;
- საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის უკეთ შეფასებას;
- კორუფციული და ფინანსური რისკების ადრეულ გამოვლენას.

ეს შექმნის „სიგნალის ეფექტს“ და ხელს შეუწყობს რესურსების რაციონალიზაციას.

აქვე აღასნიშნავია აუდიტის რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის მნიშვნელობა

ხარჯების ოპტიმიზაციის ერთ-ერთი სუსტი წერტილია რეკომენდაციების არასრული იმპლემენტაცია. საჭიროა:

- რეკომენდაციების შესრულების სავალდებულო ინდიკატორიზაცია;
- შესრულების პროცენტული მაჩვენებლის გამოქვეყნება;
- ბიუჯეტის მომდევნო წელს დაფინანსების ნაწილობრივი მიზმა რეკომენდაციების შესრულებაზე.

აუცილებელია გაპრაქტიკულდეს შედეგიანობის ინდიკატორების აუდიტორული ვალიდაცია. პრობლემურია ის, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების ინდიკატორები ხშირად ფორმალურია. აუდიტმა უნდა შეაფასოს ინდიკატორების რელევანტურობა, მათი გაზომვის მეთოდოლოგიის სანდოობა და რაც მთავარია, მონაცემთა ხარისხი.

ეს ქმნის მტკიცებულებაზე დაფუძნებული ბიუჯეტირების წინაპირობას.

სტრუქტურული ოპტიმიზაციის აუდიტორული ინსტრუმენტებიდან აუცილებლად უნდა აღინიშნოს:

ა) მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების პროპორციის ანალიზი

აუდიტმა შეიძლება განახორციელოს:

- ხარჯების დინამიკური ანალიზი 5–10 წლიან პერიოდში;
- ადმინისტრაციული აპარატის ზრდის ტენდენციის შეფასება;
- კაპიტალური ინვესტიციების უკუგების (ROI) ანალიზი საჯარო სექტორში.

ბ) სუბსიდიებისა და ტრანსფერების ეფექტიანობის აუდიტი

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს:

- სოციალური დახმარებების მიზნობრიობას;
- დუბლირებული პროგრამების არსებობას;
- საბიუჯეტო ტრანსფერების შედეგიანობას.

გ) ფისკალური რისკების აუდიტი

ოპტიმიზაციის მნიშვნელოვანი კომპონენტია ფისკალური რისკების წინასწარი იდენტიფიცირება:

- სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებები;
- საჯარო-კერძო პარტნიორობები;

აქვე აღსანიშნავია სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული პროექტები და ღონისძიებები აუდიტის სამსახურის სრულყოფისთვის და იმპლემენტაციის საკითხების დაჩქარებისთვის. პროექტები გასულ წლებში დაიწყო და დღემდე გრძელდება. აღსანიშნავი:

1 ახალი სტრატეგია — 2025-2028

o 2025 წლის მაისში დამტკიცდა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების 2025-2028 წლების სტრატეგია და 2025–2026 წლების სამოქმედო გეგმა. ეს სტრატეგია აჩვენებს, რომ სისტემა გადადის შემდეგ ეტაპზე — არა მხოლოდ რეფორმის დასაწყისში, არამედ მდგრადი განვითარების ფაზაში.

2. აუდიტორთა სერტიფიკაცია და პროფესიონალიზაცია

o გაგრძელდა შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამა.

- o პროგრამა წესდება საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად და უზრუნველყოფს აუდიტორთა კვალიფიკაციის ზრდას, რაც არის ძალიან მნიშვნელოვანი იმპლემენტაციის ხარისხისთვის.

3. ინსტიტუციური გამყარება

- o ჰარმონიზაციის ცენტრი (ფინანსთა სამინისტროს ერთეული) აქტიურად გეგმავს და ახორციელებს ღონისძიებებს შიდა კონტროლის გაძლიერებისთვის.
- o ცენტრის ანგარიშებიდან ჩანს, რომ 2024 წლის ბოლო კვარტალში დააჩქარა დიგიტალიზაციის პროცესები — შემუშავებულია ელექტრონული სისტემა მონაცემების მართვისთვის, მათი დაცვა და კორესპონდენციის მართვა.
- o 2025-ის დასაწყისში გაიმართა უწყებათაშორისი საბჭოს პირველი სხდომა, რაც ზრდის სისტემურ კოორდინაციას.

4. აუდიტის მოცულობა და ხარისხის კონტროლი

- o ჰარმონიზაციის ცენტრის მონაცემებით, 2024 წელს განხორციელდა 322 შიდა აუდიტორული შემოწმება.
- o ამავე წელს სერტიფიცირებულ შიდა აუდიტორთა რაოდენობა გაიზარდა და მოხდა შიდა აუდიტის ხარისხის შეფასება (მწვანე ინდიკატორები).

ზემოაღნიშნული ანალიზი ცხადყოფს, რომ საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია არ წარმოადგენს მხოლოდ ხარჯების გადანაწილების ტექნიკურ პროცესს, არამედ იგი გულისხმობს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემურ ტრანსფორმაციას. აღნიშნული ტრანსფორმაცია მიმართულია იმგვარი ბიუჯეტური მოდელის ჩამოყალიბებისკენ, სადაც რესურსების განაწილება ეფუძნება არა ისტორიულ პრაქტიკას, არამედ სტრატეგიულ პრიორიტეტებსა და მოსალოდნელ შედეგებს.

საქართველოს შემთხვევაში არსებული სტრუქტურული დისბალანსები, განსაკუთრებით მიმდინარე და კაპიტალურ ხარჯებს შორის, მიუთითებს იმაზე, რომ ოპტიმიზაციის პროცესმა უნდა შეიძინოს არა მხოლოდ რაოდენობრივი, არამედ ხარისხობრივი ხასიათი. კერძოდ, აუცილებელია ბიუჯეტის ისეთი მოდელის ფორმირება, რომელიც უზრუნველყოფს რესურსების კონცენტრაციას მაღალი

საზოგადოებრივი ღირებულების მქონე სექტორებზე და ამცირებს არაეფექტიანი ხარჯვის წილს.

ამასთან, ჩატარებული კვლევა ადასტურებს, რომ ოპტიმიზაციის წარმატება შეუძლებელია შესაბამისი მმართველობითი მექანიზმების გარეშე. მხოლოდ სტრუქტურული ცვლილებები ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიანობას, თუ ბიუჯეტირების პროცესი არ იქნება დაკავშირებული შედეგების შეფასებასთან, აუდიტთან და მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილებების მიღებასთან.

აქედან გამომდინარე, ოპტიმიზაციის ლოგიკური გაგრძელება უნდა იყოს საბიუჯეტო მართვის მექანიზმების სრულყოფა, რაც გულისხმობს პროგრამული ბიუჯეტირების რეალურ ტრანსფორმაციას შედეგზე ორიენტირებულ სისტემად, საშუალოვადიან დაგეგმვასთან მის ჰარმონიზაციას და აუდიტის ინსტიტუტის ინტეგრაციას მმართველობით პროცესში. სწორედ ამ საკითხებს განიხილავს შემდეგი ქვეთავი, სადაც ყურადღება გამახვილებულია იმ მექანიზმებზე, რომლებიც უზრუნველყოფს ბიუჯეტური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს, რომ ოპტიმიზაციის პროცესის საბოლოო მიზანი არ არის მხოლოდ რესურსების უფრო ეფექტიანი განაწილება, არამედ მათი გამოყენების რეალური შედეგების შეფასება. შესაბამისად, საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის განსაზღვრა საჭიროებს მკაფიო კრიტერიუმებსა და მეთოდოლოგიურ ინსტრუმენტებს, რომლებიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს ხარჯების ეკონომიური, შედეგიანი და გრძელვადიანი გავლენა. აღნიშნული საკითხები დეტალურად არის განხილული მომდევნო ქვეთავში, სადაც წარმოდგენილია ეფექტიანობის შეფასების კრიტერიუმები და მათი გაუმჯობესების გზები. შედეგად, საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაცია უნდა განიხილებოდეს, როგორც სამსაფეხურიანი ინტეგრირებული პროცესი:

პირველ ეტაპზე — სტრუქტურისა და პრიორიტეტების ოპტიმიზაცია;

მეორე ეტაპზე — მმართველობითი მექანიზმების სრულყოფა;

მესამე ეტაპზე — ეფექტიანობის შეფასების სისტემის ჩამოყალიბება.

ამ სამივე კომპონენტის ერთობლივი განხორციელება ქმნის საფუძველს ისეთი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირებისთვის, რომელიც იქნება შედეგზე

ორიენტირებული, მტკიცებულებაზე დაფუძნებული და მდგრადი განვითარების მიზნებთან სრულ შესაბამისობაში.

საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაცია წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მიმართულებას, რომელიც აერთიანებს როგორც ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფის, ისე რესურსების შედეგზე ორიენტირებული გამოყენების ამოცანებს. ბოლო ათწლეულის (2015–2025) ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სტრუქტურაში შეინიშნება სოციალური ხარჯების სტაბილური ზრდა დაახლოებით 45%-დან 55–58%-მდე, ადმინისტრაციული ხარჯების შედარებით უცვლელი მაღალი წილი (12–14%), კაპიტალური ინვესტიციების დაბალი დონე (8–12%) და სახელმწიფო ვალის მომსახურების ზრდადი ტენდენცია (დაახლოებით 3%-დან 6–7%-მდე). ეს დინამიკა მიუთითებს ბიუჯეტის მოხმარებაზე ორიენტირებულ სტრუქტურაზე, სადაც გრძელვადიანი ინვესტიციური კომპონენტი სუსტდება და შესაბამისად იზრდება ფისკალური დაუბალანსებლობის რისკი. თეორიულად აღნიშნული პროცესი აიხსნება Public Choice Theory-ის ლოგიკით, რომლის მიხედვითაც საჯარო გადაწყვეტილებები ყოველთვის არ ემთხვევა საზოგადოებრივი სარგებლის მაქსიმიზაციას და შესაძლებელია ბიუროკრატიული ინტერესების გავლენა; New Public Management (NPM)-ის მიდგომით, რომელიც ითხოვს შედეგზე დაფუძნებულ მართვას და KPI-ებზე ორიენტაციას, რაც პრაქტიკაში ნაწილობრივ ფორმალიზებულია; და ფისკალური მდგრადობის ჩარჩოთი, რომელიც ხაზს უსვამს ხარჯების, ვალისა და ეკონომიკური ზრდის გრძელვადიან ბალანსს. ამ პირობებში საბიუჯეტო ოპტიმიზაციის შეფასება უნდა ეფუძნებოდეს მკაფიო რაოდენობრივ ინდიკატორებს, როგორიცაა ადმინისტრაციული ხარჯების წილის შემცირება დაახლოებით 14%-დან 10–11%-მდე, კაპიტალური ხარჯების ზრდა 10%-დან 15%-მდე, პროგრამების cost-effectiveness მაჩვენებლის 10–20%-ით გაუმჯობესება, აუდიტის რეკომენდაციების შესრულების დონის 55%-დან 75–80%-მდე ზრდა და ბიუჯეტის გადახარჯვის შემცირება 5–7%-დან 2–3%-მდე, რაც ქმნის შედეგზე ორიენტირებული მართვის რეალურ საზომებს. სცენარებზე დაფუძნებული ანალიზი აჩვენებს, რომ ადმინისტრაციული ხარჯების თუნდაც 3 პროცენტული პუნქტით შემცირების შემთხვევაში შესაძლებელია

დაახლოებით 150–200 მლნ ლარის რესურსის გამოთავისუფლება და მისი გადამისამართება კაპიტალურ ინვესტიციებზე, რაც პირდაპირ აისახება ეკონომიკურ ზრდაზე, თუმცა პრაქტიკაში ასეთი სცენარების გამოყენება კვლავ შეზღუდულია. შედარებითი ანალიზი ესტონეთის, პოლონეთისა და ლიეტუვის მაგალითებზე აჩვენებს, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში უფრო მაღალია შედეგზე დაფუძნებული ბიუჯეტირება, KPI-ების რეალური გამოყენება და მონიტორინგის ციფრული ინტეგრაცია, მაშინ როცა საქართველოში არსებული PIFC და პროგრამული ბიუჯეტირების სისტემა ჯერ კიდევ სუსტდება შესრულების ხარისხის, მონაცემთა სანდოობის და შედეგებთან დაფინანსების პირდაპირი კავშირის თვალსაზრისით.

შესაბამისად, საბიუჯეტო ოპტიმიზაციის პროცესში ძირითადი პრობლემური რგოლი არ არის მხოლოდ სტრუქტურა, არამედ მისი რეალური ფუნქციონირება, რადგან მონიტორინგი ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებს, შედეგებზე დაფუძნებული კონტროლი არასრულად არის განვითარებული, რეკომენდაციების შესრულება არასისტემურია და პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული გავლენის რისკი კვლავ რჩება აქტუალური. ამდენად, კვლევა აჩვენებს, რომ საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაცია საქართველოში არ არის მხოლოდ ტექნიკური გადანაწილების პროცესი, არამედ წარმოადგენს სისტემურ მმართველობით ტრანსფორმაციას, სადაც ეფექტიანობა დამოკიდებულია KPI-ებზე დაფუძნებულ რეალურ მართვაზე, ინსტიტუციურ ანგარიშვალდებულებაზე და მონიტორინგის მექანიზმების პრაქტიკულ გამოყენებაზე, რადგან სწორედ მონიტორინგის სისუსტე განსაზღვრავს როგორც საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიან გამოყენებას, ისე განვითარების პოლიტიკის შეზღუდულ შედეგიანობას.

3.2. საბიუჯეტო ხარჯების მართვის მექანიზმების სრულყოფა პროგრამულ ბიუჯეტში და მიზნობრივ სახელმწიფო ფონდებში

პროგრამული ბიუჯეტირება წარმოადგენს საჯარო მმართველობის მოდერნიზებული ფორმას, რომელიც ბიუჯეტის კლასიკურ, ხაზოვან მოდელს ცვლის შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვით. საქართველოში აღნიშნული მიდგომა ფორმალურად დანერგილია 2012 წლიდან, თუმცა რეალურად სრულფასოვან პრაქტიკულ განხორციელებასთან ჯერ კიდევ მრავალი გამოწვევა არსებობს.

თეორიულ დონეზე აღნიშნული რეფორმები ემყარება სამ ძირითად პარადიგმას: public choice theory-ის მიხედვით, ბიუროკრატიული სისტემები მიდრეკილია რესურსების გაფართოებისკენ და არა ეფექტიანობისკენ; New Public Management (NPM) მოდელი კი მოითხოვს კონკურენციას, შედეგზე დაფუძნებულ დაფინანსებას და მენეჯერულ ანგარიშვალდებულებას; ხოლო fiscal sustainability framework ხაზს უსვამს გრძელვადიან ბიუჯეტურ ბალანსსა და ვალის კონტროლს. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა სწორედ ამ სამი თეორიული ჩარჩოს შუალედურ გარდამავალ ფაზაში იმყოფება, სადაც ფორმალური რეფორმები უკვე განხორციელებულია, მაგრამ ქცევითი და ინსტიტუციური ცვლილებები ჯერ კიდევ არასრულად არის რეალიზებული.

პროგრამული ბიუჯეტების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ყოველ ბიუჯეტურ პროგრამას უნდა ახლდეს მკაფიოდ განსაზღვრული მიზანი, მიზნობრივი ჯგუფები, დაგეგმილი აქტივობები და შედეგის ინდიკატორები. ამასთანავე, აუცილებელია მონიტორინგისა და შეფასების ეფექტიანი მექანიზმების არსებობა. არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ არაერთ პროგრამას, რომელიც მნიშვნელოვანი რესურსებით ფინანსდება, არ გააჩნია სწორი მონიტორინგის სისტემა, არ სრულდება შედეგების სისტემატური ანალიზი და უკუკავშირის მექანიზმები არ არის ჩამოყალიბებული.

განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს მიზნობრივი სახელმწიფო ფონდების – მათ შორის სოლიდარობის ფონდისა და უნივერსალური ჯანდაცვის პროგრამის – ბიუჯეტირება. აღნიშნული პროგრამები ხშირად მოქმედებს ექსტრაბიუჯეტური მოდელით, რაც აფერხებს ხარჯების მთლიანობაში შეფასებასა და ბიუჯეტთან ინტეგრაციას. საჭირო ხდება ამ ფონდის გამჭვირვალობის გაზრდა, ფინანსური ანგარიშგების გაუმჯობესება და სისტემური აუდიტის დანერგვა. (PEFA Secretariat, 2022)

ასევე, პროგრამული ბიუჯეტის ეფექტიანად ფუნქციონირებას წინ უმძღვის შესაბამისი კადრების მომზადება და ანალიტიკური რესურსების გაძლიერება სამინისტროებში. დღეს, სამწუხაროდ, ბევრ უწყებაში არ არსებობს საკმარისი საკვალიფიკაციო ბაზა პროგრამების მიზნობრივად დასაგეგმად.

საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის ერთ-ერთ ცენტრალურ მიმართულებას, რომელიც უკავშირდება როგორც ფისკალურ მდგრადობას, ისე რესურსების ეფექტიან და შედეგზე ორიენტირებულ გამოყენებას. საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია ისეთი ქვეყნისთვის, როგორიცაა საქართველო, სადაც საბიუჯეტო რესურსები შეზღუდულია და განვითარების საჭიროებები – მრავალმხრივი.

ქვემოთ წარმოდგენილია ოპტიმიზაციის ძირითადი შესაძლებლობები როგორც თეორიულ, ისე თეორიულ და პრაქტიკულ ჭრილში. უპირველესად უნდა მოხდეს ფუნქციური სტრუქტურის გადახედვა და პრიორიტეტიზაცია.

ხარჯების ფუნქციური რესტრუქტურისა შესაძლებელია წარმოვადგინოთ შემდეგი სახით:

- სოციალური, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული ხარჯების წილის ანალიზი;
- არაპროდუქტიული და დაბალი ეფექტიანობის პროგრამების იდენტიფიცირება;
- კაპიტალური ხარჯების წილის ზრდა მიმდინარე (საოპერაციო) ხარჯების შემცირების ხარჯზე.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, პროგრამული ბიუჯეტირების ეფექტიანი დანერგვა საშუალოდ იწვევს ადმინისტრაციული ხარჯების 10–20%-ით შემცირებას, ხოლო კაპიტალური ხარჯების წილის ზრდას 5–15%-ით (Estonia, Poland, Lithuania-ის რეფორმების მაგალითებზე). საქართველოს შემთხვევაში, არსებული სტრუქტურის გათვალისწინებით, რეალისტურია ეტაპობრივი სცენარი, სადაც 5–7 წლიან პერიოდში ადმინისტრაციული ხარჯების წილი შემცირდება დაახლოებით 3–5 პროცენტული პუნქტით, რაც თავისუფალ რესურსს მიმართავს განვითარების მიმართულებებზე. ეს კი ქმნის ფისკალური გადანაწილების ეფექტს, რომელიც პირდაპირ აისახება ეკონომიკურ ზრდასა და საჯარო სერვისების ხარისხზე.

ოპტიმიზაციის არსი მდგომარეობს რესურსების გადანაწილებას ისეთ მიმართულებებზე, რომლებიც ქმნის გრძელვადიან ეკონომიკურ ზრდას (ინფრასტრუქტურა, განათლება, ინოვაცია).

პროგრამული ბიუჯეტირება უნდა იქცეს არა ფორმალურ, არამედ შედეგზე ორიენტირებულ ინსტრუმენტად:

- მკაფიო ინდიკატორების დანერგვა
- შედეგების შეფასების სავალდებულო მექანიზმის შექმნა;
- პროგრამების პერიოდული „ხარჯი–სარგებლის“ ანალიზი.

ოპტიმიზაცია ამ შემთხვევაში უნდა გამოიხატებოდეს არა ხარჯების ავტომატური შემცირების სახით, არამედ მათი ეფექტიანობის გაზრდის გზით.

რაც შეეხება შესრულებაზე დაფუძნებულ დაფინანსების მოდელს, იგი გულისხმობს ბიუჯეტის ასიგნებების მიხედვით მიღწეულ შედეგებზე, უწყებებს შორის კონკურენტული ელემენტის შემოტანას. მნიშვნელოვნად ვთვლით ეფექტიანობის მაჩვენებლების საჯარო გამოქვეყნებას. ეს ხელს უწყობს ადმინისტრაციული ხარჯების რაციონალიზაციას და ზრდის ანგარიშვალდებულებას.

აუცილებლად ვთვლით საბიუჯეტო აუდიტისა და შეფასების როლის გაძლიერება, რასაც ოპტიმიზაციის პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს უმაღლესი აუდიტის ორგანოს, კერძოდ საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას. შესრულების აუდიტის გაფართოების მნიშვნელობა უფრო და უფრო იზრდება. ის ხელს შეუწყობს ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და შედეგიანობის უკეთშეფასებას (3E პრინციპი), შედარებით გააიოლებს რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგს და მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს სისტემური ხარვეზების გამოვლენა.

აუდიტის დასკვნები უნდა ინტეგრირდეს ბიუჯეტირების მომდევნო ციკლში.

ხარჯების სტრუქტურული ოპტიმიზაცია უნდა დაიწოს მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ბალანსის დაცვით, დმინისტრაციული აპარატის ხარჯების შემცირებით, დუბლირებული ფუნქციების ლიკვიდაციით, ციფრული მართვის სისტემების დანერგვა.

სუბსიდიები და ტრანსფერები ერთერთი მნიშვნელოვანი და სენსიტიური საკითხია, ამიტომ ვთვლით, რომ ამ სფეროში აუცილებელია მიზნობრიობის გაზრდა, სოციალური დახმარებების ტარგეტირების გაუმჯობესება, არაეფექტიანი სუბსიდიების ეტაპობრივი გაუქმება.

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად ინსტიტუციური და ნორმატიული პროგრესისა, პროგრამული ბიუჯეტირება საქართველოში კვლავ უფრო ფორმალურ ადმინისტრაციულ მექანიზმად რჩება, ვიდრე ეფექტიან მმართველობით ინსტრუმენტად.

პროგრამული ბიუჯეტირების სისტემის გაუმჯობესება საჭიროებს კომპლექსურ, სტრუქტურულ და ინსტიტუციურ მიდგომას, რომელიც ერთდროულად მოიცავს დაგეგმვის ხარისხის ამაღლებას, შედეგების შეფასების გაუმჯობესებას და აუდიტის მექანიზმების გაძლიერებას.

საერთაშორისო გამოცდილების შედარებითი ანალიზი აჩვენებს, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების წარმატებული იმპლემენტაცია პირდაპირ არის დაკავშირებული ინსტიტუციური ანგარიშვალდებულების, აუდიტის დამოუკიდებლობისა და მონაცემებზე დაფუძნებული მართვის ხარისხთან. ესტონეთის შემთხვევაში e-budgeting სისტემამ უზრუნველყო ბიუჯეტის რეალურ დროში მონიტორინგი და ხარჯების ავტომატური კონტროლი, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებს არაეფექტიანი ხარჯვის რისკს. პოლონეთში პროგრამული ბიუჯეტირება ინტეგრირებულია შედეგებზე დაფუძნებულ დაფინანსებასთან, სადაც პროგრამების გაგრძელება პირდაპირ არის დამოკიდებული მიღწეულ outcome ინდიკატორებზე. ლიეტუვაში კი განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა აუდიტის რეკომენდაციების სავალდებულო იმპლემენტაციას, რაც უზრუნველყოფს ბიუჯეტური ციკლის დახურვას. საქართველოს შემთხვევაში ამ ქვეყნებთან შედარებით მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ შედეგების ინდიკატორები ჯერ კიდევ არ არის სრულად ინტეგრირებული ავტომატურ ბიუჯეტურ გადაწყვეტილების მექანიზმში, ხოლო აუდიტის რეკომენდაციები ხშირად რჩება არა-სავალდებულო ხასიათის.

1. შედეგებზე დაფუძნებული დაგეგმვის რეალური დანერგვა

კვლევამ აჩვენა, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების ერთ-ერთი მთავარი სისუსტე საქართველოში შედეგების ინდიკატორების დაბალი ანალიტიკური ღირებულებაა. ხშირ შემთხვევაში ინდიკატორები აღწერით ან რაოდენობრივად მარტივია და ვერ ასახავს პროგრამის რეალურ სოციალურ, ეკონომიკურ ან ინსტიტუციურ გავლენას.

პროგრამული ბიუჯეტირების გაუმჯობესებისათვის აუცილებელია:

- შედეგების ინდიკატორების ხარისხობრივი ტრანსფორმაცია, მათ შორის შედეგის (outcome) და ზემოქმედების (impact) ინდიკატორების პრიორიტეტიზაცია;
- ინდიკატორების კავშირი ეროვნული განვითარების სტრატეგიულ მიზნებთან;
- ინდიკატორების პერიოდული გადახედვა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების საფუძველზე.

ეს მიდგომა პროგრამულ ბიუჯეტირებას გადააქცევს არა ფორმალურ ანგარიშგების ინსტრუმენტად, არამედ პოლიტიკის შეფასების მექანიზმად.

2. საშუალოვადიან დაგეგმვასთან სისტემური ჰარმონიზაცია

საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტირების ეფექტიანობას მნიშვნელოვნად ზღუდავს მისი არასაკმარისი კავშირი საშუალოვადიან ფინანსურ ჩარჩოსა და სექტორულ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან. ხშირ შემთხვევაში პროგრამები ინერციულად გრძელდება წინა წლების ბიუჯეტური ლოგიკით, ყოველგვარი პოლიტიკის გადაფასების გარეშე.

გაუმჯობესების მიზნით მიზანშეწონილია:

- პროგრამების სავალდებულო შეფასება საშუალოვადიანი დაგეგმვის ციკლში;
- პროგრამების გაგრძელების ან შეწყვეტის გადაწყვეტილებების მიღება შესრულების რეალური შედეგების საფუძველზე;
- ფინანსური რესურსების გადანაწილება დაბალი ეფექტიანობის პროგრამებიდან მაღალი საზოგადოებრივი ღირებულების მქონე პროგრამებისკენ.

3. პროგრამული ბიუჯეტირების და სახელმწიფო აუდიტის ურთიერთკავშირის გაძლიერება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის როლი პროგრამული ბიუჯეტირების სისტემაში კვლავ არასრულად არის ათვისებული. აუდიტის შედეგები ხშირად აღიქმება როგორც კონტროლის ფორმალური მექანიზმი და არა როგორც მმართველობითი გაუმჯობესების ინსტრუმენტი.

ამ მიმართულებით რეკომენდირებულია:

- აუდიტის ანგარიშების სისტემური ინტეგრაცია ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში;

- ეფექტიანობის აუდიტის შედეგების გამოყენება პროგრამების რედიზაინისათვის;
- აუდიტის რეკომენდაციების შესრულებაზე პასუხისმგებლობის მკაფიო ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნა.

ეს მიდგომა გააძლიერებს ბიუჯეტირების პროცესის ანგარიშვალდებულებას და გაზრდის საჯარო ფინანსების გამოყენების ხარისხს.

4. ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება და პროფესიული კაპიტალის გაძლიერება

პროგრამული ბიუჯეტირების წარმატება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ადამიანური რესურსების ანალიტიკურ შესაძლებლობებზე. კვლევის შედეგები მიუთითებს, რომ საჯარო სექტორში კვლავ სუსტია პოლიტიკის ანალიზის, მონაცემთა ინტერპრეტაციისა და შედეგებზე დაფუძნებული მართვის კულტურა.

გაუმჯობესებისათვის აუცილებელია:

- საჯარო მოხელეთა სისტემური გადამზადება პროგრამული ბიუჯეტირების მიმართულებით;
- ფინანსური მენეჯმენტის და პოლიტიკის ანალიზის ინტეგრაცია;
- უწყებათაშორისი ცოდნის გაზიარების მექანიზმების განვითარება.

5. პროგრამული ბიუჯეტირების კულტურული ტრანსფორმაცია

პროგრამული ბიუჯეტირების მდგრადი განვითარება შეუძლებელია მხოლოდ ნორმატიული ცვლილებებით. იგი საჭიროებს მმართველობითი კულტურის ცვლილებას, სადაც ბიუჯეტი აღიქმება არა როგორც ხარჯვის ფორმალური დოკუმენტი, არამედ როგორც საჯარო პოლიტიკის განხორციელების სტრატეგიული ინსტრუმენტი.

ამ კონტექსტში გადამწყვეტია:

- პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის გაზრდა პროგრამების შედეგებზე;
- გამჭვირვალობისა და საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების გაძლიერება;
- მოქალაქეების ჩართულობის ზრდა ბიუჯეტირების პროცესში.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ პროგრამული ბიუჯეტირება საქართველოში იმყოფება ინსტიტუციური კონსოლიდაციის ეტაპზე. მისი ეფექტიანობა დამოკიდებულია არა მხოლოდ სამართლებრივ ჩარჩოზე, არამედ შედეგებზე ორიენტირებული მართვის რეალურ დანერგვაზე, აუდიტის ინსტიტუტის გაძლიერებულ როლსა და საჯარო სექტორის პროფესიული შესაძლებლობების განვითარებაზე. აღნიშნული მიმართულებების თანმიმდევრული განხორციელება შექმნის საფუძველს სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემის ხარისხობრივი გაუმჯობესებისთვის და ბიუჯეტური რესურსების მაქსიმალური საზოგადოებრივი ეფექტის მიღწევისთვის.

მნიშვნელოვანია საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს გაძლიერება, ოპტიმიზაცია შეუძლებელია სტრატეგიული დაგეგმვის გარეშე:

- საშუალოვადიანი ხარჯვითი ჩარჩოს (MTEF) გაძლიერება;
- ფისკალური რისკების ანალიზის ინტეგრაცია;
- ვალის მართვის სტრატეგიის კოორდინაცია ბიუჯეტთან.

ციფრული ტრანსფორმაცია და მონაცემებზე დაფუძნებული მართვა მოგვცემს საშუალებას, რომ გაუმჯობედეს

- მონაცემთა ანალიტიკის გამოყენება ხარჯების ეფექტიანობის შეფასებისთვის;
- ელექტრონული შესყიდვების სრულყოფა;
- ღია ბიუჯეტის პლატფორმების განვითარება.

ციფრული მექანიზმები ამცირებს კორუფციულ რისკებს და ზრდის რესურსების გამჭვირვალობას.

ინსტიტუციური კოორდინაციის გაუმჯობესებისთვის აუცილებელია:

- ფინანსთა სამინისტროსა და სექტორულ სამინისტროებს შორის ეფექტიანი კავშირი;
- პარლამენტის საბიუჯეტო ზედამხედველობის გაძლიერება;
- მოქალაქეთა ჩართულობა (participatory budgeting ელემენტები).

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომსაბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია არ ნიშნავს მხოლოდ ხარჯების შემცირებას. ეს არის კომპლექსური პროცესი, რომელიც მოიცავს:

- პრიორიტეტების სწორ განსაზღვრას;
- რესურსების შედეგზე ორიენტირებულ გადანაწილებას;
- აუდიტისა და შეფასების ინტეგრაციას;
- ინსტიტუციური პასუხისმგებლობის გაძლიერებას.

საქართველოს პირობებში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციის ძირითადი ვექტორი უნდა იყოს ადმინისტრაციული ხარჯების რაციონალიზაცია და განვითარებისკენ მიმართული კაპიტალური ინვესტიციების წილის ზრდა, რაც უზრუნველყოფს როგორც ფისკალურ მდგრადობას, ისე გრძელვადიან სოციალურ-ეკონომიკურ ეფექტს.

საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია აუდიტის პერსპექტივიდან წარმოადგენს არა მხოლოდ ფინანსური მართვის, არამედ საჯარო სექტორის მმართველობითი ხარისხის შეფასების კომპლექსურ პრობლემას. განსაკუთრებით აქტუალურია იგი საქართველოს პირობებში, სადაც საბიუჯეტო რესურსების სიმცირე და სოციალურ-ეკონომიკური გამოწვევები მოითხოვს ხარჯების მაქსიმალურ ეფექტიანობას.

ტრადიციული ფინანსური აუდიტი ამოწმებს ანგარიშგების სისწორესა და კანონიერებას, თუმცა ხარჯების ოპტიმიზაციისათვის საკმარისი არ არის მხოლოდ ფორმალური შესაბამისობის დადგენა. გადამწყვეტ როლს ასრულებს შესრულების აუდიტი, რომელიც აფასებს:

- პროგრამების მიზნობრიობას;
- რესურსების განაწილების ლოგიკას;
- მიღწეულ შედეგებს და მათ სოციალურ-ეკონომიკურ ეფექტს.

ამ მიმართულებით განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ განხორციელებულ შესრულების აუდიტებს, რომლებიც უნდა იქცეს საბიუჯეტო ციკლის კორექტირების ინსტრუმენტად.

მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია სტრატეგიულ მიზნებსა და საბიუჯეტო პროგრამებს შორის კავშირის გაძლიერება. ხშირად პროგრამული ბიუჯეტის მიზნები ფორმალურადაა დაკავშირებული სახელმწიფო სტრატეგიებთან და არ არსებობს შედეგობრივი თანხვედრის მკაფიო ლოგიკა.

სრულყოფის მექანიზმები:

- მიზნების იერარქიული სტრუქტურირება (Policy → Program → Subprogram → Activity);
- შედეგობრივი ლოგიკური ჩარჩოს (Logical Framework Matrix) დანერგვა;
- თითოეული პროგრამისთვის outcome-ინდიკატორების სავალდებულო განსაზღვრა.

მნიშვნელოვანია შესრულებაზე დაფუძნებული დაფინანსების მოდელის გაძლიერება პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებების განაწილება უნდა დაეფუძნოს:

- წინა წლის შესრულების შეფასებას;
- ინდიკატორების მიღწევის ხარისხს;
- აუდიტის დასკვნებს.

ვთვლით, რომ აუცილებელია დაფინანსების „კორექტირების კოეფიციენტის“ შემოღება, რომელიც უკავშირდება შესრულების დონეს.

შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის როლის გაძლიერების გარეშე პროგრამული ბიუჯეტის ეფექტიანი მართვა შეუძლებელია. ძლიერი შიდა კონტროლისთვის საჭიროა:

- რისკზე დაფუძნებული შიდა აუდიტის გეგმები;
- პროგრამული ხარჯების წინასწარი კონტროლი;
- შიდა აუდიტის დასკვნების სავალდებულო რეაგირება.

უნდა მოხდეს შესრულების აუდიტის ინტეგრაცია საბიუჯეტო ციკლში

პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია შესრულების აუდიტი, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

აუცილებელია:

- აუდიტის დასკვნების გათვალისწინება მომდევნო ბიუჯეტის პროექტში;
- პროგრამების დახურვის ან რესტრუქტურირების მექანიზმის დანერგვა აუდიტის რეკომენდაციების საფუძველზე;
- რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის საჯარო ანგარიში.

მიზნობრივი სახელმწიფო ფონდების ხარჯების მართვის სრულყოფა ერთერთ მტკიცებულ საკითხად რჩება. რადგან მიზნობრივი სახელმწიფო ფონდები ქმნიან საბიუჯეტო სისტემის პარალელურ ფინანსურ ნაკადებს, რაც ზრდის გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის რისკებს.

ვთვლით, რომ მნიშვნელოვანია ერთიანი საბიუჯეტო სივრცის პრინციპის სრულყოფისათვის საჭიროა:

- მიზნობრივი ფონდების ოპერაციების კონსოლიდაცია სახელმწიფო ბიუჯეტთან;
- ფისკალური რისკების ინტეგრირებული ანალიზი;
- ფონდის ფინანსური ანგარიშგების ჰარმონიზაცია საბიუჯეტო კლასიფიკაციასთან.

მიზნობრიობისა და შედეგიანობის შეფასება უნდა გათავისუფლდეს პოლიტიკური ზეწოლისგან და შესაბამისად - რისკებისგან. მიზნობრივი ფონდების ხარჯები უნდა შეფასდეს შემდეგი კრიტერიუმებით:

- მიზნობრივი ჯგუფის ზუსტი იდენტიფიკაცია;
- ადმინისტრაციული ხარჯების წილის ანალიზი;
- სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტის გაზომვა.

აუცილებელია შესრულების ინდიკატორების შემუშავება, რომლებიც ასახავს არა მხოლოდ ფინანსურ ათვისებას, არამედ რეალურ შედეგს.

ფისკალური რისკების მართვა მოიცავს მიზნობრივი ფონდების მართვას. თავის მხრივ, კი მიზნობრივი ფონდები ხშირად ქმნიან:

- გარანტირებულ ვალდებულებებს;
- კვაზი-ფისკალურ ოპერაციებს;
- ბიუჯეტის მიღმა ვალდებულებებს.

ამ რისკების იდენტიფიცირება და აუდიტორული შეფასება უნდა გახდეს სისტემური პროცესი.

საბიუჯეტო ხარჯების მართვის მექანიზმების სრულყოფა პროგრამულ ბიუჯეტში და მიზნობრივ სახელმწიფო ფონდებში უნდა ეფუძნებოდეს:

- შედეგზე ორიენტირებულ დაგეგმვას;

- რისკზე დაფუძნებულ კონტროლსა და აუდიტს;
- გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას;
- ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფას.

გვინდა შემოგთავაზოთ საბიუჯეტო ხარჯების მართვის რისკზე დაფუძნებული ალგორითმი, რომელიც რამდენიმე ეტაპს მოიცავს:

პირველ ეტაპზე უნდა მოხდეს ყველა საბიუჯეტო პროგრამისა და ქვეპროგრამის იდენტიფიცირება, რომლებიც ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

მეორე ეტაპზე უნდა განისაზღვროს ხარჯები კრიტერიუმები:

1. ფისკალური მოცულობა (F) – პროგრამის წილი მთლიან საბიუჯეტო ხარჯებში
2. შედეგიანობა (E) – პროგრამის შესრულების ინდიკატორები
3. კორუფციული ან მმართველობითი რისკი (R) – კონტროლის სისტემის სისუსტე
4. წინა აუდიტის შედეგები (A) – ადრე გამოვლენილი დარღვევები

მესამე ეტაპზე შესაძლებელი იქნება რისკის ინდექსის გამოთვლა

შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ინტეგრირებული რისკის ინდექსი:

$$RI = (F \times 0.35) + (E \times 0.25) + (R \times 0.25) + (A \times 0.15)$$

სადაც:

- RI – ხარჯის რისკის საერთო ინდექსი
- F – ფისკალური მოცულობის მაჩვენებელი
- E – შედეგიანობის მაჩვენებელი
- R – კორუფციული/მმართველობითი რისკი
- A – წინა აუდიტის შეფასება

შესაძლებელია რისკის სკალირებული სახით წარმოდგენა:

RI მაჩვენებელი	რისკის დონე	მართვის საჭიროება
1-1.9	დაბალი	სტანდარტული მონიტორინგი
2-2.9	საშუალო	გამდიდრებული კონტროლი
3-4	მაღალი	აუდიტის პრიორიტეტი

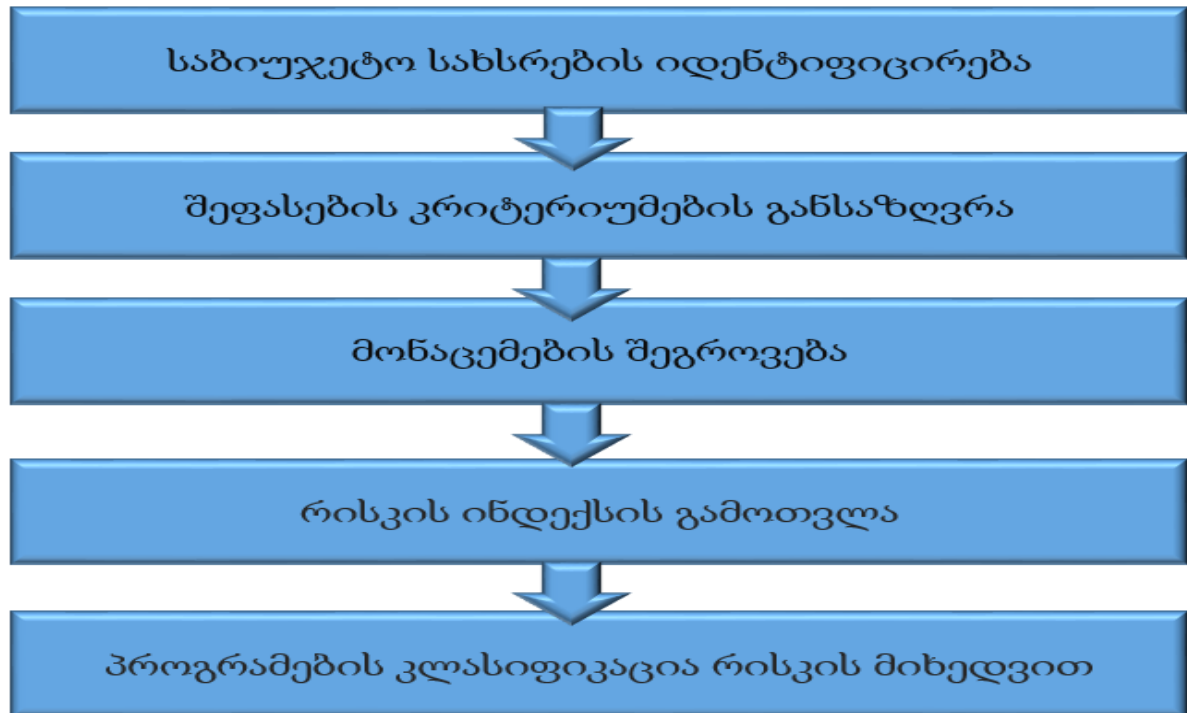
ეტაპი 5 – მართვის გადაწყვეტილება

ალგორითმის მიხედვით:

- მაღალი რისკის პროგრამები → პრიორიტეტული აუდიტი

- საშუალო რისკის პროგრამები → მონიტორინგის გაძლიერება
- დაბალი რისკის პროგრამები → პერიოდული კონტროლი

სქემა #3: ალგორითმის სქემა შეიძლება წარმოდგენილი იქნას ამ სახით:



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ

ფისკალური მოცულობა (F – Fiscal Volume)

ფისკალური მოცულობა ასახავს კონკრეტული საბიუჯეტო პროგრამის ან მიმართულების ფინანსურ წილსა და საბიუჯეტო დატვირთვას. რაც უფრო მაღალია პროგრამის დაფინანსების მოცულობა, მით უფრო მაღალია მისი პოტენციური გავლენა როგორც ფისკალურ მდგრადობაზე, ისე რესურსების არაეფექტიანი გამოყენების რისკზე. აღნიშნული კრიტერიუმი გამოიყენება იმის განსაზღვრად, თუ რამდენად მაღალია პროგრამის მნიშვნელობა სახელმწიფო ფინანსების საერთო სტრუქტურაში. მაღალი ფისკალური მოცულობის მქონე პროგრამები, როგორც წესი, საჭიროებენ გაძლიერებულ აუდიტსა და მონიტორინგს.

შედეგიანობა (E – Effectiveness / Performance Effectiveness)

შედეგიანობის კრიტერიუმი აფასებს, თუ რამდენად წარმატებით აღწევს პროგრამა დასახულ მიზნებსა და მოსალოდნელ შედეგებს. იგი ეფუძნება შესრულების

ინდიკატორებს, პროგრამული ბიუჯეტირების შედეგებსა და სოციალურ-ეკონომიკურ გავლენას. დაბალი შედეგიანობის მქონე პროგრამები მიუთითებს რესურსების არაეფექტიანი გამოყენების ან მმართველობითი პრობლემების არსებობაზე, რის გამოც ისინი მიეკუთვნება მაღალი აუდიტორული რისკის კატეგორიას.

მმართველობითი ან კორუფციული რისკი (R – Governance / Corruption Risk)

მმართველობითი ან კორუფციული რისკი აფასებს პროგრამაში კონტროლის სისუსტეების, არაგამჭვირვალე გადაწყვეტილებების, შესყიდვების დარღვევების, ინტერესთა კონფლიქტისა და შესაძლო კორუფციული პრაქტიკის არსებობის ალბათობას. აღნიშნული კრიტერიუმი ეფუძნება როგორც წინა აუდიტის შედეგებს, ისე რისკის ინდიკატორებს, მათ შორის: შესყიდვების მაღალი კონცენტრაცია, განმეორებითი დარღვევები, მონიტორინგის სისუსტეები და ფინანსური გადახრები. მაღალი რისკის მაჩვენებელი საჭიროებს პრიორიტეტულ კონტროლს.

წინა აუდიტის შედეგები (A – Previous Audit Results)

წინა აუდიტის შედეგები ასახავს, თუ რა სახის ხარვეზები, დარღვევები ან რეკომენდაციები გამოვლინდა პროგრამასთან მიმართებით წარსულში და რამდენად სრულყოფილად იქნა ისინი შესრულებული. თუ პროგრამაში სისტემურად ფიქსირდება განმეორებითი პრობლემები ან აუდიტის რეკომენდაციები არ სრულდება, აღნიშნული ზრდის საბიუჯეტო რისკის საერთო დონეს. ამ კრიტერიუმის გამოყენება უზრუნველყოფს ისტორიული გამოცდილების ინტეგრაციას რისკის შეფასების პროცესში.

ინტეგრირებული რისკის ინდექსის (RI) განმარტება

ინტეგრირებული რისკის ინდექსი წარმოადგენს კომპოზიტურ ანალიტიკურ მაჩვენებელს, რომელიც აერთიანებს ოთხივე კრიტერიუმს და იძლევა შესაძლებლობას საბიუჯეტო პროგრამები კლასიფიცირდეს დაბალი, საშუალო და მაღალი რისკის კატეგორიებად. აღნიშნული მოდელი აუდიტისა და მონიტორინგის რესურსების პრიორიტეტიზაციის ინსტრუმენტს წარმოადგენს და ხელს უწყობს კონტროლის მექანიზმების შედეგზე ორიენტირებულ მართვას.

$$RI = (F \times 0.35) + (E \times 0.25) + (R \times 0.25) + (A \times 0.15)$$

სადაც უფრო მაღალი **RI მაჩვენებელი** მიუთითებს პროგრამის უფრო მაღალ აუდიტორულ და მმართველობით რისკზე, ხოლო დაბალი მაჩვენებელი — შედარებით სტაბილურ და ნაკლებად პრობლემურ პროგრამაზე.

წონითი კოეფიციენტების მინიჭების დასაბუთება

ინტეგრირებული რისკის ინდექსში გამოყენებული წონითი კოეფიციენტები წარმოადგენს პირობით ანალიტიკურ მაჩვენებლებს, რომლებიც განსაზღვრულია თითოეული კრიტერიუმის ფისკალური და მმართველობითი მნიშვნელობის ხარისხის მიხედვით. მოდელის მიზანია ისეთი ბალანსის შექმნა, რომელიც ერთდროულად გაითვალისწინებს როგორც ფინანსური მასშტაბის ეფექტს, ისე შედეგიანობისა და მმართველობითი რისკების გავლენას.

1. ფისკალური მოცულობა ($F \times 0.35$) — ყველაზე მაღალი წონა

ფისკალურ მოცულობას მინიჭებული აქვს 35%-იანი წონა, რადგან მაღალი ფინანსური მოცულობის მქონე პროგრამებში პოტენციური დანაკარგის, არაეფექტიანი ხარჯვისა და ფისკალურ მდგრადობაზე გავლენის რისკი მნიშვნელოვნად მაღალია. შესაბამისად, საბიუჯეტო პროგრამის ფინანსური მასშტაბი განიხილება როგორც რისკის პრიორიტეტიზაციის მთავარი ფაქტორი.

რაც უფრო დიდია ბიუჯეტური მოცულობა, მით უფრო მაღალია სახელმწიფო ფინანსებზე გავლენის პოტენციური ეფექტი.

2. შედეგიანობა ($E \times 0.25$)

შედეგიანობას მინიჭებული აქვს 25%-იანი წონა, რადგან საბიუჯეტო ხარჯების მთავარი მიზანი არის საჯარო ღირებულების შექმნა და პოლიტიკის მიზნების მიღწევა. დაბალი შედეგიანობა მიუთითებს რესურსების არაეფექტიან გამოყენებაზე, თუმცა მხოლოდ შედეგიანობა ვერ განსაზღვრავს მთლიან რისკს ფინანსური მოცულობის გათვალისწინების გარეშე.

მაღალი ხარჯი + დაბალი შედეგიანობა = მაღალი აუდიტორული რისკი.

3. მმართველობითი/კორუფციული რისკი ($R \times 0.25$)

მმართველობით რისკს ასევე მინიჭებული აქვს 25%-იანი წონა, რადგან კორუფციული პრაქტიკა, შესყიდვების დარღვევები და კონტროლის სისუსტეები პირდაპირ გავლენას ახდენს საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიან გამოყენებაზე.

აღნიშნული ფაქტორი მნიშვნელოვანია, თუმცა დამოუკიდებლად ვერ იქნება დომინანტი ფისკალური მოცულობის გარეშე.

მაღალი კორუფციული რისკი ზრდის რესურსების დაკარგვის ალბათობას.

4. წინა აუდიტის შედეგები ($A \times 0.15$) — ყველაზე დაბალი წონა

წინა აუდიტის შედეგებს მინიჭებული აქვს 15%-იანი წონა, რადგან იგი წარმოადგენს ისტორიულ ინდიკატორს და ასახავს წარსულ გამოცდილებას. მიუხედავად იმისა, რომ განმეორებითი დარღვევები ზრდის რისკს, წარსული პრობლემები ყოველთვის არ ნიშნავს მიმდინარე მაღალი რისკის არსებობას, რის გამოც მას შედარებით ნაკლები წონა ენიჭება.

წინა ხარვეზები მნიშვნელოვანია, მაგრამ მიმდინარე მდგომარეობა უფრო მაღალი პრიორიტეტია.

შესაბამისად - „წონითი კოეფიციენტების განსაზღვრა ეფუძნება ექსპერტულ კვლევებზე დაფუძნებულ შეფასებას (expert-based weighting approach) და რისკზე დაფუძნებული აუდიტის პრინციპებს, რომლის მიხედვითაც მაღალი ფისკალური მოცულობისა და დაბალი შედეგიაანობის მქონე პროგრამები საჭიროებენ პრიორიტეტულ მონიტორინგსა და აუდიტს.“

„აღნიშნული წონები არ წარმოადგენს აბსოლუტურ სიდიდეებს და შესაძლებელია მათი ადაპტაცია სექტორული სპეციფიკის, ფისკალური გარემოსა და აუდიტორული პრიორიტეტების შესაბამისად.“

ვთვლით, რომ მოდელს აქვს პრაქტიკული მნიშვნელობა და მოცემული ალგორითმის გამოყენება შესაძლებელს გახდის:

- საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიან კონტროლს
- მაღალი რისკის პროგრამების სწრაფ იდენტიფიცირებას
- აუდიტის რესურსების ოპტიმალურ განაწილებას
- სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალობის ზრდას

შედეგებზე დაფუძნებული დაგეგმვის რეალური დანერგვა - ანალიზი

ამ მოდელის პრაქტიკაში დანერგვა მნიშვნელოვნად შეცვლის საბიუჯეტო მართვის ლოგიკას, რადგან იგი ბიუჯეტს გადააქცევს არა მხოლოდ ფინანსურ დოკუმენტად, არამედ შედეგების მართვის ინსტრუმენტად. კერძოდ, მოსალოდნელია

რესურსების უფრო მიზნობრივი განაწილება, პროგრამების ეფექტიანობის ზრდა და დაბალი შედეგიანობის მიმართულებების დროული იდენტიფიცირება. შედეგად, შემცირდება არაეფექტიანი ხარჯები და გაიზრდება საბიუჯეტო პოლიტიკის სოციალური და ეკონომიკური გავლენა. ამასთან, გაიზრდება უწყებების ანგარიშვალდებულება, რადგან დაფინანსება პირდაპირ იქნება დაკავშირებული მიღწეულ შედეგებთან.

შედეგებზე დაფუძნებული დაგეგმვის დანერგვა ქმნის მმართველობით პარადიგმის ცვლილებას რესურსებზე დაფუძნებული ბიუჯეტირებიდან შედეგებზე დაფუძნებულ მმართველობაზე გადასვლა („input-based budgeting“) („outcome-based governance“-ზე გადასვლით. ეს ნიშნავს, რომ ბიუჯეტის ეფექტიანობა აღარ შეფასდება მხოლოდ ფინანსური ათვისების დონით, არამედ რეალური სოციალურ-ეკონომიკური შედეგებით.

ამ მიდგომის დანერგვა იწვევს რამდენიმე სისტემურ ეფექტს:

- რესურსების განაწილების ოპტიმიზაცია — ფინანსები მიემართება იმ პროგრამებზე, რომლებიც ქმნიან მაქსიმალურ საზოგადოებრივ სარგებელს;
- „budget inertia“-ს შემცირება — წინა წლის ავტომატური დაფინანსება იცვლება შესრულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებებით;
- პოლიტიკის შეფასების ინსტიტუციონალიზაცია — ბიუჯეტი ხდება პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასების ინსტრუმენტი.

გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს მიდგომა ხელს უწყობს ფისკალური ეფექტიანობის ზრდას, რადგან სახელმწიფო იწყებს „ღირებულებაზე დაფუძნებულ ხარჯვას“ (value-for-money approach).

პროგრამული ბიუჯეტირების ინტეგრაცია საშუალოვადიან ფინანსურ ჩარჩოსთან უზრუნველყოფს პოლიტიკის თანმიმდევრულობას და ამცირებს „ინერციული ბიუჯეტირების“ რისკს. აღნიშნული მიდგომა ხელს შეუწყობს რესურსების სტრატეგიულ გადანაწილებას და გრძელვადიანი პრიორიტეტების დაცვას. შედეგად, საბიუჯეტო პოლიტიკა გახდება უფრო პროგნოზირებადი, გაიზრდება ფისკალური მდგრადობა და შემცირდება არაპრიორიტეტული ხარჯების წილი.

საშუალოვადიანი ჩარჩოსთან ინტეგრაცია ბიუჯეტს აძლევს სტრატეგიულ ხასიათს და ამცირებს მოკლევადიანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გავლენას.

ამ ჰარმონიზაციის ძირითადი ეფექტებია:

- პოლიტიკის თანმიმდევრულობა — პროგრამები აღარ არის იზოლირებული წლიური გადაწყვეტილებები;
- ფისკალური რისკების შემცირება — მრავალწლიანი დაგეგმვა უზრუნველყოფს ვალისა და დეფიციტის უკეთ მართვას;
- რესურსების სტაბილური გადანაწილება — პრიორიტეტული სექტორები იღებენ გრძელვადიან მხარდაჭერას.

შედეგად, ბიუჯეტირება ხდება არა „წლიური ოპერაცია“, არამედ სტრატეგიული განვითარების ინსტრუმენტი, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს მსგავსი რესურსებით შეზღუდული ეკონომიკისთვის.

აუდიტის შედეგების ინტეგრაცია ბიუჯეტირების პროცესში უზრუნველყოფს მმართველობითი უკუკავშირის ეფექტიან მექანიზმს. ეს მნიშვნელოვნად გაზრდის პროგრამების ხარისხს, რადგან გადაწყვეტილებები დაეფუძნება არა მხოლოდ გეგმებს, არამედ რეალურ შეფასებებს. შედეგად, გაიზრდება ხარჯების ეფექტიანობა, შემცირდება სისტემური ხარვეზები და გაძლიერდება ინსტიტუციური პასუხისმგებლობა. აღნიშნული მიდგომა ასევე ქმნის პრევენციულ ეფექტს, რაც ამცირებს ფინანსური და კორუფციული რისკების ალბათობას.

აუდიტის ინტეგრაცია ბიუჯეტირების პროცესში ქმნის ე.წ. დახურული ციკლის მართვის მოდელი (closed-loop governance system), სადაც:

დაგეგმვა → შესრულება → შეფასება → კორექტირება — ხდება უწყვეტი ციკლი

ამ მოდელის დანერგვა უზრუნველყოფს: მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილებებს (evidence-based policymaking), სისტემური შეცდომების სწრაფ იდენტიფიცირებას. რეკომენდაციების რეალურ იმპლემენტაციას.

ყველაზე მნიშვნელოვანი ეფექტია:

აუდიტი გადადის „ex-post კონტროლიდან“ → „ex-ante მმართველობით ინსტრუმენტზე“ რაც ამცირებს კორუფციულ რისკებს, არაეფექტიან ხარჯვას და პოლიტიკის არასწორი დიზაინის ალბათობას ადამიანური რესურსების გაძლიერება

წარმოადგენს პროგრამული ბიუჯეტირების ეფექტიანობის ერთ-ერთ კრიტიკულ ფაქტორს. კვალიფიციური კადრების არსებობა უზრუნველყოფს უკეთეს დაგეგმვას, მონაცემთა სწორ ანალიზს და გადაწყვეტილებების მიღების ხარისხის ზრდას. შედეგად, შემცირდება ფორმალური მიდგომები და გაძლიერდება ანალიტიკური მართვა. გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს ხელს შეუწყობს საჯარო სექტორის პროფესიონალიზაციას და ფინანსური მართვის სისტემის მდგრად განვითარებას.

პროგრამული ბიუჯეტირება ფაქტობრივად არის ანალიტიკური მმართველობის სისტემა, რაც ნიშნავს, რომ მისი ეფექტიანობა პირდაპირ დამოკიდებულია ადამიანურ კაპიტალზე.

ინსტიტუციური განვითარების გავლენა მოიცავს:

- გადაწყვეტილებების ხარისხის ზრდას (better policy design);
- მონაცემთა გამოყენების გაუმჯობესებას;
- „formal compliance“-დან „analytical governance“-ზე გადასვლას.

ამ პროცესის გარეშე პროგრამული ბიუჯეტირება რჩება ფორმალურ მექანიზმად.

გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს გამოიწვევს საჯარო სექტორის პროფესიონალიზაციას, ინსტიტუციური მდგრადობის ზრდას, პოლიტიკის განხორციელების ხარისხის გაუმჯობესებას.

ასევე მნიშვნელოვანია განვიხილოთ მმართველობითი კულტურის ცვლილება წარმოადგენს ყველაზე რთულ, მაგრამ ყველაზე მნიშვნელოვან კომპონენტს. ბიუჯეტის აღქმა, როგორც სტრატეგიული ინსტრუმენტის, შეცვლის გადაწყვეტილებების მიღების ლოგიკას და გაზრდის პასუხისმგებლობას შედეგებზე. აღნიშნული ტრანსფორმაცია ხელს შეუწყობს გამჭვირვალობის ზრდას, საზოგადოების ჩართულობას და ინსტიტუციური ნდობის გაძლიერებას. საბოლოოდ, ეს ქმნის საფუძველს ეფექტიანი, ანგარიშვალდებული და შედეგზე ორიენტირებული საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ჩამოყალიბებისთვის. ეს ყველაზე ღრმა და სტრატეგიული კომპონენტია. კულტურული ტრანსფორმაცია ნიშნავს, რომ:

- ბიუჯეტი აღარ იქნება „ხარჯვის დოკუმენტი“
- არამედ იქნება პოლიტიკის შედეგების მართვის ინსტრუმენტი

ამ ცვლილებას შედეგად მოყვება პასუხისმგებლობის ზრდა (accountability shift); გამჭვირვალობის გაძლიერება და რაც მთავარია, საზოგადოების ნდობის ზრდა.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის, რომ გადაწყვეტილებები აღარ მიიღება მხოლოდ პოლიტიკურ ინტერესებზე, არამედ შედეგების და მონაცემების საფუძველზე, რაც ქმნის: უფრო სტაბილურ მმართველობას, ნაკლებად პოპულისტურ ბიუჯეტს, გრძელვადიან განვითარებაზე ორიენტირებულ პოლიტიკას

მიუხედავად განხორციელებული ინსტიტუციური რეფორმებისა, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა კვლავ ინარჩუნებს რამდენიმე სტრუქტურულ შეზღუდვას, რაც ამცირებს პროგრამული ბიუჯეტირების რეალურ ეფექტიანობას. პირველ რიგში, სისტემა ჯერ კიდევ ნაწილობრივ ფორმალურ ხასიათს ატარებს და პროგრამული ბიუჯეტირება ხშირად გამოიყენება ანგარიშგების ინსტრუმენტად და არა გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმად. მეორე, შედეგზე დაფუძნებული დაფინანსება არასრულად არის ინტეგრირებული შესრულების რეალურ ინდიკატორებთან, რაც ამცირებს „value-for-money“ პრინციპის რეალიზაციას. მესამე, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესი ძირითადად ex-post ხასიათისაა და ნაკლებად არის განვითარებული რეალურ დროში (real-time) კონტროლის მექანიზმები. მეოთხე, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული გავლენები კვლავ მნიშვნელოვან რისკს ქმნის რესურსების განაწილების ობიექტურობაზე. აღნიშნული ფაქტორები მიუთითებს, რომ არსებული რეფორმები ჯერ კიდევ არ არის სრულად გადასული მმართველობითი ტრანსფორმაციის ეტაპზე და ინარჩუნებს „ფორმალური რეფორმის“ რისკს.

აღნიშნული მიმართულებების ერთობლივი განხორციელება უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სისტემის ტრანსფორმაციას ადმინისტრაციული ხარჯვის მოდელიდან შედეგზე ორიენტირებულ, მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ მმართველობით სისტემად.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ტრანსფორმაცია წარმოადგენს გარდამავალ პროცესს, სადაც ინსტიტუციური რეფორმები უკვე განხორციელებულია, თუმცა მათი ქცევითი და შედეგობრივი იმპლემენტაცია ჯერ კიდევ სრულად არ არის მიღწეული. შესაბამისად, პროგრამული ბიუჯეტირება და მიზნობრივი ფონდების მართვა უნდა განიხილებოდეს როგორც

ერთიანი governance transformation პროცესი, რომლის მიზანია რესურსების ეფექტიანი განაწილება, შედეგებზე დაფუძნებული მმართველობა და ფისკალური მდგრადობის გაძლიერება.

3.3. საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრის კრიტერიუმები და გაუმჯობესების გზები

ეფექტიანობის შეფასება საბიუჯეტო პოლიტიკაში გულისხმობს იმ კითხვაზე პასუხის გაცემას, თუ რამდენად ქმნიან ბიუჯეტით გამოყოფილი სახსრები კონკრეტულ საზოგადოებრივ ღირებულებას. საერთაშორისო პრაქტიკაში დანერგილია შეფასების ე.წ. 3E მოდელი – ეკონომიურობა (როდესაც რესურსები მოიხმარება რაციონალურად), ეფექტიანობა (როდესაც მიღწეული შედეგები მაქსიმალურია მოცემული რესურსებით) და შედეგიანობა (საბოლოო ზეგავლენა საზოგადოების მდგომარეობაზე).

საქართველოს საჯარო სექტორში ჯერ კიდევ ნაკლებად არის გავრცელებული შედეგზე დაფუძნებული შეფასების კულტურა. უმეტეს შემთხვევაში ხარჯების მართვა ეფუძნება დაგეგმილ მოცულობებს და არა მიღწეულ შედეგებს. აღსანიშნავია, რომ შედეგიანობის ინდიკატორები ხშირ შემთხვევაში ზედაპირულია ან რთულად გაზომვადი, რაც აფერხებს შეფასების ობიექტურობას.

აუცილებელია შემუშავდეს ეფექტიანობის შეფასების სტანდარტიზებული ინდიკატორები პროგრამების და ფონდების მიხედვით. მაგალითად, ჯანდაცვის პროგრამაში ეფექტიანობის ინდიკატორად უნდა გვევლინებოდეს არა მხოლოდ დაფინანსებული პაციენტების რაოდენობა, არამედ რეალური კლინიკური შედეგები, სერვისზე ხელმისაწვდომობა და მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე.

ამასთან ერთად, აუცილებელია ფინანსური კონტროლისა და აუდიტის გაძლიერება, განსაკუთრებით კი შესრულების აუდიტის დონეზე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა უნდა შეიმუშავოს მეთოდოლოგია პროგრამების შედეგიანობის ანალიზისთვის, რომელიც გასცდება მხოლოდ ხარჯების შესაბამისობის შემოწმებას.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრის კრიტერიუმები და გაუმჯობესების გზები წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვისა და აუდიტის თეორიისა და პრაქტიკის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ მიმართულებას. ეფექტიანობის შეფასება აღარ

შემოიფარგლება მხოლოდ ხარჯვის კანონიერების დადგენით; იგი მოიცავს რესურსების გამოყენების ეკონომიკურ, სოციალურ და ინსტიტუციურ შედეგებს. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია საქართველო-სთვის, სადაც საბიუჯეტო რესურსების შეზღუდულობა მოითხოვს შედეგზე ორიენტირებულ მმართველობას.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობა თავის მხრივ სახელმწიფო რესურსების ისეთი განაწილება და გამოყენებაა, რომელიც უზრუნველყოფს მაქსიმალურ საზოგადოებრივ სარგებელს მინიმალური დანახარჯითა და გრძელვადიანი ფისკალური მდგრადობის დაცვით.

ეფექტიანობის შეფასების კლასიკურ ჩარჩოს წარმოადგენს „3E“ მოდელი:

1. ეკონომიურობა– რესურსების შეძენა ოპტიმალური ფასითა და ხარისხით;
2. ეფექტიანობა– მიღწეული შედეგის თანაფარდობა გამოყენებულ რესურსებთან;
3. შედეგიანობა– დასახული პოლიტიკის მიზნების მიღწევის ხარისხი.

თანამედროვე მიდგომებში ემატება:

- სოციალური უკუგება;
- გავლენის ანალიზი;
- ფისკალური მდგრადობის კომპონენტი.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრის კრიტერიუმების განსაზღვრა მეტად მნიშვნელოვანია, ამიტომ შევეცადეთ წარმოგვედგინა შემდეგი სახით:

1. ფინანსურ-ეკონომიკური კრიტერიუმები

- ერთეულზე დანახარჯი;
- ხარჯების ზრდის ტემპი და დინამიკა;
- მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ოპტიმალური თანაფარდობა;
- ადმინისტრაციული ხარჯების წილი პროგრამის მთლიან ბიუჯეტში;
- ხარჯი–სარგებლის ანალიზი (Cost-Benefit Ratio).

2. შედეგობრივი კრიტერიუმები

- Outcome და Impact ინდიკატორების მიღწევის დონე;
- სამიზნე ჯგუფის დაფარვის ხარისხი;

- პროგრამის სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტი;
- გრძელვადიანი გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე.

3. ინსტიტუციური და მმართველობითი კრიტერიუმები

- შიდა კონტროლის სისტემის ეფექტიანობა;
- რისკების მართვის ხარისხი;
- აუდიტის რეკომენდაციების შესრულების დონე;
- გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხი.

ამ მიმართულებით განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს შესრულების აუდიტი, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, რადგან იგი აფასებს არა მხოლოდ ფინანსურ სისწორეს, არამედ რესურსების შედეგიან გამოყენებას.

4. ფისკალური მდგრადობის კრიტერიუმები

- საბიუჯეტო დეფიციტის დონე და ტენდენცია;
- სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლები;
- ბიუჯეტის გრძელვადიანი ბალანსი;
- ფისკალური რისკების იდენტიფიცირება (სახელმწიფო საწარმოები, გარანტიები, მიზნობრივი ფონდები).

III. ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტები

სადოქტორო კვლევისთვის მიზანშეწონილია შემდეგი მეთოდების გამოყენება:

- ხარჯებისა და ეფექტიანობის ანალიზი
- მონაცემთა კონვერტაციის ანალიზი (DEA);
- ბენჩმარკინგი (საერთაშორისო შედარება);
- პანელური მონაცემების ეკონომეტრიული მოდელები;
- შესრულების აუდიტის შედეგების ანალიზი.

სადისერტაციო ნაშრომზე მუშაობის განმავლობაში არაერთი გზა და შესაძლებლობა განვიხილეთ, როგორც ბიუჯეტის ხარჯების ეფექტიანობის გაუმჯობესების გზა, საბოლოოდ კი შემოგთავაზებთ შემდეგს:

1. პროგრამული ბიუჯეტირების გაძლიერება

- ინდიკატორების რევიზია და მათი შედეგზე ორიენტირება;

- შესრულებაზე დაფუძნებული დაფინანსების დანერგვა;
- პროგრამების პერიოდული რესტრუქტურისა და დახურვის მექანიზმი.

2. აუდიტზე დაფუძნებული მართვა

- შესრულების აუდიტის მასშტაბის გაფართოება;
- რეკომენდაციების შესრულების სავალდებულო მონიტორინგი;
- აუდიტის შედეგების ინტეგრირება მომდევნო საბიუჯეტო ციკლში.

3. რისკზე დაფუძნებული საბიუჯეტო მართვა

- მაღალი ფისკალური რისკის მქონე პროგრამების იდენტიფიცირება;
- მიზნობრივი ფონდების და სახელმწიფო საწარმოების მონიტორინგი;
- ფისკალური რისკების საჯარო ანგარიშგება.

4. ციფრული მმართველობა და მონაცემთა ანალიტიკა

- ელექტრონული ბიუჯეტირების სისტემის სრულყოფა;
- ღია მონაცემთა ბაზების განვითარება;
- მონაცემებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღება.

5. ადმინისტრაციული ხარჯების ოპტიმიზაცია

- დუბლირებული ფუნქციების შემცირება;
- საჯარო სექტორის სტრუქტურული რეფორმა;
- საოპერაციო ხარჯების რაციონალიზაცია.

ჩვენ რეკომენდაციის სახით ჩამოვყალიბეთ პოტენციური შესაძლებლობები ზემოაღნიშნული პრობლემების გადასაჭრელად:

- სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის საარსებო მხარდაჭერა ნიშნავს, რომ PIFC სისტემა შეიძლება უფრო სისტემურ და მდგრად ფონზე განვითარდეს.
- აუდიტორთა კვალიფიკაციის ზრდა (სერტიფიკაცია) და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა საშუალებას მისცემს უფრო ხარისხიან და შედეგზე ორიენტირებულ აუდიტს.
- ელექტრონული სისტემების განვითარება (ჰარმონიზაციის ცენტრის მონაცემები) აძლიერებს მონაცემთა ხელმისაწვდომობას, ანგარიშგების გამჭვირვალობას და აუდიტორული პროცედურების ავტომატიზაციას.

- კოორდინაციის გაუმჯობესება უწყებებს შორის და ვახლო თანამშრომლობა შეიძლება მოიტანოს უკეთესი შესრულება და რეკომენდაციების ეფექტიანი განხორციელება.

მომავალი რისკები:

- თუ რესურსები (ფინანსები, კადრები) არ გაიზრდება შესაბამისად, შეიძლება მოხდეს სიმძიმე ან შემცირება ხარისხის ან შესრულების თვალსაზრისით.
- რეფორმის „დაბურული“ ნაწილი (მიუღებელი იყო მხოლოდ გეგმა) — თუ მენეჯერების ნაწილი არ განიცდის აუდიტს როგორც გაძლიერების ინსტრუმენტს, რეკომენდაციების განხორციელება შეიძლება იყოს შეფერხებული.
- ელექტრონული სისტემების ასეთი განვითარება ტექნიკურ სირთულეებს შეიძლება ჰქონდეს — უსაფრთხოების, მონაცემთა ინტეგრაციისა და ტრენინგის თვალსაზრისით.
- მონიტორინგისა და ჯამური შეფასების მექანიზმების სუსტი იმპლემენტაცია (თუ შეფასება მომენტობრივია და არა მუდმივი სტრატეგიული) – ეს შეიძლება დაასუსტოს სტრატეგიის გავლენა და მდგრადობას.

საფინანსო-ეკონომიკური კრიტერიუმების დანერგვა უზრუნველყოფს რესურსების გამოყენების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ეფექტიანობის ერთდროულ შეფასებას. აღნიშნული მიდგომა ხელს შეუწყობს ხარჯების სტრუქტურის ოპტიმიზაციას და არაეფექტიანი მიმართულებების იდენტიფიცირებას. შედეგად, სახელმწიფო შეძლებს შეამციროს არაპროდუქტიული ხარჯები და გაზარდოს რესურსების გამოყენების ეკონომიური ეფექტი. გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს ზრდის ბიუჯეტის „value-for-money“ ეფექტს და აძლიერებს ფისკალურ მდგრადობას. შედეგობრივი კრიტერიუმების გამოყენება საბიუჯეტო პოლიტიკას გადააქვს „ხარჯვის კონტროლიდან“ „შედეგების მართვაზე“. ეს საშუალებას იძლევა შეფასდეს არა მხოლოდ რამდენი დაიხარჯა, არამედ რა შედეგი მოიტანა ხარჯვამ. შედეგად, გაიზრდება პროგრამების რეალური ეფექტიანობა, გაუმჯობესდება სოციალური პოლიტიკის მიზნობრიობა და შემცირდება ფორმალური შესრულების პრაქტიკა. აღნიშნული მიდგომის პრაქტიკაში განხორციელება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი სექტორებისთვის, როგორიცაა ჯანდაცვა და

განათლება, სადაც საბოლოო შედეგი უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ფინანსური ათვისება.

ინსტიტუციური კრიტერიუმების დანერგვა უზრუნველყოფს მართვის ხარისხის შეფასებას და კონტროლის სისტემების გაძლიერებას. ეს ხელს უწყობს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობას და ზრდის ანგარიშვალდებულებას საჯარო სექტორში. შედეგად, მცირდება მმართველობითი რისკები, იზრდება ნდობა სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ და ყალიბდება ეფექტიანი შიდა კონტროლის გარემო. აღნიშნული ფაქტორები პირდაპირ აისახება საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიან გამოყენებაზე.

ფისკალური მდგრადობის კრიტერიუმების გათვალისწინება უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პოლიტიკის გრძელვადიან სტაბილურობას. აღნიშნული მიდგომა ხელს უწყობს ვალის მართვის გაუმჯობესებას, დეფიციტის კონტროლს და ფისკალური რისკების დროულ იდენტიფიცირებას. შედეგად, მცირდება მაკროეკონომიკური არასტაბილურობის ალბათობა და იზრდება ფინანსური სისტემის მდგრადობა. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია განვითარებადი ეკონომიკისთვის, სადაც ფისკალური შოკების მიმართ მოწყვლადობა მაღალია.

პროგრამული ბიუჯეტირების გაძლიერება უზრუნველყოფს რესურსების პირდაპირ კავშირს პოლიტიკის მიზნებთან და შედეგებთან. ეს ხელს უწყობს საბიუჯეტო პროცესის სტრუქტურირებას და გადაწყვეტილებების მიღების ხარისხის ზრდას. შედეგად, იზრდება ხარჯების ეფექტიანობა, მცირდება ფორმალური დაგეგმვა და ყალიბდება შედეგზე ორიენტირებული მმართველობა.

აუდიტზე დაფუძნებული მართვა ქმნის მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების სისტემას, სადაც პოლიტიკა კორექტირდება რეალური შეფასებების საფუძველზე. ეს ზრდის საჯარო ფინანსების გამოყენების ხარისხს, ამცირებს სისტემურ ხარვეზებს და აძლიერებს კონტროლის მექანიზმებს. შედეგად, აუდიტი გადაიქცევა არა მხოლოდ კონტროლის, არამედ მმართველობითი გაუმჯობესების ინსტრუმენტად.

რისკზე დაფუძნებული მიდგომა უზრუნველყოფს რესურსების კონცენტრაციას იმ მიმართულებებზე, სადაც არსებობს მაღალი ფინანსური ან მმართველობითი

რისკები. ეს ზრდის კონტროლის ეფექტიანობას და ამცირებს არაეფექტიანი ხარჯვის ალბათობას. შედეგად, აუდიტის და მონიტორინგის რესურსები გამოიყენება უფრო მიზნობრივად, რაც ზრდის მთლიან სისტემურ ეფექტიანობას.

ციფრული ტექნოლოგიების დანერგვა ქმნის საფუძველს მონაცემებზე დაფუძნებული მმართველობისთვის. ეს ზრდის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, აუმჯობესებს გადაწყვეტილებების სისწრაფეს და ამცირებს კორუფციულ რისკებს. შედეგად, საბიუჯეტო პროცესები ხდება უფრო გამჭვირვალე, ხოლო შეფასებები — უფრო ობიექტური და ზუსტი.

ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება უზრუნველყოფს რესურსების გადანაწილებას პრიორიტეტულ სექტორებზე. ეს ზრდის საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობას და ამცირებს ოპერაციულ დანახარჯებს. შედეგად, იზრდება კაპიტალური ინვესტიციების წილი და ძლიერდება ეკონომიკური განვითარების პოტენციალი.

„აღნიშნული კრიტერიუმებისა და მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტების ინტეგრირებული გამოყენება უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სისტემის ტრანსფორმაციას რესურსების რაოდენობრივ განაწილებაზე ორიენტირებული მოდელიდან შედეგზე დაფუძნებულ, მტკიცებულებაზე დამყარებულ მმართველობით სისტემად“.

აქედან გამომდინარე ვასკვნით, რომ თუ არ დაჩქარდება აუდიტორთა მომზადება (კადრების რაოდენობის გაზრდის მიზნით), არსებული კადრების გადამზადების საკითხიც აქტუალურია. უნდა გიზარდოს აუდიტორთა უფლებები გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ნაწილში.

ზემოაღნიშნული ანალიზის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმალური განსაზღვრა და ეფექტიანი გამოყენება წარმოადგენს კომპლექსურ მმართველობით პროცესს, რომელიც მოითხოვს როგორც ინსტიტუციური, ისე მეთოდოლოგიური მიდგომების თანმიმდევრულ განვითარებას.

კვლევამ აჩვენა, რომ მიუხედავად ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმებისა, საბიუჯეტო სისტემაში კვლავ არსებობს სტრუქტურული

დისბალანსები, პროგრამული ბიუჯეტირების ფორმალურობა და შედეგების შეფასების არასრულყოფილი მექანიზმები. აღნიშნული ფაქტორები ზღუდავს რესურსების ეფექტიან გამოყენებას და ამცირებს საჯარო პოლიტიკის შედეგიანობას. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროგრამული ბიუჯეტირების ტრანსფორმაცია რეალურად შედეგზე ორიენტირებულ მმართველობით ინსტრუმენტად. ეს გულისხმობს ინდიკატორების ხარისხობრივ გაუმჯობესებას, მათი კავშირის გაძლიერებას სტრატეგიულ მიზნებთან და აუდიტის შედეგების ინტეგრაციას საბიუჯეტო პროცესში.

კვლევის ფარგლებში შემუშავებული რისკზე დაფუძნებული მართვის მოდელი წარმოადგენს პრაქტიკულად გამოყენებად ინსტრუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროგრამების პრიორიტეტიზაციას, აუდიტის რესურსების ეფექტიან განაწილებას და ფისკალური რისკების დროულ იდენტიფიცირებას.

ასევე დადგინდა, რომ ეფექტიანობის ზრდა პირდაპირ არის დაკავშირებული ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარებასთან, მონაცემთა ხარისხთან და მმართველობითი კულტურის ტრანსფორმაციასთან. ბიუჯეტი უნდა აღიქმებოდეს არა მხოლოდ ფინანსურ დოკუმენტად, არამედ საჯარო პოლიტიკის განხორციელების სტრატეგიულ ინსტრუმენტად.

საქართველოს პირობებში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციის ძირითადი მიმართულებები უნდა მოიცავდეს:

- ადმინისტრაციული ხარჯების რაციონალიზაციას;
- კაპიტალური ინვესტიციების წილის ზრდას;
- შესრულებაზე დაფუძნებული დაფინანსების დანერგვას;
- აუდიტზე დაფუძნებული მმართველობის გაძლიერებას;
- ციფრული მმართველობის განვითარებას.

დასასრულს შეიძლება ითქვას, რომ საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის გაუმჯობესება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ბიუჯეტირება, აუდიტი და პოლიტიკის დაგეგმვა იმუშავებს ერთიან, კოორდინირებულ სისტემად, რომელიც დაფუძნებულია მტკიცებულებებზე, გამჭვირვალობაზე და ანგარიშვალდებულებაზე.

დასკვნები და რეკომენდაციები

1. პროგრამული ბიუჯეტის უკეთ მართვისა და გამჭვირვალობის ზრდისთვის მასშტაბურად უნდა იქნას გამოიყენებული სამოქალაქო ჩართულობა.
2. თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვა გადადის ფორმალური ბიუჯეტირების სისტემიდან შედეგებზე, რისკებზე და მონაცემებზე დაფუძნებულ მოდელზე. საქართველოსა და პოლონეთის, შვედეთის, ესტონეთის გამოცდილებისა და პრაქტიკის შედარება აჩვენებს, რომ მიუხედავად ინსტიტუციური ჩარჩოების მსგავსებისა, პრაქტიკული განხორციელება კვლავ რჩება მთავარ გამოწვევად, განსაკუთრებით შიდა კონტროლის, შესრულებითი აუდიტისა და შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მიმართულებით.
3. რამდენადაც სახელმწიფომ ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაცია უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემურობასა და გამჭვირვალობას, ამდენად საწიროდ ვთვლით მისი გამოყენებით ხდებოდეს საბიუჯეტო რესურსების განაწილების ანალიზი, ფინანსური დისციპლინის კონტროლი და სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება.
4. შიდა აუდიტორის საქმიანობა პირველ რიგში უნდა ეფუძნებოდეს ობიექტურობას, დამოუკიდებლობასა და რისკებზე დაფუძნებულ მიდგომას. აუდიტორული საქმიანობისას მთავარი მიზანი უნდა იყოს არა მხოლოდ ხარვეზების გამოვლენა, არამედ პროცესების გაუმჯობესების შესაძლებლობების იდენტიფიცირება, რეკომენდაციების შემუშავება და უწყების მენეჯმენტისთვის სამოქმედო მიმართულებების განსაზღვრის მხარდაჭერა. გაცემული რეკომენდაციები შესრულებადი უნდა იყოს აუდიტის ობიექტის მიერ.
5. აუცილებელია რისკებზე დაფუძნებული (რისკზე ორიენტირებული აუდიტი) სწარგი დანერგვა, ყველა უწყების დონეზე, რადგან ბევრი უწყება ჯერ კიდევ ვერ ახერხებს რისკების სწორად იდენტიფიცირებას და შეფასებას, რის გამოც აუდიტის გეგმები ყოველთვის არ ასახავს რეალურ პრიორიტეტებს.

6. გამოწვევად რჩება ინფორმაციული სისტემების არასაკმარისი განვითარება, IT აუდიტის შესაძლებლობების უფრო ეფექტურად გამოყენება, აუდიტორული პროცესების ავტომატიზაციის დაბალი დონე, მონაცემების ხარისხის პრობლემა და ანგარიშგების არათანაბარი სტანდარტები.
7. უნდა შეიცვალოს მიდგომა აუდიტის მიმართ. აუდიტის ობიექტისთვის ის უნდა აღიქმებოდეს არა სადამჯელო ღონისძიებად, არამედ ხარვეზების გამოვლენისა და აღმოფხვრის რეალურ საშუალებად.
8. პროგრამული ბიუჯეტის ეფექტიანად ფუნქციონირებას წინ უნდა უძღვოდეს შესაბამისი კადრების მომზადება და ანალიტიკური რესურსების გაძლიერება სამინისტროებში. დღეს, სამწუხაროდ, ბევრ უწყებაში არ არსებობს საკმარისი საკვალიფიკაციო ბაზა პროგრამების მიზნობრივად დასაგეგმად.
9. უნდა მოხდეს შესრულების აუდიტის ინტეგრაცია საბიუჯეტო ციკლში, რამდენადაც პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
10. ახალი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა (2025–2028) იმას ნიშნავს, რომ რეფორმა არ არის მარტივი „დაწყებული და დასრულებული პროცესი“, არამედ ყოფილი რეფორმა ყოველდღიურ ინსტიტუციურ კონტექსტში გაგრძელდება და გაღრმავდება. სერტიფიკაციის პროგრამა და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობა უწყობს შიდა აუდიტორთა პროფესიულ ზრდასა და სტრუქტურული სისტემის გამყარებას. ამავე დროს, შესვლისა და იმპლემენტაციის სირთულეები – როგორცაა რესურსების არათანაბარი განაწილება, საკონსულტაციო და მენეჯერული შეგრძნება — კიდევ დარჩენილი რჩება და საჭიროებს სისტემურ ყურადღებას.
11. საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრა უნდა ეფუძნებოდეს ინტეგრირებულ და მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ კრიტერიუმებს, რომლებიც აერთიანებს ფინანსურ, შედეგობრივ, ინსტიტუციურ და ფისკალურ კომპონენტებს.
12. მნიშვნელოვანია შესრულებაზე დაფუძნებული დაფინანსების მოდელის გაძლიერება, პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებების განაწილება უნდა დაეფუძნოს, წინა წლის შესრულების შეფასებას, ინდიკატორების მიღწევის ხარისხს, აუდიტის

დასკვნებს. აქედან გამომდინარე ვთვლით, რომ აუცილებელია დაფინანსების „კორექტირების კოეფიციენტის“ შემოღება, რომელიც უკავშირდება შესრულების დონეს.

13. უნდა მოხდეს შესრულების აუდიტის ინტეგრაცია საბიუჯეტო ციკლში პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია შესრულების აუდიტი, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

14. დასრულების ეტაპი, მაგრამ არა დასრულებული რეფორმა: ვფიქრობ, PIFC სისტემა ახლა იმყოფება ტრანზიციაში — არსებული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა აჩვენებს სისტემურ ხედვას და მთელმასშტაბიან გაძლიერებას, მაგრამ არსებობს საჭიროება მტკიცე იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის გაღრმავებისთვის.

15. პროფესიონალიზაციის გაგრძელება: მნიშვნელოვანია სერტიფიკაციის პროგრამების გაფართოება, კვალიფიკაციის მხარდაჭერა და აუდიტორთა მუდმივი განამარადისება — განსაკუთრებით ისეთი მიმართულებები, როგორიცაა ეფექტიანობის აუდიტი და IT აუდიტი.

16. მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერება: რეკომენდაციას ვუწევ დამატებით მორევობების (feedback) და აფუზირებელი შეფასების მექანიზმების დამყარებას — არა მხოლოდ აუდიტორებმა განსაზღვრონ რისკები, არამედ მენეჯმენტმა და უწყებებმა აქტიურად აითვისონ და მოარგონ რეკომენდაციები.

17. ტექნოლოგიური ინოვაციები: ელექტრონული სისტემების უფრო სწრაფი და ყოვლისმომცველი დანერგვა — მონაცემთა ცენტრების გაძლიერება, დიგიტალიზაციის გაგრძელება და ანგარიშგების ავტომატიზაცია — შეიძლება მნიშვნელოვანი ბერკეტი გახდეს სისტემის ეფექტიანობისთვის.

18. თანამშრომლობის გაღრმავება: ჰარმონიზაციის ცენტრი და მთავრობა უნდა გააგრძელონ თანამშრომლობა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან (მაგალითად OECD, SIGMA) და საერთაშორისო დონორებთან, რათა დონორის მხარდაჭერა იქნას გამოყენებული არა მხოლოდ პოლიტიკის დასაწყისში, არამედ მდგრად განვითარების ფაზაზეც.

19. ვთვლით, რომ ჩვენს მიერ შექმნილი და შემოგთავაზოთ საბიუჯეტო ხარჯების მართვის რისკზე დაფუძნებული ალგორითმის პრაქტიკაში დანერგვა მნიშვნელოვან წვლილის შეიტანს საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების, მართვისა და კონტროლის საქმეში.
20. სახელმწიფომ უნდა იმუშაოს არა მხოლოდ აუდიტის მიმართულებით სპეციალისტთა მომზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებაზე, არამედ საზოგადოებაში მათი ნდობის ამაღლებაზე.
21. ეფექტიანობის ზრდა პირდაპირ არის დაკავშირებული ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარებასთან, მონაცემთა ხარისხთან და მმართველობითი კულტურის ტრანსფორმაციასთან. ბიუჯეტი უნდა აღიქმებოდეს არა მხოლოდ ფინანსურ დოკუმენტად, არამედ საჯარო პოლიტიკის განხორციელების სტრატეგიულ ინსტრუმენტად.
22. თუ არ დაჩქარდება აუდიტორთა მომზადება (კადრების რაოდენობის გაზრდის მიზნით), არსებული კადრების გადამზადების საკითხიც აქტუალურია. უნდა გიზარდოს აუდიტორთა უფლებები გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ნაწილში.
23. ზემოაღნიშნული ანალიზის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმალური განსაზღვრა და ეფექტიანი გამოყენება წარმოადგენს კომპლექსურ მმართველობით პროცესს, რომელიც მოითხოვს როგორც ინსტიტუციური, ისე მეთოდოლოგიური მიდგომების თანმიმდევრულ განვითარებას.
24. აუდიტის შედეგების ინტეგრაცია ბიუჯეტირების პროცესში უზრუნველყოფს მმართველობითი უკუკავშირის ეფექტიან მექანიზმს. ეს მნიშვნელოვნად გაზრდის პროგრამების ხარისხს, რადგან გადაწყვეტილებები დაეფუძნება არა მხოლოდ გეგმებს, არამედ რეალურ შეფასებებს. შედეგად, გაიზრდება ხარჯების ეფექტიანობა, შემცირდება სისტემური ხარვეზები და გაძლიერდება ინსტიტუციური პასუხისმგებლობა.
25. საქართველოს პირობებში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციის ძირითადი ვექტორი უნდა იყოს ადმინისტრაციული ხარჯების რაციონალიზაცია და

განვითარებისკენ მიმართული კაპიტალური ინვესტიციების წილის ზრდა, რაც უზრუნველყოფს როგორც ფისკალურ მდგრადობას, ისე გრძელვადიან სოციალურ-ეკონომიკურ ეფექტს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

- ასლანიშვილი, დ. (2022). *საჯარო ფინანსების მართვის თანამედროვე გამოწვევები*. გამომცემლობა „მერიდიანი“.
- ბათუმის მუნიციპალიტეტი. (2025). *ბათუმის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პორტალი*. <https://batumi.gov.ge/budget>
- ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. (2024). *კვლევები საჯარო ფინანსებისა და მმართველობის სფეროში*. ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი. (2023). *ეკონომიკისა და ბიზნესის სამეცნიერო ჟურნალი*. ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- ბერიძე, თ. (2021). *საჯარო მმართველობა და ფინანსური მენეჯმენტი*. ტექნიკური უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- საქართველოს მთავრობა. (2020). *საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი*. https://www.gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრი. (2023). *შიდა აუდიტისა და რისკების მართვის მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრი. (2024). *სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის წლიური ანგარიში*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). *საშუალოვადიანი ხარჯვითი ჩარჩო (MTEF)*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). *პროგრამული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგია*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). *სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლი (PIFC)*. <https://mof.ge/4178>
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2025). *საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2025). *სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის (PIFC) სტრატეგია 2025–2028*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- მჭავანაძე, ა. (2019). საჯარო ფინანსების მართვისა და კონტროლის თავისებურებები საქართველოში. *აბრეშუმის გზის XIV საერთაშორისო კონფერენციის „გლობალიზაცია: ტენდენციები და პერსპექტივები“ შრომები* (გვ. 149–156). შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტი.
- მჭავანაძე, ა. (2023). საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლება, მართვა და კონტროლი. *ხელისუფლება და საზოგადოება*, 2(66), 65–75.
- მჭავანაძე, ა., და სხვ. (2023). საქართველოში შიდა ფინანსური კონტროლის დანერგვა და განხორციელება. *ინოვაციური ეკონომიკა და მენეჯმენტი*, 10(2), 231–239. <https://doi.org/10.46361/2449-2604.10.2.2023.231-239>
- მჭავანაძე, ა., და სხვ. (2026). საჯარო-კერძო პარტნიორობის განხორციელების ინსტიტუციური ეკონომიკური და საბიუჯეტო მექანიზმები. *European Journal of Sustainable Development*, 15(2), 467–481. <https://doi.org/10.14207/ejds.2026.v15n2p467>
- მესხიძე, ი. (2018). შიდა აუდიტის როლი კონტროლის სისტემაში. *მეზღვურთა საერთაშორისო დღისადმი მიძღვნილი IV საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის „თანამედროვე საზღვაო ტექნოლოგიები, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები“ შრომები* (ტ. 4, გვ. 66–67). ეკონომიკური კვლევების ეროვნული ინსტიტუტი.
- პაპავა, ვ. (2018). *ეკონომიკური რეფორმები და საჯარო სექტორის მმართველობა საქართველოში*. გამომცემლობა „უნივერსალი“.
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2024). *საბიუჯეტო დეფიციტის ანალიზი*. საქართველოს პარლამენტი.
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2024). *ფისკალური რისკების ანგარიში*. საქართველოს პარლამენტი.
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2024). *სახელმწიფო ვალის მიმოხილვა*. საქართველოს პარლამენტი.
- ქავთარაძე, ნ. (2021). *ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ფისკალური მდგრადობის საკითხები*. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- ქავთარაძე, ნ. (2022). *საჯარო ფინანსების მართვა: თეორიული და პრაქტიკული ასპექტები*. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- სილაგაძე, ა. (2019). *ეკონომიკური განვითარება და ფისკალური მდგრადობა*. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2024). *წლიური ანგარიში*. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2024). *საბიუჯეტო პროგრამების ეფექტიანობის აუდიტები*. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2024). *შესრულების აუდიტის ანგარიშები*. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
- ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი. (2023). *ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის სამეცნიერო შრომები*. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია. (2023). *ბიუჯეტის გამჭვირვალობის შეფასება*. საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია.
- საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია. (2023). *ფისკალური პოლიტიკის ანალიზი*. საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია.
- საქართველოს მთავრობა. (2021). *საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი*. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობა. (2022). *საქართველოს 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი*. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობა. (2023). *საქართველოს 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი*. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობა. (2024). *საქართველოს 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი*. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2022). *ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2023–2026*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2023). *ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2024–2027*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). *ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2025–2028*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2022). *მოქალაქის ბიუჯეტი 2022*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2023). *მოქალაქის ბიუჯეტი 2023*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). *მოქალაქის ბიუჯეტი 2024*. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი). (2020). *საქართველოს სტატისტიკური წელიწადეული 2020*. საქსტატი.
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი). (2021). *საქართველოს სტატისტიკური წელიწადეული 2021*. საქსტატი.

- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი). (2022). *საქართველოს სტატისტიკური წელიწადი 2022*. საქსტატი.
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი). (2023). *საქართველოს სტატისტიკური წელიწადი 2023*. საქსტატი.
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი). (2024). *საქართველოს სტატისტიკური წელიწადი 2024*. საქსტატი.
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი). (2024). *საჯარო ფინანსების სტატისტიკა*. საქსტატი.
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2022). *ჯანდაცვის პროგრამების შესრულების აუდიტის ანგარიში*. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2023). *საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულების აუდიტის ანგარიში*. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2023). *მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის მართვის შესრულების აუდიტის ანგარიში*. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2024). *საჯარო ინვესტიციების მართვის შესრულების აუდიტის ანგარიში*. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2022). *ფისკალური მდგრადობის ინდიკატორები*. საქართველოს პარლამენტი.
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2023). *ფისკალური რისკების ანალიზი საქართველოში*. საქართველოს პარლამენტი.
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2024). *სახელმწიფო ვალისა და საბიუჯეტო დეფიციტის მიმოხილვა*. საქართველოს პარლამენტი.
- ანანიაშვილი, ი., & პაპავა, ვ. (2009). *გადასახადები, მოთხოვნა და მიწოდება: ლაფერ-კეინზიანური სინთეზი*. გამომცემლობა „სიახლე“.
- ზასარია, რ. (2012). *გადასახადის არსის და საგადასახადო პოლიტიკის ზოგიერთი საკითხი*. *გადასახადები*, (7).
- ერქომაიშვილი, გ. (2019). *რეგიონალური ეკონომიკური პოლიტიკა*. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- კაპანაძე, ს. (2009). *პირობითობისა და სოციალიზაციის გავლენა ევროპული პოლიტიკის მაკოორდინირებელი შიდა ინსტიტუტების ტრანსფორმაციაზე აღმოსავლეთ ევროპისა და საქართველოს ევროპეიზაციის პროცესში* (სადოქტორო დისერტაცია, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი).

- ლიპარტია, ზ. (2017). *ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური აუდიტის ადმინისტრირება საქართველოში*. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2015). *ფისკალური პოლიტიკის გავლენის ძირითადი ასპექტები*. საქართველოს პარლამენტი.
- შაინიძე, ე. (2016). *საქართველოს სახელმწიფო საგადასახადო ადმინისტრირების ადგილი ფისკალურ პოლიტიკაში და მისი გავლენა ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე* (სადოქტორო დისერტაცია, ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი).
- ტალახაძე, მ. (2021). *საგადასახადო პოლიტიკა საქართველოში*. თბილისი.
- საქართველოს მთავრობა. (2016, 31 მარტი). *საქართველოს მთავრობის №536 განკარგულება „სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში განსახორციელებელი ცვლილებების შესახებ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) საფუძველზე ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების გზამკვლევის დამტკიცების თაობაზე“*. საქართველოს მთავრობა.
- ვერულიძე, ვ. (2012). *გადასახადები და საგადასახადო დაბეგვრა*. თბილისი.
- ჭითანავა, ნ. (2006). *საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე მდგომარეობა*. თბილისი.

უცხოური წყაროები:

- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2013). *The international handbook of public financial management*. Palgrave Macmillan.
- Centre for Economic Policy Research. (2019). *What can Europe learn from Sweden? Four lessons on fiscal discipline*. VoxEU. <https://cepr.org/voxeu/columns/what-can-europe-learn-sweden-four-lessons-fiscal-discipline>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2017). *Enterprise risk management: Integrating with strategy and performance*. COSO.
- European Central Bank. (2019). *Fiscal rules in the euro area and lessons from Sweden*. ECB Economic Bulletin.
- European Commission. (2023). *Public internal financial control policy paper*. European Commission.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2024). *Fiscal Governance Database: Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index*. European Commission.
- Gerliani, R. (2020). *Public finance and fiscal policy in Georgia*. Universal Publishing.
- Institute of Internal Auditors. (2017). *International professional practices framework (IPPF)*. The Institute of Internal Auditors.

- Institute of Internal Auditors. (2024). *Global internal audit standards*. The Institute of Internal Auditors.
- International Monetary Fund. (2018). *Fiscal transparency handbook*. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2022). *Fiscal monitor: Helping people bounce back*. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2024). *Georgia: 2024 Article IV consultation—Press release; staff report; and statement by the executive director for Georgia*. International Monetary Fund.
- INTOSAI. (2019). *GUID 3910: Central concepts for performance auditing*. International Organization of Supreme Audit Institutions.
- INTOSAI. (2019). *ISSAI 100: Fundamental principles of public-sector auditing*. International Organization of Supreme Audit Institutions.
- INTOSAI. (2019). *ISSAI 300: Performance audit principles*. International Organization of Supreme Audit Institutions.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *OECD budget transparency toolkit: Practical steps for supporting openness, integrity, accountability and participation in public financial management*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *OECD best practices for performance budgeting*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Public governance review of Georgia*. OECD Publishing.
- PEFA Secretariat. (2018). *Public expenditure and financial accountability assessment: Georgia*. PEFA Secretariat.
- PEFA Secretariat. (2022). *Public expenditure and financial accountability assessment: Georgia*. PEFA Secretariat.
- Premchand, A. (1993). *Public expenditure management*. International Monetary Fund.
- Robinson, M. (2014). *Connecting budgeting and performance management*. International Monetary Fund.
- Robinson, M., & Last, D. (2009). *A basic model of performance-based budgeting*. International Monetary Fund.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *World Bank Research Observer*, 13(1), 123–131.
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Budgeting and budgetary institutions*. World Bank Publications.
- SIGMA. (2023). *Monitoring report: Georgia*. OECD/SIGMA.
- SIGMA. (2023). *Public administration review: Georgia*. OECD/SIGMA.

- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. Norton & Company.
- Wildavsky, A., & Caiden, N. (2004). *The new politics of the budgetary process* (5th ed.). Pearson Education.
- World Bank. (2021). *Public expenditure reviews in practice*. World Bank.
- World Bank. (2021). *Public financial management and accountability framework*. World Bank.
- World Bank. (2022). *Georgia public finance review*. World Bank.
- World Bank. (2023). *Georgia public expenditure review*. World Bank.
- Business and Legislation. (2020). *Improvement of the tax-budgetary system in Georgia based on the experience of European Union countries*.
- Shkvardina, A. (2021). *The current state of socio-economic development in Georgia*. Tbilisi.

ინტერნეტ წყაროები:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლი - <https://mof.ge/4178>
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური <https://sao.ge/ka/94201911290331146ka.html>
- საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი (2020). http://gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf
- საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე matsne.gov.ge
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი <https://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/biujetis-deficiti.pdf>
- ჯავახიშვილის სახელმწიფო უნივერსიტეტი https://www.tsu.ge/data/file_db/library/nona_qavtaradze.pdf
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი https://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/publikacia_fis.pdf
- ევროპის ცენტრალური ბანკის ანგარიშები https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201903_02~e835720b96.en.html
- ევროკომისიის ოფისის წლიური ანგარიშები <https://cepr.org/voxeu/columns/what-can-europe-learn-sweden-four-lessons-fiscal-discipline>