

ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი თვითმმართველ ქალაქებში

მაია გრძელიძე
სტუ დოქტორანტი

რეზიუმე

საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებით, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ გატარებული ღონისძიებების მიუხედავად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის ფორმირების მეთოდოლოგია კვლავ მოითხოვს მნიშვნელოვან გადასინჯვას და შემდგომ სრულყოფას. გამომდინარე აქედან, წარმოდგენილი ნაშრომი მიზნად ისახავს თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის სრულყოფის და ზოგადად, საჯარო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემის რეფორმის პროცესის ხელშეწყობას.

საკვანძო სიტყვები: საბიუჯეტო პროცესი; საბიუჯეტო კალენდარი; საბიუჯეტო დაგეგმვა

შესავალი

ნებისმიერი ქვეყნის ხელისუფლება თავისი ფუნქციებისა და ვალდებულებების განხორციელებისთვის საჭიროებს ფინანსურ რესურსებს, რომელიც აისახება ქვეყნის სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში. რესურსების მობილიზების წყაროს ძირითადად ქვეყნის მოსახლეობის შემოსავლები წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, ძალიან მნიშვნელოვანია ბიუჯეტი დაიგეგმოს გამჭვირვალედ, მიზანმიმართულად და საზოგადოების ფართო ჩართულობით, ხარჯვა კი განხორციელდეს მაქსიმალურად ეფექტიანად.

საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპის სრულყოფილად და ხარისხიანად განსახორციელებლად კი მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე ყველა პირის პასუხისმგებლობების ჯეროვანი შესრულება. აუცილებელია, რომ საზოგადოება ბიუჯეტის ფორმირების ყველა ეტაპზე აქტიურად იყოს ჩართული

და მხოლოდ დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგით არ იყოს დაინტერესებული.

გამომდინარე აქედან, კვლევაში განხილულია ის გარემომცველი ფაქტორები, რომლებიც უშუალოდ ზემოქმედებას ახდენენ თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო საქმიანობაზე. მოკლედ არის აღწერილი საბიუჯეტო პროცესი თვითმმართველ ქალაქებში და დასახულია გზები ბიუჯეტის დაგეგმვის კუთხით საბიუჯეტო პროცესის სწორად და ეფექტიანად წარმართვისათვის. მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ხელი უნდა შეეწყოს მუნიციპალიტეტების დემოკრატიული და დეცენტრალიზებული ბიუჯეტის მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება მოსახლეობის ჩართულობის დონის ამაღლება ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესებში.

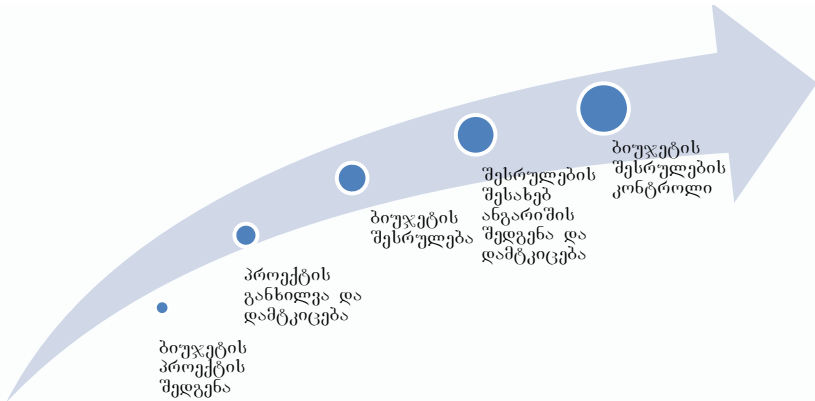
ძირითადი ტაქსტი

საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ეტაპს, თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის პროექტის მომზადება წარმოადგენს. სწორედ ბიუჯეტის პროექტის მომზადების დროს ხორციელდება, თვითმმართველი ქალაქების ძირითადი პრიორიტეტების, ეკონომიკის სტაბილური ზრდა-განვითარებისა და სოციალური პოლიტიკის სრულყოფისათვის საჭირო ღონისძიებების შემუშავება-დაზუსტება.

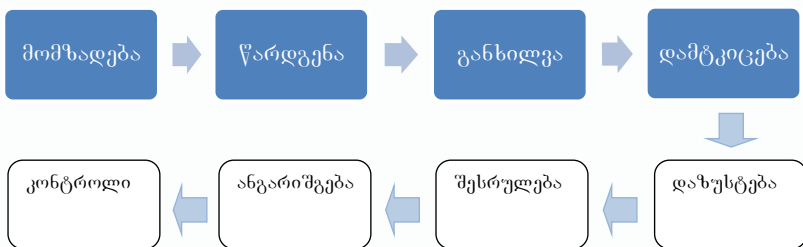
ბიუჯეტი არის გამჭვირვალე დაგეგმარება, რომლის დროსაც მთავრობა და მხარჯავი ერთეულები აღწევენ ერთგვარ შეთანხმებას სახელმწიფო რესურსების განაწილებაზე სტრატეგიული პრიორიტეტების მიხედვით. საბიუჯეტო პროცესის დახვეწისა და ფორმულირების გაუმჯობესების ეტაპზე მნიშვნელოვანია აღნიშნული პროცესი მოექცეს დადგენილ ფისკალურ ჩარჩოში და მოხდეს რესურსების ეფექტური განაწილება სტრატეგიული პრიორიტეტების მიხედვით, რათა მიღწეულ იქნეს დასახული მიზნები.

იმისთვის, რომ სრულყოფილად განვიხილოთ საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების საბიუჯეტო დაგეგმვის პრაქტიკა, უნდა ვიცოდეთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საბი-

უფეტო პროცესი, ხელისუფლების ორგანოების კანონით განსაზღვრული საქმიანობა და იგი მოიცავს სრული საბიუჯეტო პროცესის ურთიერთდაკავშირებულ შემდეგ ხუთ სტადიას.



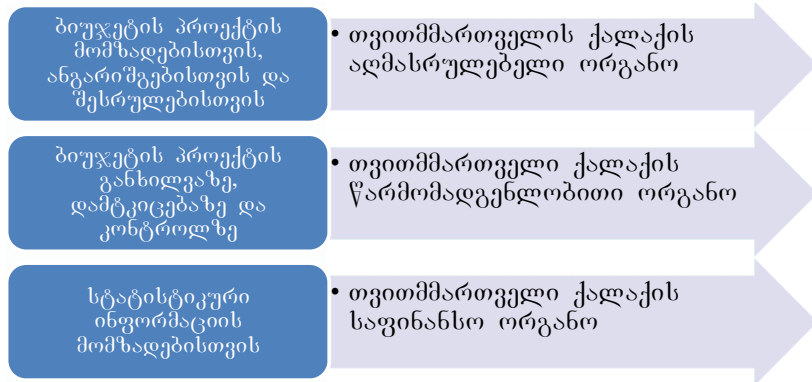
ნახაზი 1



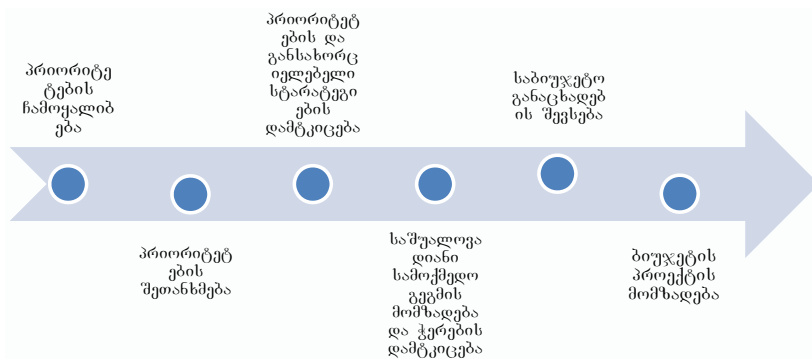
ნახაზი 2: საბიუჯეტო პროცესი

თვითმმართველი ქალაქის საბიუჯეტო პროცესის მოკლე აღწერა (ნახაზი 4)

- ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, დარგობრივი სამსახურები აყალიბებენ თავიანთ პრიორიტეტებს;
- დარგობრივი სამსახურები პრიორიტეტებს უთანხმებენ მერის ხელმძღვანელობით შექმნილ სამუშაო ჯგუფს/საბჭოს/კომისიას, რომელიც კოორდინაციას უწევს პრიორიტეტის დოკუმენტის, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმისა და წლიური ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესს.
- სამუშაო ჯგუფის/საბჭოს/კომისიის შენიშვნებისა და წინადადებების გათვალისწინებით დარგობრივი სამსახურები ამტკიცებენ საშუალოვადიან პრიორიტეტებს.



ნახაზი 3: თვითმმართველი ქალაქის ბიუჯეტის მონაწილეთა პასუხისმგებლობა



ნახაზი: 4

რიტუალებს და მათ განსახორციელებელ სტრატეგიებს;

- დარგობრივი სამსახურების პრიორიტეტების საფუძველზე მზადდება პრიორიტეტების დოკუმენტი, სადაც ასევე, ასახულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების პროგრამების დაფინანსების სავარაუდო მოცულობები;
- პრიორიტეტების დოკუმენტის და საბიუჯეტო ჭერების გათვალისწინებით დარგობრივი სამსახურები და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციები ავსებენ საბიუჯეტო განაცხადებს; საბიუჯეტო განაცხადების საფუძველზე საფინანსო სამსახური ამზადებს თვითმმართველი ქალაქის ბიუჯეტის პროექტს;
- თვითმმართველი ქალაქის მერი წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს თანდართულ მასალებთან და პრიორიტეტების დოკუმენტთან ერთად წარმომადგენლობით ორგანოს, რომელიც განხილვების შემდგომ ამტკიცებს წლიური ბიუჯეტის შესახებ დადგენილებას.

თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესი იწყება საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე (ანუ 1 მარტს), როდესაც მუნიციპალიტეტები იწყებენ მუშაობას პრიორიტეტების დოკუმენტის შემუშავებაზე და გრძელდება 2 წლის განმავლობაში, შესრულების ანგარიშის დამტკიცებამდე.

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებამდე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, მიმდინარე წლის 15 ივლისამდე, ადგილობრივ თვითმმართველობას აცნობებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ძირითად საბიუჯეტო პარამეტრებს; ამის შემდეგ, მიღებული ინფორმაციის გათვალისწინებით, საფინანსო ორგანო გაიანგარიშებს შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლებს და იწყებს შესაბამისი პროცედურების განხორციელებას თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესადგენად.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, მსგავსად საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტისა, ყოველწლიურად უნდა შედგეს და დამტკიცდეს. საბიუჯეტო წელი ემთხვევა კალენდარულ წელს; შესაბამისად, იგი 1 იანვარს იწყება და ამავე წლის 31 დეკემბერს მთავრდება. ეს იმას ნიშნავს, რომ ყოველი წლის 1 იანვარს ადგილობრივი თვითმმართველობა ახალი დამტკიცებული ბიუჯეტით უნდა შეხვდეს. თუმცა, კანონმდებლობაში არსებობს გამონაკლისები, რომლის შემთხვევაშიც ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის დროს, ხარჯვა ხორციელდება 1/12-ის პრინციპით (როდესაც, ბიუჯეტის არარსებობის პირობებში, თვითმმართველობას უფლება აქვს გასწიოს ყოველთვიური ხარჯი, წინა წლის ბიუჯეტის 1/12-ის ოდენობით).

საბიუჯეტო პროცესი განერილია საბიუჯეტო კალენდარში, რომელიც განსაზღვრულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით. არსებული წესის თანახმად, საბიუჯეტო კალენდარში პირველი თარიღი ესაა 1 მარტი, როდესაც აღმასრულებელი ორგანო პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადების მიზნით იწყებს მუშაობას და გამოსცემს შესაბამის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, სადაც განსაზღვრულია პრიორიტეტების შედგენისათვის წარსადგენი ინფორმაციის

ნუსხა და წარდგენის ვადები. შემდგომი თარიღი ესაა 15 ივლისი, როდესაც ფინანსთა სამინისტრო აცნობებს თვითმმართველობებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ძირითად საბიუჯეტო პარამეტრებს, ხოლო 5 ოქტომბრისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით შესაბამისი ბიუჯეტისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარებისა და გადასახადებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს. ბოლოს კი ესაა 15 ნოემბერი, როდესაც მერი წარუდგენს შესაბამისი წლის ბიუჯეტის პროექტს წარმომადგენლობით ორგანოს.

იმისათვის, რომ დადგინდეს ბიუჯეტის მომზადების კალენდარი, რომელიც მოერგება განვითარებადი ქვეყნების რეალობას და ამავედროულად, ბიუჯეტირების პროცესის მოთხოვნებს, საჭიროა გარკვეულ კომპრომისზე წასვლა. თუ კალენდარი არ იქნება საკმარისად ხანგრძლივი, ბიუჯეტის მომზადების ესა თუ ის ეტაპი ზედმეტად შეზღუდული იქნება დროში, ასევე, ხელისუფლებას არ ექნება საკმარისი დრო, რათა განიხილოს და დაამტკიცოს ბიუჯეტი. თუ პერიოდი ზედმეტად ხანგრძლივია, მეტად სავარაუდოა, საბიუჯეტო ცირკულარის გამოშვების შემდეგ მოხდეს ცვლილებები, რომელიც ზოგიერთ თავდაპირველ დაშვებასა და სამიზნე მაჩვენებელს გააბათილებს და საჭიროს გახდის საბიუჯეტო განაცხადების გადახედვას.

ჩვენი აზრით, საბიუჯეტო კოდექსში ზუსტად არ არის განერილი ის ქმედებები, რაც ხორციელდება თვითმმართველ ერთეულში ბიუჯეტის დაგეგმვის კუთხით, თითქოს ისე სჩანს, რომ თვითმმართველობა 1 მარტიდან 5 ოქტომბრამდე არაფერს აკეთებს. ეს, რათქმაუნდა, ასე არ არის. გამომდინარე აქედან, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საბიუჯეტო კალენდრის სრულყოფის მიზნით, შემდეგი ინიციატივის განხილვა. კერძოდ: საბიუჯეტო კოდექსში გაიწეროს პრიორიტეტების დოკუმენტის და ბიუჯეტის პროექტის მომზადების ეტაპები და ვადები, ხოლო ვიდრე მოხდება აღნიშნული ინიციატივის საკანონმდებლო დონეზე განხილვა, მანამდე, შესაძლებელია ეს ქმედებები გაიწეროს იმ აქტში, რომელსაც გამოსცემს აღმასრულებელი ორგანო 1 მარტს. კერძოდ:

მერის ბრძანებით განხორციელდეს სამუშაო ჯგუფის/საბჭოს/კომისიის შექმნა/განახლება არაუგვიანეს 1 აპრილისა, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს პრიორიტეტის დოკუმენტის, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმისა და წლიური ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესს;

სამუშაო ჯგუფის/საბჭოს/კომისიის მუშაობას ხელმძღვანელობს მერი, ხოლო მუშაობის პროცესს კოორდინაციას უწევს საფინანსო სამსახური. სამუშაო ჯგუფის/საბჭოს/კომისიის შემადგენლობაში ასევე უნდა ჩაერთონ მერის მოადგილეები, შესაბამისი მიმართულების პოლიტიკის განმსაზღვრელი სამსახურის უფროსები და სხვა კონტროლს დაქვემდებარებული საბიუჯეტო ორგანიზაციის ხელმძღვანელები;

დარგობრივმა სამსახურებმა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებმა არაუგვიანეს 1 მაისისა ჩამოაყალიბონ თავიანთი პრიორიტეტები და განსახორციელებელი სტრატეგიები და შეათანხმონ მერის ხელმძღვანელობით შექმნილ სამუშაო ჯგუფთან/საბჭოსთან/კომისიასთან;

დარგობრივმა სამსახურებმა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებმა 1 ივნისამდე მოამზადონ და საფინანსო სამსახურში წარმოადგინონ: ინფორმაცია საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის წინა წლის შეფასებისა და მიმდინარე წლის სამოქმედო გეგმის შესახებ; ასევე, ინფორმაცია დასაგეგმი და დასაგეგმის შემდგომი 3 წლის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმისა და პრიორიტეტების საშუალოვადიანი ბიუჯეტის პირველადი საორიენტაციო ზღვრული მოცულობის შესახებ;

დარგობრივი სამსახურები/საბიუჯეტო ორგანიზაციები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამტკიცებენ თავიანთ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც მოიცავს პრიორიტეტებს და მათ ფარგლებში განსახორციელებელ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს;

პრიორიტეტის დოკუმენტის შედგენის პროცესში მიმდინარეობს კონსულტაციები და ინფორმაციის მოგროვება ყველა იმ ორგანიზაციასთან, რომელნიც მონაწილეობენ ამა თუ იმ პრიორიტეტული მიმართულების განხორციელებაში (მაგალითად

დარგობრივი სამსახურები, საბავშვო ბაღები და სსიპ-ები/ა(ა) იპ-ები). ფინანსთა სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციის (საბიუჯეტო პარამეტრები) საფუძველზე და დარგობრივი სამსახურების პრიორიტეტების გათვალისწინებით თვითმმართველი ქალაქის აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ უნდა ჩამოაყალიბოს პრიორიტეტების დოკუმენტის პირველადი ვარიანტი არაუგვიანეს 30 ივლისისა და დაიწყოს კონსულტაციები პრიორიტეტის დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტის და წლიური ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით. მერთან კონსულტაციას მნიშვნელოვანი როლი უჭირავს, ვინაიდან აქ იყრის თავს ინფორმაცია მთლიანად ქალაქში მიმდინარე პროცესების შესახებ. ასევე, მერის შუამდგომლობით ხდება სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებით თანხების გამოყოფა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის. ფაქტობრივად პრიორიტეტების დოკუმენტი უნდა გახდეს დასაგეგმი პერიოდისათვის საკუთარი ფინანსური რესურსის განსაზღვრისა და ბიუჯეტის პროექტის შედგენის საფუძველი;

საფინანსო სამსახური არაუგვიანეს 10 ოქტომბრისა ბიუჯეტის პროექტის ძირითად პარამეტრებს განსახილველად წარუდგენს მერს და არაუგვიანეს 15 ოქტომბრისა საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.

საფინანსო სამსახური იხილავს წარმოდგენილ საბიუჯეტო განაცხადებს, ამზადებს ბიუჯეტის პროექტის და პრიორიტეტების დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტს და განსახილველად წარუდგენს მერს არა უგვიანეს 10 ნოემბრისა, ხოლო არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა თვითმმართველი ქალაქის მერი ბიუჯეტის პროექტს თანდართულ მასალებთან და პრიორიტეტების დოკუმენტთან ერთად წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს.

მიუხედავად, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებით გატარებული რეფორმებისა, ჩვენი აზრით ერთ-ერთ აქტუალურ პრობლემად კვლავ რჩება თვითმმართველი ერთე-

ულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების ვადებთან დაკავშირებული საკითხი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის ანალიზის შედეგად შევნიშნავთ, რომ საჭიროა თვითმმართველობის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესის ვადების დეტალურად განერა, რამდენადაც შეიცვლება ერთის მხრივ საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან, ბიუჯეტის შედგენის პროცესში, ნიჰილისტური დამოკიდებულება და ბიუჯეტის პროექტის ერთ დღეში შედგენის პრაქტიკა, ხოლო მეორეს მხრივ მკაცრად დადგენილი ვადები და რეგულაციები შესაძლებლობას მისცემს მოქალაქეებს აქტიურად ჩაერთონ ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში, რათა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა შეძლონ ქალაქში არსებული საჭიროებების იდენტიფიცირება და შეზღუდული რესურსების პირობებში მეთი რესურსი მიმართვა ყველაზე მწვავე პრობლემებისკენ. მოქალაქეთა ჩართულობის მაჩვენებლის გაზრდა საშუალებას მოგვცემს მუნიციპალიტეტების საქმიანობა მეტად ეფუძნებოდეს მოქალაქეებიდან გამოვლენილ საჭიროებებს. საჭიროებების შესახებ სხვადასხვა წყაროებიდან მიღებული ინფორმაციის დეტალიზება და კონსოლიდირება კი პრიორიტეტული მიმართულებების გამოვლენის წინაპირობებს შექმნის, ხოლო ამ მიმართულებების ადგილობრივ ბიუჯეტში ასახვა, ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის წარმოადგენს პოლიტიკური მიზნების წარმატებით განხორციელების, ერთგვარ ძლიერ ინსტრუმენტს.

დასკვნა

კვლევის შედეგად გაანალიზებულია საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის დღევანდელი მოდელი და მოცემულია მითითებები საბიუჯეტო პროცესის სწორად და ეფექტიანად წარმართვისათვის. შედეგად გამოიკვეთა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებში საჭიროა ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესება და დახვეწა.

ლიტერატურა

1. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, საქართველოს კანონი, 2010 წ.
2. მოქალაქის გზამკვლევი - „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2016 წ.
3. „საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2014 წ.
4. გზამკვლევი - „საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების პროცესი და ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგი“, მომზადებულია პოლიტიკისა და მართვის კონსალტინგ ჯგუფის (PMCG) მიერ ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდის პროექტის ფარგლებში, 2015 წ.
5. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო // www.mof.ge.
6. საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა // www.nplg.gov.ge

REFERENCES:

1. “Budget Code of Georgia”, Law of Georgia 2010 Y.
2. Citizen’s Guide - “The 2017 State Budget of Georgia”, Ministry of Finance of Georgia, 2016 Y.
3. “Public Finance Management Reform Strategy of Georgia 2014-2017”, Ministry of Finance of Georgia, 2014 Y.
4. Guide - “Budget Policy Formation and Monitoring of Budget Expenditure” Prepared by the Policy and Management Consulting Group (PMCG) in the Eurasia Partnership Foundation project, 2015 Y.
5. Ministry of Finance of Georgia // www.mof.ge.
6. National Parliamentary Library of Georgia // www.nplg.gov.ge

THE PROCESS OF BUDGETARY PLANNING IN SELF-GOVERNING CITIES

Maia Grdzeldze, PhD Student,
Georgian Technical University

RESUME

In spite of the activities done by state government, for fulfillment of budgetary process, the budgeting methodology still requires to be reasonably reevaluated for further fulfillment. Thus the aim of this work is to support the further improvement of budgetary planning of self-governing cities and also to support financial management system reform.

Key Words: Budgetary Planning; Budgetary Process, Budgetary Calendar.