

ეფექტიანობის აუდიტის როლი მუნიციპალიტეტების პროგრამული ბიუჯეტის შეფასებაში

მანია გრძელიძე

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორი

საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი, პროდუქტიული და ეკონომიური განკარგვის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტებში პროგრამათა შეფასებისა და პროგრამების განხორციელების შედეგად მიღწეული შედეგების ანალიზის მექანიზმის დანერგვა, ეფექტიანობის აუდიტის როლის გაძლიერება პროგრამული ბიუჯეტის შეფასებაში, რომელიც ორიენტირებულია თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის რეალური შედეგებისა და ამ შედეგების მისაღწევად განხორციელებული ღონისძიებების შეფასებაზე და ხელს უწყობს საჯარო რესურსების უფრო ეკონომიურად, პროდუქტიულად და ეფექტიანად განკარგვას.

საკვანძო სიტყვები: პროგრამების შეფასების მექანიზმები; შედეგების შეფასების ინდიკატორები; ეფექტიანობის შეფასების კრიტერიუმები.

საქართველოში საბიუჯეტო პროცესის დახვეწისა და საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვის უზრუნველსაყოფად გატარებულ უმნიშვნელოვანეს რეფორმას წარმოადგენს ტრადიციული ორგანიზაციული სტრუქტურის მქონე საბიუჯეტო სისტემიდან პროგრამულ, ანუ შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტზე გადასვლა. ფინანსური რესურსების დაგეგმვის ეს მეთოდი ხელს უწყობს საბიუჯეტო სახსრების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებათა გაუმჯობესებასა და ეფექტიანი დაგეგმვის პროცესის ჩამოყალიბებას. ასევე, ზრდის მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გამოყოფილი ასიგნებების უფრო ეფექტიანად განკარგვის სტიმულს და გვაწვდის ინფორმაციას საბიუჯეტო პროცესის მონაწილეებისა და ნაკლებეფექტიანად ფუნქციონირებადი პროგრამების შესახებ, რაც საშუალებას იძლევა თავიდან იქნეს აცილებული საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი, არაეკონომიური და არამიზნობრივი ხარჯვა.

აღსანიშნავია ისიც, რომ შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვის (პროგრამული ბიუჯეტის) სისტემაზე გადასვლის პროცესმა ხელი შეუწყო ეფექტიანობის აუდიტის დანერგვას, რომელიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს კონკრეტული მიმართულებით განხორციელებული ღონისძიებებით მიღწეული შედეგები და ამ პროცესში საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობა, ეკონომიურობა და პროდუქტიულობა.

პრაქტიკაში საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასებისას არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად აუცილებელია თვითმმართველ ერთეულებში, პირველ რიგში, უზრუნველყოფილი იქნას შედეგების შეფასების ინდიკატორების დახვეწა და წლიური მიზნობრივი მაჩვენებლების რეალისტურად განსაზღვრა, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს 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.

ჩვენი აზრით, ეფექტიანი პროგრამული ბიუჯეტის გასაუმჯობესებლად საჭიროა კონკრეტული პროგრამების დანერგვის ეტაპზე გამოკვლეული და არგუმენტირებულად დასაბუთებული იქნეს საკითხი იმის თაობაზე, თუ რამდენად იქნება შესაძლებელი დასახული მიზნის წარმატებით განხორციელება. პროგრამის განხორციელების პროცესში უნდა მოხდეს იმის შესწავლა თუ რამდენად, შესაძლებელია ალტერნატიული მეთოდების გამოყენებით უკეთესი შედეგის მიღწევა, ხოლო პროგრამის შესრულების ეტაპზე უნდა მოხდეს იმის შეფასება არის თუ არა გამოსადეგი და პროგრამის მიზნებთან შესაბამისი მიღებული შედეგები.

საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, პროგრამას უნდა ჰქონდეს მიზანი და გამოხატული უნდა იყოს ინდიკატორები. გამომდინარე იქედან, რომ პროგრამული ბიუჯეტი ორიენტირებულია საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობის ამაღლებაზე, იძლევა ბიუჯეტის ეფექტიანობის გაზომვის შესაძლებლობას. შესაბამისად, პროგრამის ეფექტიანობის გაზომვის პროცესში საჭიროა [1, გვ. 177-193]:

- დადგინდეს პასუხისმგებელი პირები, რომლებიც განახორციელებენ პროგრამის შედეგების მიღწევის შემოწმებას;
- დადგინდეს პროგრამის რეალური მიზნები და ამოცანები, რომელთა ინფორმაციის წყაროდ, შესაძლოა გამოყენებული იქნეს პოლიტიკის დოკუმენტები, პროგრამის განაცხადები, ინტერვიუები პროგრამის პროვადერებთან და ამ წყაროების კონბინაცია;
- შეირჩეს პროგრამის მიზნების მისაღწევად ყველაზე შესაფერისი გზები. მაგალითად: საკონტროლო ჯგუფის გამოყენების საჭიროება შეფასების დაწყებამდე თუ მისი დასრულების შემდეგ; მონაცემების შედეგების შეფასების საჭიროება და ა.შ;

- შეირჩეს შესაფერისი საზომი ინსტრუმენტები პროგრამის მიზნებსა და შედეგებს, ინსტრუმენტის სტილს, შინაარსსა და გამოსაყენებელ საგნებს შორის კავშირის დადგენის მიზნით;
- დადგინდეს ინფორმაციის წყაროები, შეგროვდეს და გაანალიზდეს მონაცემები;
- მოხდეს დასკვნების გამოტანა დაგეგმილი და დაუგეგმავი მიღწევის დონეების შესახებ და შემუშავდეს შესაბამისი რეკომენდაციები.

პროგრამული ბიუჯეტი თავისი ინდიკატორებით უნდა იყოს აუდიტორის ამოსავალი დოკუმენტი, ხოლო ეფექტიანობის აუდიტორები საკუთარი გამოცდილების დეტალიზებას ე.წ. პრაქტიკის შენიშვნებით უნდა ახდენდნენ.

ვთქვათ, გვინტერესებს რამდენი იხარჯება მუნიციპალიტეტებში სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების დასაფინანსებლად? ეს მონაცემი პროგრამული ბიუჯეტის საშუალებით ყოველ წელს გვეცოდინება, ხოლო ეფექტიანობის აუდიტი წლების მიხედვით შეაფასებს მოცემული პროგრამის შედეგებს და ეფექტიანობას, და მოგვცემს პროგრამის ცვლილების ან უცვლელად გაგრძელების რეკომენდაციას. სწორედ ეფექტიანობის აუდიტმა და პროგრამათა შეფასებებმა უნდა განსაზღვროს, 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.

პროგრამათა შეფასების დროს უნდა დაისვას შემდეგი კითხვები:

- რამდენად კარგად ფუნქციონირებს პროგრამა და არსებობდა თუ არა ამ პროგრამის განხორციელების საჭიროება;
- პროგრამის მომზადებისას გათვალისწინებული იქნა თუ არა ყველა პირობა, რაც უზრუნველყოფდა პროგრამით განსაზღვრული მიზნების შესრულებას;
- გაწერილია თუ არა პროგრამის განხორციელების ყველა დეტალი და შესაბამისი შეფასების ინდიკატორები;
- რა უნდა გაკეთდეს პროგრამის შედეგების გასაუმჯობესებლად და როგორ განხორციელდეს პროგრამა უკეთესი შედეგის მისაღწევად.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პროგრამების შეფასება არის პროგრამის არსისა და მისი მნიშვნელობის დადგენის მიზნით განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება სისტემურ კლევაზე დაყრდნობით და ეხმარება გადაწყვეტილების მიმღებთ განსახილველ პროგრამასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებაში. ეფექტიანობის აუდიტორებმა პროგრამების შეფასების პროცესში უნდა შეიმუშაონ ისეთი მიდგომები, რომელთა დახმარებითაც შეისწავლიან მოთხოვნილებებს და შეფასებითი კვლევის საფუძველზე შეძლებენ პასუხი გასცენ დაინტერესებული პირების კითხვებს.

პროგრამები შეიძლება დაიგეგმოს რამდენიმე დონეზე: მეგადონეზე, მაკროდონეზე და მიკროდონეზე. მეგადონეზე პროგრამა იგეგმება სამთავრობო სტრუქტურების მიერ, რომლის მიზანია ერთიანი ეკონომიკური და სოციალური ცვლილებების მოხდენა. მაკროდონეზე პროგრამა იგეგმება რომელიმე სტრუქტურის ქვედანაყოფის ან ცალკეული ჯგუფის მიერ. მიკროდონეზე კი პროგრამის დაგეგმვა ხდება იურიდიული ან ფიზიკური პირების მიერ [37, გვ. 11].

ყველა დონის პროგრამების შეფასების მიზანია დაინტერესებული მხარეებისათვის ისეთ საკითხებში გარკვევა, რომელიც მათთვის მნიშვნელოვანია, ხოლო პროგრამების შესაფასებლად შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს სხვადასხვა მიდგომები, სადაც გათვალისწინებული იქნება თითოეული მათგანის პროგრამული საჭიროება. ხშირია ბმულები მაკრო და მიკრო პროგრამებს შორის მიკრო პროგრამებით, რომლებიც ქმნიან მაკროეკონომიკის დონის პროგრამას. ასევე, სხვადასხვა დონის პროგრამების საქმიანობის შეფასებისას პასუხი უნდა გაეცეს სხვადასხვა კითხვებს.

მეგაპროგრამები განსაზღვრავს სფეროს საქმიანობის მიმართულებებს და მათი შეფასება საკმაოდ რთულია, თუმცა აუცილებელი, რადგან სწორედ ამ დონეზე ვლინდება საბიუჯეტო რესურსების მიზნობრიობა და თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების პრაქტიკაში დანერგვა. რაც შეეხებათ მაკროპროგრამებს, იგი წარმოადგენს კონკრეტული საქმიანობის ერთობლიობას, სადაც არსებობს უფრო მჭიდრო კავშირი მიზნებს, განხორციელებულ საქმიანობასა და მიღებულ შედეგს შორის.

იმისდა მიხედვით, თუ რა ხასიათისაა პროგრამა, შემფასებელი თავად განსაზღვრავს შეფასების სიღრმეს და ხარისხს. ერთი ტიპის პროგრამებისათვის ყოველთვის ერთნაირი ტიპის შეფასება უნდა განხორციელდეს, თუმცა აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული ის თავისებურებები, რაც თითოეულ პროგრამას ახასიათებს და ყოველი შეფასების ფორმატი უნდა მოიცავდეს მონაცემების შეგროვებასა და ანალიზს პროგრამის ხასიათის გათვალისწინებით. გავლენათა შეფასებისას მთავარი საკითხია პროგრამის მიზნობრიობის განსაზღვრა, რაც გულისხმობს, იმას თუ რამდენად განპირობებს ხარისხიანად შესრულებული სამუშაო სასურველ შედეგს. შემფასებლისათვის სირთულეს წარმოადგენს შეფასების დიზაინის სწორად შემუშავება იმ პროგრამებისათვის, რომლებსაც რამდენიმე კომპონენტი გააჩნია. ამ შემთხვევაში, თითოეული კომპონენტისა და მათი მახასიათებლების გამოვლენის გარდა, სასურველია რომ შემფასებელმა მოახდინოს ამ კომპონენტების როლის განსაზღვრა სასურველი შედეგის მისაღწევად [2, გვ. 12-13].

პროგრამათა შეფასების მხრივ მრავალწლიანი გამოცდილება აქვს აშშ-ის მთავრობის საადრიცხო ოფისს

(GAO/GGD-98-26), სადაც ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში პროგრამათა შეფასების ოთხი გავრცელებული ტიპი გამოიყოფა [3, გვ. 5]:

1. პროგრამის განხორციელების პროცესის შეფასება - ამ ტიპის შეფასებისას კეთდება პროგრამის მიმდინარეობის დაგეგმილ პროცესებთან შედარების ანალიზი. ის აფასებს პროგრამის ღონისძიებების შესაბამისობას საკანონმდებლო მოთხოვნებთან, პროგრამის დასახულ გეგმასა და პროფესიულ სტანდარტებთან. ძალიან მნიშვნელოვანია იმის შეფასება, თუ რამდენად აკმაყოფილებს მოქალაქეთა მოთხოვნებს შესრულებული სამუშაოს ხარისხი.

2. პროგრამის შედეგების შეფასება - ამ შემთხვევაში ფასდება, რამდენად აღწევს პროგრამა დასახულ მიზნებს. ყურადღებას ამახვილებს შუალედურ და საბოლოო შედეგებზე, ასევე მისი საშუალებით შესაძლებელია პროგრამის ფარგლებში მიმდინარე პროცესების შეფასება, იმის გასაგებად თუ როგორ იქნა მიღებული საბოლოო შედეგი.

3. პროგრამის გავლენის შეფასება - ამ შემთხვევაში ხდება პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგებისა და პროგრამის განხორციელების გარეშე პოტენციურად დამდგარი შედეგების შედარება. ამ მეთოდის გამოყენება, მაშინ არის შესაძლებელი, როდესაც არსებობს გარე ფაქტორები, რომელთაც შეუძლიათ გავლენის მოხდენა საბოლოო შედეგებზე.

4. დანახარჯების-სარგებლიანობის და დანახარჯების ეფექტიანობის ანალიზი - ამ შემთხვევაში პროგრამის შედეგების შედარება ხორციელდება ამ შედეგის მისაღებად დახარჯულ რესურსებთან ანუ ფასდება თითოეული მიზნის მისაღწევად დახარჯული რესურსების ოდენობა, შესაბამისად, შესაძლებელია, იმ პროგრამის შერჩევა, რომელიც ყველაზე ნაკლები დანახარჯებით აღწევს დასახულ მიზანს. დანახარჯებისა და შედეგების ანალიზი გამიზნულია ყველა მნიშვნელოვანი დანახარჯისა და შემოსავლის შეფასებისთვის.

ეფექტიანობის აუდიტის შესახებ სამეცნიერო ნაშრომების ანალიზის შედეგად შეგვიძლია განვსაზღვროთ, რომ მუნიციპალური ხარჯების ეფექტიანობის აუდიტი, როგორც ფინანსური კონტროლის ახალი მეთოდი, საშუალებას გვამძლევს კრიტერიუმების შესრულების მაჩვენებლების დახმარებით შევაფასოთ ფინანსური რესურსების მართვისა და მუნიციპალური ქონების მართვის ეფექტიანობა ეფექტიანობის მაჩვენებლების ანალიზზე დაყრდნობით, ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილებების გასაუმჯობესებლად მოხდეს ორგანიზაციული შესაძლებლობების იდენტიფიცირება, ღონისძიებების გატარებისთვის უნდა შემუშავდეს რეკომენდაციები, რომლებიც მიზნად ისახავენ ბიუჯეტის ფინანსური რესურსების გამოყენებას ეკონომიკური და სოციალური შედეგების მისაღებად.

ეფექტიანობის აუდიტი, ფინანსურ აუდიტთან შედარებით, საშუალებას გვამძლევს მივიღოთ რესურსების გამოყენების უფრო სრულყოფილი და ხარისხობრივად განსხვავებული სურათი. ეფექტიანობის აუდიტის დანერგვა გარკვეულწილად რეგულაციური გადატრიალებაა ფინანსური კონტროლის სისტემაში. მას აქვს კონტროლის სხვა საგანი, ვინაიდან საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების მიზანმიმართული აუდიტის გარდა მოწმდება ის თუ რამდენად ეფექტიანად მოხდა ამ სახსრების გამოყენება და მზადდება დასკვნა ხელისუფლების ორგანოების მმართველობითი საქმიანობის ეფექტიანობის შესახებ.

ამრიგად, ჩნდება ფინანსური კონტროლის ეფექტიანობის კრიტერიუმების თეორიული გააზრების, კერძოდ კი ბიუჯეტის მიმღებთა პრაქტიკულ საქმიანობაში მათი გამოყენების მწვავე აუცილებლობა. ამისათვის საჭიროა ეფექტიანობის აუდიტის თეორიული და მეთოდური ასპექტების ადეკვატური განვითარება, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენების შეფასებისთვის კარგად დამკვიდრებული მეთოდოლოგიის მოძიება და შექმნა. ამ მეთოდების შემუშავებისას პრიორიტეტს წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების გამოყენების ეფექტიანობის კრიტერიუმებისა და მაჩვენებლების განსაზღვრა. ამავდროულად, უნდა აღინიშნოს, რომ კრიტერიუმები ეს ის ატრიბუტებია, რომელთა საფუძველზეც ხდება ანალიზის ობიექტის შეფასება, განსაზღვრა და კლასიფიკაცია.

საჯარო ფინანსური რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის შეფასების კრიტერიუმებისა და მაჩვენებლების შემუშავებისას - აუცილებელი პირობაა სოციალური სფეროს ფინანსური კონტროლის ეფექტიანობის ხარისხის პარამეტრების გაუმჯობესება. ჩვენ ვეთანხმებით ზოგიერთი ეკონომისტის მოსაზრებებს, რომლებიც იკვლევენ საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების ეფექტიანობისა და ეფექტიანობის სავარაუდო მაჩვენებლების გამოყენების საკითხს, რომლებიც აღნიშნავენ, რომ ეფექტიანობის აუდიტი შეიძლება დაიყოს დარგობრივ, ეკონომიკურ, სოციალურ, აბსოლუტურ, შედარებით, ხარისხობრივ და დინამიკურ მაჩვენებლებად.

1. დარგობრივ ინდიკატორებს შეუძლია შეაფასოს საბიუჯეტო მომსახურების ხარისხი შემდეგ პარამეტრებზე დაყრდნობით: საბიუჯეტო ორგანიზაციების პერსონალის დაკომპლექტების დონე და იმ თანამშრომლების პროფესიული კვალიფიკაციის დონე, რომლებიც მომსახურებას ეწევიან; მომსახურების მიწოდების პროცესის ხარისხი, მომსახურების მიწოდების ტექნოლოგიის სისწორე და მიზანშეწონილობა და ა.შ.
2. ეკონომიკური მაჩვენებლები გამოიყენება ანალიზის ჩატარების მიზნებისა და მეთოდების შესაბამისად, ხარჯების შემცირების მიმართულებით ეფექტიანობისთვის ზიანის მიყენების გარეშე. ანალიზის დროს ყველა ხარჯი განისაზღვრება საბიუჯეტო მომსახურების ერთი მომხმარებლის, ერთი შესრულებული ოპერაციის, ან დაგეგმილი საქმიანობის მიხედვით.

3. სოციალური მაჩვენებლები მთლიანი საზოგადოებისთვის ან მოსახლეობის კონკრეტული ჯგუფისთვის ასახავს საბოლოო სოციალურ ეფექტს, რომელთა შეფასებისთვის, გამოიყენება რაოდენობრივად გაზომვადი მაჩვენებლები.
4. აბსოლუტური მაჩვენებლები, ასახავს მიზნების მიღწევის ხარისხს ან დაგეგმილი შედეგების რაოდენობრივ ან ღირებულებით მაჩვენებლებს.
5. შედარებითი მაჩვენებლები, ასახავს მომსახურების ან პროდუქციის ერთეულზე გაწეულ ხარჯების მოცულობას. უპირველეს ყოვლისა, ამ მაჩვენებელმა უნდა დაადასტუროს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიური გამოყენება, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების ეკონომია ყოველთვის არ არის მათი გამოყენების ეფექტიანობის მაჩვენებელი.
6. ეფექტიანობის ხარისხობრივი მაჩვენებლები, ფინანსური რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის ერთ-ერთი მთავარი მაჩვენებელია და ასახავს საბიუჯეტო სახსრების გამოყენებისას მუშაობის ხარისხს. საბიუჯეტო ორგანიზაციების საქმიანობის ეფექტიანობა უნდა შეფასდეს არა მხოლოდ მოსახლეობისთვის გაწეული მომსახურების რაოდენობის, არამედ მათი საქმიანობის საბოლოო ხარისხობრივი მაჩვენებლების მიხედვით.
7. დინამიკური მაჩვენებლები - ეს არის ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი მაჩვენებელი, რომელთა ფართო გამოყენების პერსპექტივა დიდია, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში ეფექტიანობის აუდიტის შესრულებისას ის საჯარო სექტორის ინსტიტუტების ხარჯვის ეფექტიანობის თითქმის ერთადერთ მაჩვენებელს წარმოადგენს.

ასევე, აღიარებულია, რომ სტრატეგიული დაგეგმვისა და ანგარიშგების პროცესის გამართული და ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის, საერთაშორისო პრაქტიკაში შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების სისტემებში ყველაზე აპრობირებულ მექანიზმს წარმოადგენს პროგრამის ეფექტიანობის მონიტორინგი შედეგების შეფასების ინდიკატორთა მეშვეობით.

ინდიკატორთა მეშვეობით საქმიანობის ეფექტიანობის მონიტორინგის სისტემა წარმოადგენს მართვის სტრატეგიულ მიდგომას, რომელიც საშუალებას აძლევს მმართველ რგოლს განახორციელოს საქმიანობის ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის რეგულარული შეფასება წინასწარ გაწერილი ინდიკატორებისა და მაჩვენებლების საშუალებით.

საერთაშორისო პრაქტიკაში, შედეგების შესაფასებლად გამოიყენება სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორები, რომლებიც შესაძლოა ზომავდეს პროგრამის განხორციელების როგორც რაოდენობრივ, ისე ხარისხობრივ მახასიათებლებს. თავის მხრივ, ინდიკატორი შეიძლება მიზნად ისახავდეს შედეგების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენას როგორც შიდა, ასევე გარე ანგარიშგებისათვის. საერთაშორისო გამოცდილებით, შედეგების შეფასების ინდიკატორები შეიძლება აფასებდეს [4, გვ. 72]:

- უწყების ფუნქციონირების/პროგრამის განხორციელების პროცესში გამოყენებულ რესურსებს (input);
- შუალედურ (output) და საბოლოო (outcome) შედეგებს;
- ეკონომიურობას/პროდუქტიულობას (efficiency) და ხარისხს (quality).

აღსანიშნავია, რომ დღეისათვის, მუნიციპალიტეტების პრიორიტეტების დოკუმენტებში პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად, ძირითადად გამოყენებულია რაოდენობრივი ინდიკატორები, რაც ზოგიერთ შემთხვევაში არ იძლევა მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის, პროდუქტიულობის და ეკონომიურობის პრინციპებით შეფასების შესაძლებლობას. მიგვაჩნია, რომ პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიაში მითითებულ იქნეს პროგრამების/ქვეპროგრამების საბოლოო ან შუალედური შედეგების შეფასებისათვის, ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენება იქნება რეკომენდირებული. ასე მაგალითად, პროგრამების ფარგლებში საბოლოო შედეგების შეფასებისას გამოყენებული იქნეს ის ინდიკატორები, რომლებიც ძირითადად ორიენტირებული იქნება ეფექტიანობის შეფასებაზე, ხოლო ქვეპროგრამების ფარგლებში შუალედური შედეგების შეფასებისას - ის ინდიკატორები, რომელიც შეაფასებს ეკონომიურობასა და პროდუქტიულობას.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წელს პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, განახლდა კრიტერიუმები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდნენ შედეგების შეფასების ინდიკატორები. მართალია არსებული კრიტერიუმები შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკაში ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებულ SMART კრიტერიუმების სისტემას, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებით არსებულ მიდგომას, პროგრამის ეფექტიანობის შესაფასებლად, მიზანშეწონილია პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიაში შედეგების შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმებში გათვალისწინებულ იქნეს ინდიკატორების მთლიანი სისტემის კრიტერიუმებიც, რათა შესაძლებელი იყოს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება ყველა მიმართულებით.

სწორედ, შედეგების შეფასებისას ინდიკატორების მთლიანი სისტემის კრიტერიუმების გამოყენებაზე მიუთითებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის მოხსენება და უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოებში და რეკომენდაციას იძლევა, რომ ინდიკატორების მთლიანი სისტემის შესაფასებლად გამოყენებული იქნეს საერთაშორისო პრაქტიკაში აღიარებული FABRIC კრიტერიუმები [4, გვ. 80-81], რომელიც, ცალკეული ინდიკატორების კრიტერიუმებთან ერთად ინდიკატორების მთლიანი სისტემისთვის დამატებით მოთხოვნებს გან-

საზღვრავს. მათ შორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს ინდიკატორების დაბალანსებულობა, რომლის მიხედვითაც შედეგების შეფასების ინდიკატორების ჩამოყალიბებისას გასათვალისწინებელია სისტემის დაბალანსებულობის საკითხი.

ასევე საინტერესოა, ავსტრალიის აუდიტის ოფისის მიერ შემუშავებული შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმთა სისტემა (იხ. სქემა). რომელიც განსაზღვრავს კრიტერიუმებს, როგორც ინდივიდუალური, ასევე ორგანიზაციის/პროგრამის შედეგების/ეფექტიანობის შეფასების მთლიანი სისტემის დონეზე.

შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმთა სისტემა [5, გვ. 63]

	კრიტერიუმი	მახასიათებლები	განმარტება
ცალკეული ინდიკატორები	რელევანტური	ფოკუსირებული	ინდიკატორი იძლევა რელევანტურ ინფორმაციას პროგრამის მიზნებისა და დაგეგმილი შედეგის მიღწევის შესაფასებლად
		გასაგები	ინდიკატორი გადმოსცემს ინფორმაციას ნათლად და ლაკონურად
	სანდო	გაზომვადი	ინდიკატორი იძლევა დროის სხვადასხვა პერიოდში შედეგების გაზომვისა და შედარების საშუალებას
		ობიექტური	ინდიკატორი იძლევა შედეგების შეფასების ობიექტური ინტერპრეტაციის საშუალებას
ჯამური შეფასება	სრული	დაბალანსებული	ინდიკატორთა სისტემა იძლევა შედეგების შეფასების დაბალანსებულ სურათს, მათ შორის ხარისხობრივ და რაოდენობრივ მახასიათებლებზე
		კოლექტიური	ინდიკატორთა სისტემა ერთობლივად იძლევა დასახული მიზნებისა და შედეგების მიღწევის სურათს

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე უნდა ითქვას, რომ ეფექტიანობის შეფასების მექანიზმები ახალი არ არის საერთაშორისო პრაქტიკისთვის. თითქმის ყველა ქვეყანაში, სადაც სახელმწიფო/ მუნიციპალური 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 არასამთავრობო ორგანიზაცია.

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო გამოცდილება ორივე გზას იცნობს, სასურველია, შესაბამისი შეფასების მოდელი შეირჩეს საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რომ თუ საქართველოს თვითმმართველ ერთეულებში მუნიციპალური პროგრამების ეფექტიანობის შეფასების მექანიზმები დაინერგება და მას დამოუკიდებელი კვლევითი ორგანიზაციები განახორციელებენ, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიეცემა შესაძლებლობა, უკეთესი შედეგების მიღწევის მიზნით, მიღებული შედეგების საფუძველზე დახვეწოს და გააუმჯობესოს მის მიერ განხორციელებული პროგრამები, რაც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციას.

ზოგადად უნდა აღინიშნოს, რომ ეფექტიანობის აუდიტის პროცესში მნიშვნელოვანია, გამოყენებული იქნეს ისეთი მეთოდები, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება იმის დადგენა, თუ როგორ შეიძლება ეფექტიანობის გაუმჯობესება და არაეფექტიანი ქმედებების თავიდან აცილება, რაც მინიმუმამდე შეამცირებს მმართველობითი რგოლის მიერ არასწორი გადაწყვეტილებების მიღების რისკს და ამავდროულად, აუდიტორებს დაეხმარება ორგანიზაციაში არსებული გარემოს სწორად შეაფასებაში, დასაბუთებული და არგუმენტირებული რეკომენდაციების მიცემაში, რომელთა მიზანია ეფექტიანი საჯარო მომსახურებისა და კარგი მმართველობის უზრუნველყოფა.

დაბოლოს, დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ ეფექტიანობის აუდიტი საბიუჯეტო სახსრების მართვის პროცესში აუცილებელი და სასარგებლო ინსტრუმენტია, რომელიც გვეხმარება იმის დადგენაში თუ რა მუშაობს დაგეგმილი პროგრამების შესაბამისად და რა არა. ეფექტიანობის აუდიტის საშუალებით დაინტერესებული პირები იღებენ ინფორმაციას, საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების საფუძველზე მიღებული შედეგი დახარჯული ფულის შესაბამისია, თუ შესაძლებელი იყო ფულის დახარჯვა უფრო უკეთესი შედეგის მისაღწევად, ხოლო ეფექტიანობის აუდიტის შედეგად გაცემული რეკომენდაციები განსაზღვრავს იმ ძირითად ცვლილებებს, რომელთა საშუალებითაც კონკრეტული პროგრამის/ ორგანიზაციის ფარგლებში შესაძლებელი იქნება საჯარო ფინანსების განკარგვის ეფექტიანობის ამაღლება.

ლიტერატურა:

1. John M. Owen with Patricia J. Rogers –“Program Evaluation Forms and Approaches”.- London, 1999, - 312 p.
2. „Evaluation Guide“, - Government of Western Australia 2015.- 66 p.
3. “PERFORMANCE MEASUREMENT AND EVALUATION (Definitions and Relationships)” (GAO/GGD-98-26)., United States General Accounting Office., 1998. - 5 p).
4. საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი, უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“, - თბ., 2015. - 108 გვ.
5. „The Australian Government Performance Measurement and Reporting Framework (Pilot Project to Audit Key Performance Indicators)“, Australian National Audit Office., Commonwealth of Australia 2013.- 88p.

The Role of Efficiency Audit in the Evaluation of Municipalities’ Program Budget

Maia Grzelidze

Doctor of Business Administration

S u m m a r y

An important element for ensuring efficient, productive and economical disposal of budget funds it is essential to implement program evaluation and result evaluation analyzing mechanism for Municipalities, to enforce role of efficiency audit in evaluation of program budget, which is oriented to evaluate results and activities to achieve that results, it supports to manage state finances more efficiently, with increased productivity.

Key words: *Program evaluation mechanisms, result evaluation indicators, efficiency evaluation criteria.*