

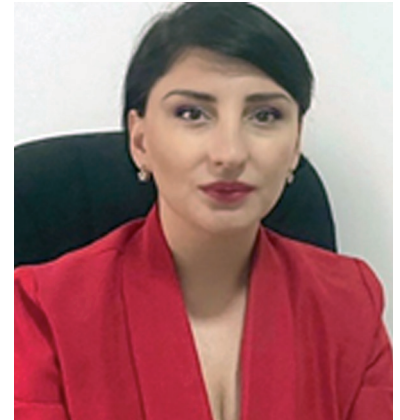
შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის როლი საქართველოს სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში

აბსტრაქტი

საქართველოს საგანმანათლებლო სფეროში არსებულმა რეფორმებმა, ეკონომიკურმა მდგომარეობამ და 21-ე საუკუნის უდიდესმა გამოწვევამ კოვიდ-19 პანდემიის სახით, გარკვეულწილად ეჭვქვეშ დააყენა საგანმანათლებლო დაწესებულებების საქმიანობის ეფექტურობა.

გლობალიზაციის ეპოქაში, ყველა ერის ეკონომიკური მომავალი, განათლების ხარისხის მეშვეობით ადამიანის კომპეტენციის მარაგის მიღების შესაძლებლობაზეა დამოკიდებული. სტატიაში გამოკვეთილია შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის უპირატესობები, როგორც უნივერსიტეტის მენეჯმენტის დამხმარე საშუალება სტრატეგიული მიზნების მიღწევის გზების პოვნაში და მნიშვნელოვანი მექანიზმი სახელმწიფო უნივერსიტეტების საქმიანობის ეფექტურობის დემონსტრირებისთვის.

საკვანძო სიტყვები: საგანმანათლებლო დაწესებულება, საჯარო უნივერსიტეტი, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტი.



ნინო წივცivadze

სოხუმის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის
ბიზნესისა და სოციალურ
მეცნიერებათა
ფაკულტეტის დოქტორანტი

PERFORMANCE-BASED BUDGET IN GEORGIAN PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Nino Tsivtsivadze

Ph.D. student at the Faculty of Business
and Social Sciences of Sokhumi State University

ABSTRACT

Georgia's education reforms, economic situation, and the greatest challenge of the 21st century in the form of the Covid-19 pandemic have somewhat called into question the

effectiveness of educational institutions.

The article highlights the benefits of performance-based budgeting (PBB) and financial sustainability assessment approaches, which in turn help senior managers find ways to achieve strategic goals for universities, and are important for demonstrating the effectiveness of public universities.

Keywords: Educational Institutions, Public Universities, performance-oriented budget, Financial Sustainability.

შესავალი

სტრატეგიული გეგმის განსაზღვრას მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს დაწესებულების მისიიდან გამომდინარე დაკისრებული ფუნქციების პროდუქტიულად და მონესრიგებულად განხორციელებისთვის. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მონაცემებით, 2020 წლის 1 მაისის მდგომარეობით საქართველოში ავტორიზებული სახელმწიფო უნივერსიტეტებიდან ყველას აქვს ჩამოყალიბებული საკუთარი ინსტიტუციის სტრატეგიული გეგმა. ძირითად ისინი ერთმანეთს იურიდიული ფორმის მიხედვით ჰგვანან, რადგანაც საჯარო უნივერსიტეტები საგანმანათლებლო სფეროს ჩარჩოს ქვეშ ფუნქციონირების კვალდაკვალ, პირდაპირ დაქვემდებარებულები არიან საბიუჯეტო ორგანიზაციების სამართლებრივ რეგულაციებს, თუმცა არსებობს გარკვეული განსხვავებები მათ მისიებშიც და შესაბამისად,

სტრატეგიულ გეგმებშიც. სტრატეგიული გეგმების გრძელვადიანი ხასიათის გათვალისწინებით ძნელია საერთო სურათის დანახვა, ამიტომაც საჭიროა მათი ტაქტიკურ ოპერაციებად დაყოფა და ამ ოპერაციების განსახორციელებლად უნივერსიტეტის განკარგულებაში არსებული რესურსების ეფექტიანი დაგეგმვა და შემდგომ უკვე კონტროლი.

ბიუჯეტის დაგეგმვის წესი ეკონომიკის მიკრო და მაკრო დონეზე ინდივიდუალურია, დამოკიდებულია ორგანიზაციის ხედვაზე, მის სამართლებრივ ფორმაზე, ქვეყნის ეკონომიკურ პოლიტიკაზე და სხვა ფაქტორებზე. ბიუჯეტი თავის თავში სწორად დაგეგმილ შემოსავლებს და გასანეხ ხარჯებს გულისხმობს, დროის გარკვეულ მონაკვეთში. ექვემდებარება რა საბიუჯეტო ორგანიზაციების საკანონმდებლო რეგულაციებს, საქართველოს საჯარო უმაღლესი დაწესებულებების საბიუჯეტო პროცესი უნივერსიტეტების მისიიდან

გამომდინარე, ჩამოყალიბებული გრძელვადიანი სტრატეგიული მიზნების ერთი კალენდარულ (საბიუჯეტო წლის) მონაკვეთამდე (1 იანვარი-31 დეკემბერი) დაყვანას და ამ პერიოდის ფარგლებში შემოსავლებისა და ხარჯების ეკონომიკურ მუხლებზე განერას გულისხმობს. საქართველოს სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებები ბიუჯეტის შედგენისას ხელმძღვანელობენ ისეთი კანონებით, როგორიცაა: 2004 წლის 21 დეკემბერს მიღებული საქართველოს კანონი „უმაღლესი განათლების შესახებ“, საქართველოს კანონი საბიუჯეტო კოდექსი და საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის ბრძანება №99.

ტერმინს „შესრულების ბიუჯეტირება“ მრავალფეროვანი ინტერპრეტაცია აქვს, აღნიშნულ სტატიაში ის მოცემულია, როგორც „შედეგებზე ორიენტირებულ ბიუჯეტი“, ან და „პროგრამულ ბიუჯეტი“, ტერმინი, რომელიც მიზნად ისახავს ბიუჯეტის ცვლილებას შეტანილი მონაცემებიდან მიღწეულ შედეგებამდე.

ლიტერატურის მიმოხილვა

საქართველოს საგანმანათლებლო სფეროში არსებული პრობლემები კოვიდ-19 პანდემიის დროს მეტად გამოიკვეთა და გარკვეულწილად ეჭვქვეშ დააყენა საგანმანათლებლო დაწესებულებების საქმიანობის ეფექტურობა.

გარე ფაქტორებმა, როგორიცაა კონკურენცია შრომის ბაზარზე საგანმანათლებლო სფეროში და საჯარო მმართველობის რეფორმამ საქართველოში, რომელიც მიზნად გამოქვირვალე, ანგარიშვალდებული და ეფექტური სახელმწიფო მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას ისახავს, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები განათლების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით ორგანიზაციის სტრუქტურული და შიდა მენეჯერული მიდგომების გადახედვის წინაშე დააყენა.

ბიუჯეტის მართვის სფეროში არსებულმა კვლევებმა დაადგინეს, რომ შესრულებაზე ორიენტირებული ბიუჯეტის დანერგვას შეუძლია დაეხმაროს ორგანიზაციებს უკეთესი შედეგების მიღწევაში [1]. შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტის უპირატესობაც სწორედ შედეგის გაზომვადობასა და უკეთეს შესრულებაში მდგომარეობს. მისი უმთავრესი მიზანი ორგანიზაციის მიზნების და ამოცანების შესრულების ძირითადი ინდიკატორების მეშვეობით ორგანიზაციის მიერ დასახული ამოცანების გაზომვადობაა [2].

აღსანიშნავია, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ინფორმაცია საქართველოს 13 ავტორიზებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთან დაკავშირებით. მათ ავტორიზაციას განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ახორციელებს, რომელიც საქართველოს ტერიტორიული მასშტაბით, განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, საქართველოს

განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის №89/ნ ბრძანების საფუძველზე, 2010 წლის 14 სექტემბერს სსიპ -აკრედიტაციის ეროვნული ცენტრის რეორგანიზაციის შედეგად შეიქმნა და მისი მიზანი არის „საგანმანათლებლო დაწესებულებების გარე ხარისხის უზრუნველყოფის მიზნით, საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაცია და საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაცია, ასევე ავტორიზაციისა და აკრედიტაციის სტანდარტების შესრულების მონიტორინგი“ [3].

დასავლელი მეცნიერები თანხმდებიან იმაზე რომ სწავლების ხარისხის ნებისმიერი ქვეყნის განვითარებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. ასე, საიდაჰ და ადის მიხედვით, ხარისხი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მნიშვნელოვანი ასპექტია, ვინაიდან უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მენეჯმენტის მთავარი ამოცანა არის აღიარებისა და საზოგადოების ნდობის მოპოვება [4]. უმაღლესი განათლების დაბალი ხარისხი სავარაუდოდ სტუდენტების მხრიდან ნდობის შემცირების შედეგად ხელს შეუწყობს სტუდენტთა რაოდენობის შემცირებას და საბოლოოდ საფრთხეს შეუქმნის უმაღლესი განათლების მდგრადობას [5]. გარდა ამისა, ზოგიერთი აკადემიკოსის მტკიცებით, გლობალიზაციის ეპოქაში, ყველა ერის ეკონომიკური მომავალი დამოკიდებულია მათ შესაძლებლობაზე, მიიღონ ადამიანის კომპეტენციის მარაგი განათლების ხარისხის მეშვეობით [6]. რადგან, შედეგებზე ორიენტირებული მენეჯმენტი, ეს უმაღლესი განათლების ხარისხის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი ინდიკატორია სწორედ შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო პროცესით არის მოსალოდნელი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ხარისხის გაუმჯობესება.

კვლევის პროცესში ჩატარებულმა ლიტერატურის მიმოხილვამ აჩვენა რომ, ემპირიული კვლევები, რომლებიც შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტის უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ხარისხზე ეფექტურ გავლენას ეხებოდა, მწირი იყო. აგრეთვე, არ ექცევა სათანადო ყურადღება პროგრამული ბიუჯეტის დეტერმინანტების გამოკვლევას.

საქართველოში ავტორიზებულია 13 უმაღლესი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - უნივერსიტეტი [7]. ანალიზმა გვიჩვენა, რომ მათი ბიუჯეტირების პროცესი ფაქტობრივად იდენტურია, რადგან ჩამოყალიბებულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსისა და საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის ბრძანება №99-ის [8] შესაბამისად, ხოლო ბიუჯეტის შედგენის წესი „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონითა არის რეგულირებული. საჯარო უნივერსიტეტებს, რომლებიც ხასიათდებიან ორგანოვანი ბუნებით, (ერთის მხრივ წარმოადგენენ საბიუჯეტო ორგანიზაციებს და, მეორეს მხრივ, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებს) კერძო სექტორისგან განსხვავებით, ბოლონიის პროცესით „მოპოვებული ავტონომიურობის“ მიუხედავად, გააჩნიათ, როგორც შეზღუდული რესურსები ისე, შეზღუდული

უფლებები.

პროგრამული ბიუჯეტის სამშობლოდ შეგვიძლია ვივარაუდოთ ამერიკის შეერთებული შტატები, სადაც 1950 წელს მიიღეს „ბიუჯეტირების და აღრიცხვიანობის აქტი“. აღნიშნული აქტი, საბიუჯეტო დანესებულებების ხელმძღვანელებს საბიუჯეტო განცხადებებს მიღწეული შედეგებით გამყარებას ავალდებულებდა. 1965 წელს გაერომ შეიმუშავა პროგრამული და ეფექტიანობაზე ორიენტირებული ბიუჯეტირებისთვის სახელმძღვანელო, რამაც ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნებისთვის პროგრამულ ბიუჯეტის დანერგვა უფრო მარტივი გახადა.

საჯარო მმართველობის რეფორმამ საქართველოში ერთგვარი საფუძველი შექმნა საბიუჯეტო ორგანიზაციების პროგრამული ბიუჯეტის შექმნისთვის. საბიუჯეტო ორგანიზაციების ვალდებულებიდან გამომდინარე, ექვემდებარებოდეს საკანონმდებლო რეგულაციებს, შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტის დაგეგმვისთვის შეგვიძლია გარკვეულ უპირატესობადაც ჩავთვალოთ. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, პროგრამული ბიუჯეტი მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ, ასევე ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ.¹ პროგრამული ბიუჯეტი ტრადიციული სტრუქტურის მქონე ბიუჯეტის ალტერნატიული ხედვაა, სადაც ხარჯები ეკონომიკური მუხლების ნაცვლად, კონკრეტული პროგრამების მიხედვითაა დიფერენცირებული, რაც დაგეგმვის პროცესს შედეგზე ორიენტირებულს ხდის. მიუხედავად იმისა რომ უმაღლეს საგანმანათლებლო დანესებულებებს პროგრამული ბიუჯეტის წარდგენის ვალდებულება არ გააჩნიათ, აღნიშნულ სტატიაში გაანალიზებული არის საგანმანათლებლო ინსტიტუციის პროგრამული ბიუჯეტირების პროცესის შედეგად მისაღები უპირატესობები, როგორც უნივერსიტეტის ფინანსური ისე მენეჯერული მართვისთვის.

საბიუჯეტო პროცესი

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესს არცთუ დიდი ხნის ისტორია აქვს, თუმცა აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო პროცესი დაიხვეწა და მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა.

უნივერსიტეტების განვითარებისა და ფუნქციების შესრულების კუთხით საბიუჯეტო პროცესს ერთ-ერთი ძირითადი როლი აკისრია, მოიცავს რა ბიუჯეტის მომზადების, დაგეგმვის, დამტკიცების, შესრულების და ანგარიშგების ერთიან პროცესს, წარმოადგენს ორგანიზაციის მთავარ ფინანსურ დოკუმენტს, რომლიდანაც ფინანსდება უნივერსიტეტის მიერ კონკრეტულ წელს განსახორციელებელი პროგრამები და ღონისძიებები. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საგანმანათლებლო დანესებულებები ორგანიზაციის ფისკალური დო-

კუმენტის დაგეგმვისას საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით, საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციით განსაზღვრული ტერმინებითა და ბიუჯეტის ბალანსის ფორმით სარგებლობენ, სადაც მცირედი მოდიფიკაცია უნივერსიტეტის სამართლებრივი ფორმიდან გამომდინარე, მისაღები შემოსავლებითა და გასაწევი ხარჯების შესაბამისად არის შეტანილი.

ცხრილი №1

ბიუჯეტის დაგეგმვის მოდელი*

უნივერსიტეტის დასახელება	
ნაშთი:	
შემოსავლები:	
სულ შემოსავალი ნაშთის ჩათვლით	
II. ხარჯები	

*წყარო: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი; ავტორი.

აღნიშნულ მოდელში საბიუჯეტო ორგანიზაციებიდან განსხვავებით დამატებულია წინა წლის და მომდევნო წლის გარდამავალი ნაშთი, ვინაიდან საგანმანათლებლო ორგანიზაციები, რომლებიც საბიუჯეტო ორგანიზაციებს წარმოადგენენ, საკუთარი ეკონომიკური სარგებლის უფლების ქონასაც ინარჩუნებენ და შესაბამისად მათთვის შესაძლებელია ნაშთის არსებობაც.

შემოსავლების ნაწილში დაგეგმილია ორგანიზაციის საქმიანობიდან გამომდინარე მისაღები მოსალოდნელი შემოსავლები. უმაღლესი საგანმანათლებლო დანესებულების შემთხვევაში შესაძლებელია იყოს: შემოსავლები სწავლის ქირიდან, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსება (მაგ. სტიპენდიის, ინფრასტრუქტურის და სხვა) შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის გრანტები, საერთაშორისო მიზნობრივი გრანტები და შემოსავლები კანონმდებლობით ნებადართული სხვა საქმიანობებიდან.

ხარჯების ნაწილში ეკონომიკური კლასიფიკატორის მიხედვით დაგეგმილია ორგანიზაციის შრომის ანაზღაურების, საქონელი და მომსახურების, პროცენტის, სუბსიდიების, გრანტების, სოციალური უზრუნველყოფის და სხვა ხარჯები. ორგანიზაციამ სურვილისამებრ შეიძლება გამოიყენოს ჩაშლილი ხარჯთაღრიცხვის ფორმა ან დაგეგმოს რესურსი ხარჯების მთავარ კოდებზე, თუმცა ავტორიზაცია/აკრედიტაციის დროს, კომისია ითხოვს დეტალურად ჩაშლილ ბიუჯეტს, ამიტომაც მიზანშეწონილია უმაღლესმა საგანმანათლებლო დანესებულებებმა მხედველობაში იქონიონ ჩაშლილი ბიუჯეტის მიღება.

უნივერსიტეტების პროგრამული ბიუჯეტი - შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება, OECD-ის განსაზღვრებით, წარმოადგენს „ბიუჯეტირების ფორმას, რომელიც აკავშირებს გამოყოფილ რესურსებსა და გაზომვად შედეგებს“[9]. ის ნათლად აჩვენებს მიღწეულ შედეგებს და არა მხოლოდ ათვისებულ ასიგნებებს, შესაბამისად, პროგრამული ბიუჯეტის შესრულების შე-

1 <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/91-006/49/ge/pdf>

ფასებისას აქცენტი გადატანილი უნდა იყოს დაგეგმილ და მიღებულ შედეგს შორის არსებულ განსხვავებაზე. შესაბამისად, პარალელურად იგეგმება შედეგი და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი, ამავე დროს ითვლება შედეგის მისაღწევად აუცილებელი ხარჯები. ბიუჯეტის დაგეგმვისას პროგრამის დასახული მიზნის მისაღწევად საჭირო და არსებული რესურსები შესაბამისობაში მოდის ერთმანეთთან.

მსოფლიო პრაქტიკამ გამოკვეთა პროგრამული ბიუჯეტირებისთვის მნიშვნელოვანი ეტაპები:

1. საბიუჯეტო პროცესის ეფექტური დაგეგმვა;
2. საბიუჯეტო სისტემაში მონაწილე პირების კოორდინირებული მუშაობა;
3. ფინანსური მენეჯმენტის როლი და სხვა.

პროგრამული ბიუჯეტის პერიოდი მოიცავს 4-5 წელს და მასში დეტალურადაა ჩაშლილი ხარჯები, როგორც ცენტრალური და ფაკულტეტების ადმინისტრაციებისათვის, ასევე აკადემიური პერსონალისთვის, სტუდენტებისთვის, კვლევითი, პროფესიული პროგრამების და ინფრასტრუქტურის მიმართულებით. პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებები გამოიყოფა პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვე-პროგრამების მიხედვით, დაფინანსების წყაროს მითითებით. იგი მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ქვე-პროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ, ასევე ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ. ძირითადად პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისათვის საჭირო მეთოდოლოგიას აკადემიურ საბჭოსთან და წარმომადგენლობით საბჭოსთან შეთანხმებით ამტკიცებს უნივერსიტეტის კანცლერი.

პროგრამული ბიუჯეტირება, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მექანიზმი, მოიცავს ორ უმთავრეს კომპონენტს: ა) დანახარჯების კლასიფიკაციას დასახული მიზნების (განსახორციელებელი პროგრამების) მიხედვით და ბ) შედეგების შესახებ ინფორმაციის (პროგრამის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯებისა და მიღებული სარგებლის ანალიზი) სისტემატურ გამოყენებას ბიუჯეტის პრიორიტეტების განსაზღვრისას.

აღნიშნულ სტატიაში პროგრამული ბიუჯეტი განიხილება, როგორც ტრადიციული ბიუჯეტის დამატებითი ანალიტიკური მექანიზმი, რომელიც მთლიანი ბიუჯეტის შემადგენელი ნაწილია და აანალიზებს დაგეგმილ მონაცემებს დამტკიცების მომენტიდან შედეგის დადგენამდე. იმისთვის რომ უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა იხელმძღვანელონ პროგრამული ბიუჯეტით, პირველყოფილს უნდა გადაიხედოს უნივერსიტეტის სტრატეგიული გეგმა, მისაღწევი მიზნებიდან გამომდინარე დაიყოს ის პროგრამებად და განესაზღვროს მოქმედების ვადა. სახელმწიფოსგან განსხვავებით საგანმანათლებლო ორგანიზაციები მეტად შეზღუდული რესურსებით ფუნქციონირებენ. შემოსავლების დაგეგმვის დროს უნივერსიტეტები ხელმძღვანელობენ სტუდენტთა ზღვრული კვოტის ნამრავლით სწავლის ქირაზე, ამას ემატება სამეცნიერო საგრანტო პროექტე-

ბის მოცულობა და კანონით ნებადართული საქმიანობის ფარგლებში მისაღები შემოსავლები.

უნივერსიტეტების ხარჯებთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს ძირითადი პერსონალის შრომის ანაზღაურებაზე გასანევი ხარჯები, რომლის დაგეგმვისას უნივერსიტეტების მაღალი რგოლის მენეჯერები ხელმძღვანელობენ საშტატო განრიგით, საქონელი და მომსახურების, სხვა ხარჯების და არაფინანსური აქტივების დაგეგმვით, რაც ძირითადად წარსულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით ხორციელდება. შესაბამისად, დაგეგმილი ბიუჯეტის მიხედვით მენეჯერებმა იციან რა ნაშთი დარჩება დანესებულებას, ორგანიზაციის სტრატეგიული მიზნებიდან გამომდინარე განსაზღვრული პროგრამების განსახორციელებლად. მოსალოდნელი შედეგების და შეფასების ინდიკატორების სწორად განსაზღვრის სირთულიდან გამომდინარე, მას კანონის იურიდიული ძალა არ აქვს. პროგრამები წარმოდგენილი უნდა იყოს პრიორიტეტის მიხედვით და განსაზღვრული უნდა ჰქონდეთ, ამა თუ იმ ღონისძიების განხორციელებისათვის ფინანსური მაჩვენებლებიც. სანამ კანონი არ არსებობს ორგანიზაციებს მეტი ლავირების საშუალება აქვთ პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვისთვის და შესაბამისად უფრო მეტად შეუძლიათ იგი ინსტიტუციის მისიას მთარგონ.

არსებული სირთულეების გათვალისწინებით პროგრამული ბიუჯეტის შემდეგ ფორმებს განსახვავებენ:

1. სუსტი;
 2. საშუალო;
 3. პირდაპირი პროგრამული ბიუჯეტირება.
- რეფორმის კომპლექსურობიდან გამომდინარე პირველ ეტაპზე ინერგება პირველი (სუსტი) ფორმა, რომელსაც რეპრეზენტაციული ხასიათი აქვს და მასში მოცემულია ინფორმაციები:
- ა) პროგრამის შესახებ;
 - ბ) ქვეპროგრამების შესახებ;
 - გ) ღონისძიებების შესახებ;
 - დ) პროგრამის განხორციელებით მისაღწევი მიზნების შესახებ.

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტმა 2021 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვა პროგრამული ბიუჯეტით განახორციელა. ბიუჯეტში პროგრამებად და ქვეპროგრამებად არის დაყოფილი ინფორმაცია უნივერსიტეტის ფაკულტეტების, სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტების, დამხმარე სამეცნიერო ერთეულების, გრანტების, პროფესიული სწავლების განვითარების და ორგანიზაციის სხვადასხვა მიმართულებების შესახებ [11]. პროგრამები დეტალურად არის ჩაშლილი და მითითებულია დაფინანსების წყაროები, მაგრამ წლების ჭრილში არ არის დაგეგმილი მოსალოდნელი შემოსავლები და გასანევი ხარჯები, ამიტომაც შეგვიძლია ვივარაუდოთ რომ გამოყენებულია სუსტი პროგრამული ბიუჯეტი, როგორც პრაქტიკაში მიღებული, პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლისთვის პირველადი გამოსაყენებელი რეპრეზენტაციული ფორმა.

პროგრამულ ბიუჯეტში გამოიყენება შუალედური (output) და საბოლოო (outcome) შედეგები. საბოლოო

შედეგი წინასწარ დაგეგმილი და გაანალიზებული პოლიტიკის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს და ფაქტობრივად პროგრამის დასრულებას და ამ პროგრამის ფარგლებში ახალი წესის/პოლიტიკის დანერგვას გულისხმობს. მისი მიღწევა მრავალწლიანი პროცესის შემდეგ მიიღწევა და პროგრამის არსებობის შეწყვეტის საფუძველიც შეიძლება გახდეს, თუმცა საგანმანათლებლო სისტემის ფუნქციონირებადობის პრინციპის გათვალისწინებით დაგეგმილი პროგრამები შეიძლება თვისობრივად ამოუწურავი იყოს. საბოლოო შედეგი საზოგადოებრივი სარგებლობის ფართო მექანიზმით, მისი ინდიკატორი არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი და მოკლევადიანი, ვინაიდან შესრულების შეფასების პროცესი განგრძობითი ხასიათისაა.

შუალედური შედეგი საბოლოო შედეგისგან განსხვავებით პროგრამის ფარგლებში კონკრეტული ქვეპროგრამების/ლონისძიებების გატარებისთვის გადადგმულ ნაბიჯებს წარმოადგენს. მისი შესრულების ვადა ხშირ შემთხვევაში საბიუჯეტო წელზეა მიბმული. თვისობრივი მაჩვენებლების გათვალისწინებით განსხვავებულია მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებიც და პასუხისმგებელი პირებიც. ინდიკატორების ქარბი რაოდენობაც ხელისშემშლელი ფაქტორია, ამიტომ შესრულების შეფასების ინდიკატორები შეიძლება იყოს არაუმეტეს 5 - რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის და ყველა მათგანი უნდა აკმაყოფილებდეს „გადამონმზებლობის პრინციპს“ [12; გვ.106]. შუალედური შედეგები კი კონკრეტულ გაზომვად ერთეულებში წარმოდგენილ ინფორმაციას მოიცავს.

საბოლოო შედეგზე მენეჯმენტის უმაღლესი რგოლია პასუხისმგებელი, ხოლო შუალედურზე პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროს კონკრეტული ქვეპროგრამის/ლონისძიების შესრულებაზე განსაზღვრულ სტრუქტურულ ერთეულს ან თანამშრომელს.

პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვისთვის უნივერ-

სიტეტის საბიუჯეტო კომისიას შეუძლია იხელმძღვანელოს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე 2011 წლის 8 ივლისის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N385 ბრძანებით განსაზღვრული დანართებით, მოარგონ რა ისინი საუნივერსიტეტო პოლიტიკას. პროგრამული ბიუჯეტის დროს შეგვიძლია ვიხელმძღვანელოთ შემდეგი ფორმითაც (იხ. ცხრილი 2).

აღნიშნული მოდელი, ფაქტობრივად იდენტურია ცხრილ №1 -ში მოცემული მოდელის, თუმცა მისი გამოყენებით შესაძლებელია დაიგეგმოს წლების განმავლობაში, სხვადასხვა წყაროდან მისაღები შემოსავლები.

ხარჯების მოდელი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას უნივერსიტეტის სტრატეგიული გეგმიდან გამომდინარე არსებული პროგრამების, ქვეპროგრამებისა და ღონისძიებების შესახებ, აგრეთვე მითითებული უნდა იყოს ხარჯების დაფარვის წყაროები (იდენტური ცხრილ №2 -ით დაგეგმილი შემოსავლების წყაროების). ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულების შესახებ ინფორმაცია ჩაშლილი უნდა იყოს ყველა ფაკულტეტის დონეზე და აკუმულირებული უნდა იყოს ერთ ცალკე პროგრამად, სადაც დაინტერესებულ შიდა თუ გარე მომხმარებელს ექნება საშუალება გაეცნოს, როგორც ჯამურ მაჩვენებლებს ისე დეტალურად ამა თუ იმ ფაკულტეტის მიერ წლების ჭრილში გასანევ ხარჯებს. მსგავსად უნდა იყოს დაგეგმილი დანესებულების დამხმარე სამეცნიერო და სტრუქტურული ერთეულების შესახებ დასაგეგმი ინფორმაციებიც. პროგრამებს და ქვეპროგრამებს კოდები უნდა მიენიჭოს სამართლებრივი აქტის საფუძველზე და ინფორმაციის შესადარისობისთვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მათი უცვლელობა დაგეგმილი წლების განმავლობაში (იხ. ცხრილი 3).

პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ქვეშ მითითებული უნდა იყოს ის გასანევი ხარჯები, რომელთა განხორციელებაც დაგეგმილია საბიუჯეტო წლების

ცხრილი №2. პროგრამული ბიუჯეტის შემოსავლების დაგეგმვის მოდელი *

20XX წელს დაგეგმილი (მოსალოდნელი) შემოსავლების წყარო	20X1	20X2	20X3	20X4	20X5
ეკონომიკური საქმიანობიდან - სწავლის ქირა					
სახელმწიფო ბიუჯედიდან მიღებული დაფინანსება პროგრამების მიხედვით: სტიპენდია, ინფრასტრუქტურა და სხვა)					
გრანტები-შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდიდან					
გრანტები - საერთაშორისო მიზნობრივი დაფინანსებიდან					
სხვა შემოსავლები - კანონმდებლობით ნებადართული სხვა საქმიანობიდან					
სულ დაგეგმილი შემოსავლები	XXX				

*წყარო: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1400751?publication=4>; ავტორი.

ცხრილი №3. ხარჯების დაგეგმვის მოდელი*

პროგრამული კოდი	დასახელება	20X1 წლის გეგმა	საკუთ.არი სახსრები	საბიუჯეტო სახსრები	საერთაშორისო მიზნობრივი გრანტები	ეროვნული სამეცნიერო გრანტები	20X2 წლის გეგმა	20X3 წლის გეგმა	20X4 წლის გეგმა
სამართ. აქტით განსაზღვრ. პროგრამისა და ქვეპროგრამის კოდები	პროგრამებისა, ქვეპროგრამების და ლონისძიებების დასახელებები	ფულადი რესურსები	“—“	“—“	“—“	“—“	“—“	“—“	“—“

*წყარო: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1400751?publication=4>; ავტორი.

განმავლობაში. აღსანიშნავია, ის ფაქტი, რომ ხარჯების განსაზღვრის დროს საბიუჯეტო საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა უნდა იხელმძღვანელონ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით და საბიუჯეტო კლასიფიკატორით განსაზღვრულ ეკონომიკური კლასიფიკატორით.

შემოსავლების და ხარჯების დაგეგმვა, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების მიხედვით წლების ჭრილში არ არის საკმარისი ორგანიზაციის მიერ პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვისთვის. აუცილებელია შუალედური და საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრა, რაც ძირითადად ინსტიტუციის მისი-აზე, სტრატეგიულ გეგმებზე და ხელმძღვანელობის გადაწყვეტილებებზეა დამოკიდებული. შეფასების ინდიკატორის განსაზღვრისთვის, შესაძლებელია ვი-ხელმძღვანელოთ პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე 2011 წლის 8 ივლისის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №385 ბრძანებით განსაზღვრული დანართი №2-ით, სადაც მოცემულია პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის რეკომენდაციები და დეტალურადაა განხილული შედეგების შეფასების ინდიკატორები.

დასკვნა

სტატიაში წარმოდგენილი მცირე ინფორმაცია კი თვალსაჩინოს ხდის პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის საჭიროებას საქართველოს საგანმანათლებლო სივრცის ფინანსური რესურსების ეფექტური, ხარისხიანი და შედეგებზე ორიენტირებული მართვისთვის. დანერგვის სირთულეების მიუხედავად, საქართველოში გვაქვს დადებითი დამოკიდებულება პროგრამული ბიუჯეტის გამოყენების მიმართ, რაც იმედს იძლევა რომ დროთა განმავლობაში საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები ეტაპობრივად დაიწყებენ ახალ უფრო მდგრად და ეფექტურ საბიუჯეტო სისტემის გამოყენებას და ამოცანების შესრულების ძირითადი ინდიკატორების მეშვეობით ინსტიტუციების მიერ დასახული მიზნების მიღწევას, რაც საზოგადოების მხრიდან ნდობის და აღიარების მოპოვების საწინდარია.

გამოყენებული ლიტერატურა

- Berlin : Springer, ISSN 1435-6104, ZDB-ID 1491330-6. - Vol. 5.2004, 2, p. 167-286;
- A basic model of Performance based budgeting; Marc Robinson & Duncan Last, 2009;
- <https://eqe.ge/ka/page/static/5/chven-shesakheb>;
- <https://doi.org/10.5430/ijhe.v8n4p10> ;
- A basic model of Performance based budgeting; Marc Robinson & Duncan Last, 2009;
- Dill, David. (2009). Convergence and Diversity: The Role and Influence of University Rankings;
- <https://mes.gov.ge/content.php?id=1855&lang=geo> ;
- <https://cutt.ly/MmHQ4dI>;
- მენეჯმენტის საფუძვლები: [სახელმძღვ. უმაღლ. სასწ. სტუდ.] / გიორგი შუბლაძე, ბაბულია მღებრიშვილი, ფიქრია ნონკოლაური. - თბ.: უნივერსალი, 2008. - 288 გვ.; 20ს მ. - ბიბლიოგრ.: გვ. 286-287. - ISBN: 978-9941-12-295-8;
- <https://www.oecd.org/>;
- <https://cutt.ly/RmHQYRH> ;
- მარინა მუჩიაშვილი. ფისკალური სტატისტიკა, დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018;
- საქართ. კანონი „უმაღლესი განათლების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო კოდექსი“;
- საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის № 99 ბრძანება;
- Gibson, Annetta M., “Budgeting in Higher Education” (2009). School of Business Administration Faculty Publications. Paper 2.
- Performance Indicators for Governance. University of Toronto (2015);
- Bernhard, Andrea & Cai, Yuzhuo & Hoffman, David & Loima, Jyrki. (2005). Higher education planning, budgeting and finance meet the sociological imagination: A study on national steering and financing mechanisms;
- 2020-2021 Budget Detail. University of Michigan;
- Strategic Financial Analysis for Higher Education; Identifying, measuring & Reporting Financial Risks (Seventh Edition).