

სსიპ-ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი



ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

ბიზნესის ადმინისტრირების, მენეჯმენტისა და მარკეტინგის დარგობრივი დეპარტამენტი

ალექსანდრე მჟავანაძე

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების, მართვისა და
კონტროლის მექანიზმების სრულყოფის შესაძლებლობები

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად
წარმოდგენილი დისერტაციის

ა ვ ტ ო რ ე ფ ე რ ა ტ ი

ბათუმი - 2026

სადისერტაციო ნაშრომი შესრულებულია ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების, მენეჯმენტის და მარკეტინგის დარგობრივ დეპარტამენტში.

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:

ია მესხიძე

ბიზნესისა და მართვის დოქტორი,
ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

უცხოელი შემფასებელი:

ნადია დავიდეიძე,

ეკონომიკის დოქტორი, პროფესორი,
უკრაინის ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის
აკადემიკოსი, ფინანსებისა და ციფრული ტექნოლოგიების
ფაკულტეტის დეკანი

შემფასებლები:

ბესიკ ბაუჩაძე

ეკონომიკის დოქტორი,
ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

ირინა ვაშაყმაძე

ეკონომიკის მეცნიერებათა კანდიდატი,
ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

ეკატერინე შაინიძე

ბიზნესის ადმინისტრირების კანდიდატი,
ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

სადისერტაციო ნაშრომის დაცვა შედგება 2026 წლის 15 ივლისს, 14:00 საათზე ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის სადისერტაციო საბჭოს მიერ შექმნილი სადისერტაციო კომისიის სხდომაზე.

მისამართი: ქ. ბათუმი, ნინოშვილის ქ. №35/რუსთაველის ქ. №32, აუდიტორია №423. სადისერტაციო ნაშრომის გაცნობა შესაძლებელია ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ილია ჭავჭავაძის ბიბლიოთეკაში და ამავე უნივერსიტეტის ვებგვერდზე - www.bsu.edu.ge

სადისერტაციო საბჭოს მდივანი: **ლელია ცეცხლაძე**

ბიზნესისა და მართვის დოქტორი,
ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

ნაშრომის ზოგადი დახასიათება

თემის აქტუალურობა. თანამედროვე ეკონომიკურ სისტემაში სახელმწიფო ფინანსების მართვის ეფექტიანობა წარმოადგენს ქვეყნის მდგრადი განვითარების ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას. ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში აღებული ვალდებულებით საქართველომ ეტაპობრივად უნდა დანერგოს საჯარო ფინანსების მართვის თანამედროვე სტანდარტები. საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად იზრდება მაშინ, როდესაც ბიუჯეტირება ეფუძნება მკაფიო ფისკალურ წესებს, შედეგზე ორიენტირებულ მართვას და ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას.

საქართველოში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშები და პრაქტიკული გამოცდილება აჩვენებს, რომ მიუხედავად გარკვეული პროგრესისა, საბიუჯეტო ხარჯების მართვის პროცესში კვლავ არსებობს რიგი სისტემური პრობლემები. ბიუჯეტის შესრულების არასრული დონე, რესურსების არაეფექტიანი განაწილება და პროგრამების დაგვიანებული იმპლემენტაცია მიუთითებს იმაზე, რომ პრობლემა ხშირად დაკავშირებულია არა რესურსების ნაკლებობასთან, არამედ მათი მართვის ხარისხთან.

საბიუჯეტო დაწესებულებები ხასიათდება სპეციფიკური რისკებით, როგორცაა: რესურსების არამიზნობრივი და არაეფექტიანი გამოყენება, ფინანსური არაპროდუქტიულობა, კორუფციისა და თაღლითობის რისკები და კონტროლის მექანიზმების არასრულყოფილება. აღნიშნული ფაქტორები ქმნის მნიშვნელოვან გამოწვევებს, რომლებიც უშუალოდ აისახება ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და სოციალურ კეთილდღეობაზე. შესაბამისად, თემის აქტუალურობა განპირობებულია როგორც პრაქტიკული საჭიროებით, ისე მისი მეცნიერული კვლევის მნიშვნელობით.

თანამედროვე გლობალური ეკონომიკური ტრანსფორმაციების პირობებში, საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ეფექტიანობა ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილურობისა და მდგრადი განვითარების ფუნდამენტურ წინაპირობას წარმოადგენს. საქართველოსთვის, როგორც ევროინტეგრაციის აქტიურ ფაზაში მყოფი სახელმწიფოსთვის, ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები განაპირობებს საჯარო ფინანსების

მართვის (PFM) თანამედროვე სტანდარტების ეტაპობრივი დანერგვის აუცილებლობას, რაც გულისხმობს ბიუჯეტირების პროცესის სრულ შესაბამისობას გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საერთაშორისო პრინციპებთან. საბიუჯეტო ხარჯების მართვის მარგი ქმედების კოეფიციენტი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მკაფიო ფისკალურ წესებზე, შედეგზე ორიენტირებულ მმართველობით მოდელებსა და ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობაზე, თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშგებებისა და პრაქტიკული გამოცდილების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიღწეული პროგრესის მიუხედავად, სისტემაში კვლავ რჩება რიგი სტრუქტურული ხარვეზები. ბიუჯეტის შესრულების არასრული დონე, რესურსების არაოპტიმალური განაწილება და სახელმწიფო პროგრამების დაგვიანებული იმპლემენტაცია მიუთითებს იმაზე, რომ არსებული გამოწვევები ხშირ შემთხვევაში დაკავშირებულია არა ფინანსური რესურსების სიმცირესთან, არამედ მათი მართვისა და შიდა კონტროლის მექანიზმების ხარისხობრივ ასპექტებთან. საბიუჯეტო დაწესებულებების სპეციფიკური რისკები, როგორცაა სახსრების არამიზნობრივი გამოყენება, ფინანსური არაპროდუქტიულობა და კორუფციული გამოვლინებების პოტენციური საფრთხეები, პირდაპირ აისახება ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და სოციალურ კეთილდღეობაზე, რაც ქმნის მყარ საჭიროებას საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის კომპლექსური ოპტიმიზაციისათვის. შესაბამისად, წინამდებარე თემის აქტუალობა განპირობებულია როგორც სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრაქტიკული საჭიროებით - ამაღლდეს საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობა, ისე მისი მეცნიერული კვლევის აუცილებლობით თანამედროვე ეკონომიკური გამოწვევების კონტექსტში.

კვლევის მიზანი და ამოცანები

კვლევის მიზანს წარმოადგენს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის კომპლექსური ანალიზის საფუძველზე საბიუჯეტო ხარჯების მართვის ეფექტიანობის შეფასება, არსებული დისფუნქციების იდენტიფიცირება და მმართველობითი პროცესების ოპტიმიზაციის სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრა.

დასახული მიზნის ფარგლებში, ნაშრომი ორიენტირებულია ისეთი თეორიული და პრაქტიკული რეკომენდაციების შემუშავებაზე, რომლებიც ხელს შეუწყობს:

- საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციასა და ფისკალური დისციპლინის განმტკიცებას;

- საჯარო ფინანსური რესურსების რაციონალურ გამოყენებასა და პროგრამული ბიუჯეტების მარგი ქმედების კოეფიციენტის გაზრდას;
- ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილურობისა და მდგრადი ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებას.

დასახული მიზნის მისაღწევად ნაშრომში გადაჭრილია შემდეგი **ამოცანები**:

1. საერთაშორისო შედარებითი ანალიზი: საქართველოს შიდა კონტროლისა და აუდიტის სისტემის შესაბამისობის დადგენა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან (მაგ. COSO მოდელი, INTOSAI სტანდარტები);
2. პრობლემატიკის იდენტიფიცირება: საბიუჯეტო ხარჯების მართვის პროცესში არსებული სისტემური შეფერხებებისა და სტრუქტურული ხარვეზების დეტალური კვლევა;
3. მეთოდოლოგიური შეფასება: პროგრამული ბიუჯეტების მოქმედი მოდელის ეფექტიანობისა და შედეგზე ორიენტირებული ინდიკატორების ვალიდურობის ანალიზი;
4. გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კრიტიკა: არაეფექტური მმართველობითი გადაწყვეტილებების გამომწვევი მიზეზებისა და მათი ეკონომიკური შედეგების იდენტიფიცირება;
5. სტრატეგიული რეკომენდაციების გენერირება: საერთაშორისო გამოცდილების ადაპტაციის საფუძველზე, საბიუჯეტო რესურსების მართვისა და კონტროლის მექანიზმების სრულყოფის გზების დასახვა.

კვლევის საგანი და ობიექტი. კვლევის საგანს წარმოადგენს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და მიზნობრივი ხარჯვის ოპტიმიზაციის მეთოდოლოგიური საფუძვლები, ასევე შიდა კონტროლისა და აუდიტის თანამედროვე სისტემების როლი საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფაში.

კვლევის ობიექტია საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობა და ფისკალური პოლიტიკა, სახელმწიფო ფინანსური რესურსების მართვის პრაქტიკა და არსებული კონტროლის მექანიზმების ფუნქციური შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

კვლევის მეთოდოლოგია. კვლევა ეფუძნება ინტეგრირებულ მიდგომას და აერთიანებს როგორც თეორიულ, ისე ემპირიულ ანალიზს. გამოყენებულია შედარებითი, სტატისტიკური, დოკუმენტური და სისტემური ანალიზის მეთოდები.

კვლევის მნიშვნელოვანი ელემენტია ავტორის მიერ შემუშავებული **სამსაფეხურიანი მოდელი**, რომელიც მოიცავს:

1. სტრუქტურულ ოპტიმიზაციას;
2. მმართველობითი მექანიზმების სრულყოფას;
3. ეფექტიანობის შეფასების სისტემას.

კვლევის ინფორმაციული ბაზა. კვლევის ინფორმაციულ საფუძველს წარმოადგენს ანალიტიკური დოკუმენტები და მონაცემთა ბაზები, ქართველი და უცხოელი მეცნიერების პუბლიკაციები, საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტები, საერთაშორისო და ადგილობრივი საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები პროგრამული ბიუჯეტირების სფეროში.

კვლევის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში ინტეგრირებული, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მეთოდოლოგიური მიდგომის შემუშავებაში, რომელიც უზრუნველყოფს საერთაშორისო სტანდარტებისა და საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ნაციონალური სპეციფიკის ჰარმონიზაციას.

კვლევის ფარგლებში მიღებული ძირითადი სამეცნიერო შედეგები, რომლებიც სიახლეს წარმოადგენს, ფორმულირებულია შემდეგი სახით:

- **მმართველობითი პარადიგმის ტრანსფორმაცია:** საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაცია პირველად არის გააზრებული, არა როგორც ხარჯების მექანიკური შემცირების ინსტრუმენტი, არამედ როგორც სისტემური, ალგორითმიზებული მმართველობითი ციკლი, რომელიც მოიცავს დაგეგმვის, იმპლემენტაციის, მონიტორინგის, შეფასებისა და კორექტირების ურთიერთდაკავშირებულ ეტაპებს.
- **მრავალგანზომილებიანი ოპტიმიზაციის მოდელი:** შემუშავებულია საბიუჯეტო პროცესის მართვის ინოვაციური მოდელი, რომელიც ერთიან კონცეპტუალურ ჩარჩოში აერთიანებს პროგრამულ ბიუჯეტირებას, საშუალოვადიან ფისკალურ დაგეგმვას (**MTBF**), აუდიტზე ორიენტირებულ მენეჯმენტსა და რისკზე დაფუძნებულ შიდა კონტროლის სისტემებს.

- **სტრატეგიული ვექტორების იდენტიფიცირება:** განსაზღვრულია საბიუჯეტო დანახარჯების მარგი ქმედების კოეფიციენტის ამაღლების პრიორიტეტული ვექტორები, რაც იძლევა ფინანსური რესურსების რაციონალიზაციის შესაძლებლობას მაკროეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნების პირობებში.
- **ადაპტაციური კონცეფციის ფორმირება:** წარმოდგენილია საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის იმპორტისა და ტრანსფორმაციის მეთოდოლოგია, რომელიც გულისხმობს დასავლური მოდელების არა პირდაპირ კოპირებას, არამედ მათ კონტექსტუალურ ადაპტაციას საქართველოს ეკონომიკური გარემოსა და ინსტიტუციური მოწყობის თავისებურებების გათვალისწინებით.

ნაშრომის პრაქტიკული ღირებულება განისაზღვრება კვლევის ფარგლებში შემუშავებული მეთოდოლოგიური მოდელისა და ოპტიმიზაციის ალგორითმის უნივერსალურობით, რაც მათი პრაქტიკული იმპლემენტაციის შესაძლებლობას იძლევა როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. წინამდებარე ნაშრომში წარმოდგენილი რეკომენდაციები ქმნის მყარ საფუძველს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემური სრულყოფისათვის.

შემოთავაზებული მიდგომის პრაქტიკული რეალიზაცია უზრუნველყოფს:

- ფისკალური რესურსების რაციონალიზაციას: საბიუჯეტო ასიგნებების მიზნობრივი და ეკონომიკურად დასაბუთებული გადანაწილების მექანიზმების დანერგვას;
- მმართველობითი გადაწყვეტილებების ვალიდურობას: ინტუიციური მართვიდან შედეგზე ორიენტირებულ და მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილების მიღების მოდელზე გადასვლას;
- კონტროლის ინსტიტუციურ ტრანსფორმაციას: შიდა კონტროლის მექანიზმების ფორმალური ხასიათიდან რეალურ ფუნქციურ რეჟიმში გადაყვანას, რაც მინიმუმამდე დაიყვანს ფინანსურ რისკებს;
- აუდიტორული ციკლის სრულყოფას: სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების ავტომატიზებულ ინტეგრაციას მართვის პროცესში, რაც უზრუნველყოფს ხარვეზების დროულ პრევენციასა და აღმოფხვრას.

ნაშრომში ფორმულირებული დასკვნები და ინსტრუმენტარიუმი ხელს შეუწყობს სახელმწიფო უწყებებს საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის ამაღლებაში, ფინანსური დისციპლინის განმტკიცებასა და, საბოლოო ჯამში, ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებაში.

ნაშრომის სტრუქტურა. სადისერტაციო ნაშრომი შედგება შესავლის, სამი თავის, ათი ქვეთავის, დასკვნებისა და რეკომენდაციებისგან. ნაშრომს თან ერთვის გამოყენებული ლიტერატურის სია.

კვლევის მიზნისა და ამოცანების, მიღებული შედეგების, არგუმენტირებული დასკვნებისა და რეკომენდაციების შესამუშავებლად ნაშრომი ჩამოვყალიბეთ შემდეგი სტრუქტურით:

შესავალი

თავი 1 საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ევოლუცია. საერთაშორისო გამოცდილება

- 1.1 საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები საქართველოში
- 1.2. საბიუჯეტო მოწყობის უცხოური გამოცდილება.
- 1.3 სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ფუნქციონალურ ჭრილში და განხორციელების ფორმები.
- 1.4 კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსება და საბიუჯეტო ხარჯების განსაზღვრის ეკონომიკური საფუძვლები.

თავი II. საბიუჯეტო ხარჯების ფორმირების თავისებურებები და სტრატეგიები საქართველოში.

- 2.1 საბიუჯეტო ხარჯების სახეები, კლასიფიკაცია და ფორმირების თავისებურებები.
- 2.2 საბიუჯეტო ხარჯების პრიორიტეტები, განხორციელების ფორმები და დინამიკა ძირითად სფეროებში.
- 2.3 საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგის მექანიზმები.

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

- 3.1. საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურის და დანიშნულების ოპტიმიზაციის შესაძლებლობები.

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

3.3 საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრის კრიტერიუმები, დასკვნები და გაუმჯობესების გზები.

დასკვნები და რეკომენდაციები.

გამოყენებული ლიტერატურა.

ნაშრომის ძირითადი შინაარსი

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები წარმოადგენს იმ პრინციპებისა და მექანიზმების ერთობლიობას, რომლებიც განსაზღვრავს სახელმწიფო ფინანსების ფორმირებას, განაწილებასა და გამოყენებას. სახელმწიფო ბიუჯეტი არის ქვეყნის ფინანსური სისტემის ცენტრალური რგოლი, რომელიც უზრუნველყოფს ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური ფუნქციების განხორციელებას. მისი ეფექტიანი მართვა განსაზღვრავს არა მხოლოდ მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას, არამედ მოსახლეობის კეთილდღეობის დონეს და ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივებს.

საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლები ეფუძნება რამდენიმე ძირითად კომპონენტს. პირველ რიგში, ეს არის ეკონომიკური რესურსების მობილიზება, რაც ხორციელდება ძირითადად საგადასახადო სისტემის მეშვეობით. საქართველოში ბიუჯეტის შემოსავლების ძირითადი წყაროებია საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი და დამატებული ღირებულების გადასახადი, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ფორმირებას. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია საგადასახადო ადმინისტრირების ეფექტიანობა, რადგან სწორედ ეს განსაზღვრავს შემოსავლების სტაბილურობასა და პროგნოზირებადობას.

მეორე მნიშვნელოვანი კომპონენტია რესურსების ეფექტიანი განაწილება. სახელმწიფო ბიუჯეტი ასრულებს გადანაწილების ფუნქციას, რომლის მიზანია ფინანსური რესურსების მიმართვა პრიორიტეტულ სფეროებში, როგორცაა ჯანდაცვა, განათლება, სოციალური დაცვა და ინფრასტრუქტურა. აღნიშნული ფუნქცია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყნებისთვის, სადაც სახელმწიფო აქტიურად მონაწილეობს ეკონომიკური პროცესების მართვაში და საზოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფაში.

მესამე მნიშვნელოვანი ელემენტია ეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა. საბიუჯეტო პოლიტიკა გამოიყენება ეკონომიკური ციკლების მართვისთვის და შეუძლია როგორც ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება, ისე კრიზისული პროცესების შერბილება. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ფისკალური პოლიტიკის სწორად

შერჩევას. ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა მიმართულია ეკონომიკური აქტივობის ზრდისკენ და ხასიათდება სახელმწიფო ხარჯების ზრდითა და გადასახადების შემცირებით, ხოლო რესტრიქციული პოლიტიკა მიზნად ისახავს ინფლაციის კონტროლს და ეკონომიკური გადახურების თავიდან აცილებას. თანამედროვე პირობებში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა კონტრაციულ ფისკალურ პოლიტიკას, რომელიც ეკონომიკური ციკლის ფაზების შესაბამისად უზრუნველყოფს ბალანსს სტიმულირებასა და სტაბილიზაციას შორის.

საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია სოციალური თანასწორობის მხარდაჭერა. სახელმწიფო ბიუჯეტი ასრულებს გადანაწილების ფუნქციას, რომლის მეშვეობითაც ხდება შემოსავლების უთანასწორობის შემცირება და სოციალური პროგრამების დაფინანსება. აღნიშნული ფუნქცია განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს იმ ქვეყნებში, სადაც სოციალური უთანასწორობა მაღალია და საჭიროებს სახელმწიფო ჩარევას.

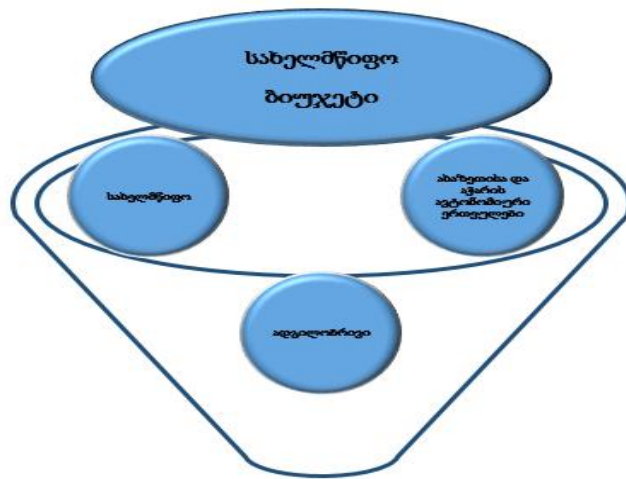
ფისკალური დისციპლინა წარმოადგენს საბიუჯეტო სისტემის ერთ-ერთ მთავარ საყრდენს. იგი გულისხმობს პასუხისმგებლიან ფინანსურ მართვას, რაც მოიცავს ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის კონტროლს. ფისკალური დისციპლინის დარღვევა შეიძლება გამოიწვიოს მაკროეკონომიკური დისბალანსი, ვალის ზრდა და ფინანსური სტაბილურობის გაუარესება. შესაბამისად, თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემები ეფუძნება მკაფიო ფისკალურ წესებსა და კონტროლის მექანიზმებს.

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

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის, ამ კოდექსის, „აჭარის

ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო პროცესისა და უფლებამოსილებათა შესახებ” აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის, გადასახადებისა და მოსაკრებლების თაობაზე საქართველოს კანონმდებლობის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების, აგრეთვე, საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტების საფუძველზე.

სქემა 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის მოწყობის წესი



წყარო: საქართველოს კანონი საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განვითარება მჭიდროდ არის დაკავშირებული ქვეყნის ეკონომიკური ტრანსფორმაციის პროცესთან. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ქვეყანა გადავიდა ცენტრალიზებული ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე, რაც მნიშვნელოვანი გამოწვევებით ხასიათდებოდა. 1991–2003 წლები წარმოადგენს გარდამავალ პერიოდს, როდესაც საბიუჯეტო სისტემა ხასიათდებოდა დაბალი შემოსავლებით, მაღალი ინფლაციითა და მნიშვნელოვანი დეფიციტით. ამ პერიოდში სახელმწიფო ფინანსების მართვა სუსტი ინსტიტუციური ჩარჩოს პირობებში ხორციელდებოდა, რაც მნიშვნელოვნად ზღუდავდა ბიუჯეტის ეფექტიანობას.

შემდგომ ეტაპზე, 2004–2012 წლებში, განხორციელდა მნიშვნელოვანი ფისკალური და ეკონომიკური რეფორმები, რამაც ხელი შეუწყო საბიუჯეტო სისტემის სტაბილიზაციას. გაუმჯობესდა საგადასახადო ადმინისტრირება, გაიზარდა ბიუჯეტის გამჭვირვალობა და

დაიწყო სახელმწიფო შემოსავლების ზრდა. აღნიშნულმა პროცესებმა შექმნა საფუძველი ეკონომიკური ზრდისა და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისთვის.

2013–2019 წლები ხასიათდება სოციალური ორიენტაციის გაძლიერებითა და სახელმწიფო ხარჯების ზრდით. ამ პერიოდში გაფართოვდა სოციალური პროგრამები, გაიზარდა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსება და გაძლიერდა სახელმწიფოს როლი ეკონომიკაში. მიუხედავად ამისა, ხარჯების ზრდამ გარკვეულწილად გაზარდა ბიუჯეტის დეფიციტზე ზეწოლა.

2020–2022 წლებში COVID-19-ის პანდემიამ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა საბიუჯეტო სისტემაზე. შემცირდა ეკონომიკური აქტივობა და საგადასახადო შემოსავლები, ხოლო პარალელურად გაიზარდა სახელმწიფო ხარჯები, რაც დაკავშირებული იყო მოსახლეობის მხარდაჭერისა და ეკონომიკის სტიმულირების აუცილებლობასთან. შედეგად, გაიზარდა სახელმწიფო ვალი და გაძლიერდა ფისკალური რისკები.

პოსტპანდემიურ პერიოდში, 2023 წლიდან დღემდე, სახელმწიფო საბიუჯეტო პოლიტიკა ორიენტირებულია სტაბილიზაციასა და ფისკალური დისციპლინის გაძლიერებაზე. მთავრობა ცდილობს ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებას, ვალის მართვას და ეკონომიკური ზრდის სტაბილური ტემპის შენარჩუნებას.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეკონომიკური საფუძვლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ქვეყანამ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა ინსტიტუციური განვითარების, გამჭვირვალობისა და ფინანსური მართვის მიმართულებით. თუმცა, მიუხედავად მიღწეული შედეგებისა, კვლავ რჩება რიგი გამოწვევები, მათ შორის ხარჯების ოპტიმიზაციის საჭიროება, რესურსების უფრო ეფექტიანი განაწილება და შედეგზე ორიენტირებული მართვის გაძლიერება.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა წარმოადგენს დინამიკურ და განვითარებად მექანიზმს, რომლის ეფექტიანობა დამოკიდებულია როგორც ეკონომიკურ ფაქტორებზე, ისე ინსტიტუციურ ხარისხზე და მმართველობითი გადაწყვეტილებების ეფექტიანობაზე. აღნიშნული საფუძვლების გაუმჯობესება აუცილებელია ქვეყნის გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარების უზრუნველსაყოფად.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების პროცესში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საბიუჯეტო მოწყობის უცხოური გამოცდილების ანალიზი, ვინაიდან სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკა საშუალებას იძლევა გამოვლინდეს ეფექტიანი მმართველობითი მოდელები და თავიდან იქნას აცილებული ის სისტემური შეცდომები, რომლებიც ხშირად ახასიათებს განვითარებად ეკონომიკებს. საერთაშორისო გამოცდილება მიუთითებს, რომ საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია არა მხოლოდ ფინანსური რესურსების მოცულობაზე, არამედ ინსტიტუციური ჩარჩოს ხარისხზე, ფისკალური წესების სიმკაცრეზე და მონიტორინგის მექანიზმების ეფექტიანობაზე.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში საჯარო ფინანსების მართვა ეფუძნება მკაფიოდ განსაზღვრულ ფისკალურ ჩარჩოს, რომლის ძირითადი მიზნებია ბიუჯეტის დეფიციტის კონტროლი, ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველყოფა და ხარჯების ეფექტიანობის გაზრდა. აღნიშნული მიზნების მიღწევა ხორციელდება ფისკალური წესების სისტემის მეშვეობით, რომლებიც განსაზღვრავენ საბიუჯეტო პოლიტიკის რაოდენობრივ პარამეტრებს, მათ შორის სახელმწიფო ვალისა და დეფიციტის ზღვრულ მაჩვენებლებს. ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ევროკავშირის ქვეყნებში ფისკალური წესების რაოდენობის ზრდა მიუთითებს იმაზე, რომ ფისკალური დისციპლინა გახდა საჯარო ფინანსების მართვის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტი.

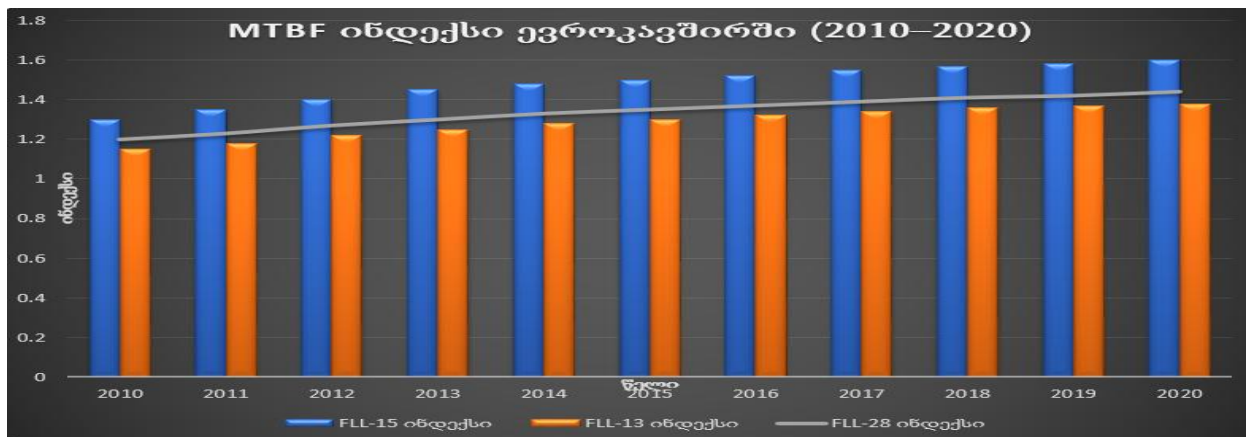
ფისკალური ჩარჩოს მნიშვნელოვანი კომპონენტია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ბიუჯეტის მონიტორინგს, მაკროეკონომიკური პროგნოზების მომზადებას და ფისკალური პოლიტიკის შეფასებას. მათი ფუნქციური დამოუკიდებლობა ამცირებს პოლიტიკური გავლენის რისკებს და ზრდის გადაწყვეტილებების ობიექტურობას. ამასთანავე, აღნიშნული ინსტიტუტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ გრძელვადიანი ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფაში, რადგან ისინი აკონტროლებენ მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესაბამისობას ფისკალურ მიზნებთან. აღნიშნული პრაქტიკის შედარება-ანალიზისთვის გამოვიყენეთ რამდენიმე ქვეყნის გამოცდილება.

უცხოური გამოცდილების შერჩევა განპირობებულია საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განვითარების მიზნებითა და ინსტიტუციური თავისებურებებით. ევროკავშირის გამოცდილება გამოყენებულია იმ მიზეზით, რომ საქართველოს, ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში, აღებული აქვს ვალდებულება საჯარო ფინანსების მართვის, ფისკალური გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სისტემების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების მიმართულებით. შვედეთის მოდელი შერჩეულია ძლიერი ფისკალური დისციპლინის, გამჭვირვალე ბიუჯეტირების და შედეგზე ორიენტირებული მართვის წარმატებული პრაქტიკის გამო. პოლონეთის გამოცდილება მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის, რადგან როგორც პოსტსოციალისტურმა ქვეყანამ, წარმატებით განახორციელა საბიუჯეტო და ინსტიტუციური რეფორმები ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში. ესტონეთის მაგალითი გამოყენებულია ციფრული მმართველობისა და ელექტრონული ბიუჯეტირების წარმატებული პრაქტიკის გამო, ხოლო ამერიკის შეერთებული შტატების გამოცდილება განხილულია ფისკალური პოლიტიკის ციკლური მართვისა და მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მექანიზმების ანალიზის მიზნით. აღნიშნული ქვეყნების გამოცდილების გამოყენება მიზნად ისახავს არა მათი პირდაპირი გადმოტანის, არამედ საქართველოს ინსტიტუციურ და ეკონომიკურ სპეციფიკაზე მორგებული საუკეთესო პრაქტიკის ადაპტაციის შესაძლებლობების გამოვლენას.

ევროკავშირის ქვეყნებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საშუალოვადიან საბიუჯეტო ჩარჩოს (MTBF), რომელიც უზრუნველყოფს ბიუჯეტირების პროცესის სტრატეგიულობას და რესურსების ეფექტიან განაწილებას დროში. MTBF-ის ფარგლებში ბიუჯეტის დაგეგმვა სცდება ერთწლიანი ციკლის ფარგლებს და მოიცავს 3–4 წლიან პერიოდს, რაც ქმნის შესაძლებლობას უკეთესად შეფასდეს პოლიტიკის გადაწყვეტილებების გრძელვადიანი ეფექტები. აღნიშნული მიდგომა ხელს უწყობს ფისკალური პოლიტიკის პროგნოზირებადობას და ამცირებს მოკლევადიანი გადაწყვეტილებების უარყოფით გავლენას ეკონომიკურ სტაბილურობაზე.

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

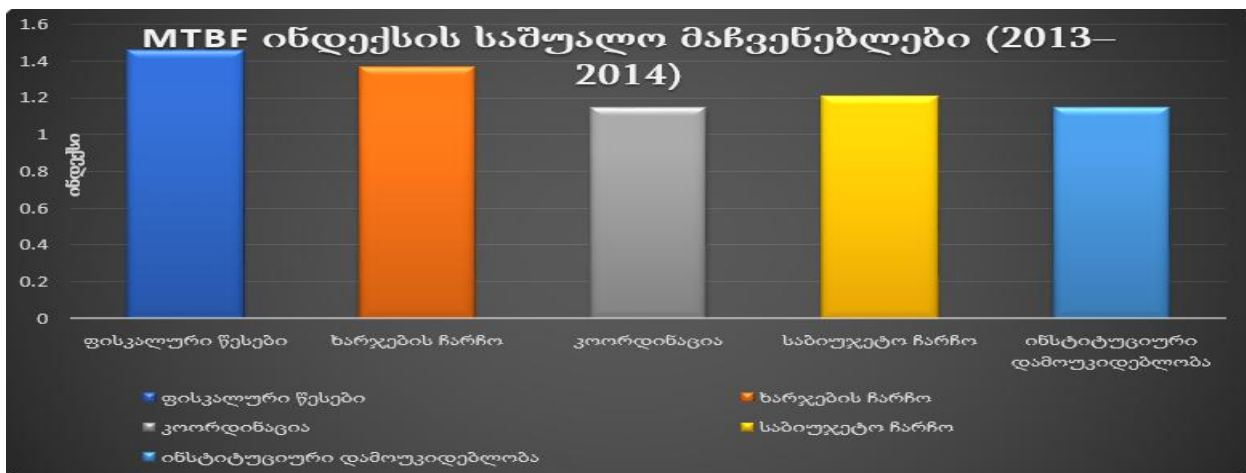
დიაგრამა 1.



წყარო: ევროკომისია, ეკონომიკური და ფინანსური საქმეთა გენერალური დირექტორატი (DG ECFIN), *Fiscal Governance Database – Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index*.

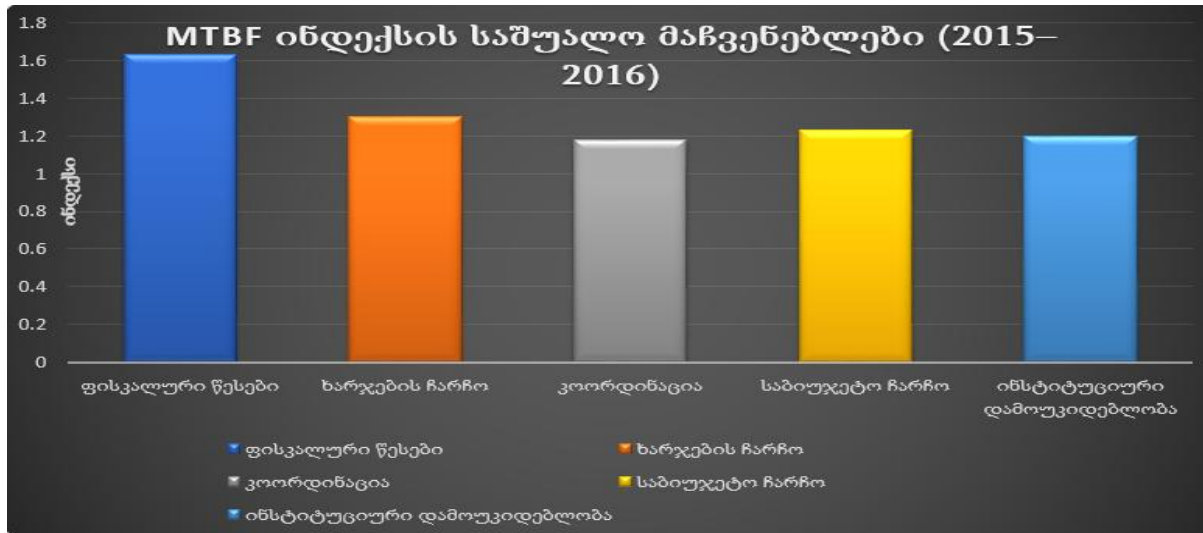
დიაგრამის მიხედვით ნათლად ჩანს, რომ თანაბრად ზრდადი ტენდენციის მქონეა MTBF ინდექსი. დროთა განმავლობაში, ეს ინდექსი მეტ ინფორმაციას იძლევა, როგორც საბიუჯეტო პროცესებისა და საშუალოვადიან დაგეგმვასთან დაკავშირებით, ისე საშუალოვადიანი გეგმების კავშირზე ბიუჯეტთან მიმართებაში.

დიაგრამა 2.



წყარო: ევროკომისია, ეკონომიკური და ფინანსური საქმეთა გენერალური დირექტორატი (DG ECFIN), *Fiscal Governance Database – Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index*.

დიაგრამა 3.



წყარო: ევროკომისია, ეკონომიკური და ფინანსური საქმეთა გენერალური დირექტორატი (DG ECFIN), Fiscal Governance Database – Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index.

თუ კი შევადარებთ დიაგრამა 2-სა და 3-ს, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ განვითარებული ქვეყნები ხედავენ გრძელვადიან პერსპექტივაში პრობლემების თავიდან ასაცილებლად ფისკალური დისციპლინის ქონის აუცილებლობას. სახსრებ ის გადახარჯვის თავიდან ასაცილებლად და ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად ქვეყნების უმრავლესობას შესაბამისი ეროვნული საკანონმდებლო ბაზა აქვს, რომელშიც განსაზღვრული არის მკაცრი ფისკალური პოლიტიკის წარმოების ჩარჩოები. გაწერილია კოორდინაციის მექანიზმები და მონიტორინგის საშუალებები.

შვედეთის ფისკალური მოდელი გამოირჩევა მაღალი დონის გამჭვირვალობითა და მკაცრი ფისკალური წესებით. შვედეთის გამოცდილება აჩვენებს, რომ ძლიერი ინსტიტუციური ჩარჩო, დამოუკიდებელი მონიტორინგი და ბიუჯეტის მკაფიო მიზნობრივი პარამეტრები უზრუნველყოფს ფისკალური პოლიტიკის გრძელვადიან მდგრადობას. აღნიშნულ მოდელში განსაკუთრებული როლი ენიჭება ფისკალური პოლიტიკის საბჭოს, რომელიც ახორციელებს მთავრობის გადაწყვეტილებების შეფასებას და უზრუნველყოფს ანგარიშვალდებულებას.

ამავე დროს, ამერიკის შეერთებული შტატების გამოცდილება გვიჩვენებს განსხვავებულ სურათს, სადაც ფისკალური პოლიტიკა ხშირად გამოიყენება ეკონომიკური

სტიმულირების ინსტრუმენტად. აშშ-ის პრაქტიკა მიუთითებს, რომ ხანგრძლივი დეფიციტური პოლიტიკა ზრდის სახელმწიფო ვალის მოცულობას და ამცირებს ფისკალურ მოქნილობას. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ მიდგომას შეუძლია მოკლევადიან პერიოდში ეკონომიკური აქტივობის სტიმულირება, გრძელვადიან პერსპექტივაში იგი ქმნის მნიშვნელოვან რისკებს ფინანსური სტაბილურობისთვის.

პოლონეთის გამოცდილება საქართველოსთვის რელევანტური მაგალითია პოსტსოციალისტური განვითარების გზის გათვალისწინებით. პოლონეთში წარმატებით არის დანერგილი ფისკალური წესები, მათ შორის სახელმწიფო ვალის ზღვრული მაჩვენებლები და ხარჯების ზრდის შეზღუდვის მექანიზმები. ასევე მნიშვნელოვანი მიღწევაა პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარება, რომელიც ეფუძნება შედეგებზე ორიენტირებულ მართვას და ინდიკატორების გამოყენებას. აღნიშნული მიდგომა უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების უფრო მიზნობრივ გამოყენებას და ამცირებს არაეფექტიანი ხარჯვის რისკებს.

საერთაშორისო გამოცდილებაში ასევე მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები, როგორცაა სახალხო ბიუჯეტირება (Participatory Budgeting), რომელიც ფართოდ გამოიყენება ევროპულ ქვეყნებში. აღნიშნული მოდელი ზრდის ბიუჯეტირების პროცესის გამჭვირვალობას და უზრუნველყოფს რესურსების განაწილების უფრო სამართლიან და ეფექტიან ფორმას. საქართველოსთვის ამ მიმართულებით საინტერესო მაგალითს წარმოადგენს პოლონეთის ქალაქ ზვოლენის პრაქტიკა, რომლის გამოცდილება ნაწილობრივ უკვე დანერგილია ქობულეთის მუნიციპალიტეტში.

საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ეფექტიანი საბიუჯეტო სისტემა ეფუძნება რამდენიმე ძირითად პრინციპს:

- ფისკალური დისციპლინა - უზრუნველყოფს ბიუჯეტის სტაბილურობას;
- ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა - ამცირებს პოლიტიკური გავლენის რისკებს;
- საშუალოვადიანი დაგეგმვა - ზრდის ბიუჯეტირების სტრატეგიულობას;
- შედეგზე ორიენტირებული მართვა - უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიან გამოყენებას
- გამჭვირვალობა, რომელიც ზრდის საზოგადოებრივ ნდობას.

კვლევები ცხადყოფს, რომ უცხოური მოდელების პირდაპირი გადმოტანა არ არის ეფექტიანი. აუცილებელია მათი ადაპტაცია ქვეყნის ეკონომიკური, ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული სპეციფიკის გათვალისწინებით. საქართველოსთვის ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან ქვეყანა ჯერ კიდევ განვითარების პროცესშია და საჭიროებს მმართველობითი სისტემების ეტაპობრივ სრულყოფას.

საბოლოო ჯამში, საერთაშორისო გამოცდილება წარმოადგენს მნიშვნელოვან საფუძველს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის გაუმჯობესებისთვის. მისი ეფექტიანი გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი ინტეგრირებული იქნება ეროვნულ პოლიტიკასა და მმართველობით პრაქტიკაში, რაც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციას, ფინანსური სტაბილურობის გაძლიერებას და ეკონომიკური განვითარების მხარდაჭერას.

სახელმწიფო ხარჯების განხორციელების ძირითადი ფორმები მოიცავს საბიუჯეტო დაწესებულებების დაფინანსებას, მიმდინარე (საოპერაციო) ხარჯებს, კაპიტალურ ხარჯებს, ტრანსფერებსა და სუბსიდიებს, ასევე სახელმწიფო ვალის მომსახურებას. აღნიშნული კლასიფიკაცია ასახავს სახელმწიფოს ფუნქციურ და ეკონომიკურ პრიორიტეტებს და საშუალებას იძლევა შეფასდეს რესურსების გამოყენების მიმართულებები.

მიმდინარე ხარჯები ძირითადად დაკავშირებულია სახელმწიფო ინსტიტუტების ყოველდღიურ ფუნქციონირებასთან და მოიცავს შრომის ანაზღაურებას, საქონლისა და მომსახურების შესყიდვას. კაპიტალური ხარჯები კი მიმართულია ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისა და ძირითადი აქტივების შექმნისკენ, რაც პირდაპირ უკავშირდება ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიან მიზნებს. ტრანსფერები და სუბსიდიები უზრუნველყოფს სოციალური და ეკონომიკური პროგრამების დაფინანსებას, ხოლო სახელმწიფო ვალის მომსახურება წარმოადგენს ფისკალური ვალდებულებების შესრულების აუცილებელ ელემენტს.

ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები იყოფა ისეთ ძირითად მიმართულებებად, როგორიცაა საერთო სახელმწიფო მომსახურება, თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება, ეკონომიკური საქმიანობა, გარემოს დაცვა, საბინაო-კომუნალური მეურნეობა, ჯანდაცვა, განათლება, კულტურა და სოციალური

დაცვა. აღნიშნული კლასიფიკაცია საშუალებას იძლევა შეფასდეს, თუ რა პრიორიტეტებს ანიჭებს სახელმწიფო ფინანსური რესურსების განაწილების პროცესში.

თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პროგრამულ ბიუჯეტირებას, რომლის ფარგლებში ასიგნებები გამოიყოფა პროგრამებისა და ქვეპროგრამების მიხედვით. აღნიშნული მიდგომა უზრუნველყოფს ბიუჯეტის დაკავშირებას კონკრეტულ მიზნებთან და შედეგებთან, რაც ზრდის საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობას. პროგრამული ბიუჯეტი მოიცავს ინფორმაციას არა მხოლოდ ფინანსური რესურსების განაწილების შესახებ, არამედ მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების ინდიკატორების თაობაზე, რაც ქმნის საფუძველს შედეგზე ორიენტირებული მართვისთვის.

მიუხედავად პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვისა, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ მისი ეფექტიანობა საქართველოში ჯერ კიდევ შეზღუდულია. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ შესრულების ინდიკატორები ხშირ შემთხვევაში ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ვერ ასახავს რეალურ შედეგებს. ასევე, დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის კავშირი სუსტია, რაც ამცირებს ბიუჯეტირების პროცესის ეფექტიანობას.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფუნქციონალური სტრუქტურის ანალიზი 2023–2024 წლებში აჩვენებს, რომ ბიუჯეტი ძირითადად ორიენტირებულია სოციალურ მიმართულებაზე, რომლის წილი დაახლოებით 27%-ს შეადგენს და ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. აღნიშნული მიუთითებს სახელმწიფოს პრიორიტეტზე, შეინარჩუნოს სოციალური სტაბილურობა და გააძლიეროს გადანაწილებითი ფუნქცია. თუმცა, ამავე დროს, ეს ნიშნავს, რომ ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი იხარჯება მოხმარებაზე და ნაკლებად არის მიმართული ისეთი სექტორების დაფინანსებაზე, რომლებიც გრძელვადიან ეკონომიკურ ზრდას უზრუნველყოფს.

ეკონომიკური საქმიანობის მიმართულებით ხარჯების წილი შედარებით სტაბილურია და დაახლოებით 14–15%-ს შეადგენს, რაც მიუთითებს განვითარებისკენ მიმართულ ინვესტიციებზე, თუმცა ზრდის ტემპი არ არის საკმარისი ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაციის უზრუნველსაყოფად. განათლების ხარჯების შედარებით დაბალი ზრდა ასევე მიუთითებს, რომ ადამიანური კაპიტალის განვითარება ჯერ კიდევ არ

წარმოადგენს ბიუჯეტის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტს, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში გავლენას ახდენს ეკონომიკურ კონკურენტუნარიანობაზე.

განსაკუთრებით საყურადღებოა ჯანდაცვის ხარჯების შემცირების ტენდენცია პოსტპანდემიურ პერიოდში, რაც ნაწილობრივ შეიძლება აიხსნას COVID-19-ის დროს გაზრდილი ხარჯების ნორმალიზაციით, თუმცა ამავდროულად ზრდის სისტემის მდგრადობის რისკებს. გარემოს დაცვის მიმართულებით ხარჯების შემცირება ასევე მიუთითებს, რომ მდგრადი განვითარების საკითხები ჯერ კიდევ არ არის საკმარისად ინტეგრირებული საბიუჯეტო პოლიტიკაში.

ბიუჯეტის სტრუქტურის ანალიზი ასევე აჩვენებს, რომ საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების განაწილება მეტწილად ორიენტირებულია მიმდინარე საჭიროებების დაფინანსებაზე და ნაკლებად — გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფაზე. ეს ქმნის მდგომარეობას, როდესაც ბიუჯეტი ვერ ასრულებს სრულად სტრატეგიული მართვის ფუნქციას და რჩება ძირითადად ადმინისტრაციულ ინსტრუმენტად.

პრაქტიკაში მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ბიუჯეტის შესრულების ხარისხი. ხშირად ფიქსირდება დაგეგმილ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის მნიშვნელოვანი გადახრები, რაც მიუთითებს როგორც პროგნოზირების, ისე დაგეგმვის პროცესის სისუსტეებზე. აღნიშნული განსაკუთრებით პრობლემურია იმ პირობებში, როდესაც ბიუჯეტირების სისტემა უნდა იყოს შედეგზე ორიენტირებული და ეფუძნებოდეს რეალისტურ მაკროეკონომიკურ გათვლებს.

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

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფუნქციონალური სტრუქტურა ხასიათდება შედარებითი სტაბილურობით, თუმცა

არსებული განაწილება ვერ უზრუნველყოფს გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელი წინაპირობების სრულყოფილად შექმნას. ბიუჯეტის ეფექტიანობის ზრდისთვის აუცილებელია რესურსების უფრო მიზნობრივი გადანაწილება, პროგრამული ბიუჯეტირების სრულყოფა და შედეგზე ორიენტირებული მართვის მექანიზმების გაძლიერება.

თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში აუდიტის როლი მნიშვნელოვნად ტრანსფორმირდა. ტრადიციული მიდგომა, რომელიც ძირითადად ორიენტირებული იყო ფინანსური ანგარიშგების სისწორისა და კანონიერების შემოწმებაზე, ეტაპობრივად შეიცვალა და დღეს აუდიტი განიხილება, როგორც სახელმწიფო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის, შედეგიანობისა და ეკონომიკური მიზანშეწონილობის შეფასების ინსტრუმენტი. აღნიშნული ცვლილება პირდაპირ არის დაკავშირებული იმ მოთხოვნებთან, რომლებიც თანამედროვე საჯარო მმართველობის სისტემას წარედგინება — რესურსების გამჭვირვალე, შედეგზე ორიენტირებული და პასუხისმგებლიანი გამოყენება.

საჯარო აუდიტის თანამედროვე კონცეფცია ეფუძნება იმ პრინციპს, რომ სახელმწიფო რესურსების შეფასება უნდა განხორციელდეს არა მხოლოდ ფინანსური სიზუსტის, არამედ მიღწეული შედეგების მიხედვით. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ე.წ. 3E პრინციპს, რომელიც წარმოადგენს ეფექტიანობის აუდიტის თეორიულ და პრაქტიკულ საფუძველს. 3E პრინციპი მოიცავს სამ ძირითად კომპონენტს: ეკონომიურობას (Economy), ეფექტიანობას (Efficiency) და შედეგიანობას (Effectiveness). აღნიშნული კომპონენტები ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული და ერთობლივად უზრუნველყოფს საჯარო რესურსების გამოყენების სრულყოფილ შეფასებას.

ეკონომიურობა გულისხმობს რესურსების შეძენასა და გამოყენებას ოპტიმალური ფასით, ხარისხის შენარჩუნებით. ამ პრინციპის ფარგლებში მთავარი ამოცანაა, რომ სახელმწიფო ორგანიზაციებმა თავიდან აიცილონ ზედმეტი ხარჯები და უზრუნველყოფნ ფინანსური რესურსების რაციონალური გამოყენება. ეკონომიურობა არ ნიშნავს მხოლოდ ხარჯების შემცირებას, არამედ მოითხოვს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლებიც უზრუნველყოფს საუკეთესო ფასისა და ხარისხის თანაფარდობას.

ეფექტიანობა განსაზღვრავს რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის თანაფარდობას. იგი აფასებს, რამდენად ოპტიმალურად გარდაიქმნა გამოყენებული რესურსები კონკრეტულ პროდუქტად ან მომსახურებად. ეფექტიანობის შეფასება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს იმ პირობებში, როდესაც რესურსები შეზღუდულია და აუცილებელია მათი მაქსიმალური შედეგით გამოყენება.

შედეგიანობა კი წარმოადგენს 3E პრინციპის უმაღლეს საფეხურს და აფასებს, რამდენად მიღწეულია დასახული მიზნები და რა გავლენა აქვს განხორციელებულ პროგრამებს საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე. აღნიშნული კომპონენტი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან იგი აკავშირებს საბიუჯეტო ხარჯებს სახელმწიფოს სტრატეგიულ მიზნებთან და განსაზღვრავს საჯარო პოლიტიკის რეალურ ეფექტს.

საქართველოს შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამული ბიუჯეტირება და საჯარო აუდიტის ინსტიტუციური ჩარჩო უკვე ჩამოყალიბებულია, 3E პრინციპის პრაქტიკული დანერგვა ჯერ კიდევ გამოწვევად რჩება. ხშირ შემთხვევაში ყურადღება მახვილდება ბიუჯეტის ფინანსურ შესრულებაზე, ხოლო შედეგიანობის შეფასება ნაკლებად სრულყოფილია. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ საბიუჯეტო სისტემა ჯერ კიდევ არ არის სრულად გადასული შედეგზე ორიენტირებულ მართვაზე.

პრაქტიკაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს შესრულების ინდიკატორების სისუსტე. ხშირად ინდიკატორები არ ასახავს რეალურ შედეგებს და შემოიფარგლება მხოლოდ რაოდენობრივი მაჩვენებლებით, როგორცაა დახარჯული თანხა ან განხორციელებული აქტივობების რაოდენობა. ასეთ პირობებში შეუძლებელია შედეგიანობის ობიექტური შეფასება, რაც ამცირებს აუდიტის ეფექტიანობას.

ასევე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა აუდიტის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი დონე. ხშირ შემთხვევაში გამოვლენილი პრობლემები არ გადაიქცევა მმართველობით გადაწყვეტილებებად, რაც იწვევს სისტემური ხარვეზების განმეორებას. შედეგად, აუდიტი ვერ ასრულებს სრულად თავის ფუნქციას და რჩება მხოლოდ ფორმალური კონტროლის ინსტრუმენტად.

3E პრინციპის სრულყოფილი გამოყენება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კონსოლიდირებული სახელმწიფო დაფინანსების პირობებში, სადაც სახელმწიფო

პროგრამების შედეგები დამოკიდებულია სხვადასხვა ინსტიტუციის ერთობლივ მოქმედებაზე. ასეთ პირობებში აუცილებელია სისტემური შეფასება, რომელიც მოიცავს არა მხოლოდ ცალკეულ პროგრამებს, არამედ მათ ურთიერთქმედებასაც.

პრაქტიკული თვალსაზრისით, 3E პრინციპის გამოყენება შეიძლება განვიხილოთ ინფრასტრუქტურული პროექტების მაგალითზე. ეკონომიურობის შეფასება გულისხმობს პროექტის ხარჯების შესაბამისობას ბაზრის ფასებთან, ეფექტიანობა — პროექტის შესრულების დროულობასა და რესურსების ოპტიმალურ გამოყენებას, ხოლო შედეგიანობა — პროექტის გავლენას ეკონომიკურ განვითარებაზე, მაგალითად ტრანსპორტის გამტარობის ზრდაზე ან რეგიონული განვითარების გაძლიერებაზე.

ამგვარი კომპლექსური შეფასება უზრუნველყოფს არა მხოლოდ ფინანსური რესურსების კონტროლს, არამედ მათი გამოყენების რეალური ეფექტის განსაზღვრას, რაც წარმოადგენს თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ აუდიტი და 3E პრინციპი წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის ხარისხის შეფასების ძირითად ინსტრუმენტს. მათი ეფექტიანი გამოყენება უზრუნველყოფს რესურსების რაციონალურ განაწილებას, შედეგზე ორიენტირებულ მართვას და სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის ზრდას.

საქართველოსთვის აღნიშნული მიდგომის სრულყოფილი დანერგვა წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინაპირობას საბიუჯეტო სისტემის მოდერნიზაციისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებისთვის, რაც საბოლოოდ ხელს შეუწყობს ეკონომიკური განვითარების მდგრადობასა და საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ზრდას.

საბიუჯეტო წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება სახელმწიფოს ეკონომიკური, სოციალური და ინსტიტუციური ფუნქციები. იგი ასახავს მთავრობის პოლიტიკურ პრიორიტეტებს და წარმოადგენს იმ ფინანსურ მექანიზმს, რომლის საშუალებითაც ხდება საზოგადოებრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება, ეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა და განვითარების პროცესის მხარდაჭერა. საქართველოს შემთხვევაში საბიუჯეტო ხარჯების ფორმირება და მართვა რეგულირდება მოქმედი სამართლებრივი ჩარჩოთი და ეფუძნება

როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო სტანდარტებს. საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანი მართვა წარმოადგენს არა მხოლოდ ფინანსურ, არამედ სტრატეგიულ ამოცანას.

საბიუჯეტო ხარჯების კლასიფიკაცია საქართველოში მრავალგანზომილებიანია და მოიცავს ეკონომიკურ, ფუნქციურ და პროგრამულ ჭრილებს. ეკონომიკური კლასიფიკაცია ასახავს რესურსების ხასიათს და მოიცავს მიმდინარე ხარჯებს, კაპიტალურ ხარჯებს, ტრანსფერებსა და სახელმწიფო ვალის მომსახურებას. მიმდინარე ხარჯები დაკავშირებულია სახელმწიფო ინსტიტუტების ყოველდღიურ ფუნქციონირებასთან და მოიცავს შრომის ანაზღაურებას, ადმინისტრაციულ და ოპერაციულ ხარჯებს. კაპიტალური ხარჯები კი მიმართულია გრძელვადიან ინვესტიციებზე, როგორიცაა ინფრასტრუქტურის განვითარება და ტექნოლოგიური განახლება, რაც ქმნის ეკონომიკური ზრდის საფუძველს.

ტრანსფერები და სუბსიდიები ასრულებს სოციალურ და ეკონომიკურ ფუნქციას და უზრუნველყოფს სხვადასხვა ჯგუფების მხარდაჭერას. სახელმწიფო ვალის მომსახურება კი წარმოადგენს ფისკალური ვალდებულებების შესრულების აუცილებელ ნაწილს, რაც გავლენას ახდენს ქვეყნის ფინანსურ სტაბილურობასა და საერთაშორისო სანდოობაზე.

ფუნქციური კლასიფიკაცია ეფუძნება საერთაშორისო სტანდარტს (COFOG) და უზრუნველყოფს საბიუჯეტო ხარჯების დაყოფას ისეთი მიმართულებებით, როგორიცაა ჯანდაცვა, განათლება, ეკონომიკური საქმიანობა, სოციალური დაცვა და სხვა. აღნიშნული მიდგომა საშუალებას იძლევა შეფასდეს სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტები და შედარდეს სხვადასხვა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემები.

პროგრამული კლასიფიკაცია წარმოადგენს თანამედროვე ბიუჯეტირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას, რომლის მიხედვითაც ხარჯები დაჯგუფებულია პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში. თითოეულ პროგრამას ახლავს მიზნები, შედეგები და შესრულების ინდიკატორები, რაც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის დაკავშირებას კონკრეტულ შედეგებთან. თუმცა პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტირების სრულყოფილი ფუნქციონირება ჯერ კიდევ გამოწვევად რჩება, რადგან ხშირად ინდიკატორები ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ვერ ასახავს რეალურ შედეგებს.

საბიუჯეტო ხარჯების ფორმირება დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, მათ შორის ეკონომიკურ გარემოზე, სახელმწიფო პოლიტიკაზე, სამართლებრივ ჩარჩოზე, სოციალურ

საჭიროებებსა და დემოგრაფიულ ტენდენციებზე. ეკონომიკური ზრდა ზრდის საბიუჯეტო შესაძლებლობებს, ხოლო ეკონომიკური კრიზისები იწვევს ხარჯების ოპტიმიზაციის საჭიროებას. სოციალური ფაქტორები, განსაკუთრებით მოსახლეობის მოწყვლადი ჯგუფების მხარდაჭერა, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ხარჯების სტრუქტურაზე.

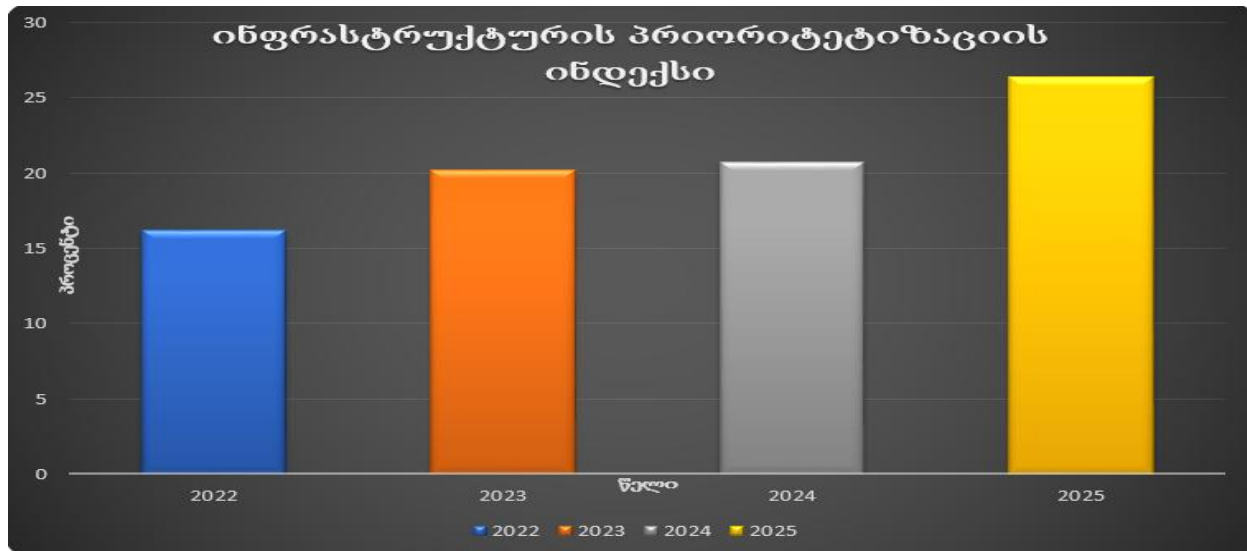
დემოგრაფიული ცვლილებები, როგორცაა მოსახლეობის დაბერება, ზრდის სოციალურ ხარჯებს, ხოლო ინფლაცია ზრდის მიმდინარე ხარჯების მოცულობას. ასევე მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს საგარეო ფაქტორებს, მათ შორის საერთაშორისო ვალდებულებებსა და დონორთა მხარდაჭერას.

საქართველოს საბიუჯეტო ხარჯების პრაქტიკული ანალიზი აჩვენებს, რომ ბოლო წლებში ხარჯები სტაბილურად იზრდება, რაც დაკავშირებულია როგორც ეკონომიკურ ზრდასთან, ისე სახელმწიფოს გაფართოებულ ფუნქციებთან. 2022–2025 წლებში სახელმწიფო ხარჯების ზრდა განპირობებულია ინფრასტრუქტურული პროექტების გაფართოებით, სოციალური პროგრამების დაფინანსების ზრდით და ინფლაციური პროცესებით.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ინფრასტრუქტურული ხარჯების ზრდა, რომელიც წარმოადგენს ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთ ძირითად ფაქტორს. ამასთანავე, სოციალური ხარჯები რჩება ბიუჯეტის ერთ-ერთ ყველაზე მსხვილ კომპონენტად, რაც მიუთითებს სახელმწიფოს სოციალურ ორიენტაციაზე.

ქ. ბათუმის მაგალითზე, მუნიციპალურ დონეზე საბიუჯეტო ხარჯების ანალიზი, ცხადყოფს, რომ ბიუჯეტის ძირითადი პრიორიტეტებია ინფრასტრუქტურა, ტრანსპორტი და სოციალური პროგრამები. აღნიშნული სტრუქტურა ასახავს ქალაქის ეკონომიკურ და ტურისტულ სპეციფიკას, სადაც ინფრასტრუქტურული ინვესტიციები წარმოადგენს განვითარების მთავარ მამოძრავებელ ძალას. ეს მიუთითებს, რომ ბათუმის ბიუჯეტი სულ უფრო მეტად ხდება ინფრასტრუქტურულად კონცენტრირებული.

დიაგრამა 4.



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

არსებული მონაცემების მიხედვით, ბათუმის ბიუჯეტში ინფრასტრუქტურული ხარჯები მნიშვნელოვნად იზრდება, რაც მიუთითებს ურბანული განვითარების პრიორიტეტზე. ამასთანავე, სოციალური პროგრამები უზრუნველყოფს მოსახლეობის მოწყვლადი ჯგუფების მხარდაჭერას, თუმცა მათი ეკონომიკური ეფექტი შედარებით ნაკლებია გრძელვადიან პერსპექტივაში.

პროგრამული ბიუჯეტირების ანალიზი აჩვენებს, რომ მიუხედავად ფორმალური ჩარჩოს არსებობისა, პრაქტიკაში კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები. კერძოდ, პროგრამების შესრულების შეფასება ხშირად ეფუძნება ფინანსურ მაჩვენებლებს და ნაკლებად — რეალურ შედეგებს. ასევე ფიქსირდება დაგეგმილ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის გადახრები, რაც მიუთითებს დაგეგმვისა და მონიტორინგის სისტემების სისუსტეზე.

ბიუჯეტის შესრულების კოეფიციენტის გამოყენება აჩვენებს, რომ სხვადასხვა პროგრამის შესრულების დონე მნიშვნელოვნად განსხვავდება. მიმდინარე და ოპერაციული ხარჯები შედარებით მაღალი შესრულებით ხასიათდება, ხოლო კაპიტალური პროექტები ხშირად ჩამორჩება გეგმას, რაც დაკავშირებულია პროექტების სირთულესთან, შესყიდვების პროცესის გაჭიანურებასთან და ადმინისტრაციულ ბარიერებთან.

საერთაშორისო გამოცდილება, განსაკუთრებით შვედეთისა და ესტონეთის მაგალითზე, მიუთითებს, რომ ეფექტიანი საბიუჯეტო სისტემა ეფუძნება საშუალოვადიან

დაგეგმვას, მკაცრ ფისკალურ წესებს, შედეგებზე ორიენტირებულ მართვას და ციფრული ტექნოლოგიების გამოყენებას. აღნიშნული ქვეყნები ახორციელებენ ბიუჯეტირების პროცესის ინტეგრირებულ მართვას, რაც უზრუნველყოფს რესურსების უფრო ეფექტიან გამოყენებას.

საქართველოს შემთხვევაში აღნიშნული მიდგომების ნაწილობრივი დანერგვა უკვე განხორციელებულია, თუმცა მათი პრაქტიკული ეფექტიანობა ჯერ კიდევ შეზღუდულია. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროგრამული ბიუჯეტირების გაძლიერება, ინდიკატორების დახვეწა და აუდიტის რეკომენდაციების სისტემური შესრულება.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ საბიუჯეტო ხარჯების კლასიფიკაცია და ფორმირების თავისებურებები წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის საფუძველს. მათი სწორად გამოყენება უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიან განაწილებას, სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციას და ეკონომიკური განვითარების მხარდაჭერას. ამასთანავე, არსებული გამოწვევები მიუთითებს სისტემის შემდგომი გაუმჯობესების აუცილებლობაზე, რაც მოითხოვს როგორც ინსტიტუციურ, ისე მმართველობითი მექანიზმების გაძლიერებას.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანი მართვა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებულია სწორად განსაზღვრულ პრიორიტეტებზე, ხარჯების განხორციელების ფორმებზე და მათი დინამიკის ანალიზზე. საჯარო ფინანსების მართვაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფუნქციურ და ეკონომიკურ კლასიფიკაციას, რადგან მათი საშუალებით ხდება რესურსების განაწილების, რისკების იდენტიფიცირებისა და ეფექტიანობის შეფასება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები საქართველოში განისაზღვრება მთავრობის სტრატეგიული დოკუმენტების საფუძველზე, მათ შორის ოთხწლიანი განვითარების გეგმის, ფისკალური რისკების ანალიზისა და სექტორული სტრატეგიების მიხედვით. აღნიშნული მიდგომა უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების მიზნობრივ განაწილებას და პოლიტიკის თანმიმდევრულობას.

ბოლო წლებში საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკაში გამოიკვეთა რამდენიმე ძირითადი პრიორიტეტი. პირველ რიგში, განათლება და პროფესიული განვითარება, რომელიც მოიცავს სკოლების ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას, პედაგოგების ანაზღაურების ზრდას და განათლების სისტემის მოდერნიზაციას. აღნიშნული

მიმართულება წარმოადგენს გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარების საფუძველს, რადგან იგი პირდაპირ უკავშირდება ადამიანური კაპიტალის ფორმირებას.

მეორე მნიშვნელოვანი მიმართულებაა ჯანდაცვა და სოციალური დაცვა, რომელიც ბიუჯეტის ერთ-ერთ ყველაზე მსხვილ კომპონენტს წარმოადგენს. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა, პენსიების ზრდა და სოციალური დახმარებები უზრუნველყოფს მოსახლეობის მოწყვლადი ჯგუფების მხარდაჭერას. თუმცა აღნიშნული ხარჯების მაღალი წილი ზრდის ბიუჯეტის დამოკიდებულებას მიმდინარე ხარჯებზე და ამცირებს ფისკალურ მოქნილობას.

მესამე პრიორიტეტი არის ინფრასტრუქტურა და რეგიონული განვითარება, რომელიც მოიცავს სატრანსპორტო ქსელების, წყალმომარაგების სისტემების და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარებას. ეს მიმართულება მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისა და რეგიონული უთანასწორობის შემცირებისთვის.

ეკონომიკური განვითარება და სოფლის მეურნეობა წარმოადგენს კიდევ ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას, რომელიც მოიცავს მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერას, სოფლის განვითარების პროგრამებსა და ინოვაციების დაფინანსებას. ამასთანავე, თავდაცვა და უსაფრთხოება ინარჩუნებს სტაბილურ დაფინანსებას, რაც დაკავშირებულია ქვეყნის გეოპოლიტიკურ გარემოსთან.

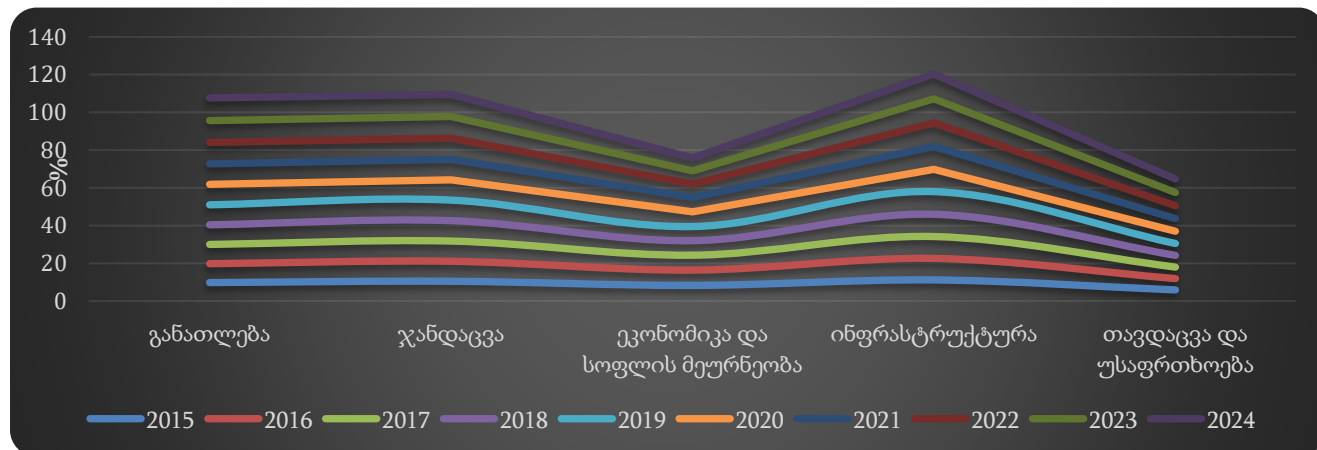
საბიუჯეტო ხარჯების განხორციელება საქართველოში სხვადასხვა ფორმით ხდება. პროგრამული დაფინანსება წარმოადგენს მთავარ მექანიზმს, რომლის მიხედვითაც რესურსები ნაწილდება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების მიხედვით. აღნიშნული მიდგომა უზრუნველყოფს ხარჯების დაკავშირებას კონკრეტულ მიზნებთან და შედეგებთან.

ასევე ფართოდ გამოიყენება ტრანსფერები და სუბსიდიები, რომლებიც მიმართულია როგორც სოციალური ჯგუფების, ისე ეკონომიკური სექტორების მხარდაჭერისკენ. სახელმწიფო შესყიდვები წარმოადგენს კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება ინფრასტრუქტურული პროექტები და მომსახურებების შეძენა. გარდა ამისა, გრანტები და თანადაფინანსების მექანიზმები განსაკუთრებით აქტიურად გამოიყენება საერთაშორისო პროექტებში.

საბიუჯეტო ხარჯების დინამიკის ანალიზი 2015–2024 წლებში აჩვენებს, რომ სხვადასხვა სექტორში ხარჯების ზრდა არათანაბარია და დამოკიდებულია როგორც

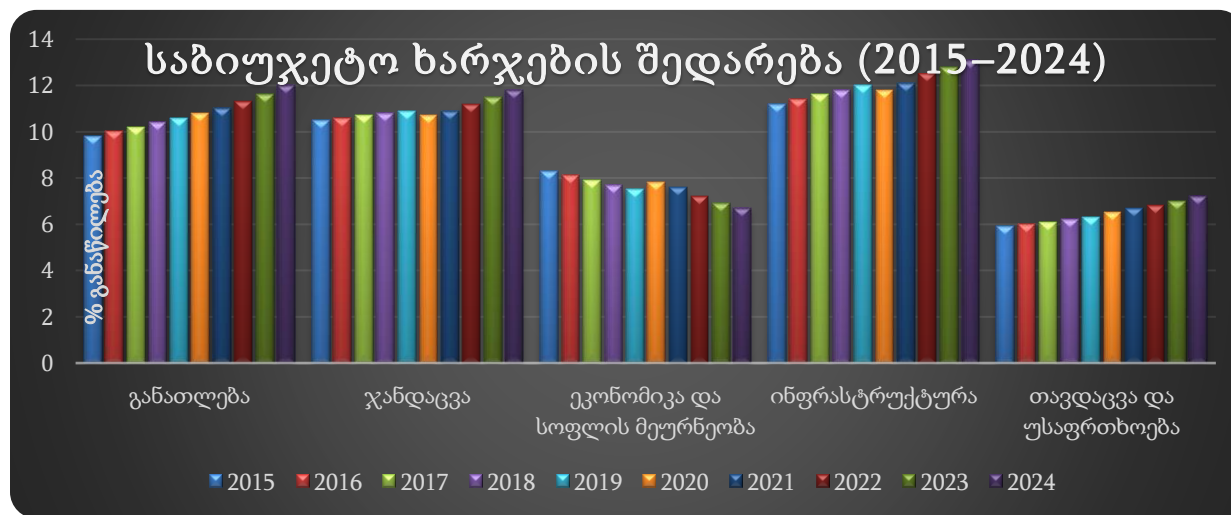
ეკონომიკურ, ისე პოლიტიკურ ფაქტორებზე. განათლების სექტორში ხარჯები სტაბილურად იზრდება და 2020 წლის დაახლოებით 10.6%-დან 2024 წელს 12%-ზე მეტს აღწევს, რაც მიუთითებს სახელმწიფოს მზარდ ყურადღებაზე ადამიანური კაპიტალის განვითარებაზე.

დიაგრამა 5. საბიუჯეტო ხარჯების დინამიკა 2015-2024 წლების მიხედვით



წყარო: ბათუმის მუნიციპალიტეტის 2015-2024 წლების წალიური ანგარიშები: <https://batumi.gov.ge/budget>

დიაგრამა 6. საბიუჯეტო ხარჯები წლების მიხედვით



წყარო: ბათუმის მუნიციპალიტეტის 2015-2024 წლების წალიური ანგარიშები. <https://batumi.gov.ge/budget>

ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის მიმართულებით ხარჯები ერთ-ერთი ყველაზე სწრაფად მზარდია. 2020 წელს ჯანდაცვაზე ბიუჯეტის დაახლოებით 9.7% მოდიოდა, ხოლო

2024 წელს ეს მაჩვენებელი 11%-ს აჭარბებს. აღნიშნული ზრდა დაკავშირებულია როგორც პანდემიის ეფექტებთან, ისე სოციალური პოლიტიკის გაფართოებასთან.

ინფრასტრუქტურული ხარჯები ასევე იზრდება და 2020 წლის 11.8%-დან 2024 წელს 13%-ზე მეტს აღწევს. ეს მიუთითებს სახელმწიფოს სტრატეგიულ მიზანზე — ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა ინფრასტრუქტურული ინვესტიციების გზით.

ეკონომიკური განვითარებისა და სოფლის მეურნეობის ხარჯები შედარებით არასტაბილურია და გარკვეულ შემცირებასაც კი აჩვენებს, რაც მიუთითებს პრიორიტეტების გადანაწილებაზე სოციალური მიმართულებების სასარგებლოდ. თავდაცვისა და უსაფრთხოების ხარჯები კი ინარჩუნებს სტაბილურ წილს ბიუჯეტში, რაც ასახავს ქვეყნის უსაფრთხოების პოლიტიკის უწყვეტობას.

საბიუჯეტო ხარჯების ანალიზი ასევე აჩვენებს მნიშვნელოვან აუდიტორულ რისკებს სხვადასხვა სფეროში. სოციალური დაცვის მიმართულებით ერთ-ერთი მთავარი რისკია არამართლზომიერი ბენეფიციარების არსებობა, განათლების სფეროში — პროგრამების არაეფექტიანობა, ჯანდაცვაში — შესყიდვების დარღვევები, ხოლო თავდაცვის სექტორში — გამჭვირვალობის ნაკლებობა. აღნიშნული რისკები მიუთითებს კონტროლის მექანიზმების გაძლიერების აუცილებლობაზე.

ეკონომიკური კლასიფიკაციის ფარგლებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ისეთ კატეგორიებს, როგორიცაა შრომის ანაზღაურება, საქონელი და მომსახურება, სუბსიდიები, სოციალური ტრანსფერები და კაპიტალური ხარჯები. თითოეული მათგანი განსხვავებული ეკონომიკური ეფექტით ხასიათდება და საჭიროებს სპეციფიკურ მონიტორინგსა და შეფასებას.

აუდიტის პროცესში საბიუჯეტო ხარჯების შეფასება მოიცავს როგორც ფინანსურ, ისე შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტს. ფინანსური აუდიტი ამოწმებს ხარჯების სისწორეს, შესაბამისობის აუდიტი — კანონმდებლობასთან შესაბამისობას, ხოლო ეფექტიანობის აუდიტი აფასებს რესურსების გამოყენების ეკონომიურობას, ეფექტიანობას და შედეგიანობას.

პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საქართველოში საბიუჯეტო სისტემა ფორმალურად შეესაბამება თანამედროვე სტანდარტებს, რადგან პრაქტიკაში კვლავ არსებობს რიგი პრობლემები.

კერძოდ, ბიუჯეტის სტრუქტურა მეტწილად ორიენტირებულია მიმდინარე ხარჯებზე, განსაკუთრებით სოციალურ მიმართულებაზე, რაც ზღუდავს განვითარებისკენ მიმართული ინვესტიციების ზრდას.

ასევე აღსანიშნავია, რომ განათლებისა და ჯანდაცვის სექტორებში ხარჯების ზრდა ხშირად რეაქციული ხასიათისაა და ნაკლებად ეფუძნება გრძელვადიან სტრატეგიულ დაგეგმვას. ეს ამცირებს მათი ეფექტიანობის დონეს და ზღუდავს ეკონომიკურ განვითარებაზე მათ გავლენას.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ საბიუჯეტო ხარჯების პრიორიტეტები და მათი დინამიკა ასახავს სახელმწიფოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ არჩევანს. თუმცა ეფექტიანი საჯარო ფინანსების მართვისთვის აუცილებელია არა მხოლოდ რესურსების ზრდა, არამედ მათი სწორად განაწილება, შედეგებზე ორიენტირებული მართვის დანერგვა და აუდიტის სისტემის გაძლიერება.

საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგი საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ერთ-ერთ ცენტრალურ ელემენტია, რომლის ეფექტიანობა განსაზღვრავს როგორც ბიუჯეტის შესრულების ხარისხს, ასევე ფინანსური რესურსების მიზნობრივ გამოყენებასა და სახელმწიფო პოლიტიკის შედეგიანობას. მონიტორინგი უწყვეტი და სისტემური პროცესია, რომელიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროგრამების განხორციელების მიმდინარეობის დაკვირვებას, მონაცემთა შეგროვებასა და ანალიზს, აგრეთვე დაგეგმილ და რეალურ შედეგებს შორის გადახრების გამოვლენას.

მონიტორინგი ფართო მმართველობითი ციკლის ნაწილია, რომელიც მოიცავს დაგეგმვას, განხორციელებას, მონიტორინგსა და შეფასებას. აღნიშნული ციკლი უზრუნველყოფს საჯარო პოლიტიკის სისტემურობას და ქმნის საფუძველს გადაწყვეტილებების გაუმჯობესებისთვის. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება შედეგზე დაფუძნებულ მართვას (RBM), რომლის მიხედვითაც რესურსების გამოყენება უნდა შეფასდეს არა მხოლოდ ფინანსური დანახარჯებით, არამედ მიღწეული შედეგებითა და საზოგადოებრივი გავლენით.

საქართველოს საჯარო სექტორში მონიტორინგისა და შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარება განსაკუთრებით გააქტიურდა 2010 წლიდან, როდესაც დაიწყო PIFC

მოდელის დანერგვა. აღნიშნული რეფორმები მიზნად ისახავდა საჯარო ფინანსების მართვის მოდერნიზაციას, ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოებას და კონტროლის მექანიზმების გაძლიერებას. ჰარმონიზაციის ცენტრმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ამ პროცესში, როგორც მეთოდოლოგიური და კოორდინაციული ინსტიტუციური ბირთვი.

რეფორმების საწყის ეტაპზე იყო მნიშვნელოვანი გამოწვევები — შიდა აუდიტისა და ფინანსური კონტროლის ფუნქციების გაურკვევლობა, კვალიფიციური კადრების დეფიციტი, ერთიანი სტანდარტების არარსებობა და ინსტიტუციური სისუსტეები. თუმცა, ეტაპობრივად განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბდა შიდა ფინანსური კონტროლის ერთიანი სისტემა, დაინერგა რისკებზე დაფუძნებული აუდიტი და გაუმჯობესდა მონიტორინგის ინსტრუმენტები.

მონიტორინგის მექანიზმები საქართველოში მოიცავს როგორც შიდა, ისე გარე კონტროლის ინსტიტუტებს. ფინანსთა სამინისტრო პასუხისმგებელია ბიუჯეტის დაგეგმვასა და შესრულებაზე, ხოლო სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წარმოადგენს დამოუკიდებელ ორგანოს, რომელიც ამოწმებს ბიუჯეტის მიზნობრივ გამოყენებასა და კანონმდებლობასთან შესაბამისობას. გარდა ამისა, ფუნქციონირებს მუნიციპალური აუდიტის სამსახურები და პარლამენტის ზედამხედველობის მექანიზმები.

შიდა ფინანსური კონტროლი ხორციელდება თითოეული უწყების ფარგლებში და მოიცავს ხარჯვითი ოპერაციების წინასწარ კონტროლს, კონტრაქტების შეფასებასა და ფინანსური აღრიცხვის მონიტორინგს. ამ პროცესში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება ფინანსური მართვის საინფორმაციო სისტემას (FMIS), რომელიც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის შესრულების მონაცემების რეალურ დროში აღრიცხვას და ზრდის გამჭვირვალობას.

მონიტორინგის ეფექტიანობის შეფასება ეფუძნება როგორც რაოდენობრივ, ისე ხარისხობრივ ინდიკატორებს. მათ შორის მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებელი, გადახარჯვებისა და დანაზოგების დონე, აუდიტის რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი და პროგრამების შედეგიანობის ინდექსი. აღნიშნული ინდიკატორები ქმნის ანალიტიკურ ჩარჩოს, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია შეფასდეს როგორც საბიუჯეტო დისციპლინა, ასევე სახელმწიფო პროგრამების რეალური ეფექტიანობა.

პრაქტიკული ანალიზი აჩვენებს, რომ მონიტორინგის სისტემის მიუხედავად, საქართველოში კვლავ არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემები. მთავარი გამოწვევაა მონიტორინგის ფორმალური ხასიათი, როდესაც ყურადღება მახვილდება პროცედურულ შესაბამისობაზე და ნაკლებად — შედეგებზე. შედეგად, ხშირ შემთხვევაში ვერ ხდება პროგრამების ეფექტიანობის სიღრმისეული შეფასება.

გარდა ამისა, მონიტორინგის პროცესი ხშირად არის ex-post ხასიათის, რაც ნიშნავს, რომ კონტროლი ხორციელდება ფაქტების დადგომის შემდეგ და არ გამოიყენება საკმარისად რეალურ დროზე დაფუძნებული მექანიზმები. ეს ამცირებს პრობლემების დროული გამოვლენის შესაძლებლობას და ზრდის არაეფექტიანი ხარჯვის რისკს.

აუდიტის პრაქტიკული მაგალითები ნათლად ასახავს აღნიშნულ პრობლემებს. მაგალითად, ჯანდაცვის პროგრამებში დაფიქსირდა არამიზნობრივი ხარჯვის შემთხვევები, განათლების ინფრასტრუქტურულ პროექტებში — ვადების დარღვევა და ფინანსური ზიანი, ხოლო მუნიციპალურ დონეზე — არასაკმარისი დაგეგმვა და რესურსების გაყინვა. ეს ფაქტები მიუთითებს მონიტორინგისა და კონტროლის სისტემის გაძლიერების აუცილებლობაზე.

კიდევ ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს აუდიტის რეკომენდაციების არასრულყოფილი შესრულება. მიუხედავად იმისა, რომ აუდიტი რეგულარულად ავლენს ხარვეზებს და გასცემს რეკომენდაციებს, მათი რეალიზაცია პრაქტიკაში ხშირად შეფერხებულია, რაც ამცირებს მონიტორინგის სისტემის ეფექტიანობას.

საერთაშორისო შეფასებები (IMF, მსოფლიო ბანკი, OECD) მიუთითებს, რომ საქართველოში ფინანსური გამჭვირვალობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია, თუმცა საჭიროა შედეგზე ორიენტირებული მონიტორინგის გაძლიერება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროგრამების ეფექტიანობის შეფასება და საზოგადოებრივი ჩართულობის გაზრდა.

შედარებითი ანალიზი პოლონეთის გამოცდილებასთან აჩვენებს, რომ ორივე ქვეყანაში ფუნქციონირებს ძლიერი აუდიტის ინსტიტუტები, თუმცა გამოწვევად რჩება შიდა აუდიტის გადაყვანა მხოლოდ შესაბამისობის კონტროლიდან შედეგიანობაზე ორიენტირებულ ინსტრუმენტად.

სისტემური პრობლემები საქართველოში მოიცავს ინსტიტუციურ ფრაგმენტაციას, ადამიანური რესურსების შეზღუდულობას, მონაცემთა ხარისხის პრობლემებს და პოლიტიკური გავლენის რისკებს. აღნიშნული ფაქტორები ქმნის კომპლექსურ ბარიერს მონიტორინგის ეფექტიანობისთვის და საჭიროებს სისტემურ რეფორმებს.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ მიუხედავად მნიშვნელოვანი პროგრესისა, საბიუჯეტო ხარჯების მონიტორინგის სისტემა საქართველოში ჯერ კიდევ განვითარების ეტაპზე იმყოფება. მისი ეფექტიანობის გაზრდისთვის აუცილებელია შედეგზე ორიენტირებული მართვის გაძლიერება, რეალურ დროზე დაფუძნებული მონიტორინგის დანერგვა, აუდიტის რეკომენდაციების შესრულების გაუმჯობესება და ინსტიტუციური კოორდინაციის გაძლიერება.

მონიტორინგის სისტემის ხარისხობრივი ტრანსფორმაცია წარმოადგენს ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობას საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციისა და საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის ამაღლებისათვის.

საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია საჯარო ფინანსების მართვის ერთ-ერთ ცენტრალურ მიმართულებაა, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება როგორც ფისკალურ მდგრადობას, ისე ეკონომიკური განვითარების ხარისხს. თანამედროვე მმართველობის პირობებში სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს სტრატეგიულ მექანიზმს, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები.

საქართველოს ბიუჯეტის სტრუქტურული ანალიზი ცხადყოფს, რომ ხარჯვით ნაწილში დომინირებს მიმდინარე, განსაკუთრებით სოციალური ხარჯები, რაც გარკვეულწილად ქმნის სტრუქტურულ დისბალანსს კაპიტალურ ინვესტიციებთან მიმართებით. ბოლო წლების ტენდენციებით სოციალური ხარჯების წილი აღწევს დაახლოებით 55–58%-ს, ადმინისტრაციული ხარჯები იწიფებენ 12–14%-იან წილს, ხოლო კაპიტალური ინვესტიციები შედარებით დაბალ — დაახლოებით 8–12%-იან დონეზე რჩება. აღნიშნული მიუთითებს ბიუჯეტის მოხმარებაზე ორიენტირებულ მოდელზე, სადაც გრძელვადიანი განვითარების კომპონენტი შედარებით სუსტია.

სტრუქტურული ოპტიმიზაცია გულისხმობს რესურსების ისეთ გადანაწილებას, რომელიც უზრუნველყოფს ეკონომიკური ზრდის, პროდუქტიულობისა და საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ზრდას. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება კაპიტალური ხარჯების წილის ზრდას და ადმინისტრაციული ხარჯების რაციონალიზაციას. თეორიულად აღნიშნული მიდგომა ეფუძნება როგორც ფისკალური მდგრადობის კონცეფციას, ისე ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) პრინციპებს, რომლებიც ითხოვს შედეგზე ორიენტირებულ მართვას და რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

ოპტიმიზაციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს საბიუჯეტო ხარჯების ფუნქციური რესტრუქტურისაცია. ეს გულისხმობს არაეფექტიანი და დაბალი შედეგიანობის პროგრამების იდენტიფიცირებას და რესურსების გადამისამართებას ისეთ სექტორებზე, რომლებიც ქმნის გრძელვადიან ეკონომიკურ ეფექტს — როგორცაა ინფრასტრუქტურა, განათლება და ინოვაციები. აღნიშნული მიდგომა არ გულისხმობს ხარჯების ავტომატურ შემცირებას, არამედ მათი ხარისხობრივი გაუმჯობესების უზრუნველყოფას.

მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება პროგრამული ბიუჯეტირების რეალურ ტრანსფორმაციას. პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტირება ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ნაკლებად არის დაკავშირებული შედეგებთან. შესაბამისად, აუცილებელია მკაფიო და გაზომვადი ინდიკატორების დანერგვა, პროგრამების რეგულარული შეფასება და „ხარჯი-სარგებლის“ ანალიზის გამოყენება, რაც უზრუნველყოფს რესურსების უფრო ეფექტიან გამოყენებას.

ოპტიმიზაციის პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს შესრულებაზე დაფუძნებული დაფინანსების მოდელს. აღნიშნული მიდგომა გულისხმობს საბიუჯეტო ასიგნებების მიზმას მიღწეულ შედეგებზე, რაც ზრდის უწყებებს შორის კონკურენციას, ანგარიშვალდებულებას და ეფექტიანობას.

აუდიტის როლი ამ პროცესში კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. ტრადიციული ფინანსური აუდიტიდან შესრულების აუდიტზე გადასვლა საშუალებას იძლევა შეფასდეს არა მხოლოდ ხარჯების კანონიერება, არამედ მათი ეკონომიურობა, ეფექტიანობა და შედეგიანობა (3E პრინციპი). აუდიტის რეკომენდაციების ინტეგრაცია ბიუჯეტირების მომდევნო ციკლში წარმოადგენს ოპტიმიზაციის ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობას.

საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციის ერთ-ერთ ინოვაციურ მიმართულებად შეიძლება ჩაითვალოს რისკზე დაფუძნებული აუდიტის მოდელი, რომლის მიხედვითაც აუდიტის პრიორიტეტები განისაზღვრება სამი ძირითადი კრიტერიუმით: მაღალი ფისკალური მოცულობა, დაბალი შედეგიანობა და კორუფციული ან მმართველობითი რისკის მაღალი დონე. აღნიშნული მოდელი უზრუნველყოფს აუდიტის რესურსების მიზნობრივ გამოყენებას და ზრდის კონტროლის ეფექტიანობას.

ოპტიმიზაციის მნიშვნელოვანი მიმართულებაა ასევე ხარჯების სტრუქტურული რეფორმა, რომელიც მოიცავს ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებას, დუბლირებული ფუნქციების აღმოფხვრას და ციფრული მართვის სისტემების დანერგვას. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს სუბსიდიებისა და სოციალური ტრანსფერების მიზნობრიობის გაუმჯობესებას, რადგან მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი არ ქმნის გრძელვადიან ეკონომიკურ ეფექტს.

საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს (MTEF) გაძლიერება წარმოადგენს ოპტიმიზაციის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს. სტრატეგიული დაგეგმვის გარეშე შეუძლებელია რესურსების ეფექტიანი განაწილება, ამიტომ აუცილებელია ფისკალური რისკების ანალიზის ინტეგრაცია და ბიუჯეტისა და ვალის მართვის კოორდინაცია.

ციფრული ტრანსფორმაცია და მონაცემებზე დაფუძნებული მართვა ასევე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ოპტიმიზაციის პროცესში. თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება, როგორიცაა ელექტრონული ბიუჯეტირება და მონაცემთა ანალიტიკა, ზრდის გამჭვირვალობას, ამცირებს კორუფციულ რისკებს და აუმჯობესებს გადაწყვეტილებების ხარისხს.

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ანალიზი აჩვენებს, რომ ოპტიმიზაციის პროცესის წარმატება დამოკიდებულია არა მხოლოდ სტრუქტურულ ცვლილებებზე, არამედ მმართველობითი მექანიზმების სრულყოფაზე. მხოლოდ ხარჯების გადანაწილება ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიანობას, თუ ბიუჯეტირების პროცესი არ იქნება დაკავშირებული შედეგების შეფასებასთან და აუდიტის ინსტრუმენტებთან.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურისა და დანიშნულების ოპტიმიზაცია წარმოადგენს კომპლექსურ პროცესს, რომელიც მოიცავს

პრიორიტეტების სწორ განსაზღვრას, რესურსების შედეგზე ორიენტირებულ გადანაწილებას, აუდიტისა და მონიტორინგის ინტეგრაციას და ინსტიტუციური პასუხისმგებლობის გაძლიერებას. საქართველოს პირობებში ოპტიმიზაციის ძირითადი ვექტორი უნდა იყოს ადმინისტრაციული ხარჯების რაციონალიზაცია და კაპიტალური ინვესტიციების წილის ზრდა, რაც უზრუნველყოფს გრძელვადიან ეკონომიკურ განვითარებას და ფისკალურ მდგრადობას.

პროგრამული ბიუჯეტირების თანახმად, თითოეულ საბიუჯეტო პროგრამას უნდა გააჩნდეს მკაფიო მიზნები, შედეგების ინდიკატორები და შეფასების მექანიზმები. თუმცა არსებული პრაქტიკა მიუთითებს, რომ პროგრამების მნიშვნელოვანი ნაწილი კვლავ ფუნქციონირებს ფორმალური ლოგიკით — ინდიკატორები არ ასახავს რეალურ შედეგებს, მონიტორინგი არ არის სისტემური და უკუკავშირის მექანიზმები სუსტია. შედეგად, ბიუჯეტირება ხშირად რჩება ადმინისტრაციულ პროცესად და ვერ ასრულებს სტრატეგიული მართვის ფუნქციას.

განსაკუთრებული ყურადღება საჭიროებს მიზნობრივი სახელმწიფო ფონდების მართვა, რომლებიც ქმნიან საბიუჯეტო სისტემის პარალელურ ფინანსურ ნაკადებს. აღნიშნული მოდელი ზრდის გამჭვირვალობისა და კონტროლის რისკებს, რადგან ექსტრაბიუჯეტური ოპერაციები ხშირად არ არის სრულად ინტეგრირებული საერთო საბიუჯეტო სისტემაში. შესაბამისად, აუცილებელია ერთიანი საბიუჯეტო სივრცის პრინციპის გაძლიერება, რაც გულისხმობს ფინანსური ანგარიშგების ჰარმონიზაციას, ფისკალური რისკების ინტეგრირებულ ანალიზს და სისტემურ აუდიტს.

პროგრამული ბიუჯეტირების სრულყოფის წყარო შედეგებზე დაფუძნებული დაგეგმვის რეალური დანერგვაა. კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ საქართველოში ინდიკატორების მნიშვნელოვანი ნაწილი აღწერითია და არ ასახავს პროგრამების სოციალურ-ეკონომიკურ გავლენას. შესაბამისად, აუცილებელია outcome და impact ინდიკატორების პრიორიტეტიზაცია, მათი კავშირი ეროვნულ სტრატეგიულ მიზნებთან და პერიოდული გადახედვა აუდიტის რეკომენდაციების საფუძველზე.

მნიშვნელოვანი გამოწვევაა პროგრამული ბიუჯეტირების არასაკმარისი კავშირი საშუალოვადიან ფინანსურ ჩარჩოსთან. ხშირ შემთხვევაში პროგრამები ინერციულად

გრძელდება წინა წლების ლოგიკით, რაც ზღუდავს რესურსების ეფექტიან გადანაწილებას. ამ პრობლემის გადასაჭრელად საჭიროა პროგრამების რეგულარული შეფასება, მათი გაგრძელების ან შეწყვეტის გადაწყვეტილებების მიღება რეალური შედეგების საფუძველზე და რესურსების გადამისამართება მაღალი ეფექტიანობის მქონე მიმართულებებზე.

აუდიტის ინსტიტუტის როლი პროგრამული ბიუჯეტირების სისტემაში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. შესრულების აუდიტის ინტეგრაცია საბიუჯეტო ციკლში ქმნის ე.წ. დახურული ციკლის მართვის მოდელს (closed-loop governance), სადაც დაგეგმვა, შესრულება, შეფასება და კორექტირება ერთიან პროცესად ყალიბდება. აღნიშნული მიდგომა უზრუნველყოფს მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილებებს და ამცირებს სისტემური შეცდომების განმეორების რისკს.

კვლევის ფარგლებში შემუშავებულია საბიუჯეტო ხარჯების მართვის რისკზე დაფუძნებული ალგორითმი, რომელიც წარმოადგენს ნაშრომის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრაქტიკულ შედეგს. აღნიშნული მოდელი ეფუძნება ოთხ ძირითად კრიტერიუმს:

- ფისკალური მოცულობა (F);
- შედეგიანობა (E);
- მმართველობითი ან კორუფციული რისკი (R);
- წინა აუდიტის შედეგები (A).

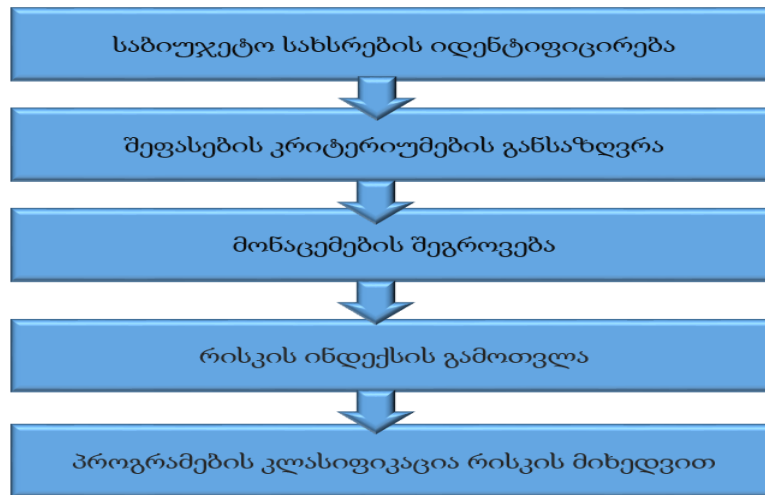
მესამე ეტაპზე შესაძლებელი იქნება რისკის ინდექსის გამოთვლა

შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ინტეგრირებული რისკის ინდექსი:

- $RI = (F \times 0.35) + (E \times 0.25) + (R \times 0.25) + (A \times 0.15)$
- სადაც:
- • RI – ხარჯის რისკის საერთო ინდექსი
- • F – ფისკალური მოცულობის მაჩვენებელი
- • E – შედეგიანობის მაჩვენებელი
- • R – კორუფციული/მმართველობითი რისკი
- • A – წინა აუდიტის შეფასება

ალგორითმის სქემა შეიძლება წარმოდგენილი იქნას ამ სახით:

სქემა 2. საბიუჯეტო ხარჯების მართვის რისკზე დაფუძნებული ალგორითმი



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ.

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

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

აღნიშნული კრიტერიუმების საფუძველზე გამოითვლება ინტეგრირებული რისკის ინდექსი (RI), რომელიც საშუალებას იძლევა საბიუჯეტო პროგრამები დაიყოს დაბალი, საშუალო და მაღალი რისკის კატეგორიებად. მაღალი რისკის პროგრამები ექვემდებარება პრიორიტეტულ აუდიტს, საშუალო — გაძლიერებულ მონიტორინგს, ხოლო დაბალი — სტანდარტულ კონტროლს.

ამ ალგორითმის პრაქტიკული გამოყენება უზრუნველყოფს აუდიტის რესურსების ოპტიმალურ განაწილებას, მაღალი რისკის პროგრამების დროულ იდენტიფიცირებას და საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიან კონტროლს. შედეგად, ბიუჯეტირება გადადის ინერციული მოდელიდან რისკზე და შედეგზე დაფუძნებულ მმართველობით სისტემაზე.

საერთაშორისო გამოცდილება, განსაკუთრებით ესტონეთის, პოლონეთისა და ლიეტუვის მაგალითებზე, აჩვენებს, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების ეფექტიანობა პირდაპირ არის დაკავშირებული ციფრული სისტემების გამოყენებასთან, აუდიტის

რეკომენდაციების სავალდებულო შესრულებასთან და შედეგებზე დაფუძნებულ დაფინანსებასთან. საქართველოს შემთხვევაში აღნიშნული კომპონენტები ნაწილობრივ დანერგილია, თუმცა მათი ინტეგრაცია და პრაქტიკული გამოყენება ჯერ კიდევ შეზღუდულია.

პროგრამული ბიუჯეტირების ეფექტიანობის გაზრდისთვის აუცილებელია ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება და პროფესიული კაპიტალის გაძლიერება. საჯარო სექტორში საჭიროა ანალიტიკური უნარების განვითარება, მონაცემთა გამოყენების კულტურის დანერგვა და მმართველობითი გადაწყვეტილებების ხარისხის გაუმჯობესება. ასევე მნიშვნელოვანია მმართველობითი კულტურის ტრანსფორმაცია, რომლის ფარგლებში ბიუჯეტი უნდა აღიქმებოდეს არა როგორც ხარჯვის დოკუმენტი, არამედ როგორც პოლიტიკის შედეგების მართვის ინსტრუმენტი. აღნიშნული ცვლილება ზრდის ანგარიშვალდებულებას, გამჭვირვალობას და საზოგადოებრივ ნდობას.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების და მიზნობრივი სახელმწიფო ფონდების მართვის სრულყოფა წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემური ტრანსფორმაციის პროცესს. აღნიშნული ტრანსფორმაცია ეფუძნება შედეგზე ორიენტირებულ დაგეგმვას, რისკზე დაფუძნებულ კონტროლსა და აუდიტს, ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარებას და მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილებების მიღებას.

საქართველოს პირობებში ამ მიმართულებების თანმიმდევრული განხორციელება უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სისტემის გარდაქმნას უფრო ეფექტიან, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებულ მმართველობით მოდელად, რაც საბოლოოდ დადებით გავლენას მოახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებასა და საჯარო სერვისების ხარისხზე.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრა წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან და კომპლექსურ მიმართულებას, რომელიც მოიცავს როგორც ფინანსურ, ისე სოციალურ, ინსტიტუციურ და ფისკალურ ასპექტებს. თანამედროვე პირობებში ბიუჯეტის შეფასება აღარ შემოიფარგლება მხოლოდ ხარჯვის კანონიერებისა და ფორმალური შესრულების დადგენით, არამედ მოითხოვს იმ შეფასებას, თუ რამდენად ქმნის ბიუჯეტი რეალურ საზოგადოებრივ ღირებულებას.

ეფექტიანობის შეფასების თეორიულ საფუძველს წარმოადგენს 3E მოდელი — ეკონომიურობა, ეფექტიანობა და შედეგიანობა. ეკონომიურობა გულისხმობს რესურსების ოპტიმალურ ფასად გამოყენებას, ეფექტიანობა — მიღწეული შედეგების თანაფარდობას გამოყენებულ რესურსებთან, ხოლო შედეგიანობა — სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნების მიღწევის ხარისხს და მის სოციალურ-ეკონომიკურ გავლენას. თანამედროვე მიდგომებში აღნიშნულ მოდელს ემატება სოციალური უკუგების, გავლენის ანალიზისა და ფისკალური მდგრადობის კომპონენტები, რაც შეფასებას უფრო კომპლექსურ და მრავალგანზომილებიან ხასიათს აძლევს.

კვლევის მესამე თავში შეფასებულია საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრის კრიტერიუმები და განხილულია საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის გაუმჯობესების შესაძლებლობები. ანალიზმა აჩვენა, რომ საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობა უნდა შეფასდეს არა მხოლოდ ფინანსური შესრულების, არამედ შედეგიანობის, ეკონომიურობისა და ინსტიტუციური ხარისხის მიხედვით.

ნაშრომში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა **3E მოდელს (Economy, Efficiency, Effectiveness)**, რომელიც საბიუჯეტო რესურსების შეფასების ძირითად ჩარჩოს წარმოადგენს. ასევე შემუშავებულია საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის შეფასების ინტეგრირებული მიდგომა, რომელიც აერთიანებს პროგრამულ ბიუჯეტირებას, მონიტორინგს, აუდიტს, რისკზე დაფუძნებულ კონტროლსა და საშუალოვადიან დაგეგმვას.

კვლევის ფარგლებში შემოთავაზებულია საბიუჯეტო მართვის პრაქტიკული ალგორითმი, რომელიც ეფუძნება შემდეგ ციკლს: **პრიორიტეტების განსაზღვრა → პროგრამების დაგეგმვა → მონიტორინგი → რისკის შეფასება → აუდიტი → გაუმჯობესება**. აღნიშნული მოდელი უზრუნველყოფს ბიუჯეტირების პროცესის შედეგზე ორიენტირებულ მმართველობით სისტემად გარდაქმნას.

დასკვნები და რეკომენდაციები

1. პროგრამული ბიუჯეტის უკეთ მართვისა და გამჭვირვალობის ზრდისთვის მასშტაბურად უნდა იქნას გამოიყენებული სამოქალაქო ჩართულობა.

2. თანამედროვე საჯარო ფინანსების მართვა გადადის ფორმალური ბიუჯეტირების სისტემიდან შედეგებზე, რისკებზე და მონაცემებზე დაფუძნებულ მოდელზე. საქართველოსა და პოლონეთის, შვედეთის, ესტონეთის გამოცდილებისა და პრაქტიკის შედარება აჩვენებს, რომ მიუხედავად ინსტიტუციური ჩარჩოების მსგავსებისა, პრაქტიკული განხორციელება კვლავ რჩება მთავარ გამოწვევად, განსაკუთრებით შიდა კონტროლის, შესრულებითი აუდიტისა და შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მიმართულებით.
3. რამდენადაც სახელმწიფომ ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაცია უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემურობასა და გამჭვირვალობას, ამდენად საწიროდ ვთვლით მისი გამოყენებით ხდებოდეს საბიუჯეტო რესურსების განაწილების ანალიზი, ფინანსური დისციპლინის კონტროლი და სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება.
4. შიდა აუდიტორის საქმიანობა პირველ რიგში უნდა ეფუძნებოდეს ობიექტურობას, დამოუკიდებლობასა და რისკებზე დაფუძნებულ მიდგომას. აუდიტორული საქმიანობისას მთავარი მიზანი უნდა იყოს არა მხოლოდ ხარვეზების გამოვლენა, არამედ პროცესების გაუმჯობესების შესაძლებლობების იდენტიფიცირება, რეკომენდაციების შემუშავება და უწყების მენეჯმენტისთვის სამოქმედო მიმართულებების განსაზღვრის მხარდაჭერა. გაცემული რეკომენდაციები შესრულებადი უნდა იყოს აუდიტის ობიექტის მიერ.
5. აუცილებელია რისკებზე დაფუძნებული (რისკზე ორიენტირებული აუდიტი) სწარფი დანერგვა, ყველა უწყების დონეზე, რადგან ბევრი უწყება ჯერ კიდევ ვერ ახერხებს რისკების სწორად იდენტიფიცირებას და შეფასებას, რის გამოც აუდიტის გეგმები ყოველთვის არ ასახავს რეალურ პრიორიტეტებს.
6. გამოწვევად რჩება ინფორმაციული სისტემების არასაკმარისი განვითარება, IT აუდიტის შესაძლებლობების უფრო ეფექტურად გამოყენება, აუდიტორული პროცესების ავტომატიზაციის დაბალი დონე, მონაცემების ხარისხის პრობლემა და ანგარიშგების არათანაბარი სტანდარტები.
7. უნდა შეიცვალოს მიდგომა აუდიტის მიმართ. აუდიტის ობიექტისთვის ის უნდა აალიქმებოდეს არა სადამჯელო ღონისძიებად, არამედ ხარვეზების გამოვლენისა და აღმოფხვრის რეალურ საშუალებად.

8. პროგრამული ბიუჯეტის ეფექტიანად ფუნქციონირებას წინ უნდა უძღვოდეს შესაბამისი კადრების მომზადება და ანალიტიკური რესურსების გაძლიერება სამინისტროებში. დღეს, სამწუხაროდ, ბევრ უწყებაში არ არსებობს საკმარისი საკვალიფიკაციო ბაზა პროგრამების მიზნობრივად დასაგეგმად.
9. უნდა მოხდეს შესრულების აუდიტის ინტეგრაცია საბიუჯეტო ციკლში, რამდენადაც პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
10. ახალი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა (2025–2028) იმას ნიშნავს, რომ რეფორმა არ არის მარტივი „დაწყებული და დასრულებული პროცესი“, არამედ ყოველი რეფორმა ყოველდღიურ ინსტიტუციურ კონტექსტში გაგრძელდება და გაღრმავდება. სერტიფიკაციის პროგრამა და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობა უწყობს შიდა აუდიტორთა პროფესიულ ზრდასა და სტრუქტურული სისტემის გამყარებას. ამავე დროს, შესვლისა და იმპლემენტაციის სირთულეები – როგორცაა რესურსების არათანაბარი განაწილება, საკონსულტაციო და მენეჯერული შეგრძნება — კიდევ დარჩენილი რჩება და საჭიროებს სისტემურ ყურადღებას.
11. საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის განსაზღვრა უნდა ეფუძნებოდეს ინტეგრირებულ და მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ კრიტერიუმებს, რომლებიც აერთიანებს ფინანსურ, შედეგობრივ, ინსტიტუციურ და ფისკალურ კომპონენტებს.
12. მნიშვნელოვანია შესრულებაზე დაფუძნებული დაფინანსების მოდელის გაძლიერება, პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებების განაწილება უნდა დაეფუძნოს, წინა წლის შესრულების შეფასებას, ინდიკატორების მიღწევის ხარისხს, აუდიტის დასკვნებს. აქედან გამომდინარე ვთვლით, რომ აუცილებელია დაფინანსების „კორექტირების კოეფიციენტის“ შემოღება, რომელიც უკავშირდება შესრულების დონეს.
13. უნდა მოხდეს შესრულების აუდიტის ინტეგრაცია საბიუჯეტო ციკლში პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია შესრულების აუდიტი, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
14. დასრულების ეტაპი, მაგრამ არა დასრულებული რეფორმა: ვფიქრობ, PIFC სისტემა ახლა იმყოფება ტრანზიციისა — არსებული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა აჩვენებს

სისტემურ ხედვას და მთელმასშტაბიან გაძლიერებას, მაგრამ არსებობს საჭიროება მტკიცე იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის გაღრმავებისთვის.

15. პროფესიონალიზაციის გაგრძელება: მნიშვნელოვანია სერტიფიკაციის პროგრამების გაფართოება, კვალიფიკაციის მხარდაჭერა და აუდიტორთა მუდმივი განამარადისება — განსაკუთრებით ისეთი მიმართულებები, როგორიცაა ეფექტიანობის აუდიტი და IT აუდიტი.

16. მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერება: რეკომენდაციას ვუწევ დამატებით მორევობების (feedback) და აფუზირებელი შეფასების მექანიზმების დამყარებას — არა მხოლოდ აუდიტორებმა განსაზღვრონ რისკები, არამედ მენეჯმენტმა და უწყებებმა აქტიურად აითვისონ და მოარგონ რეკომენდაციები.

17. ტექნოლოგიური ინოვაციები: ელექტრონული სისტემების უფრო სწრაფი და ყოვლისმომცველი დანერგვა — მონაცემთა ცენტრების გაძლიერება, დიგიტალიზაციის გაგრძელება და ანგარიშგების ავტომატიზაცია — შეიძლება მნიშვნელოვანი ბერკეტი გახდეს სისტემის ეფექტიანობისთვის.

18. თანამშრომლობის გაღრმავება: ჰარმონიზაციის ცენტრი და მთავრობა უნდა გააგრძელონ თანამშრომლობა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან (მაგალითად OECD, SIGMA) და საერთაშორისო დონორებთან, რათა დონორის მხარდაჭერა იქნას გამოყენებული არა მხოლოდ პოლიტიკის დასაწყისში, არამედ მდგრად განვითარების ფაზაზეც.

19. ვთვლით, რომ ჩვენს მიერ შექმნილი და შემოგთავაზოთ საბიუჯეტო ხარჯების მართვის რისკზე დაფუძნებული ალგორითმის პრაქტიკაში დანერგვა მნიშვნელოვან წვლილის შეიტანს საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების, მართვისა და კონტოლის საქმეში.

20. სახელმწიფომ უნდა იმუშაოს არა მხოლოდ აუდიტის მიმართულებით სპეციალისტთა მომზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებაზე, არამედ საზოგადოებაში მათი ნდობის ამაღლებაზე.

21. ეფექტიანობის ზრდა პირდაპირ არის დაკავშირებული ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარებასთან, მონაცემთა ხარისხთან და მმართველობითი კულტურის ტრანსფორმაციასთან. ბიუჯეტი უნდა აღიქმებოდეს არა მხოლოდ ფინანსურ დოკუმენტად, არამედ საჯარო პოლიტიკის განხორციელების სტრატეგიულ ინსტრუმენტად.

22. თუ არ დაჩქარდება აუდიტორთა მომზადება (კადრების რაოდენობის გაზრდის მიზნით), არსებული კადრების გადამზადების საკითხიც აქტუალურია. უნდა გიზარდოს აუდიტორთა უფლებები გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ნაწილში.

23. ზემოაღნიშნული ანალიზის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმალური განსაზღვრა და ეფექტიანი გამოყენება წარმოადგენს კომპლექსურ მმართველობით პროცესს, რომელიც მოითხოვს როგორც ინსტიტუციური, ისე მეთოდოლოგიური მიდგომების თანმიმდევრულ განვითარებას.

24. აუდიტის შედეგების ინტეგრაცია ბიუჯეტირების პროცესში უზრუნველყოფს მმართველობითი უკუკავშირის ეფექტიან მექანიზმს. ეს მნიშვნელოვნად გაზრდის პროგრამების ხარისხს, რადგან გადაწყვეტილებები დაეფუძნება არა მხოლოდ გეგმებს, არამედ რეალურ შეფასებებს. შედეგად, გაიზრდება ხარჯების ეფექტიანობა, შემცირდება სისტემური ხარვეზები და გაძლიერდება ინსტიტუციური პასუხისმგებლობა.

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

სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი დებულებები ასახულია ჩვენ მიერ გამოქვეყნებულ ნაშრომებში, მათ შორის:

- **მჭავანაძე ა.** საჯარო ფინანსების მართვისა და კონტროლის თავისებურებები საქართველოში. *აბრეშუმის გზის XIV საერთაშორისო კონფერენციის „გლობალიზაცია: ტენდენციები და პერსპექტივები“ შრომები* (გვ. 149–156). შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტი, 2019.
- **მჭავანაძე ა.** საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლება, მართვა და კონტროლი. *ხელისუფლება და საზოგადოება*, 2(66), 65–75.

- მჭავანაძე ა. საქართველოში შიდა ფინანსური კონტროლის დანერგვა და განხორციელება. *ინოვაციური ეკონომიკა და მენეჯმენტი*, 10(2), 231–239, 2023.
<https://doi.org/10.46361/2449-2604.10.2.2023.231-239>
- Mzhavanadze A., et al. Institutional Economic and Budgetary Mechanisms for Implementing Public-Private Partnerships. *European Journal of Sustainable Development* (2026), 15, 2, 467–481 ISSN: 2239-5938, Doi: 10.14207/ejsd.2026.v15n2p467

Batumi Shota Rustaveli State University

Faculty of Economics and Business

Department of Business Administration, Management and Marketing



Aleksandre Mzhavanadze

Opportunities for Enhancing the Efficiency, Management, and Control Mechanisms of Budget
Expenditures

**Abstract of the dissertation submitted for the academic degree of Doctor of Business
Administration**

Batumi – 2026

The dissertation was completed at the Department of Business Administration, Management and Marketing, Faculty of Economics and Business, Batumi Shota Rustaveli State University.

Scientific Supervisor:

Ia Meskhidze

Doctor of Economic Sciences,
Associate Professor,
Batumi Shota Rustaveli State University

Foreign Reviewer:

Nadiia Davydenko

Doctor of Economics, Professor,
Academician of the Academy of Economic Sciences of Ukraine,
Dean of the Faculty of Finance and Digital Technologies

Reviewers:

Besik Bauchadze

Doctor of Business Administration,
Associate Professor,
Batumi Shota Rustaveli State University

Irina Vashakmadze

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Batumi Shota Rustaveli State University

Ekaterine Bakhtadze

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Batumi Shota Rustaveli State University

The dissertation defense will be held on July 17, 2026, at **12:00** p.m. at the meeting of the Dissertation Committee established by the Dissertation Council of the Faculty of Economics and Business of Batumi Shota Rustaveli State University.

Address:

35 Ninoshvili Street / 32 Rustaveli Street, Batumi, Georgia, Auditorium **No. ____**

The dissertation is available for review at the **Ilia Chavchavadze Library of Batumi Shota Rustaveli State University** and on the university website: www.bsu.edu.ge

Secretary of the Dissertation Council:

Leila Tsetskhladze

Doctor of Business and Management,
Associate Professor,
Batumi Shota Rustaveli State University

General Characteristics of the Dissertation

Relevance of the Research Topic

In the contemporary economic system, the efficiency of public financial management constitutes one of the fundamental prerequisites for a country's sustainable development. Within the framework of the Association Agreement with the European Union, Georgia has undertaken the obligation to progressively implement modern standards of public financial management and align its fiscal governance framework with European principles and best practices.

The efficiency of budget expenditures significantly increases when the budgeting process is grounded in clearly defined fiscal rules, results-oriented management, and institutional independence. Under such conditions, public resources are allocated more rationally, fiscal discipline is strengthened, and the effectiveness of government policies is enhanced, thereby contributing to long-term economic stability and sustainable socio-economic development.

The reports of the State Audit Office of Georgia, together with practical experience, demonstrate that despite certain progress achieved in recent years, a number of systemic challenges still persist in the management of budget expenditures. The incomplete execution of budget programs, inefficient allocation of resources, and delays in program implementation indicate that the underlying problem is often associated not with the scarcity of resources, but rather with the quality and effectiveness of their management. Budgetary institutions are characterized by specific risks, including the misallocation and inefficient use of resources, financial inefficiency, risks of corruption and fraud, as well as deficiencies in control mechanisms. These factors create substantial challenges that directly affect the country's economic growth and social welfare. Accordingly, the relevance of the research topic is determined not only by its practical necessity but also by its significant scientific importance. In the context of contemporary global economic transformations, the effectiveness of the public financial management system represents a fundamental prerequisite for macroeconomic stability and sustainable development. For Georgia, as a country actively progressing through the process of European integration, the obligations undertaken under

the Association Agreement with the European Union necessitate the gradual implementation of modern Public Financial Management (PFM) standards. This process implies ensuring the full alignment of budgeting practices with internationally recognized principles of transparency, accountability, and effective fiscal governance.

The efficiency coefficient of budget expenditure management is significantly dependent on clearly defined fiscal rules, results-oriented governance models, and institutional independence. However, an analysis of the reports of the State Audit Office of Georgia, together with practical experience, demonstrates that despite the progress achieved, a number of structural deficiencies continue to persist within the system. The incomplete execution of the budget, the suboptimal allocation of resources, and delays in the implementation of state programs indicate that the existing challenges are often associated not with the scarcity of financial resources, but rather with qualitative shortcomings in management practices and internal control mechanisms.

Specific risks inherent in budgetary institutions — including the misuse of public funds, financial inefficiency, and the potential risks of corrupt practices — have a direct impact on the country's economic growth and social welfare, thereby creating a strong necessity for the comprehensive optimization of the public financial management system. Consequently, the relevance of the present research topic is determined both by the practical necessity of state significance — namely, enhancing the efficiency of budget resource utilization — and by the need for its scientific examination within the context of contemporary economic challenges. **Research Aim and Objectives.** The primary objective of this research is to evaluate the efficiency of budget expenditure management in Georgia through a comprehensive analysis of the national budgetary system, identify existing dysfunctions, and determine strategic directions for the optimization of governance processes.

Within the framework of the stated objective, the dissertation is focused on developing theoretical and practical recommendations aimed at facilitating:

- the optimization of budget expenditures and the strengthening of fiscal discipline;
- the rational utilization of public financial resources and the enhancement of the efficiency coefficient of program budgeting;
- the promotion of macroeconomic stability and sustainable economic development

within the country.

Research Objectives

In order to achieve the stated research objective, the dissertation addresses the following key tasks:

1. Comparative International Analysis – to determine the extent of compliance of Georgia’s internal control and audit system with internationally recognized best practices, including the COSO framework and INTOSAI standards;
2. Identification of Key Challenges – to conduct a detailed examination of systemic obstacles and structural deficiencies existing within the process of budget expenditure management;
3. Methodological Assessment – to evaluate the effectiveness of the current program budgeting model and analyze the validity of results-oriented performance indicators;
4. Critical Assessment of Decision-Making Processes – to identify the underlying causes of ineffective governance decisions and assess their economic implications;
5. Development of Strategic Recommendations – to propose approaches for improving budget resource management and control mechanisms through the adaptation of relevant international experience and best practices.

Research Subject and Object

The subject of the research encompasses the methodological foundations for optimizing the rational and targeted utilization of budgetary funds, as well as the role of modern internal control and audit systems in ensuring the transparency and effectiveness of the budgetary process.

The object of the research is Georgia’s budgetary framework and fiscal policy, the practice of managing public financial resources, and the functional compliance of existing control mechanisms with international standards and best practices.

Research Methodology

The research is based on an integrated methodological approach, combining both theoretical and empirical analysis. The study employs comparative, statistical, documentary, and systemic analysis methods to ensure a comprehensive examination of the research problem.

A significant component of the research is the three-stage model developed by the author, which includes:

1. Structural optimization;
2. Improvement of governance mechanisms;
3. A system for evaluating effectiveness and performance.

Research Information Base. The informational basis of the research comprises analytical documents and databases; publications of Georgian and foreign scholars; legislative and regulatory acts; as well as examples of international and domestic best practices in the field of program budgeting.

Scientific Novelty of the Research. The scientific novelty of the dissertation lies in the development of an integrated, evidence- based methodological approach in the field of public financial management, which ensures the symbiosis of international standards with the national specificities of Georgia's budgetary system.

The principal scientific findings obtained within the framework of the research, which constitute its novelty, are formulated through the following key aspects:

- Transformation of the Governance Paradigm: For the first time, the optimization of budget expenditures is conceptualized not as an instrument of mechanical cost reduction, but as a systemic and algorithm-based governance cycle, encompassing the interconnected stages of planning, implementation, monitoring, evaluation, and corrective action.
- A Multidimensional Optimization Model: An innovative model of budget process management has been developed, integrating within a unified conceptual framework program budgeting, medium-term fiscal planning (MTBF), audit-oriented management, and risk-based internal control systems.
- Identification of Strategic Vectors: The research identifies priority vectors for enhancing

the efficiency coefficient of budget expenditures, thereby creating opportunities for the rationalization of financial resources while maintaining macroeconomic stability.

- development of an Adaptive Conceptual Framework: The dissertation introduces a methodology for the importation and transformation of international best practices, which implies not the direct replication of Western models, but rather their contextual adaptation to the specific characteristics of Georgia's economic environment and institutional framework.

Practical Significance of the Dissertation: The practical value of the dissertation is determined by the universality of the methodological model and optimization algorithm developed within the framework of the research, which enables their practical implementation at both the central government and local self-government levels.

The recommendations presented in this dissertation establish a solid foundation for the systemic improvement of the public financial management framework, contributing to enhanced efficiency, accountability, and results-oriented governance in the allocation and utilization of public financial resources.

The practical implementation of the proposed approach ensures:

- Rationalization of Fiscal Resources: the introduction of mechanisms for the targeted and economically justified allocation of budget appropriations, ensuring a more efficient distribution of public financial resources;
- Validity of Governance Decisions: the transition from intuitive management practices toward a performance-based and evidence-based decision-making model, enhancing the quality, objectivity, and effectiveness of managerial decisions;
- Institutional Transformation of Control Mechanisms: the shift of internal control systems from a predominantly formal character to a fully functional operational framework, thereby minimizing financial risks and improving institutional accountability;
- Enhancement of the Audit Cycle: the automated integration of the recommendations issued by the State Audit Office into governance processes, ensuring the timely prevention, identification, and elimination of deficiencies.

The conclusions and methodological instruments formulated in the dissertation are expected to support public institutions in enhancing the effectiveness of budgetary policy, strengthening fiscal discipline, and ultimately fostering the country's sustainable economic development.

Structure of the Dissertation. The dissertation consists of an introduction, three chapters, ten subchapters, conclusions, and recommendations. The study is supplemented by a list of references. In order to achieve the research objectives, address the research questions, present the obtained results, and formulate well-grounded conclusions and recommendations, the dissertation has been structured as follows:

Chapter 1. Evolution of Georgia's Budgetary System: International Experience.

- 1.1 Economic Foundations of the Budgetary System in Georgia.
- 1.2 International Experience in Budgetary Arrangements.
- 1.3 State Budget Expenditures in a Functional Perspective and Forms of Implementation.
- 1.4 Consolidated Public Financing and the Economic Foundations for Determining Budget Expenditures.

Chapter II. Specific Features and Strategies of Budget Expenditure Formation in Georgia.

- 2.1 Types, Classification, and Specific Features of Budget Expenditure Formation.
- 2.2 Budget Expenditure Priorities, Forms of Implementation, and Dynamics Across Key Sectors.
- 2.3 Mechanisms for Monitoring Budget Expenditures.

Chapter III. Opportunities for the Optimal Determination, Efficient Utilization, and Rational Management of Budget Expenditures in Georgia.

- 3.1 Opportunities for Optimizing the Structure and Allocation of Budget Expenditures.
- 3.2 Improvement of Budget Expenditure Management Mechanisms in Program Budgeting and Targeted State Funds.
- 3.3 Criteria for Determining the Effectiveness of Budget Expenditures, Conclusions, and Directions for Improvement.

Key Findings and Key Recommendations.

References / Bibliography.

Main Content of the Dissertation

The economic foundations of Georgia's budgetary system represent a set of principles and mechanisms that determine the formation, allocation, and utilization of public finances. The state budget constitutes the central component of the country's financial system, ensuring the implementation of economic, social, and political functions. Its effective management determines not only macroeconomic stability but also the level of public welfare and the prospects for long-term economic development.

The economic foundations of the budgetary system are based on several key components. First and foremost, this includes the mobilization of economic resources, which is primarily carried out through the taxation system. In Georgia, the principal sources of budget revenues are personal income tax, corporate profit tax, and value-added tax (VAT), which constitute the primary basis for the formation of public financial resources. At the same time, the effectiveness of tax administration is of critical importance, as it determines the stability and predictability of revenue generation.

Another essential component is the efficient allocation of resources. The state budget performs a redistributive function aimed at directing financial resources toward priority sectors such as healthcare, education, social protection, and infrastructure development. This function is particularly significant for developing economies, where the state plays an active role in regulating economic processes and ensuring public welfare.

A third essential element is the maintenance of economic stability. Fiscal policy serves as a key instrument for managing economic cycles and has the capacity both to stimulate economic growth and to mitigate the adverse effects of economic crises. In this context, the appropriate selection of fiscal policy instruments is of particular importance.

Expansionary fiscal policy is aimed at increasing economic activity and is characterized by higher government expenditures and tax reductions, whereas restrictive fiscal policy seeks to control inflationary pressures and prevent economic overheating. Under contemporary economic conditions, particular emphasis is placed on countercyclical fiscal policy, which

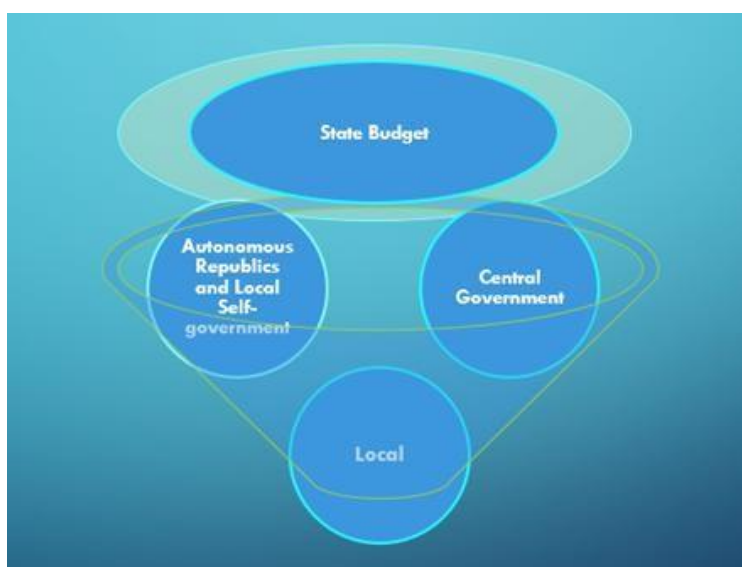
ensures a balance between economic stimulation and stabilization in accordance with the different phases of the economic cycle.

Another important component of the economic foundations of the budgetary system is the promotion of social equity. The state budget performs a redistributive function through which income inequality is reduced and social programs are financed. This function acquires particular significance in countries characterized by high levels of social inequality, where active state intervention is required to ensure social protection and inclusive socio-economic development.

Fiscal discipline constitutes one of the principal pillars of the budgetary system. It implies responsible financial management, encompassing the control of the budget deficit and public debt. Violations of fiscal discipline may lead to macroeconomic imbalances, increasing debt burdens, and the deterioration of financial stability. Consequently, modern budgetary systems are founded upon clearly defined fiscal rules and effective control mechanisms.

The budgetary system of Georgia represents the aggregate of budgetary relations regulated by legal acts, aimed at the mobilization and utilization of financial resources necessary for the fulfillment of the functions and responsibilities of the central government, autonomous republics, and local self-government bodies of Georgia (matsne.gov.ge, 2009).

Structure of the State Budget System



Scheme No. 1

Source: Compiled by the author based on the Law of Georgia on the Budgetary System and Budgetary Authorities.

The budgetary powers of the participants in Georgia's budgetary system are exercised in accordance with the Constitution of Georgia, the Organic Law of Georgia on Economic Freedom, the Constitutional Law of Georgia on

the Status of the Autonomous Republic of Adjara, the Organic Law of Georgia – Local Self-Government Code, the Organic Law of Georgia on the Approval of the Constitution of the Autonomous Republic of Adjara, the present Budget Code, the Law of the Autonomous Republic of Adjara on the Budgetary Process and Budgetary Powers, the legislation of Georgia concerning taxes and fees, other legislative and subordinate normative acts of Georgia, as well as legal acts adopted (issued) by the central government, autonomous republics, and local self-government authorities of Georgia (matsne.gov.ge, 2009).

The development of Georgia's budgetary system is closely linked to the country's process of economic transformation. Following the restoration of independence, Georgia transitioned from a centrally planned economy to a market-oriented economic system, a process accompanied by substantial economic and institutional challenges.

The period 1991–2003 represents a transitional stage during which the budgetary system was characterized by low fiscal revenues, high inflation, and substantial budget deficits. During this period, public financial management was carried out within a weak institutional framework, significantly constraining the efficiency and effectiveness of the budgetary system. During the subsequent phase, from 2004 to 2012, significant fiscal and economic reforms were implemented, contributing to the stabilization of the budgetary system. Tax administration improved considerably, budget transparency increased, and public revenues began to grow steadily. These developments created a solid foundation for economic growth and the attraction of foreign investment.

The period 2013–2019 was characterized by a stronger social orientation of fiscal policy and an increase in government expenditures. During this stage, social programs were expanded, funding for infrastructure projects increased, and the role of the state in the economy became more pronounced. Nevertheless, the growth in public expenditures also contributed, to a certain extent, to increasing pressure on the budget deficit.

During the period 2020–2022, the COVID-19 pandemic had a significant impact on Georgia's budgetary system. Economic activity and tax revenues declined, while government expenditures

increased simultaneously due to the necessity of supporting the population and stimulating economic activity. As a consequence, public debt increased and fiscal risks intensified.

In the post-pandemic period, from 2023 to the present, state budgetary policy has been primarily oriented toward macroeconomic stabilization and the strengthening of fiscal discipline. The government has sought to reduce the budget deficit, improve debt management, and maintain a stable pace of economic growth.

The analysis of the economic foundations of Georgia's budgetary system demonstrates that the country has achieved substantial progress in terms of institutional development, transparency, and public financial management. Nevertheless, despite the progress achieved, a number of challenges still remain, including the need for budget expenditure optimization, the more efficient allocation of resources, and the strengthening of results-oriented governance.

Ultimately, it can be concluded that Georgia's budgetary system represents a dynamic and evolving mechanism, the effectiveness of which depends not only on economic factors, but also on the quality of institutions and the effectiveness of governance decisions. The further improvement of these foundations is essential for ensuring the country's long-term economic development and fiscal sustainability.

In the process of enhancing the efficiency of budget expenditures, the analysis of international experience in budgetary arrangements acquires particular importance, as the practices of different countries enable the identification of effective governance models and help avoid systemic deficiencies that frequently characterize developing economies.

International experience demonstrates that the effectiveness of public financial management (PFM) depends not only on the volume of financial resources available, but also on the quality of the institutional framework, the rigor of fiscal rules, and the effectiveness of monitoring and control mechanisms.

In the member states of the European Union, public financial management is based on a clearly defined fiscal framework, the primary objectives of which include controlling the budget deficit, ensuring the stability of fiscal policy, and enhancing expenditure efficiency. These objectives are

achieved through a system of fiscal rules, which establish the quantitative parameters of budgetary policy, including threshold limits for public debt and budget deficits. Over the past two decades, the increasing number of fiscal rules across European Union countries indicates that fiscal discipline has become one of the principal instruments of public financial management, aimed at strengthening fiscal sustainability and macroeconomic stability.

An important component of the fiscal framework is the presence of independent fiscal institutions, which ensure budget monitoring, the preparation of macroeconomic forecasts, and the evaluation of fiscal policy. Their functional independence reduces the risks of political influence and enhances the objectivity of decision-making processes. Furthermore, these institutions play a significant role in ensuring long-term fiscal sustainability, as they oversee the consistency of government decisions with established fiscal objectives.

For the purposes of comparative analysis, the dissertation draws upon the experiences of several countries in order to identify best practices and assess their relevance and adaptability to the Georgian context.

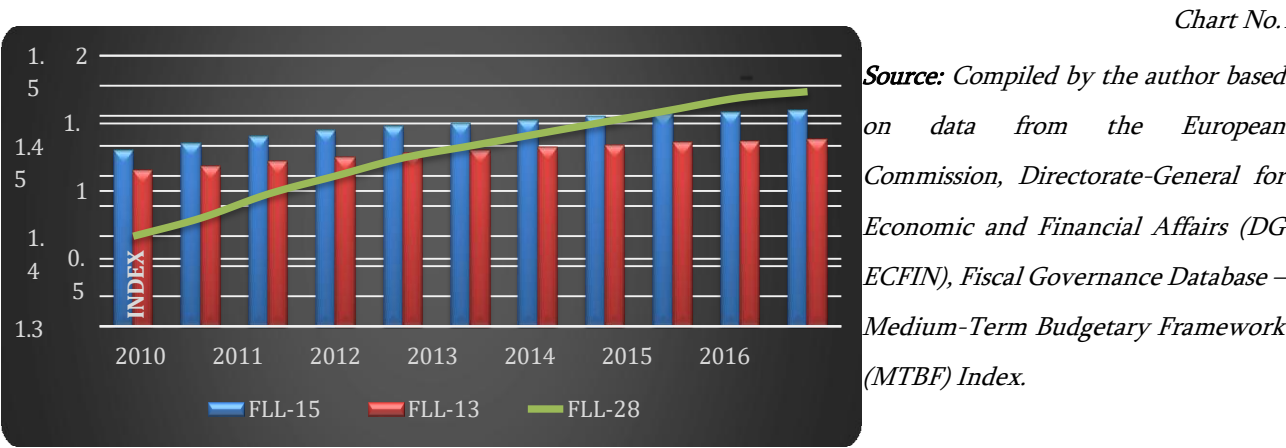
The selection of international experience is determined by the developmental objectives and institutional characteristics of Georgia's budgetary system. The experience of the European Union has been incorporated due to Georgia's obligations under the Association Agreement with the European Union, which require the gradual alignment of public financial management, fiscal transparency, and accountability systems with European standards and principles. The Swedish model was selected because of its successful practice of strong fiscal discipline, transparent budgeting, and results-oriented governance. The experience of Poland is particularly relevant to Georgia, as a post-socialist country that has successfully implemented budgetary and institutional reforms in the course of its integration with the European Union. The case of Estonia was examined due to its advanced practices in digital governance and electronic budgeting, while the experience of the United States was analyzed in the context of countercyclical fiscal policy management and macroeconomic stabilization mechanisms.

The application of these international experiences is aimed not at their direct replication, but rather at identifying opportunities for the contextual adaptation of best practices to Georgia’s institutional and economic specificities.

In European Union member states, particular importance is attached to the Medium-Term Budgetary Framework (MTBF), which ensures the strategic orientation of the budgeting process and the efficient allocation of resources over time. Within the MTBF framework, budget planning extends beyond the limits of a single fiscal year and generally covers a three- to four-year period, thereby creating opportunities for a more comprehensive assessment of the long-term effects of policy decisions. This approach enhances the predictability of fiscal policy and reduces the adverse impact of short-term decisions on economic stability.

The diagrams presented below illustrate the MTBF index indicators across European Union member states, reflecting the level of development and implementation of medium-term fiscal planning frameworks.

MTBF Index in the European Union (2010–2020)

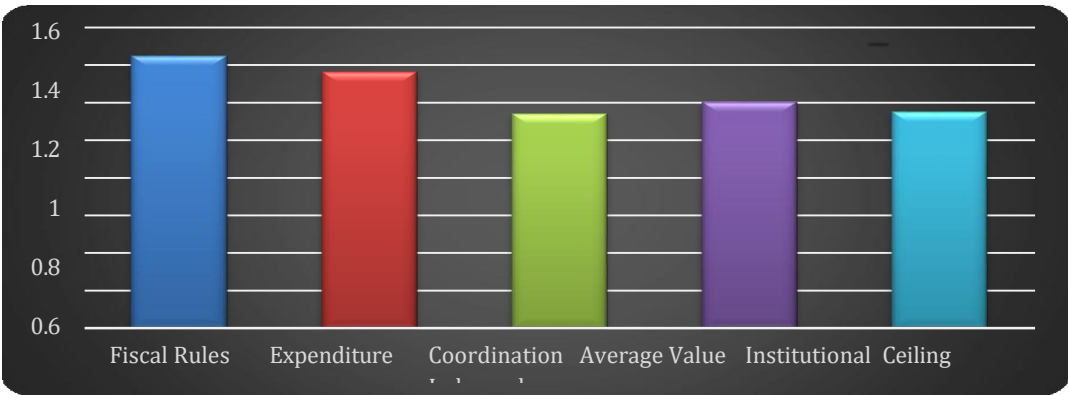


According to the diagram, a consistently increasing trend in the MTBF index can be clearly observed. Over time, the index provides more comprehensive information regarding both budgetary processes and medium-term planning, as well as the linkage between medium-term fiscal plans and the budgetary framework. This trend reflects the gradual strengthening of

strategic budgeting practices and the increasing institutionalization of medium-term fiscal planning within the European Union.

Average Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index in 2013 and 2014

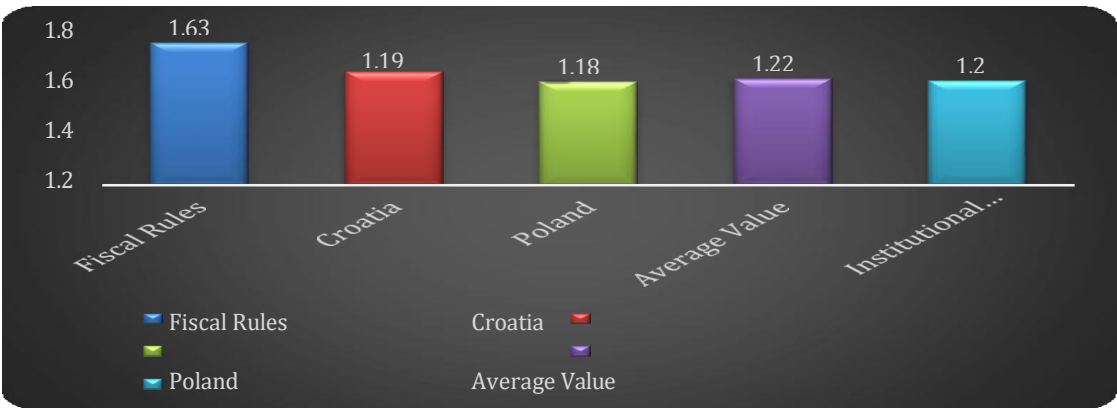
Chart No. 2



Source: Compiled by the author based on data from the European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), Fiscal

Average Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index (2015–201)

Chart No. 3



Source: Compiled by the author based on data from the European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), Fiscal Governance Database – Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) Index.

A comparative analysis of Charts 2 and 3 suggests that developed countries recognize the necessity of maintaining fiscal discipline in order to prevent long-term economic and fiscal imbalances. To avoid excessive public spending and ensure debt sustainability, the majority of countries have established an appropriate national legislative framework, which defines the boundaries of prudent fiscal policy implementation. These frameworks also include clearly articulated coordination mechanisms and monitoring instruments, ensuring the consistency and effectiveness of fiscal governance over time.

The Swedish fiscal model is distinguished by a high degree of transparency and strict fiscal rules. Sweden's experience demonstrates that a strong institutional framework, independent monitoring, and clearly defined budgetary targets ensure the long-term sustainability of fiscal policy. Within this model, a particularly important role is assigned to the Fiscal Policy Council, which evaluates government decisions and promotes accountability in the fiscal governance process.

At the same time, the experience of the United States presents a different perspective, in which fiscal policy is frequently employed as an instrument of economic stimulation. U.S. practice indicates that prolonged deficit-oriented policies contribute to the expansion of public debt and reduce fiscal flexibility. Although such an approach may stimulate economic activity in the short term, in the long run it may generate substantial risks to financial stability and fiscal sustainability.

The experience of Poland represents a particularly relevant example for Georgia, given the similarities in their post-socialist development trajectories. Poland has successfully implemented fiscal rules, including threshold limits on public debt and mechanisms for restricting expenditure growth. Another significant achievement is the development of program budgeting, which is based on results-oriented management and the use of performance indicators. This approach ensures a more targeted allocation of budgetary resources and reduces the risks associated with inefficient public spending.

International experience also highlights the importance of citizen engagement mechanisms, such as Participatory Budgeting, which is widely implemented across European countries. This model enhances the transparency of the budgeting process and promotes a more equitable and efficient allocation of public resources.

For Georgia, a particularly relevant example in this regard is the practice of the City of Zwoleń in Poland, whose experience has already been partially adapted and introduced within the Kobuleti Municipality.

The analysis of international experience demonstrates that an effective budgetary system is founded upon several key principles:

- Fiscal Discipline – ensures the stability and sustainability of the budgetary system;
- Institutional Independence – reduces the risks of political influence and strengthens the objectivity of decision-making processes;
- Medium-Term Planning – enhances the strategic orientation of budgeting and improves long-term fiscal predictability;
- Results-Oriented Management – ensures the efficient and effective utilization of public resources;
- Transparency – strengthens public trust and enhances accountability within the public financial management system.

Research demonstrates that the direct transplantation of foreign models is rarely effective. Instead, their successful implementation requires contextual adaptation, considering the country's economic, institutional, and administrative specificities. This is particularly important for Georgia, as the country remains in a process of institutional and economic development and therefore requires the gradual refinement of governance systems.

Ultimately, international experience constitutes an important foundation for the improvement of Georgia's budgetary system. However, its effective utilization is possible only if it is integrated

into national policy frameworks and governance practices, thereby ensuring the optimization of budget expenditures, the strengthening of financial stability, and the promotion of sustainable economic development.

The principal forms of implementing state expenditures include the financing of budgetary institutions, current (operational) expenditures, capital expenditures, transfers and subsidies, as well as public debt servicing. This classification reflects the functional and economic priorities of the state and provides a basis for assessing the directions and effectiveness of public resource allocation and utilization.

Current expenditures are primarily associated with the day-to-day functioning of state institutions and include employee compensation, as well as the procurement of goods and services. In contrast, capital expenditures are directed toward the implementation of infrastructure projects and the creation of fixed assets, which are directly linked to the long-term objectives of economic development. Transfers and subsidies ensure the financing of social and economic programs, while public debt servicing constitutes an essential element in fulfilling the state's fiscal obligations.

According to the functional classification, state budget expenditures are divided into major categories such as general public services, defense, public order and safety, economic affairs, environmental protection, housing and community amenities, healthcare, education, culture, and social protection.

This classification provides a basis for assessing the priorities assigned by the state in the process of allocating financial resources and enables a clearer understanding of the strategic orientation of public expenditure policy.

In the contemporary budgetary system, particular importance is attached to program budgeting, within which appropriations are allocated according to specific programs and subprograms. This approach ensures a direct linkage between the budget and clearly defined objectives and

outcomes, thereby enhancing the effectiveness of public financial management. A program budget includes not only information regarding the allocation of financial resources, but also details concerning expected outcomes and performance indicators, thereby establishing a foundation for results-oriented governance and performance-based management.

Despite the introduction of program budgeting, practical experience demonstrates that its effectiveness in Georgia remains relatively limited. One of the major challenges is that performance indicators frequently assume a predominantly formal character and fail to adequately reflect actual outcomes. Furthermore, the linkage between planned objectives and achieved results remains weak, thereby reducing the overall effectiveness of the budgeting process.

The analysis of the functional structure of Georgia's state budget expenditures for 2023–2024 demonstrates that the budget is primarily oriented toward the social sector, which accounts for approximately 27% of total expenditures and exhibits an increasing trend. This indicates the state's priority to maintain social stability and strengthen its redistributive function.

At the same time, however, this also implies that a substantial share of the budget is directed toward consumption-oriented expenditures, rather than being allocated to sectors that generate long-term economic growth and productive development.

The share of expenditures allocated to economic affairs remains relatively stable, accounting for approximately 14–15% of total budget expenditures, which indicates a certain level of investment directed toward development. However, the pace of growth remains insufficient to ensure the structural transformation of the economy.

The relatively modest increase in education expenditures likewise suggests that the development of human capital has not yet become one of the principal priorities of the budgetary system, which, in the long term, may adversely affect the country's economic competitiveness.

Particular attention should be paid to the declining trend in healthcare expenditures during the post-pandemic period, which may be partially explained by the normalization of the elevated spending associated with the COVID-19 crisis. However, at the same time, this trend may increase risks related to the long-term sustainability of the healthcare system.

Similarly, the reduction in expenditures allocated to environmental protection suggests that issues related to sustainable development have not yet been sufficiently integrated into the country's budgetary policy framework.

The analysis of the budget structure further demonstrates that the allocation of budget expenditures in Georgia remains predominantly oriented toward financing current needs, rather than ensuring long-term economic development. This creates a situation in which the budget is unable to fully perform its strategic governance function and instead remains primarily an administrative instrument.

In practice, a major challenge is the quality of budget execution. Significant discrepancies are frequently observed between planned and actual indicators, reflecting weaknesses in both the forecasting and planning processes. This issue becomes particularly problematic under conditions where the budgeting system is expected to be results-oriented and grounded in realistic macroeconomic projections.

The implementation of infrastructure projects also represents one of the weaker dimensions of the budgetary system. In numerous cases, projects are completed with significant delays or at excessive costs, which is largely associated with insufficient preliminary planning and weaknesses in project management and monitoring mechanisms. As a result, the efficiency of budget expenditures is reduced, while the risks of the irrational utilization of public resources increase.

Ultimately, it may be concluded that the functional structure of Georgia's state budget expenditures is characterized by relative stability; however, the existing allocation framework does not fully ensure the conditions necessary for long-term economic development.

Enhancing the effectiveness of the budget requires a more targeted allocation of resources, the further refinement of program budgeting, and the strengthening of results-oriented governance mechanisms.

In the contemporary system of public financial management, the role of audit has undergone a significant transformation. The traditional approach, primarily focused on verifying the accuracy and legality of financial reporting, has gradually evolved, and today audit is increasingly regarded as an instrument for assessing the efficiency, effectiveness, and economic soundness of the use of public resources. This transformation is directly linked to the demands imposed by modern systems of public governance, which require the transparent, results-oriented, and accountable utilization of public resources.

The modern concept of public audit is based on the principle that the assessment of public resources should be conducted not only in terms of financial accuracy, but also according to the results achieved and the value generated. In this context, particular importance is attached to the so-called 3E principle, which constitutes the theoretical and practical foundation of performance auditing.

The 3E principle encompasses three core components: Economy, Efficiency, and Effectiveness. These components are closely interrelated and collectively ensure a comprehensive assessment of the utilization of public resources.

Economy refers to the acquisition and use of resources at an optimal cost while maintaining the required level of quality. Within this principle, the primary objective is to ensure that public institutions avoid unnecessary expenditures and promote the rational use of financial resources.

Economy does not merely imply cost reduction; rather, it requires decision-making processes that ensure the best balance between cost and quality.

Efficiency determines the relationship between the resources utilized and the results achieved. It evaluates the extent to which available resources have been optimally transformed into specific outputs or services. The assessment of efficiency becomes particularly important under conditions of resource scarcity, where the maximization of outcomes from limited resources is essential.

Effectiveness, in turn, represents the highest level of the 3E principle, assessing the extent to which predefined objectives have been achieved and the impact of implemented programs on public welfare. This component is particularly significant because it establishes a direct linkage between budget expenditures and the strategic objectives of the state, thereby determining the actual impact of public policy.

In the case of Georgia, although the institutional framework for program budgeting and public auditing has already been established, the practical implementation of the 3E principle still remains a significant challenge. In many instances, primary attention is devoted to the financial execution of the budget, while the assessment of effectiveness remains insufficiently developed. This indicates that the budgetary system has not yet fully transitioned to a results- oriented governance model.

In practice, one of the major challenges lies in the weakness of performance indicators. Frequently, indicators fail to reflect actual outcomes and are limited primarily to quantitative measures, such as the amount of expenditure incurred or the number of activities implemented. Under such conditions, an objective assessment of effectiveness becomes difficult, thereby reducing the overall effectiveness of the audit process.

Another important challenge is the low level of implementation of audit recommendations. In many cases, identified deficiencies are not transformed into managerial decisions, resulting in the

recurrence of systemic shortcomings. Consequently, audit is unable to fully perform its intended function and often remains merely a formal control instrument.

The comprehensive application of the 3E principle becomes particularly important in the context of consolidated public financing, where the outcomes of state programs depend on the coordinated actions of multiple institutions. Under such conditions, a systemic evaluation approach is required, encompassing not only individual programs but also the interactions and interdependencies among them.

From a practical perspective, the application of the 3E principle may be illustrated through the example of infrastructure projects. The assessment of economy involves evaluating whether project costs correspond to prevailing market prices; efficiency refers to the timely implementation of the project and the optimal utilization of resources; while effectiveness assesses the project's contribution to economic development, for example through the enhancement of transport capacity or the strengthening of regional development.

Such a comprehensive evaluation framework ensures not only the control of financial resources but also the assessment of their actual impact and value creation, which constitutes one of the principal objectives of modern public financial management.

Ultimately, it may be concluded that audit and the 3E principle constitute fundamental instruments for assessing the quality of public financial management. Their effective application ensures the rational allocation of resources, promotes results-oriented governance, and enhances the overall effectiveness of public policy implementation.

For Georgia, the comprehensive implementation of this approach represents an important prerequisite for the modernization of the budgetary system and its alignment with international standards, ultimately contributing to sustainable economic development and the improvement of public welfare.

Budget expenditures constitute one of the most important components of the state budget, through which the state performs its economic, social, and institutional functions. They reflect the government's political priorities and serve as the financial mechanism through which societal needs are addressed, economic stability is ensured, and development processes are supported.

In the case of Georgia, the formation and management of budget expenditures are regulated by the existing legal framework and are based on both national and international standards. Therefore, the effective management of budget expenditures represents not only a financial responsibility, but also a strategic governance objective.

The classification of budget expenditures in Georgia is multidimensional and encompasses economic, functional, and programmatic perspectives. The economic classification reflects the nature of resources and includes current expenditures, capital expenditures, transfers, and public debt servicing.

Current expenditures are associated with the day-to-day functioning of state institutions and include employee compensation, administrative expenses, and operational costs. In contrast, capital expenditures are directed toward long-term investments, such as infrastructure development and technological modernization, which constitute an essential foundation for economic growth.

Transfers and subsidies perform both social and economic functions, ensuring support for various social groups and economic sectors. Public debt servicing, in turn, constitutes an essential component of fulfilling the state's fiscal obligations, directly influencing the country's financial stability and international credibility.

The functional classification is based on the internationally recognized Classification of the Functions of Government (COFOG) standard and ensures the categorization of budget expenditures into areas such as healthcare, education, economic affairs, social protection, and

other public functions. This approach enables the assessment of government policy priorities and facilitates comparative analysis of budgetary systems across different countries.

The programmatic classification represents one of the key directions of modern budgeting, according to which expenditures are grouped within the framework of programs and subprograms. Each program is accompanied by clearly defined objectives, expected outcomes, and performance indicators, thereby ensuring a direct linkage between the budget and specific results.

However, practical experience demonstrates that the full and effective functioning of program budgeting in Georgia still remains a significant challenge, as performance indicators frequently assume a predominantly formal character and often fail to adequately reflect actual outcomes and policy impacts.

The formation of budget expenditures is influenced by multiple factors, including the economic environment, state policy, legal framework, social needs, and demographic trends. Economic growth expands fiscal capacity, whereas economic crises increase the necessity for expenditure optimization. Social factors, particularly the support of vulnerable population groups, exert a significant influence on the structure of public expenditures.

Demographic changes, such as population ageing, contribute to rising social expenditures, while inflationary pressures increase the volume of current expenditures. External factors also play an important role, including international obligations and donor support, both of which may substantially affect budgetary priorities and fiscal decision-making.

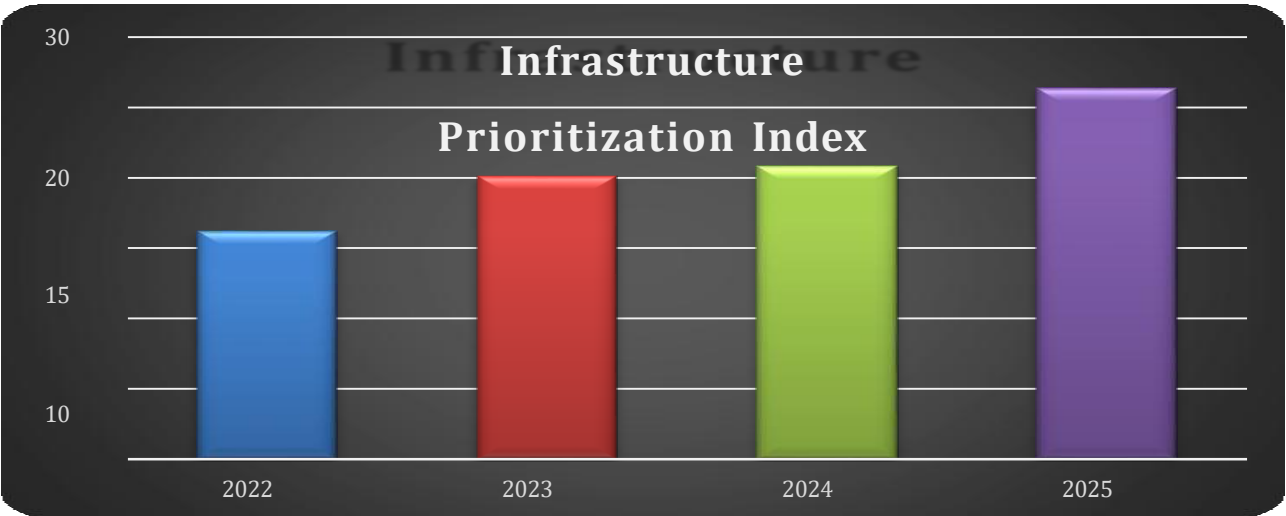
The practical analysis of Georgia's budget expenditures demonstrates that public spending has increased steadily in recent years, driven by both economic growth and the expansion of the state's functions and responsibilities. During the period 2022–2025, the increase in government expenditures has been largely conditioned by the expansion of infrastructure projects, the growth of financing for social programs, and ongoing inflationary processes.

Particular importance should be attributed to the increase in infrastructure expenditures, which constitute one of the principal drivers of economic development. At the same time, social expenditures continue to represent one of the largest components of the state budget, reflecting the government’s social orientation and redistributive priorities.

In the case of the City of Batumi, the analysis of budget expenditures at the municipal level demonstrates that the principal budgetary priorities are infrastructure, transportation, and social programs. This structure reflects the city’s economic and tourism-specific characteristics, where infrastructure investments serve as a key driver of urban and economic development.

This tendency indicates that Batumi’s budget is becoming increasingly infrastructure-oriented, reflecting the municipality’s strategic focus on urban expansion, service improvement, and the strengthening of economic and tourism potential.

Chart No. 4



Source: Compiled by the author based on data from the Batumi Municipality Budget Portal (2022–2025).
<https://batumi.gov.ge/budget>

According to the data presented in the chart, infrastructure expenditures in Batumi’s budget demonstrate a significant upward trend, indicating that urban development constitutes one of the municipality’s principal priorities. At the same time, social programs ensure support for

vulnerable population groups; however, their economic impact tends to be comparatively more limited in the long-term perspective.

The analysis of program budgeting further demonstrates that, despite the existence of a formal institutional framework, significant challenges persist in practice. In particular, the evaluation of program performance is frequently based on financial indicators rather than actual outcomes. Furthermore, noticeable discrepancies are observed between planned and actual performance indicators, reflecting weaknesses in the planning and monitoring systems.

The application of the budget execution coefficient demonstrates that the level of implementation varies considerably across different programs. Current and operational expenditures are generally characterized by relatively high execution rates, whereas capital projects frequently fall behind planned targets. This is largely associated with the complexity of projects, delays in public procurement procedures, and various administrative barriers.

International experience, particularly the examples of Sweden and Estonia, indicates that an effective budgetary system is based on medium-term planning, strict fiscal rules, results-oriented governance, and the application of digital technologies. These countries implement an integrated approach to budget management, ensuring a more efficient allocation and utilization of public resources.

In the case of Georgia, the partial implementation of these approaches has already taken place; however, their practical effectiveness remains limited. In particular, there is a strong need to strengthen program budgeting, refine performance indicators, and ensure the systematic implementation of audit recommendations.

Ultimately, it may be concluded that the classification and specific features of budget expenditure formation constitute a fundamental basis for public financial management. Their proper application ensures the efficient allocation of resources, the implementation of state policy objectives, and the promotion of economic development. At the same time, existing challenges indicate the necessity for the further improvement of the system, requiring the strengthening of both institutional arrangements and governance mechanisms.

The effective management of budget expenditures is significantly dependent on properly defined priorities, the forms of expenditure implementation, and the analysis of expenditure dynamics. In public financial management, particular importance is attached to functional and economic classifications, as they facilitate the allocation of resources, the identification of fiscal risks, and the assessment of expenditure effectiveness. In Georgia, state budget priorities are determined on the basis of the government's strategic policy documents, including the Four- Year Development Plan, fiscal risk assessments, and various sectoral strategies. This approach ensures the targeted allocation of budgetary resources and promotes the consistency and coherence of public policy implementation.

In recent years, several major priorities have emerged within Georgia's budgetary policy. First, education and professional development have been identified as key priorities, encompassing improvements in school infrastructure, increases in teacher remuneration, and the modernization of the education system. This direction constitutes an essential foundation for long-term economic development, as it is directly linked to the formation and enhancement of human capital.

A second major priority is healthcare and social protection, which represent one of the largest components of the state budget. The Universal Healthcare Program, pension increases, and social assistance schemes provide support to vulnerable population groups. However, the substantial share of these expenditures increases the budget's dependence on current expenditures, thereby reducing fiscal flexibility.

A third major priority is infrastructure and regional development, which includes the development of transportation networks, water supply systems, and municipal infrastructure. This direction is particularly important for stimulating economic growth and reducing regional disparities.

Economic development and agriculture constitute another significant priority area, encompassing support for small and medium-sized enterprises (SMEs), rural development programs, and the financing of innovation initiatives. At the same time, defense and security

continue to receive stable levels of funding, reflecting the country’s geopolitical environment and strategic security considerations.

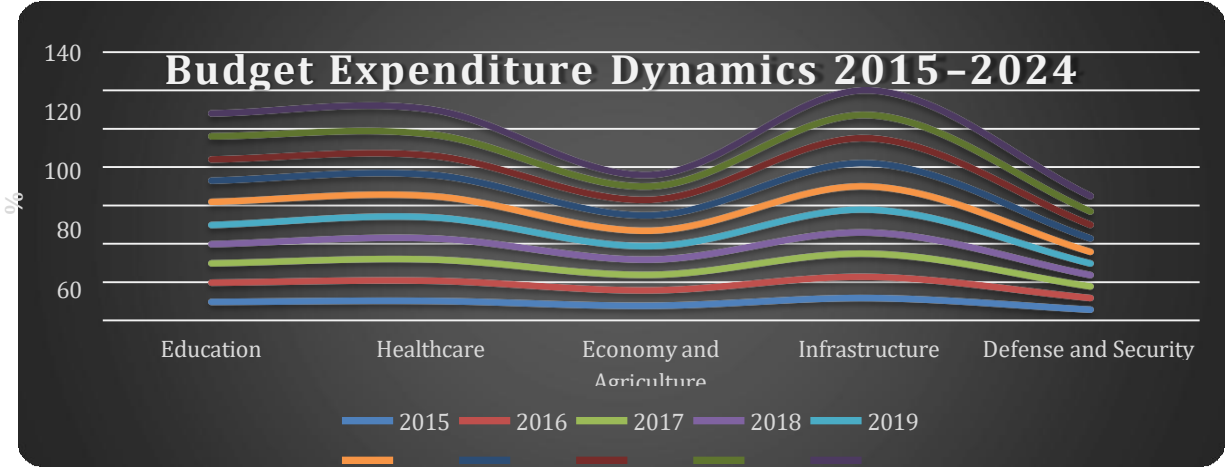
Budget expenditures in Georgia are implemented through various mechanisms and financing modalities. Program financing represents the principal mechanism through which resources are allocated across programs and subprograms. This approach ensures a direct linkage between expenditures and clearly defined policy objectives and expected outcomes.

In addition, transfers and subsidies are widely utilized to support both social groups and economic sectors. Public procurement constitutes another important instrument through which infrastructure projects are implemented and public services are acquired. Furthermore, grant financing and co-financing mechanisms are extensively applied, particularly within the framework of international development projects.

The analysis of the dynamics of budget expenditures during the period 2015–2024 demonstrates that expenditure growth across different sectors has been uneven, depending on both economic and political factors. In the education sector, expenditures have shown a stable upward trend, increasing from approximately 10.6% in 2020 to over 12% in 2024, indicating the state’s growing emphasis on the development of human capital.

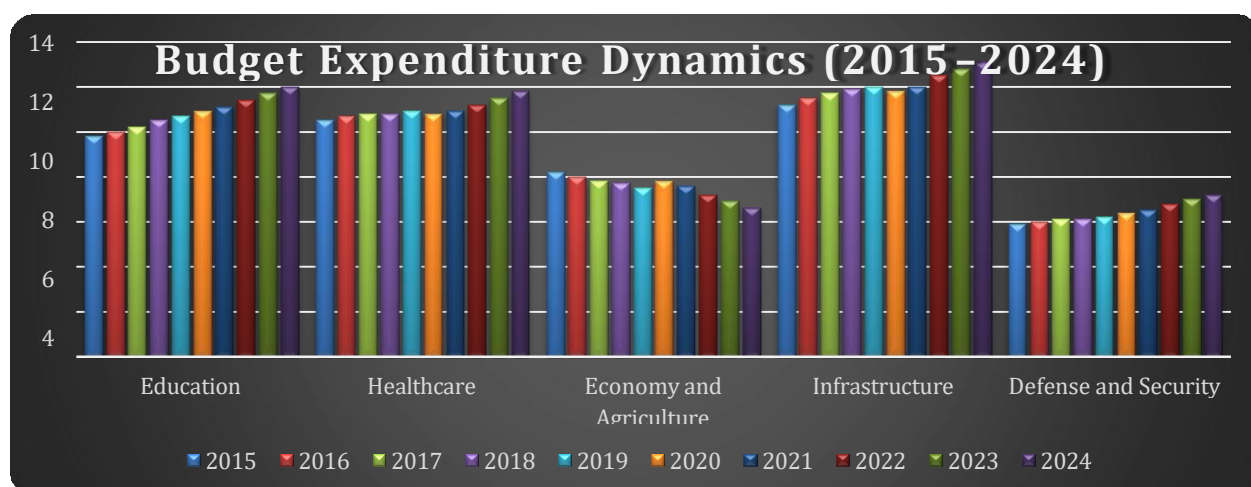
The diagram below illustrates the dynamics of budget expenditures for the period 2015–2024 across key sectors.

Chart No. 5



Source: Batumi Municipality annual reports 2015-2024 Budget Portal <https://batumi.gov.ge/budget>

Chart No. 6



Source: Batumi Municipality annual reports 2015-2024 Budget Portal <https://batumi.gov.ge/budget>

Expenditures in the areas of healthcare and social protection represent one of the fastest-growing components of the state budget. In 2020, approximately 9.7% of the budget was allocated to healthcare, while by 2024 this figure exceeded 11%. This increase is associated both with the effects of the COVID-19 pandemic and the expansion of social policy measures. Infrastructure expenditures have also demonstrated a significant upward trend, increasing from 11.8% in 2020 to over 13% in 2024. This development reflects the state's strategic objective of promoting economic growth through infrastructure investment.

Expenditures related to economic development and agriculture have been relatively unstable and, in some periods, have even demonstrated a decline, indicating a reallocation of budgetary priorities in favor of social sectors. In contrast, expenditures on defense and security have maintained a relatively stable share of the budget, reflecting the continuity of the country's national security policy.

The analysis of budget expenditures also reveals significant audit-related risks across various sectors. In the field of social protection, one of the principal risks concerns the presence of ineligible beneficiaries; in the education sector, inefficiencies in program implementation are particularly notable; in healthcare, challenges are frequently associated with procurement irregularities; while in the defense sector, a lack of transparency and accountability remains a major concern. These risks underscore the necessity of strengthening control and oversight mechanisms.

Within the framework of the economic classification, particular importance is attached to categories such as employee compensation, goods and services, subsidies, social transfers, and capital expenditures. Each of these categories is characterized by distinct economic effects and therefore requires specific monitoring and evaluation mechanisms.

Within the audit process, the assessment of budget expenditures encompasses financial, compliance, and performance auditing. Financial audit examines the accuracy and reliability of expenditures, compliance audit evaluates conformity with applicable legislation and regulatory requirements, while performance audit assesses the economy, efficiency, and effectiveness (3E) of resource utilization.

Practical experience demonstrates that, although Georgia's budgetary system formally complies with contemporary standards, a number of challenges continue to persist in practice. In particular, the budget structure remains predominantly oriented toward current expenditures, especially within the social sector, thereby limiting the expansion of development-oriented investments.

It should also be noted that expenditure growth in the education and healthcare sectors is often reactive in nature and less frequently based on long-term strategic planning. This reduces their level of effectiveness and limits their potential contribution to economic development. Ultimately, it may be concluded that the priorities and dynamics of budget expenditures reflect the state's political and economic choices. However, effective public financial management requires not only the expansion of financial resources, but also their proper allocation, the

implementation of results-oriented governance, and the strengthening of the audit system in order to ensure greater efficiency, accountability, and long-term fiscal sustainability.

The monitoring of budget expenditures constitutes one of the central elements of the public financial management system, the effectiveness of which determines both the quality of budget execution and the targeted utilization of financial resources, as well as the effectiveness of public policy implementation. Monitoring is a continuous and systematic process that ensures the observation of the implementation of budgetary programs, the collection and analysis of relevant data, and the identification of deviations between planned and actual outcomes.

Monitoring constitutes an integral part of the broader governance cycle, which encompasses planning, implementation, monitoring, and evaluation. This cycle ensures the systemic nature of public policy and establishes a foundation for improving decision-making processes. In this context, particular importance is attached to Results-Based Management (RBM), according to which the use of resources should be assessed not solely on the basis of financial expenditures, but also in terms of achieved outcomes and societal impact.

In Georgia's public sector, the development of monitoring and internal financial control systems intensified significantly from 2010 onward, following the introduction of the Public Internal Financial Control (PIFC) model. These reforms aimed at the modernization of public financial management, alignment with European standards, and the strengthening of control mechanisms. The Harmonization Center played a crucial role in this process, serving as the methodological and coordinating institutional core of the reform agenda.

At the initial stage of the reforms, several significant challenges emerged, including the ambiguity of internal audit and financial control functions, a shortage of qualified personnel, the absence of unified standards, and broader institutional weaknesses. However, as a result of gradually implemented reforms, a unified internal financial control system was established, risk-based auditing was introduced, and monitoring instruments were substantially improved. In Georgia, the mechanisms for monitoring budget expenditures encompass both internal and external

control institutions. The Ministry of Finance of Georgia is responsible for budget planning and execution, while the State Audit Office of Georgia functions as an independent body responsible for examining the targeted use of budgetary resources and compliance with

applicable legislation. In addition, municipal audit services and parliamentary oversight mechanisms play an important role within the overall system of fiscal supervision and accountability. Internal financial control is implemented within each public institution and includes the ex-ante control of expenditure operations, the assessment of contracts, and the monitoring of financial accounting procedures. In this process, a significant role is assigned to the Financial Management Information System (FMIS), which ensures the real-time recording of budget execution data and contributes to a higher level of transparency. The assessment of monitoring effectiveness is based on both quantitative and qualitative indicators. Among the most significant are the budget execution rate, the level of overspending and savings, the rate of implementation of audit recommendations, and the program performance index. These indicators establish an analytical framework through which it becomes possible to assess not only budgetary discipline, but also the actual effectiveness of state programs and public expenditures.

Practical analysis demonstrates that, despite the existence of a monitoring system, significant challenges continue to persist in Georgia. One of the principal issues is the formal nature of monitoring, whereby primary attention is placed on procedural compliance, while considerably less emphasis is given to actual outcomes and performance results. As a consequence, the system frequently fails to provide a comprehensive assessment of program effectiveness. Furthermore, the monitoring process is often characterized by an ex-post approach, meaning that control mechanisms are applied after events have occurred, while real-time monitoring mechanisms remain insufficiently utilized. This reduces the capacity for the timely identification of problems and increases the risk of inefficient expenditure and resource misallocation. Practical examples derived from audit practice clearly illustrate these challenges. For instance, cases of misallocation of expenditures have been identified within healthcare programs, while education infrastructure

projects have experienced implementation delays and financial losses. At the municipal level, challenges frequently include insufficient planning and the freezing of financial resources, all of which underscore the necessity of strengthening the monitoring and control system.

Another major challenge concerns the incomplete implementation of audit recommendations. Although audit institutions regularly identify deficiencies and issue recommendations, their practical implementation is often delayed or insufficient, thereby reducing the overall effectiveness of the monitoring system and limiting its contribution to institutional improvement.

International assessments conducted by organizations such as the International Monetary Fund, the World Bank, and the Organization for Economic Co-operation and Development indicate that financial transparency in Georgia has improved significantly; however, further strengthening of results-oriented monitoring mechanisms remains necessary. In particular, greater emphasis should be placed on the evaluation of program effectiveness and the enhancement of public participation and engagement. A comparative analysis with the experience of Poland demonstrates that, although both countries possess strong audit institutions, a persistent challenge remains the transformation of internal audit from a mechanism focused primarily on compliance control into an instrument oriented toward performance and results assessment.

Systemic challenges in Georgia include institutional fragmentation, limited human resources, data quality deficiencies, and risks of political influence. These factors create a complex barrier to the effectiveness of monitoring mechanisms and therefore require the implementation of systemic reforms aimed at strengthening institutional capacity and governance quality.

Ultimately, it may be concluded that, despite the significant progress achieved, the budget expenditure monitoring system in Georgia remains in a stage of development. Enhancing its effectiveness requires the strengthening of results-oriented governance, the introduction of real-time monitoring mechanisms, improvements in the implementation of audit recommendations, and stronger institutional coordination.

The qualitative transformation of the monitoring system constitutes one of the principal prerequisites for the optimization of budget expenditures and the enhancement of the effectiveness of public financial management.

The optimization of the structure and allocation of budget expenditures constitutes one of the central directions of public financial management, directly linked to both fiscal sustainability and the quality of economic development. Under contemporary governance conditions, the state budget represents a strategic instrument through which the priorities of the country's socio-economic development are implemented.

The structural analysis of Georgia's budget demonstrates that the expenditure side is predominantly dominated by current expenditures, particularly social expenditures, which to some extent creates a structural imbalance in relation to capital investments. According to recent trends, the share of social expenditures accounts for approximately 55–58% of total expenditures, administrative expenditures maintain a share of around 12–14%, while capital investments remain at a comparatively lower level of approximately 8–12%. This pattern reflects a consumption-oriented budgetary model, in which the long-term development component remains relatively weak.

Structural optimization implies the reallocation of resources in a manner that ensures higher economic growth, productivity, and public welfare. In this context, particular importance is attached to increasing the share of capital expenditures and rationalizing administrative expenditures. Theoretically, this approach is grounded both in the concept of fiscal sustainability and in the principles of New Public Management (NPM), which emphasize results-oriented governance and the efficient utilization of public resources.

One of the most important directions of optimization is the functional restructuring of budget expenditures. This involves the identification of inefficient and low-performing programs and the reallocation of resources toward sectors that generate long-term economic effects, such as infrastructure, education, and innovation. This approach does not imply the automatic reduction

of expenditures; rather, it aims at ensuring the qualitative improvement of expenditure efficiency and effectiveness.

A significant role is also assigned to the substantive transformation of program budgeting. Practical experience demonstrates that, in Georgia, program budgeting frequently assumes a formal character and remains insufficiently linked to measurable outcomes. Consequently, there is a need to introduce clear and measurable performance indicators, ensure the regular evaluation of programs, and apply cost–benefit analysis, thereby promoting a more efficient and evidence-based allocation of public resources.

In the optimization process, particular importance is attached to the performance-based financing model. This approach implies linking budget appropriations to achieved outcomes, thereby increasing competition, accountability, and efficiency among public institutions.

The role of audit in this process is critically important. The transition from traditional financial audit to performance audit enables the assessment not only of the legality of expenditures, but also of their economy, efficiency, and effectiveness (3E principle). The integration of audit recommendations into the subsequent budgeting cycle constitutes one of the principal prerequisites for achieving effective expenditure optimization.

One of the innovative approaches to budget expenditure optimization may be considered the risk-based audit model, according to which audit priorities are determined on the basis of three principal criteria: high fiscal volume, low performance outcomes, and a high level of corruption or governance risk. This model ensures the targeted allocation of audit resources and enhances the overall effectiveness of control mechanisms.

Another important direction of optimization is structural expenditure reform, which includes the reduction of administrative expenditures, the elimination of duplicative functions, and the introduction of digital governance systems. Particular attention should be devoted to improving the targeting of subsidies and social transfers, as a substantial portion of such expenditures does not generate a long-term economic effect.

The strengthening of the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) constitutes another important component of budget expenditure optimization. Without strategic planning, the efficient allocation of resources becomes unattainable; therefore, the integration of fiscal risk analysis and the coordination of budgetary and debt management are essential prerequisites for sustainable fiscal governance.

Digital transformation and data-driven governance also play a significant role in the optimization process. The application of modern technologies, such as electronic budgeting systems and data analytics, enhances transparency, reduces corruption-related risks, and improves the overall quality of decision-making.

The analysis conducted within the framework of this research demonstrates that the success of the budget expenditure optimization process depends not only on structural changes, but also on the refinement of governance mechanisms. The mere reallocation of expenditures cannot ensure effectiveness unless the budgeting process is directly linked to performance evaluation and supported by audit instruments.

In summary, the optimization of the structure and allocation of budget expenditures represents a complex and multidimensional process, encompassing the proper determination of priorities, the results-oriented allocation of resources, the integration of audit and monitoring mechanisms, and the strengthening of institutional accountability. Under the conditions of Georgia, the principal vector of optimization should be the rationalization of administrative expenditures and the increase in the share of capital investments, thereby ensuring long-term economic development and fiscal sustainability.

According to the principles of program budgeting, each budgetary program should possess clearly defined objectives, performance indicators, and evaluation mechanisms. However, existing practice indicates that a significant proportion of programs continue to operate under a predominantly formal logic, whereby indicators fail to reflect actual outcomes, monitoring remains unsystematic, and feedback mechanisms are weak. As a result, the budgeting process

frequently remains an administrative exercise, failing to fully perform its strategic governance function.

Particular attention should be devoted to the management of targeted state funds, which create parallel financial flows within the budgetary system. This model increases the risks related to transparency and control, as extra-budgetary operations are frequently not fully integrated into the overall budgetary framework.

Accordingly, there is a strong need to reinforce the principle of a unified budgetary space, which entails the harmonization of financial reporting, the integrated analysis of fiscal risks, and the implementation of a systemic audit framework.

The principal source for improving program budgeting lies in the genuine implementation of results-based planning. Research findings demonstrate that a substantial proportion of performance indicators in Georgia remain predominantly descriptive in nature and fail to adequately reflect the socio-economic impact of programs. Consequently, there is a need to prioritize outcome and impact indicators, ensure their alignment with national strategic objectives, and regularly revise them on the basis of audit recommendations.

Another significant challenge is the insufficient linkage between program budgeting and the medium-term financial framework. In many cases, programs continue inertially, following the logic of previous years, which limits the efficient reallocation of resources. To address this issue, it is necessary to conduct regular program evaluations, make decisions regarding the continuation or termination of programs based on actual performance results, and redirect resources toward high-impact and high-efficiency sectors.

The role of the audit institution within the program budgeting system acquires particular significance. The integration of performance auditing into the budgetary cycle creates the so-called closed-loop governance model, in which planning, implementation, evaluation, and corrective actions are consolidated into a unified process. This approach promotes evidence-based decision-making and reduces the risk of the recurrence of systemic deficiencies and policy failures.

Within the framework of this research, a risk-based algorithm for budget expenditure management has been developed, representing one of the study's most significant practical contributions. This model is based on four principal criteria:

- Fiscal Volume (F);
- Effectiveness (E);
- Governance or Corruption Risk (R);
- Previous Audit Results (A).

At the third stage, it becomes possible to calculate the Risk Index, allowing for the prioritization of budget expenditures according to their level of risk and strategic importance. An Integrated Risk Index may be applied as follows:

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

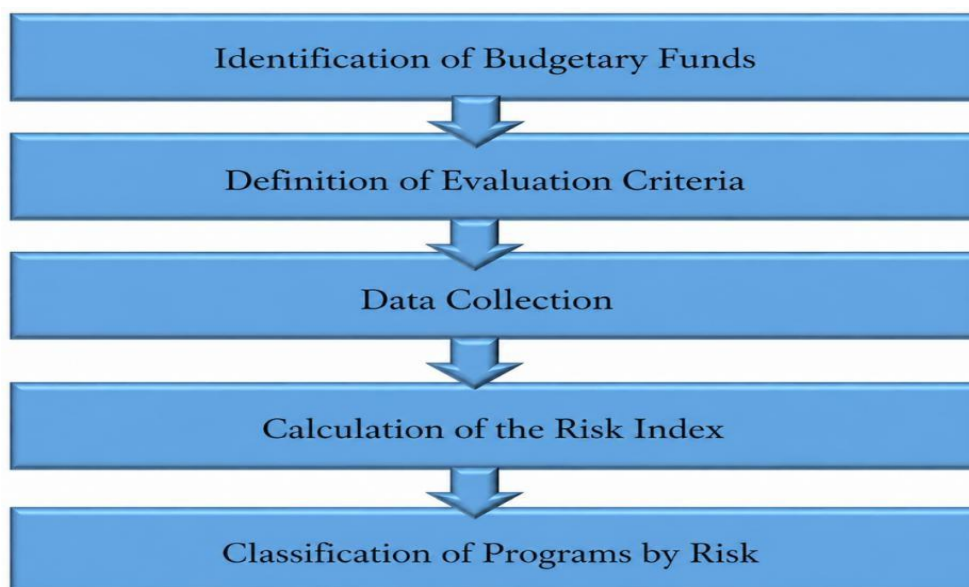
Where:

- RI – Overall expenditure risk index;
- F – Fiscal volume indicator;
- E – Effectiveness indicator;
- R – Corruption/governance risk indicator;
- A – Previous audit assessment.

The determination of the algorithm's weighting coefficients is based on an expert-based weighting approach and the principles of risk-based auditing, according to which programs characterized by high fiscal volume and low performance require priority monitoring and auditing. Furthermore, the applied weights do not represent absolute values and may be adapted in accordance with sectoral specifics, the fiscal environment, and audit priorities. This model enables the systematic prioritization of audit and monitoring activities, strengthens risk-based public financial management, and contributes to a more efficient allocation of fiscal oversight resources.

The algorithmic framework may be presented in the following form:

Scheme No. 2



Source: *Scheme of the Risk-Based Budget Expenditure Management Algorithm, developed by the author.*

It is argued that the proposed model possesses significant practical relevance, and the application of the presented algorithm would enable: More effective control of budget expenditures;

- More effective control of budget expenditures
- Rapid identification of high- risk program
- Optimal allocation of audit resources;
- Enhanced transparency of public finances.

Based on these criteria, an Integrated Risk Index (RI) is calculated, enabling budgetary programs to be classified into low-, medium-, and high-risk categories. High-risk programs are subject to priority auditing, medium-risk programs to enhanced monitoring, while low-risk programs remain under standard control procedures.

The practical application of this algorithm ensures the optimal allocation of audit resources, the timely identification of high-risk programs, and the effective control of budget expenditures. As a result, the budgeting system transitions from an inertial model to a risk- and results-based governance framework.

International experience, particularly the examples of Estonia, Poland, and Lithuania, demonstrates that the effectiveness of program budgeting is directly associated with the use of digital systems, the mandatory implementation of audit recommendations, and performance-based financing mechanisms. In the case of Georgia, these components have been partially introduced; however, their integration and practical application remain limited.

To enhance the effectiveness of program budgeting, it is essential to strengthen institutional capacity and develop professional capital. Within the public sector, there is a clear need to improve analytical capabilities, promote a data-driven culture, and enhance the overall quality of managerial decision-making.

Equally important is the transformation of governance culture, within which the budget should be perceived not merely as an expenditure document, but rather as an instrument for the management of policy outcomes and performance. Such a transformation increases accountability, transparency, and public trust in the system of public financial management. In summary, the improvement of program budgeting and the management of targeted state funds represents a process of systemic transformation within public financial management. This transformation is based on results-oriented planning, risk-based control and auditing, the development of institutional capacities, and evidence-based decision-making.

Under the conditions of Georgia, the consistent implementation of these directions will ensure the transformation of the budgetary system into a more effective, transparent, and results-oriented governance model, ultimately exerting a positive impact on the country's economic development and the quality of public service delivery.

The determination of the effectiveness of budget expenditures constitutes one of the most important and complex dimensions of public financial management, encompassing not only financial, but also social, institutional, and fiscal aspects. Under contemporary conditions, the evaluation of the budget is no longer limited to verifying the legality of expenditures and formal execution; rather, it requires an assessment of the extent to which the budget generates real public value and measurable societal benefits.

The theoretical foundation for assessing effectiveness is based on the 3E model — Economy, Efficiency, and Effectiveness. Economy refers to the utilization of resources at an optimal cost, efficiency assesses the relationship between achieved outcomes and the resources utilized, while effectiveness evaluates the degree to which the objectives of public policy have been achieved, together with their socio-economic impact. In contemporary approaches, this model is further complemented by components such as social return, impact analysis, and fiscal sustainability, thereby rendering the evaluation process more comprehensive and multidimensional in nature. In the third chapter of the research, the criteria for determining the effectiveness of budget expenditures are evaluated, and opportunities for improving the public financial management system are examined. The analysis demonstrates that the effectiveness of budget expenditures should be assessed not solely on the basis of financial performance, but also in terms of effectiveness, economy, and institutional quality.

Particular attention is devoted to the 3E model (Economy, Efficiency, Effectiveness), which serves as the principal framework for evaluating budgetary resources. In addition, the study develops an integrated approach to assessing budget expenditure effectiveness, combining program budgeting, monitoring, auditing, risk-based control, and medium-term planning within a unified analytical framework. Within the scope of the research, a practical algorithm for budget management is proposed, based on the following cycle: priority setting → program planning → monitoring → risk assessment → audit → improvement. This model ensures the transformation of the budgeting process into a results-oriented governance system.

The main propositions of the dissertation are reflected in our published works, including:

- Mzhavanadze, A. (2019). *Public finance management and control peculiarities in Georgia*. In *Proceedings of the 14th International Silk Road Conference: Globalization – Trends and Perspectives* (pp. 149–156). International Black Sea University.
- Mzhavanadze, A. (2023). *Improving the efficiency, management, and control of budget expenditures*. *Authority and Society*, 2(66), 65–75.
- Mzhavanadze, A. (2023). *Introduction and implementation of internal financial control in Georgia*. *Innovative Economics and Management*, 10(2), 231–239. <https://doi.org/10.46361/2449-2604.10.2.2023.231-239>
- Mzhavanadze, A., et al. (2026). *Institutional economic and budgetary mechanisms for implementing public-private partnerships*. *European Journal of Sustainable Development*, 15(2), 467–481. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2026.v15n2p467>
- Meskhidze, I. (2018). *Shida auditis roli kontrolis sistemashi* [The role of internal audit in the control system]. In *Proceedings of the IV International Scientific-Practical Conference Dedicated to the International Day of Seafarers: Modern Maritime Technologies, Socio-Economic Development Problems and Ways of Their Solution* (Vol. 4, pp. 66–67). National Institute of Economic Research.