

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

ხელნაწერის უფლებით

მაია გრძელიძე

შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვა საქართველოს  
თვითმმართველ ქალაქებში

დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად  
წარდგენილი დისერტაციის

ავტორეფერატი

სადოქტორო პროგრამა - ბიზნესის ადმინისტრირება,

შიფრი - 02

თბილისი

2018 წელი

სამუშაო შესრულებულია საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტში  
ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტი  
საფინანსო და საბანკო ტექნოლოგიების დეპარტამენტი

**ხელმძღვანელი:**

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის

პროფესორი

/ მ. ვანიშვილი /

**რეგენზენტები:**

1.

/ \_\_\_\_\_ /

2.

/ \_\_\_\_\_ /

დაცვა შედგება 2018 წლის ----- ივლისს, ----- საათზე,  
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესტექნოლოგიების  
ფაკულტეტის სადისერტაციო საბჭოს კოლეგიის სხდომაზე, კორპუსი -----,  
აუდიტორია -----

მისამართი: 0175, თბილისი, კოსტავას 77.

დისერტაციის გაცნობა შეიძლება სტუ-ს ბიბლიოთეკაში,

ხოლო ავტორეფერატისა - ფაკულტეტის ვებგვერდზე

**სადისერტაციო საბჭოს მდივანი:**

სტუ-ს ასოცირებული

პროფესორი

/ლ. ბერიკაშვილი/

## summary

This thesis is about to determine basic directions of refining the result oriented budget planning in the self governing cities. The work consists of 147 pages and "PhD thesis submitted instruction execution", according to the title page, signatures page, copyright page, summary, contents, list of tables, drawings list, the text of the list of references.

In the introduction to the study of the topic is well-founded; The goal set out, the object and the subject, theoretical and methodological bases and data base, scientific news Showing the work of theoretical and practical significance, and approbation of publication, volume and structure.

Review of the literature and asked pasukhgatesemulia questions about: the origin of the problem raised in the dissertation work, what is already known about the problem, what alternative methods are developed to solve the problem and asked which of them is used in this work.

The First Chapter – “Basics of The Result Oriented Budget Planning Methods and Theory”. this chapter discusses basics of the result oriented budget planning, research has been made on the position and role of the result oriented budget planning and on the international experience.

On behalf of this, different theses has been analyzed, also the research of budgetary system was made and on that ground Author of this thesis has represented her own definition of of the result oriented budget planning, according to which, the result oriented budget planning is Municipal management and budgeting processing, systematised the way where planning, execution and budget execution monitoring is done in intense connection with achieved results, this supports distribution of budget funds in accordance with the goals of the Municipality and it also supports achievement of socially important results on the basis of Municipal funds usage evaluation, that gives us possibility to increase efficiency, economy and productivity of budgetary expenditures.

This chapter shows benefits of program based budget in comparison with traditional budget, thus it has been emphasized that program based budget planning supports to make more efficient decisions about distribution of budgetary funds and to develop efficient planning process. That’s why the self governing cities should consider what benefits should they get from placing programs in their budget at the very beginning of budget planning.

International experience about result oriented budget planning has been analyzed on the basis of the best examples, where it is underlined the main merits of this experience and on this ground, this chapter proposes those basic parameters which can be very useful in further development of the result oriented budget planning in Georgia. It also proposes ideas of usage this parameters on the basis of circumstances existing in the self governing cities of Georgia.

The Second Chapter – “The Result Oriented Budget Planning Practice in self-governing cities of Georgia” - This chapter analyses and evaluates State financing reform processing and State fund transferring policy in the self

governing cities. It also discusses basic document for budget making – mid term action plans, budgeting process, it explores discrepancies between budget incomes and expenditures of the self governing cities and the peculiarities of the planning.

This chapter explores surrounding factors, which directly affect budgetary activities of the Municipality. The Georgian legislation of budgeting is also researched and evaluated. Chapter proves that it is essential that Government should support making of democratic and decentralized budget management system for the Municipalities, which also should consider active involvement of citizens during budget planning.

The chapter also analyses and evaluates modern practice of Program budgeting of the self governing cities in Georgia, and on that basis chapter provides conclusions about necessity of its' development

The Third Chapter – “The Ways of Development for The Result-Oriented Budget Planning in Georgia’s Self-Governing Cities” - This chapter determines the ways of development for Program Budgeting in self-governing cities and defines relevant legal and methodological changes, which are strongly attached to effective auditing and evaluation of Program Budgeting process.

Discussed ways of changes in methodology and practice gives explicit instructions for budgetary organizations, which enable them easily fulfill more detailed financial statements for both planning and evaluating stages.

The chapter also explores the key role of efficiency audit in program budgeting evaluation and necessity of its development in self-governing cities is proven. It will also improve public resource management and public service for citizens.

In summary, brief conclusions are established, which can be very useful for legal and methodological reforms and also for educational and scientific purposes. The study develops budgetary methodology and variety of approaches in management and legal basis. Recommendations are explicit and practical for self-governing cities.

## ნაშრომის ზოგადი დახასიათება

თემის აქტუალობა. საქართველოში საბიუჯეტო რეფორმები დაიწყო 2004 წელს, როდესაც საჭირო გახდა საჯარო ფინანსების მართვის თანამედროვე და ძლიერი სისტემის შექმნა, რომელმაც, თავის მხრივ, მოახდინა გარკვეული პრინციპების ორგანიზება და საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე თითოეული პირის უფლებამოსილების განსაზღვრა. ამასთან, საბიუჯეტო პოლიტიკის პრიორიტეტების გადახედვისას წარმოიქმნა პრობლემები, რომელთა გადაჭრაც შესაძლებელი იყო მხოლოდ ბიუჯეტის პროცესის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის დანერგვის გზით.

საქართველოში საბიუჯეტო პროცესის დახვეწისა და ეფექტიანი მართვის უზრუნველსაყოფად, გატარებული რეფორმების ერთ-ერთი ეტაპია ტრადიციული ორგანიზაციული სტრუქტურის მქონე საბიუჯეტო სისტემიდან პროგრამულ, ანუ შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტზე გადასვლა. კერძოდ, 2011 წელს დამტკიცდა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია, ხოლო 2013 წლიდან თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი მზადდება პროგრამულ ფორმატში.

იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვის საკითხებში თვითმმართველი ქალაქები ჯერ კიდევ გარდამავალ ეტაპზე იმყოფებიან, საჭიროა უკვე ჩატარებული სამუშაოებიდან მიღებული გამოცდილებისა და სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების საფუძველზე, პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფასთან დაკავშირებული საკითხების დეტალური განმარტება და მეთოდური მითითებები საბიუჯეტო ორგანიზაციებისთვის, რაც მათ გაუადვილებთ მოამზადონ დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის.

პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვისას ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს გამოწვევას თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტში მობილიზებული ფინანსური რესურსების ცალკეულ დარგებსა და მიმართულებებს შორის

ოპტიმალური გადანაწილება წარმოადგენს, რაც მიზნად ისახავს შეზღუდული ფინანსური რესურსების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენებას.

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

ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპის სრულყოფის, ასევე საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი, პროდუქტიული და ეკონომიური განკარგვის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს საბიუჯეტო ორგანიზაციებში პროგრამათა შეფასებისა და პროგრამების განხორციელების შედეგად მიღწეული შედეგების ანალიზის მექანიზმის დანერგვა, ეფექტიანობის აუდიტის როლის გაძლიერება პროგრამული ბიუჯეტის შეფასებაში და მისი სრულყოფა თვითმმართველ ქალაქებში.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ მიმართულებით გარკვეული ანალიზი და კვლევა ჩატარებული, საჭიროა გადაიხედოს თეორიული პოზიციები და მოხდეს შეჯამება შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის ექვსწლიანი პრაქტიკული გამოცდილებისა თვითმმართველ ქალაქებში, გამოვლინდეს რიგი დაბრკოლებები, რათა მოხდეს პრობლემების შესწავლა, ანალიზი და კონკრეტული ღონისძიებების დასახვა შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის, როგორც მუნიციპალური ფინანსების დაგეგმვის ეფექტიანობის ამაღლების თანამედროვე მეთოდისა, შემდგომი განვითარებისა და გაუმჯობესების მიმართულებით. ეს მოითხოვს აღნიშნულ პრობლემაზე სამეცნიერო კვლევების გაგრძელებასა და გაღრმავებას.

სწორედ ამ პრობლემების სისტემურ შესწავლას ეძღვნება წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომი. თემის აქტუალობამ, მისი მეცნიერული დამუშავებისა და პრაქტიკული მნიშვნელობის ხარისხმა განსაზღვრეს სადისერტაციო კვლევის თემის, მიზნისა და ამოცანების შერჩევა.

**კვლევის მიზანი და ამოცანები.** *კვლევის მიზანია* შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის სისტემური შესწავლა და საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში მისი გამოყენების თავისებურებათა განსაზღვრა.

დასმული მიზნის მიღწევამ მოითხოვა გამოკვლევის ლოგიკისა და სტრუქტურის განმსაზღვრელი შემდეგი *ამოცანების* გადაწყვეტა:

- შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის არსისა და თავისებურებების შესახებ დამკვიდრებული წარმოდგენის შესწავლა და გაფართოება, როგორც მუნიციპალური ბიუჯეტების ეფექტიანი დაგეგმვის მეთოდისა;
- ეკონომიკურ ლიტერატურაში არსებული შეხედულებების ანალიზის საფუძველზე, შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის ადგილისა და როლის გამოკვლევა საბიუჯეტო პროცესში;
- შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზი და შეფასება, ეფექტიანი ბიუჯეტის დაგეგმვის კონკრეტული მეთოდების და ტექნიკის გამოყენება საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების საბიუჯეტო პროცესში;
- საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის, ბიუჯეტის პრიორიტეტებისა და ხარჯების ფორმირების მიმართულებით შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის ქართული გამოცდილების ანალიზი და შეფასება, პრობლემების იდენტიფიცირება და მათი გადაჭრის გზების დასახვა თვითმმართველ ქალაქებში;
- საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით შედგენისა და მისი შესრულების შედეგების

შეფასების ინდიკატორების გამოყენების მიმართულებით ახალი მიდგომების შეთავაზება.

- შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის პირობებში საერთაშორისო ტენდენციების შესაბამისი სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის განხორციელების ახალი მიდგომების შეთავაზება თვითმმართველი ქალაქებისათვის;
- თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობის კვლევის საფუძველზე, მომავალი პერიოდისათვის პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფის საკითხების დამუშავება.

**კვლევის საგანი და ობიექტი.** *კვლევის საგანი* არის საფინანსო-ეკონომიკური ურთიერთობები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საბიუჯეტო პროცესის მთლიანობას, ხოლო *კვლევის ობიექტი* საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტები.

**კვლევის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველი.** *კვლევის თეორიული საფუძველია* ქართველი და უცხოელი მეცნიერ-ეკონომისტების და პრაქტიკოსი სპეციალისტების ნაშრომები სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტის დაგეგმვის სფეროში, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ეკონომიკური ინსტიტუტების ანალიტიკური ანგარიშები, საბიუჯეტო დაგეგმვასთან დაკავშირებული საერთაშორისო და ეროვნული ნორმატიულ-სამართლებრივი დოკუმენტები, საერთაშორისო საფინანსო-ეკონომიკური ორგანიზაციებისა და სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციების რეკომენდაციები.

*კვლევის მეთოდოლოგია* ემყარება ისტორიულისა და ლოგიკურის ერთიანობის პრინციპს, სისტემურ მიდგომას, შედარებით ანალიზს, ინდუქციისა და დედუქციის მეთოდებს, სტატისტიკური და ეკონომიკურ-მათემატიკური ანალიზის ხერხებს. კვლევის პროცესში გამოყენებულია დაჯგუფების, შედარებისა და ანალოგიის მეთოდები.

**კვლევის ინფორმაციული ბაზა** მრავალფეროვანია და მოიცავს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის



და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სტრუქტურების საინფორმაციო-სტატისტიკურ და ანალიტიკურ მასალებს; ქართველი ავტორების მონოგრაფიებსა და სამეცნიერო სტატიებში, სასწავლო ლიტერატურასა და პერიოდულ გამოცემებში გამოქვეყნებულ მონაცემებს; ინტერნეტის ქსელის, საინფორმაციო და სარეიტინგო სააგენტოების რესურსებს; დისერტანტის მიერ დამოუკიდებლად ჩატარებული კვლევის შედეგებს.

**კვლევის მეცნიერული სიახლე** მდგომარეობს შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის სისტემურ შესწავლასა და საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში მისი გამოყენების თავისებურებათა განსაზღვრაში. მეცნიერული სიახლის კონკრეტული ელემენტები მდგომარეობს შემდეგში:

- *განსაზღვრულია* შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის არსი და თავისებურებანი, *ახსნილია* შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის შინაარსი და *მოცემულია* მისი ახალი ფორმულირება;
- *შესწავლილია* საზღვარგარეთის ქვეყნების პროგრამული ბიუჯეტის გამოცდილება და *შემუშავებულია* წინადადებები საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში მათი გამოყენების შესახებ;
- *გაანალიზებულია* 2015-2018 წლების საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვის არსებული პრაქტიკა და *შემუშავებულია* წინადადებები შემდგომი პერიოდის პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფისათვის;
- *შესწავლილია* პროგრამული ბიუჯეტის შედეგების შეფასების კრიტერიუმები და *ჩამოყალიბებულია* მათი პრაქტიკაში გამოყენების კონკრეტული წინადადებები;
- *შემუშავებულია* წინადადებები პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფისათვის სისტემის შეფასების მეთოდის დანერგვასთან დაკავშირებით, რომელიც უზრუნველყოფს არა მხოლოდ ერთი პროგრამის/პროექტის შემოწმებას, არამედ მთლიანი საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასებას;

- შესწავლილია პროგრამულ ბიუჯეტებთან დაკავშირებით არსებული საკანონმდებლო გარემო და შემუშავებულია წინადადებები მისი სრულყოფისათვის.

**კვლევის შედეგების პრაქტიკული მნიშვნელობა** მდგომარეობს იმაში, რომ მიღებული რეკომენდაციებისა და დასკვნების რეალიზაცია შესაძლებელს გახდის თვითმმართველი ქალაქების საბიუჯეტო სისტემის ქმედითუნარიანობის ამაღლებას და უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობას.

სადისერტაციო გამოკვლევის ძირითადი შედეგები შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ საბიუჯეტო პროცესის საკანონმდებლო-სამართლებრივი და მეთოდური უზრუნველყოფისას, აგრეთვე, კვლევითი და საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ შესაბამისი სამეცნიერო ანგარიშებისა და სასწავლო პროგრამების მომზადებისას. ამასთან, შესრულებული სადისერტაციო კვლევა ავითარებს პროგრამული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგიას და ხელს უწყობს საბიუჯეტო პროცესის მართვისადმი ახალი მიდგომების სიღრმისეულ დამუშავებას, მისი საკანონმდებლო-სამართლებრივი და მეთოდური უზრუნველყოფის ნაწილში.

**დისერტაციის მოცულობა და სტრუქტურა** სადისერტაციო ნაშრომი მოიცავს შესავალს, სამ თავს (6 ქვეთავით) და დასკვნას. ნაშრომის მოცულობაა 147 გვერდი. ნაშრომში ჩართულია 8 ცხრილი და 11 ნახაზი. ნაშრომს ახლავს 79 დასახელების გამოყენებული ლიტერატურის სია.

### **ნაშრომის ძირითადი შინაარსი**

**შესავალში** დასაბუთებულია საკვლევი თემის აქტუალობა; გადმოცემულია კვლევის მიზანი და ამოცანები, ობიექტი და საგანი, თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები და ინფორმაციული ბაზა, მეცნიერული

სიახლე; ნაჩვენებია ნაშრომის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა, აპრობაცია და პუბლიკაცია, მოცულობა და სტრუქტურა.

**ლიტერატურის მიმოხილვაში** დასმული და პასუხგაცემულია კითხვები იმის თაობაზე, თუ: საიდან მომდინარეობს სადისერტაციო ნაშრომში დასმული პრობლემა, რა არის უკვე ცნობილი ამ პრობლემის შესახებ, რა ალტერნატიული მეთოდებია შემუშავებული დასმული პრობლემის გადასაჭრელად და რომელი მათგანია გამოყენებული წინამდებარე ნაშრომში.

**პირველ თავში** - „*შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები*“ - შესწავლილი და განხილულია შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის არსი, ადგილი და როლი საბიუჯეტო პროცესში და საერთაშორისო გამოცდილება.

ამასთან დაკავშირებით, დამუშავებული და შეჯერებულია სხვადასხვა ავტორთა ნაშრომები, ჩატარებულია საბიუჯეტო სისტემის კვლევა და წარმოდგენილია შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის ავტორისეული განმარტება, რომლის თანახმად, შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვა ეს არის საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციული სისტემა და მუნიციპალური მართვა, რომელშიც დაგეგმვა, შესრულება და ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი ხორციელდება მიღწეულ შედეგებთან მჭიდრო კავშირში, რომელიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების განაწილებას მუნიციპალიტეტის მიზნების, ამოცანებისა და ფუნქციების შესაბამისად. ასევე, ამ საქმიანობის სოციალურად მნიშვნელოვანი შედეგების მისაღწევად, საჭიროა საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების მუდმივი ფინანსური კონტროლი შეფასების მაჩვენებლების საფუძველზე, რომლის ანალიზიც შესაძლებლობას იძლევა, გაიზარდოს საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობა, ეკონომიურობა და პროდუქტიულობა.

ამავე თავში, გაანალიზებულია პროგრამული ბიუჯეტის უპირატესობები ტრადიციული სტრუქტურის მქონე ბიუჯეტთან შედარებით.

შედეგად გამოიკვეთა, რომ პროგრამული საბიუჯეტო დაგეგმვა ხელს უწყობს საბიუჯეტო სახსრების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებათა გაუმჯობესებასა და ეფექტიანი დაგეგმვის პროცესის ჩამოყალიბებას. ამიტომ თვითმმართველი ქალაქების საბიუჯეტო ორგანიზაციებმა დაგეგმვის პროცესშივე უნდა გაითვალისწინონ ის გარემოება, თუ რა სარგებელს მოიტანს ამა თუ იმ პროგრამის ბიუჯეტში გათვალისწინება.

შესწავლილი და გაანალიზებულია შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკული მაგალითები (ქვეყნები დაიყო 3 ჯგუფად: ანგლოსაქსონური სამართლის სისტემის ქვეყნები, სკანდინავიის სამართლის სისტემის ქვეყნები და კონტინენტური სამართლის სისტემის ქვეყნები), სადაც ხაზი გაესვა მათ ძირითად „დამსახურებებს“ და შემოთავაზებული იქნა ის ძირითადი პარამეტრები, რომლებიც შესაძლოა სასარგებლო იყოს შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო სისტემის პრინციპების შემდგომი გაუმჯობესებისთვის საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა აშშ-ს, კორეის, კანადის, დიდი ბრიტანეთის და სხვათა გამოცდილება შეფასების ინდიკატორების შერჩევის საკითხში, რომელიც ქმნის სტიმულებს (სახსრების განკარგვის დამატებითი მოქნილობა, აუთვისებელი ასიგნებების გარკვეული ნაწილის შენარჩუნება (carry over) ბიუჯეტის დაგეგმვის დროს მაღალეფექტიანი პროგრამებისთვის და იძლევა დაბალეფექტიანი პროგრამებისთვის ასიგნებების შემცირების საფუძველს.

დასაბუთებულია, რომ მიუხედავად ცალკეული ქვეყნების დონეზე შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის დანერგვის განსხვავებული სტრატეგიებისა და გამოყენებული მექანიზმებისა, დაგროვილია პოზიტიური შედეგები, რომლებიც გატარებული რეფორმების შედეგად იქნა მიღწეული. ესენია: პრიორიტეტების დასახვისა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესება; პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების მონიტორინგის გაუმჯობესება; პროგრამების/

ქვეპროგრამების მართვის პროცესის გაუმჯობესება და ეფექტიანობის ზრდა; საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ინფორმირებულობის ზრდა ცალკეული მხარჯავი ორგანიზაციის დონეზე მიღწეული შედეგების შესახებ მოხსენების სახით.

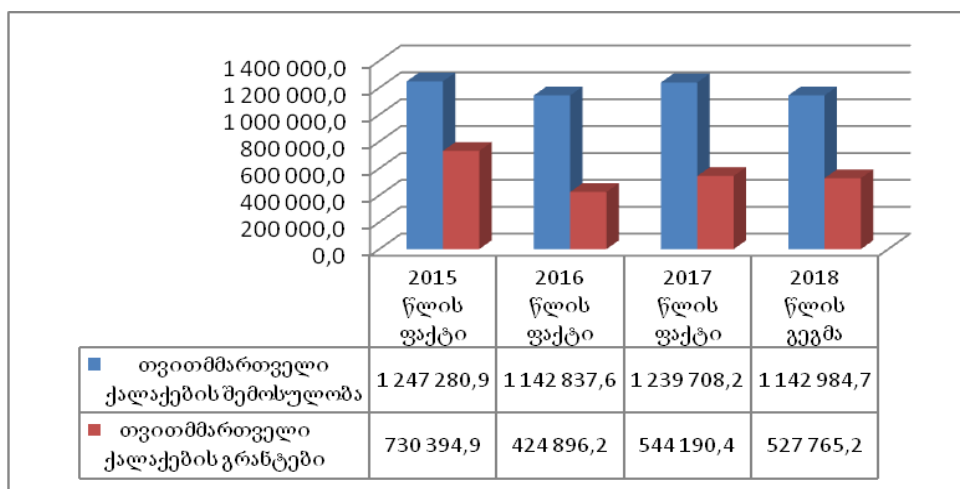
**მეორე თავში** - „*შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის პრაქტიკა საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში*“ - გაანალიზებული და შეფასებულია საჯარო ფინანსების რეფორმის მიმდინარეობა და სახელმწიფო სატრანსფერო პოლიტიკა თვითმმართველ ქალაქებში, განხილულია საბიუჯეტო პროცესი, ბიუჯეტის შედგენის საბაზისო დოკუმენტი - საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები, ნაჩვენებია თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტების შემოსულობებსა და გადასახდელებს შორის განსხვავება და მათი დაგეგმვის თავისებურებანი.

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია სხვა ადმინისტრაციული ერთეულების და ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტებისგან. კანონმდებლობაში გაწერილი კომპეტენციების შესასრულებლად, საკუთარი შემოსულობების გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დაფინანსებას ტრანსფერების სახით იღებს, რომელთაგან აღსანიშნავია გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომელსაც თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ფორმირებაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია.

2018 წელს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით სულ გათვალისწინებულია 705 080,0 ათასი ლარი, რაც, წინა წლის მონაცემებთან შედარებით 50 317,7 ათასი ლარით მეტია (8 %-იანი ზრდა), ხოლო 2016 წლის მონაცემებთან შედარებით 105 748,0 ათასი ლარით მეტია (18%-იანი ზრდა). გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერის უდიდესი ნაწილი 61% ნაწილდება 5 თვითმმართველ ქალაქზე - 427 840,4 ათასი ლარი, ხოლო

დარჩენილი 39% დანარჩენ 64 მუნიციპალიტეტზე - 277 239,6 ათასი ლარი (მაგ. 2015წ.-67%%, 2016წ.-58%, 2017წ.-67%).

ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურის ანალიზის შედეგად დადგენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შემოსულობები ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არ გაზრდილა. გრანტებს თვითმმართველი ქალაქების 2015-2018 წლების ბიუჯეტების შემოსულობის 30-60% უკავია.



**ნახაზი 1. თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტების გრანტების მოცულობა და წილი მთლიან შემოსულობებში 2015-2018 წლების მიხედვით (ათასი ლარი)**

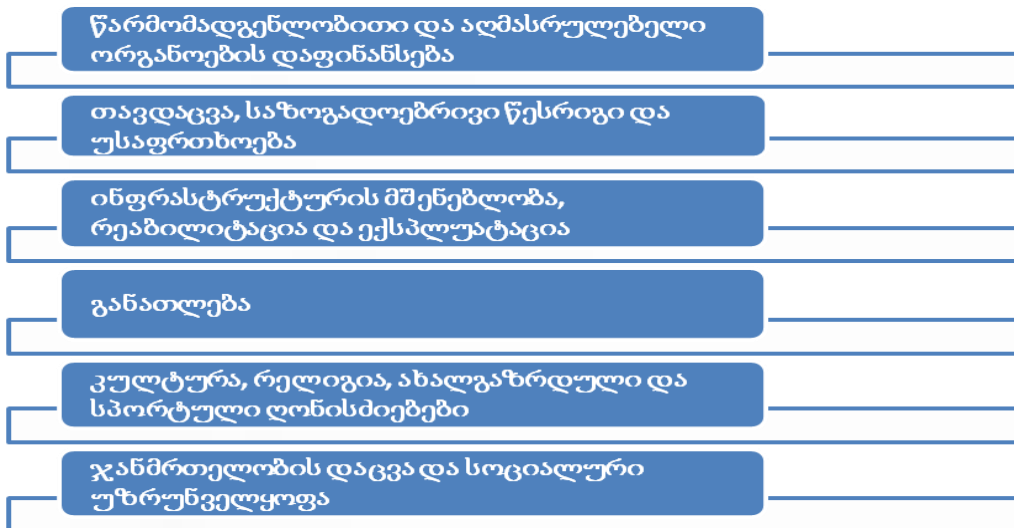
სახელმწიფო სატრანსფერო პოლიტიკის ანალიზის გზით დადგენილია, რომ გადაცემული ტრანსფერების მოცულობა თვითმმართველი ქალაქების შემოსავლების თითქმის ნახევარს შეადგენს. მიჩნეულია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის გატარება წარმოადგენს, რამაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეულ რეგიონებს შორის ფინანსური რესურსების სამართლიანი გადანაწილება, კონკურენცია და შეჯიბრებითობა. აქედან გამომდინარე, რეგულარულად უნდა გადაისინჯოს გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა, ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე

ტრანსფერის გამოსაანგარიშებლად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს გათანაბრების სამართლიანი სისტემის შექმნა.

ამავე თავში გამოვლენილია გარემომცველი ფაქტორები, რომლებიც უშუალო ზემოქმედებას ახდენენ ზოგადად მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო საქმიანობაზე. შესწავლილი და შეფასებულია ის საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც არეგულირებს საბიუჯეტო საქმიანობას საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში. დასაბუთებულია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ხელი უნდა შეეწყოს თვითმმართველი ერთეულების დემოკრატიული და დეცენტრალიზებული ბიუჯეტის მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება მოსახლეობის ჩართულობის დონის ამაღლება ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში.

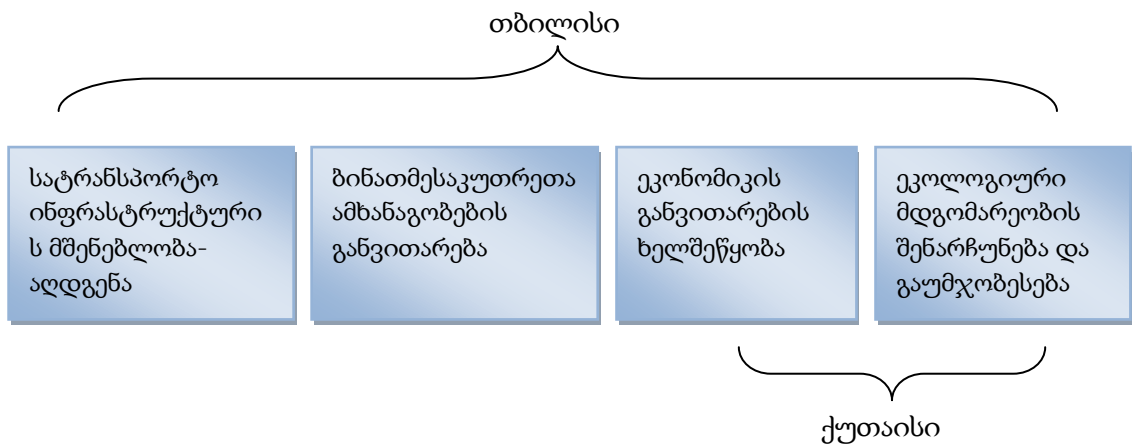
კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ მიუხედავად ბოლო პერიოდში საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებით გატარებული რეფორმებისა, ერთ-ერთ გამოწვევად კვლავ რჩება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების ვადებთან დაკავშირებული საკითხი. შესაბამისად, საჭიროა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესის ვადების დეტალურად გაწერა, რაც შესაძლებლობას მისცემს მოქალაქეებს აქტიურად ჩაერთონ ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში, რათა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა შეძლონ ქალაქში არსებული საჭიროებების იდენტიფიცირება და შეზღუდული რესურსების პირობებში მეტი რესურსი მიმართვა ყველაზე მწვავე პრობლემებისკენ.

განხილულია თვითმმართველი ქალაქების პრიორიტეტების დოკუმენტები, აღსანიშნავია, რომ 2015-2018 წლებში თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის პრიორიტეტები თითქმის უცვლელია და ძირითადად მოიცავს 6 პრიორიტეტს:



**ნახაზი 2. თვითმმართველი ქალაქების ძირითადი პრიორიტეტები**

განსხვავებულია თბილისისა და ქუთაისის პრიორიტეტები, სადაც, გარდა აღნიშნული 6 ძირითადი პრიორიტეტისა, დამატებით განსაზღვრულია თბილისის შემთხვევაში 4, ხოლო ქუთაისის შემთხვევაში 2 პრიორიტეტი.



თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ დანარჩენ 3 თვითმმართველ ქალაქში პრიორიტეტის - „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია“ ფარგლებში გაერთიანებულია ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესების და ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის ღონისძიებები.



ანალიზით დადგენილია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა, უნდა უზრუნველყონ იმ პრობლემების გადაწყვეტა, რომელიც აქტუალურია საზოგადოებისთვის და აწარმოონ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში სწორად განსაზღვრული პოლიტიკა, რაც, თავის მხრივ, გამოიხატება მიზნების დასახვაში, მათ მისაღწევად საჭირო პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ჩამოყალიბებაში, შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვა-განხორციელებაში და ამ ღონისძიებების განსახორციელებლად საჭირო რესურსების მობილიზებაში.

პრობლემების გადაჭრის ერთ-ერთ ყველაზე საუკეთესო საშუალებად მიჩნეულია ამ საკითხების დიფერენცირების გზა, მათი აუცილებლობის, მასშტაბურობისა და საჭირო ფინანსური რესურსების მოცულობების გათვალისწინებით. აქედან გამომდინარე, თვითმმართველი ქალაქების აღმასრულებელმა ორგანოებმა, არსებული რეალობის გათვალისწინებით, პირველ ეტაპზე უნდა წამოსწიონ ის პრობლემები, რომელიც ყველაზე მწვავედ დგას საზოგადოების წინაშე, ხოლო შემდგომ ეტაპზე უნდა განსაზღვრონ ამ საკითხების გადაწყვეტის რიგითობა, გამოკვეთონ პრიორიტეტული მიმართულებები, დაგეგმოს კონკრეტული ღონისძიებები, მათთვის საჭირო რესურსებისა და ვადების განსაზღვრით. სწორედ, ამ გეგმათა ერთობლიობა წარმოადგენს პრიორიტეტების დოკუმენტს.

განხილულია ბიუჯეტის დაგეგმვის თავისებურებები შემოსავლებისა და გადასახდელების ნაწილში. კვლევის შედეგად დადგენილია, რომ ბიუჯეტის შედგენისათვის უპირველესი ამოცანა მისი პოტენციური შემოსულობების პროგნოზირებაა, რაც თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შედგენის უმთავრესი საფუძველია.

შემოსავლების პროგნოზირებაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს საგადასახადო შემოსავლების, გათანაბრებითი ტრანსფერისა და ადგილობრივი მოსაკრებლების პროგნოზირებას. რაც შეეხება საგადასახადო შემოსავლების და გათანაბრებითი ტრანსფერის პროგნოზირებას, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არა უგვიანეს 5 ოქტომბრისა აცნობებს

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით შესაბამისი ბიუჯეტისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარებისა და გადასახადებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს.

სხვა შემოსულობების დაგეგმვა მთლიანად დამოკიდებულია თვითმმართველი ერთეულის მიერ მის პროგნოზირებაზე, ძირითადად სტატისტიკური და დინამიკური მონაცემების, საკანონმდებლო ცვლილებებისა და არსებული სიტუაციის გაანალიზების საფუძველზე.

შემოსავლების დაგეგმვისას ასევე, გასათვალისწინებელია გრანტის ან სესხის აღების შესაძლებლობა თვითმმართველი ქალაქებისათვის, თუმცა ამ შემთხვევაში თვითმმართველი ერთეულის თავისუფლება დამატებითი დაფინანსების წყაროების მოზიდვის შესაძლებლობების მხრივ შეზღუდულია. თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით მხოლოდ კაპიტალური ინვესტიციების განსახორციელებლად კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების გათვალისწინებით.

გარდა ამისა, ბიუჯეტის შემოსულობების ერთ-ერთ კომპონენტს წარმოადგენს არაფინანსური აქტივების კლებიდან (პრივატიზების პროცესიდან) მიღებული სახსრები. არაფინანსური აქტივების კლებიდან მისაღები შემოსავლების ბიუჯეტში გასათვალისწინებლად, კი საჭიროა მომდევნო წელს დაგეგმილი გასაყიდი ქონების მიახლოებითი საბაზრო ღირებულება და დროებით სარგებლობაში გასაცემი ქონებიდან მისაღები მიახლოებითი შემოსავლის მოცემულობა.

თვითმმართველ ქალაქებში 2015-2018 წლებში ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების დაგეგმვის პროცესისათვის დამახასიათებელ ხარვეზებთან ერთად, საყურადღებოა თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის ხარჯების ოპტიმალურ მართვასთან დაკავშირებული საკითხები, რომელიც დღესაც არ კარგავს აქტუალობას და აღნიშნული საკითხი სერიოზულ მიდგომას და გადაჭრას საჭიროებს.

ამავე თავში გაანალიზებული და შეფასებულია პროგრამული ბიუჯეტის განხორციელების თანამედროვე პრაქტიკა საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში, რის საფუძველზეც გაკეთებულია დასკვნები მისი განვითარების სრულყოფის აუცილებლობაზე.

**მესამე თავი** - „*შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის სრულყოფის მიმართულებები საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში*“ - ეძღვნება თვითმმართველ ქალაქებში პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფის მიმართულებების განსაზღვრას და შესაბამისი საკანონმდებლო-სამართლებრივ და მეთოდურ უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების მომზადებას და ეფექტიანობის აუდიტის როლს პროგრამული ბიუჯეტის შეფასებაში.

დამუშავებული და გაანალიზებულია შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საკანონმდებლო-სამართლებრივ და მეთოდურ უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული საკითხები და შეთავაზებულია უკვე ჩატარებული სამუშაოებიდან მიღებული გამოცდილებისა და სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების საფუძველზე, პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფასთან დაკავშირებული საკითხების დეტალური განმარტება და მეთოდური მითითებები გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის, რაც მათ გაუადვილებთ მოამზადონ დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და ამ შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის.

ჩატარებულია თვითმმართველი ქალაქების ფინანსური დეცენტრალიზაციის რეფორმამდელი და რეფორმის შემდგომი სიტუაციების შედარება, სადაც ნათლად ჩანს, რომ თვითმმართველი ქალაქები ფინანსურ საკითხებში დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დასაბუთებულია, რომ თვითმმართველი ქალაქების აღმასრულებელმა ორგანოებმა ადგილობრივი ბიუჯეტების

შემოსავლების ზრდის მიზნით უნდა იმუშაონ ახალი სახის შემოსავლების წყაროების შემოღებაზე, რაც დღევანდელ პირობებში აუცილებელი და შესაძლებელია.

ჩატარებული კვლევებიდან და ანალიზიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ქალაქებისათვის შეთავაზებულია შემოსავლის ისეთი სახეების დაწესება, როგორცაა ტურისტული მოსაკრებელი და ტაქსით გადაყვანის ნებართვის საფასური. მიჩნეულია, რომ აღნიშნულის პრაქტიკაში დანერგვა გაზრდის თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტების შემოსავლებს, რაც, თავის მხრივ, საშუალებას მისცემს ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელ ორგანოებს განახორციელონ მეტი პროექტები.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თვითმმართველ ქალაქებში შემოსავლების ზრდისათვის შეთავაზებულია შემდეგი სახის რეკომენდაციები:

1. საკანონმდებლო სახის ინიციატივა, რომელიც შეეხება საქართველოს კანონებში - ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ, მოსაკრებელების სისტემის საფუძვლების შესახებ, ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში, მოსაკრებლის სახეების დამატებას, კერძოდ:

- ტაქსებით გადაყვანის ნებართვა დაწესდეს პირველ ეტაპზე თვითმმართველი ქალაქების დონეზე, ხოლო შემდგომ - მუნიციპალიტეტებში. საჭიროა განისაზღვროს ტაქსების ნებართვიდან მისაღები შემოსავალი თითოეულ მანქანაზე თვეში მინიმუმ 10 ლარი ან მაქსიმუმ 30 ლარი ან შესაძლებელია წლიურად დაწესდეს სანებართვო საფასური. თუ ვივარაუდებთ, დაახლოებით 10 000 მანქანას თვეში, რაც სავსებით რეალურია. წლიურად დამატებით მინიმუმ 1,2 მლნ ლარი და მაქსიმუმ 3,6 მლნ ლარის შემოსავლის მიღება იქნება შესაძლებელი. მართალია, აღნიშნულით თბილისი უპირატეს სიტუაციაში აღმოჩნდება, მაგრამ სხვა

თვითმმართველი ქალაქებიც მიიღებენ დამატებით შემოსავლებს და გადაჭრიან მათთვის მნიშვნელოვან პრობლემებს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ მესამე მოსმენით იქნა მიღებული „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილება, რომლის თანახმად 2018 წლიდან კანონით განსაზღვრულ ნებართვის სახეებს დაემატება ახალი სახის ნებართვა - „საქართველოს დედაქალაქში მსუბუქი ავტომობილით-ტაქსით (M1 კატეგორია) გადაყვანის ნებართვა“. რომლის განსახორციელებლად ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტს ევალება არაუგვიანეს 2018 წლის 1 ოქტომბრისა უზრუნველყოს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების შემუშავება, რომელმაც უნდა განსაზღვროს საქართველოს დედაქალაქში მსუბუქი ავტომობილით-ტაქსით (M1 კატეგორია) გადაყვანის სანებართვო პირობები, ნებართვის გაცემის წესი, ნებართვის გაცემის ფასი და მისი გადახდის წესი. მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტის შესაბამისად შემოღებული რეგულაცია პირველ ეტაპზე გავრცელდება მხოლოდ თბილისში, მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეგულაციები ასევე, გავრცელდეს ყველა თვითმმართველ ქალაქში, რაც მათ უზრუნველყოფს დამატებითი შემოსავლებით.

- დაწესდეს ტურისტული მოსაკრებელი, რომელსაც იყენებს ევროპის 12 ქვეყანა, მათ შორის: ესპანეთი, ხორვატია, ბელგია და სხვა საშუალოდ 0,15-7,5 ევრო დღეში. დუბაიში ტურისტული გადასახადი 2 დოლარიდან 6 დოლარამდეა. 2015 წლის 1 ნოემბრიდან მსგავსი გადასახადი რას ელ ხაიმის საემიროშიც ამოქმედდა. ასევე, ყოველი ტურისტი, რომელიც აბუ დაბიში სასტუმროში გაჩერდება, ყოველდღიურ გადასახადს 5 დოლარს იხდის და მნიშვნელობა არ აქვს, როგორი ტიპის სასტუმროში განთავსდება. რომში ჩასულ ტურისტებს კი სასტუმროში ღამის თევისათვის ტურისტული გადასახადის სახით 1 ევროდან 7 ევრომდე გადახდა უწევთ, რაც დამოკიდებულია სასტუმროს ტიპზე. ტურიზმის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, საქართველოში ყოველწლიურად 3,5 მლნ-მდე ტურისტი

შემოდის (საქართველოში დაჰყო 24 საათი და მეტი), თუ ავიღებთ მინიმალურ ტარიფს 1 ლარს ერთ ტურისტზე (მიუხედავად დღეების რაოდენობისა), დამატებით 3,5 მლნ-მდე შემოსავალს გულისხმობს, ხოლო საშუალოდ 4 ლარის დაწესების შემთხვევაში დამატებით 14 მლნ ლარია, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს თვითმმართველობებს უფრო მეტად დააკმაყოფილონ საზოგადოებრივი საჭიროებები, განახორციელონ ინფრასტრუქტურული და სხვა პროექტები.

2. ცვლილებები შევიდეს თვითმმართველი ქალაქების ნორმატიულ აქტებში, რომელიც ეხება 100 000 ლარზე მეტი შემოსავლების მქონე ფიზიკურ პირთა ქონების გადასახადის განაკვეთებს. დღეს არსებული კანონმდებლობით, თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოები განსაზღვრავენ ქონების გადასახადის განაკვეთებს საგადასახადო კოდექსით დამტკიცებული მოცულობის ფარგლებში. თვითმმართველი ქალაქების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ მიღებული შესაბამისი აქტების ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ ქონების გადასახადის განაკვეთი დადგენილია 100 000 ლარზე მეტი შემოსავლის მქონე ფიზიკური პირებისათვის 0,8 % (საგადასახადო კოდექსით კი მაქსიმალური განაკვეთი შეადგენს 1%-ს). თუ თვითმმართველი ქალაქების მიხედვით არსებულ განაკვეთს გავზრდით 0,2 %-ით (ფიზიკურ პირთა ქონება დაიბეგრება მაქსიმალური განაკვეთით 1%), დამატებითი შემოსავლების მიღებაც იქნება შესაძლებელი. მაგალითად, სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებით, 2017 წელს თვითმმართველ ერთეულებში ფიზიკური პირების მიერ გადახდილმა ქონების გადასახადმა შეადგინა 45,8 მლნ ლარი (მათ შორის 5 თვითმმართველ ქალაქში 22,8 მლნ ლარი). თუ ვივარაუდებთ, რომ 100 000 ლარზე მეტი შემოსავლის მქონე ფიზიკური პირების მიერ გადახდილი თანხა საშუალოდ 20% - 30% იქნება, ეს დამატებით 0,9 მლნ ლარიდან - 1,4 მლნ ლარამდე იქნება მხოლოდ თვითმმართველი ქალაქების შემთხვევაში, ხოლო მთლიანად მუნიციპალიტეტებისათვის მინიმუმ 1,8 მლნ ლარი და მაქსიმუმ 2,7 მლნ ლარის

შემოსავალს მოიტანს, რაც თვითმმართველობების მიხედვით ბუნებრივია განსხვავებული იქნება. რა თქმა უნდა უპირატეს მდგომარეობაში თბილისი (43%) იქნება, რამდენადაც ქონების გადასახადის დიდი ნაწილი აქ არის თავმოყრილი.

ასევე, ქონების გადასახადთან მიმართებაში, აუცილებელია შეიცვალოს ქონების ღირებულების დადგენის პრაქტიკა. დღეს არსებული კანონმდებლობით დეკლარაციის შემსვებს ეძლევა უფლება თავად განსაზღვროს ქონების ღირებულება დეკლარაციის შევსებისას, რომლის საფუძველზეც საგადასახადო ორგანოები ანგარიშობენ გადასახადის თანხას. ავტორის მოსაზრებით, ქონების შეფასება უნდა ხდებოდეს არა გადამხდელის მიერ, არამედ - საბაზრო ფასებით, რაც ბიუჯეტში დამატებითი შემოსავლის მიღების ერთ-ერთ წყაროდ შეგვიძლია განვიხილოთ.

3. მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა მიექცეს გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციას. ავტორს მიაჩნია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის გატარება და ტრანსფერების გაანგარიშებაში სამართლიანობის პრინციპის დაცვა წარმოადგენს, რამაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეულ რეგიონებს შორის ფინანსური რესურსების სამართლიანი გადანაწილება, კონკურენცია და შეჯიბრებითობა. თუმცა, აღნიშნულმა პრინციპმა არ უნდა გამოიწვიოს ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის გათანაბრებითი ტრანსფერის თანაბარი მოცულობით გაცემა.

არსებული რეალობის გათვალისწინებით, რეგულარულად უნდა გადაისინჯოს გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა, ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე ტრანსფერის გამოსაანგარიშებლად, რამდენადაც გათანაბრებითი სისტემების მიზანია განსხვავებული საშემოსავლო ბაზებისა და ადგილობრივ თვითმმართველობათა განსხვავებული ხარჯვითი მოთხოვნილებების გათანაბრება და არა ადგილობრივი

ხელისუფლების ორგანოთა რესურსების შევსება. აქედან გამომდინარე, მთლიანად გამჭვირვალე და კარგად სტრუქტურირებულ ფორმულას არსებითი მნიშვნელობა აქვს.

ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების არასწორი პროგნოზირებით არის გამოწვეული ის ფაქტიც, რომ წლების განმავლობაში ტრადიციად დამკვიდრდა წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ, ბიუჯეტის დამტკიცების შემდგომ, მასში ცვლილებების შეტანის პრაქტიკა. კვლევის პროცესში განხილულია ბოლო 3 წლის განმავლობაში საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებში განხორციელებული ცვლილებების სიხშირე, შედეგად დადგენილია, რომ 2015-2017 წლებში ცალკეული თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტები საბიუჯეტო წლის განმავლობაში რამდენჯერმე იქნა დაზუსტებული, ზოგიერთ შემთხვევაში - თვეში ორჯერაც კი.

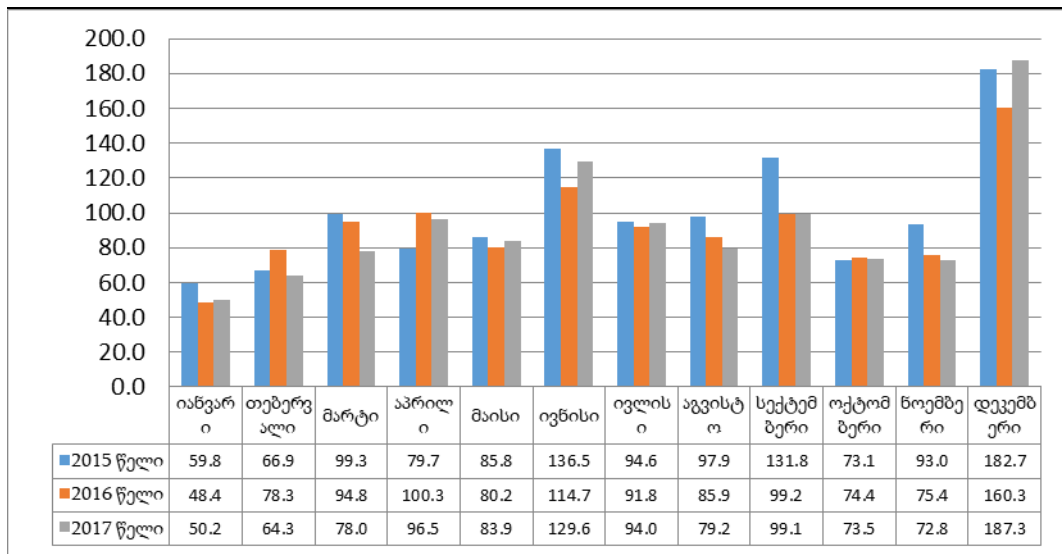
გასული წლების დინამიკის ანალიზზე დაყრდნობით, საბიუჯეტო სახსრების განკარგვასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს თვითმმართველი ქალაქებში ფისკალური წლის დასასრულს აუთვისებელი გადასახდელების მასშტაბური ხარჯვის ტენდენცია, რომელიც წარმოადგენს საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანი განკარგვის ნათელ მაგალითს.

განხილულია თვითმმართველი ქალაქების 2015-2017 წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში ბიუჯეტის ხარჯვის ტენდენცია კვარტალების ჭრილში, რამდენადაც მე-4 კვარტალში ხარჯვის მასშტაბები ყოველთვის მეტია წინა კვარტალებთან შედარებით, ასე, მაგალითად, 2017 წლის მე-4 კვარტალში დაიხარჯა მთლიანი გადასახდელების 30% (2016 წელს - 28%-ს აღწევდა, ხოლო 2015 წელს 29%-ს).

ქვემოთ წარმოდგენილ გრაფიკზე მოცემულია თვითმმართველი ქალაქების 2015-2017 წლების ბიუჯეტების გადასახდელების ათვისების თვიური დინამიკა, სადაც დეკემბრის თვის მონაცემები დანარჩენი 11 თვის



გადასახდელების საშუალო თვიურ მაჩვენებელს 2-ჯერ, ზოგ შემთხვევაში 2.8-ჯერაც აღემატება.



**ნახაზი 3. თვითმმართველი ქალაქების 2015-2017 წლების ბიუჯეტების გადასახდელების ათვისების თვიური დინამიკა მლნ ლარი**

ფისკალური წლის დასასრულისათვის საბიუჯეტო სახსრების დაჩქარებული ხარჯვისა და არაეკონომიური ათვისების თავიდან ასაცილებლად შეთავაზებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების დონეზე ფისკალური წესის შემოღება, რაც გულისხმობს დეკემბრის თვეში ასათვისებელი თანხების რაოდენობრივ შეზღუდვას. კერძოდ, დეკემბრის თვეში ასათვისებელი თანხის გეგმა-ჭერი არ უნდა აღემატებოდეს მიმდინარე წლის 11 თვის საშუალო ათვისების 150%-ს, რაც თავისთავად უბიძგებს საბიუჯეტო ორგანიზაციებს არსებული რესურსები უფრო გეგმაზომიერად და თანაბრად გამოიყენონ ფისკალური წლის ბოლომდე. ამასთანავე, ფისკალური წესის შემუშავებისა და მისი შესრულების საქმეში სასურველია მოხდეს შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- ✓ ბიუჯეტის დადგენილების მარეგულირებელ ნაწილში დაემატოს ახალი მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს ფისკალურ შეზღუდვას საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის.

✓ მუხლი უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას იმ ღონისძიებების შესახებ, რომლებიც გატარდება შემდგომი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში წესის არშესრულების შემთხვევაში. მაგალითად, ის საბიუჯეტო ორგანიზაციები, რომლებიც დაარღვევენ დადგენილ წესს შეუმცირდებათ შემდეგი წლის დაფინანსება 5%-დან 10%-მდე.

თვითმმართველ ქალაქებში ბიუჯეტის დაგეგმვისას ჯერ კიდევ გამოწვევას წარმოადგენს ბიუჯეტის პროექტში მობილიზებული ფინანსური რესურსების ცალკეულ დარგებსა და მიმართულებებს შორის ოპტიმალური გადანაწილება, რაც მიზნად ისახავს შეზღუდული ფინანსური რესურსების რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენებას.

აღნიშნულის დაძლევისათვის მიზანშეწონილია განხორციელდეს, თვითმმართველი ქალაქების აღმასრულებელი ორგანოების მიერ გარკვეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და შემდგომ ამ პრიორიტეტების მიხედვით, საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილება-გადანაწილება, რამდენადაც სწორი დაგეგმვა განაპირობებს არსებული პოტენციალის სრულფასოვნად გამოყენებას და რეალური შედეგების მიღწევას.

საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, შემუშავებული იქნა პროგრამული ბიუჯეტის დანართის ოპტიმალური ფორმა და შეთავაზებულია, რომ ბიუჯეტის პროექტის წარმომადგენლობით ორგანოში წარდგენისას, თანდართულ მასალებთან ერთად, ამ ფორმით პროგრამული ბიუჯეტის დანართის წარდგენა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს, ერთი მხრივ, თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის, საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის გამჭვირვალობას და პროექტების განმახორციელებელი უწყებების ანგარიშვალდებულების ზრდას არა მხოლოდ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების, არამედ საზოგადოების მიმართ როგორც თვითმმართველ ქალაქებში, ისე მთლიანად მუნიციპალიტეტებში, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური ინფორმაციის მიწოდ-

დებას და რესურსების ეფექტიანი განაწილების შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას.

ამავე თავში გაანალიზებულია ეფექტიანობის აუდიტის როლი პროგრამული ბიუჯეტის შეფასებაში და დასაბუთებულია მისი სრულყოფის აუცილებლობა თვითმმართველ ქალაქებში, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საჯარო რესურსების მართვისა და საჯარო მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას.

საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასებისას გარკვეული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად აუცილებელია თვითმმართველ ქალაქებში, პირველ რიგში, უზრუნველყოფილი იქნას შედეგების შეფასების ინდიკატორების დახვეწა და წლიური მიზნობრივი მაჩვენებლების რეალისტურად განსაზღვრა, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის დახვეწას. შემდეგ ეტაპზე აუცილებელია გაიწეროს მეთოდოლოგია და შიდა პოლიტიკა, რომელიც დაარეგულირებს შესაბამისი ინდიკატორების შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს, რაც უზრუნველყოფს როგორც შედეგების შესახებ ინფორმაციის სრულყოფას, ასევე წარმოადგენს აღნიშნული ინფორმაციის სანდოობისა და რეალისტურობის შემოწმების საშუალებას.

ჩატარებული ანალიზით დასაბუთებულია, რომ ეფექტიანობის აუდიტის პროცესში მნიშვნელოვანია პროგრამათა შეფასების გამოყენება, რომელიც საშუალებას იძლევა დადგინდეს, რამდენად კარგად ფუნქციონირებს პროგრამა და რა არის გასაკეთებელი მისი შედეგების გასაუმჯობესებლად. პროგრამათა შეფასება არის გამოკვლევის ფორმა, რომელიც საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს.

კვლევის შედეგად დადგენილია, რომ ეფექტიანობის შეფასების მექანიზმები ახალი არ არის საერთაშორისო პრაქტიკისთვის. თითქმის ყველა ქვეყანაში, სადაც სახელმწიფო პროგრამები ხორციელდება, არსებობს

ამ პროგრამების შეფასების მექანიზმებიც. საერთაშორისო პრაქტიკაში, ძირითადად ეფექტიანობის შეფასების მექანიზმის ორი მოდელია გავრცელებული: 1. შეფასებას ახორციელებს რომელიმე სახელმწიფო სტრუქტურა და 2. შეფასებას სახელმწიფო დაკვეთით, ახორციელებს დამოუკიდებელი კვლევითი ორგანიზაცია.

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო გამოცდილება ორივე გზას იცნობს, სასურველია, შესაბამისი მოდელი საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით შეირჩეს. კერძოდ, თუკი საქართველოში მუნიციპალური პროგრამების ეფექტიანობის შეფასების მექანიზმები დაინერგება და მას დამოუკიდებელი ორგანიზაციები განახორციელებენ, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიეცემა შესაძლებლობა, უკეთესი შედეგების მიღწევის მიზნით, მიღებული შედეგების საფუძველზე დახვეწოს და გააუმჯობესოს მის მიერ განხორციელებული პროგრამები. აღნიშნული კი ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციას.

კვლევის შედეგად დასაბუთებულია ეფექტიანობის აუდიტის განხორციელების მნიშვნელობა თვითმმართველ ქალაქებში პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფის პროცესში და მისი განსაკუთრებული ფუნქციიდან გამომდინარე დადგენილია საჯარო ფინანსების რაციონალური გამოყენება და საჯარო მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება.

## **ზოგადი დასკვნები**

ჩატარებული სადისერტაციო კვლევის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები:

1. გაანალიზებული და შეჯერებულია სხვადასხვა მეცნიერისა და ექსპერტის შეხედულებები „შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის“ არსის თაობაზე და მოცემულია მისი ახალი ფორმულირება.

2. შემოთავაზებულია შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის უპირატესობები, რომელიც ვლინდება მისი ტრადიციული ბიუჯეტის მოდელთან შედარებით. კვლევის შედეგად დადგენილია, რომ

პროგრამული ბიუჯეტირება ხელს უწყობს საბიუჯეტო სახსრების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებათა გაუმჯობესებასა და ეფექტიანი დაგეგმვის პროცესის ჩამოყალიბებას.

3. გაანალიზებული და შეფასებულია შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საერთაშორისო და ქართული გამოცდილება. შემოთავაზებულია თვითმმართველი ქალაქების საბიუჯეტო პროცესში, ეფექტური ბიუჯეტის დაგეგმვის კონკრეტული მეთოდების და ტექნიკის გამოყენება.

4. გაანალიზებულია საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის დღევანდელი მოდელი და მოცემულია მითითებები საბიუჯეტო პროცესის სწორად და ეფექტიანად წარმართვისათვის. შედეგად გამოიკვეთა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობებში საჭიროა საბიუჯეტო პროცესის გაუმჯობესება და პროგრამული ბიუჯეტის დახვეწა.

5. წარმატებული დაგეგმვისათვის უმნიშვნელოვანესია სამოქმედო გეგმის შემუშავება და მისი ბიუჯეტთან შესაბამისობაში მოყვანა კალენდარული წლის დაწყებამდე, ხოლო პრიორიტეტების დოკუმენტის სრულყოფით შესაძლებელი იქნება თვითმმართველი ერთეულის სამოქმედო გეგმა პასუხობდეს მის რეალურ პრიორიტეტებს და დასაფინანსებელი პროექტები შესაბამისობაში იყოს ქალაქში არსებულ საჭიროებებთან.

6. პრიორიტეტების განსაზღვრისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს მოქალაქეთა ჩართულობის მაღალ მაჩვენებელს, რაც საშუალებას იძლევა მუნიციპალიტეტების საქმიანობა მეტად ეფუძნებოდეს მოქალაქეებიდან გამოვლენილ საჭიროებებს.

7. საბიუჯეტო კალენდარის სრულყოფის მიზნით, შემოთავაზებულია ბიუჯეტის პროექტის მომზადების ვადების დეტალური გაწერა. ასევე, თვითმმართველ ქალაქებში პროგრამული ბიუჯეტის გაუმჯობესების მიზნით, შემუშავებულია პროგრამული ბიუჯეტის დანართის ფორმა.

8. მეტი ფინანსური რესურსების მოსაძიებლად შეთავაზებულია შემოსავლების დამატებითი წყაროების გაჩენა, რაც უზრუნველყოფს მათ

წინაშე დასმული ამოცანების სრულყოფილად განხორციელებას. ასევე, რეგულარულად უნდა გადაისინჯოს გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა, ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე ტრანსფერის გამოსაანგარიშებლად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს გათანაბრების სამართლიანი სისტემის შექმნა.

9. მოქმედ საკანონმდებლო ბაზაზე დაყრდნობით, შეთავაზებულია ახალი მიდგომები თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით შედგენისა და მისი შესრულების შედეგების შეფასების ინდიკატორების გამოყენების მიმართულებით.

10. კვლევის შედეგად გამოვლენილი პრობლემების დასაძლევად შეთავაზებულია შიდა და გარე ფინანსური კონტროლის რეფორმის გაუმჯობესება თვითმმართველ ქალაქებში, რათა დაინერგოს პროგრამების/ქვეპროგრამების სწორი მონიტორინგი და შეფასების მექანიზმები, რაც თავის მხრივ, ბიუჯეტის უკეთესი დაგეგმვის გარანტია იქნება.

11. გაანალიზებულია ეფექტიანობის აუდიტის გამოყენების შესაძლებლობა და როლი პროგრამული ბიუჯეტის შეფასებაში და დასახულია სრულყოფის გზები თვითმმართველი ქალაქებში მისი გამოყენებისათვის.

## **ნაშრომის აპრობაცია**

### **სადისერტაციო კვლევის ძირითადი შედეგები მოხსენდა:**

1. მეორე საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია - „გლობალიზაციის გამოწვევები ეკონომიკასა და ბიზნესში“, თემაზე - „შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საერთაშორისო გამოცდილება, როგორც სახელმწიფო და მუნიციპალური მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების მექანიზმი“, თბ., 2017 წ;

2. საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები“, თემაზე - „ეფექტიანობის აუდიტის აუცილებლობა საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების პროცესში“, თბ., 2017 წ;

3. მეოთხე საერთაშორისო ეკონომიკური კონფერენცია - IEC 2016 „ეროვნული ეკონომიკის განვითარების მოდელები: გუშინ, დღეს, ხვალ“, თემაზე - „დაგეგმვის მეთოდების თავისებურებები საბიუჯეტო დაგეგმვის სისტემაში“, თბ., 2016 წ;

4. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია SEU SCIENCE 2016, თემაზე - „საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვა თვითმმართველ ქალაქებში“, თბ., 2016 წელი.

**დისერტაციის თემაზე სტუ-ს ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტის საფინანსო და საბანკო ტექნოლოგიების დეპარტამენტის საგამოცდო კომისიაში დაცულ იქნა სამი კოლოქვიუმი:**

1. შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საერთაშორისო გამოცდილება (18.02.2017წ).

2. შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის თავისებურებები საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში (15.07.2017წ).

3. შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის სრულყოფის მიმართულებები საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში (02.03.2018წ).

**სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია ავტორის მეცნიერულ შრომებში:**

1. საბიუჯეტო სახსრების მართვა მუნიციპალიტეტებში (თანაავტორობით), ჟურნ. „ეკონომიკა“ NN2-3, თბ., 2018 წ., გვ.75-84

2. შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველო, ჟურნ. “სოციალური ეკონომიკა XXI საუკუნის აქტუალური პრობლემები” N4, თბ., 2017 წ., გვ.10-17

3. ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი თვითმმართველ ქალაქებში, ჟურნ. „ეკონომიკა“/ NN9-10. თბ., 2017 წ., გვ.56-66

4. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები - ბიუჯეტის დაგეგმვის საბაზისო დოკუმენტი თვითმმართველ ქალაქებში, ჟურნ. „ეკონომიკა“/ NN9-10. თბ., 2017 წ., გვ.90-101

5. ეფექტიანობის აუდიტის მნიშვნელობა საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების პროცესში, ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა XXI საუკუნის აქტუალური პრობლემები“, N2, თბ., 2017., გვ.166-170

6. პროგრამულ - მიზნობრივი მეთოდის განხორციელების თავისებურებები სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტის დაგეგმვაში, საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციის „გლობალიზაციის გამოწვევები ეკონომიკასა და ბიზნესში“ შრომების კრებული, 2016წ., თბ., გვ.184-188