საბიუჯეტო პროცესის დემოკრეტიზაცია

დავით კერესელიძე
სტუ-ს დოქტორანტი

ბოლო ათწლეულებში ზოგიერთ ქვეყანაში თვალში საცემი გახდა საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაციის ტენდენცია, როცა ამ პროცესში სულ უფრო და უფრო მეტი ადამიანი ერთვება. ისინი ცდილობენ მონაწილეობა მიიღონ ბიუჯეტის პროექტების განხილვაში და აკონტროლონ, რომ მათი შედგენისას არ ილახებოდეს ცალკეული სოციალური ჯგუფების ინტერესები. მოქალაქეები, ასევე, ცდილობენ გააკონტროლონ ბიუჯეტების შესრულება, რათა სახელმწიფო ბიუჯეტის თანხებს მხოლოდ იმ მიზნებისა და ხარჯებისათვის იყენებდეს, რომლებიც პარლამენტის მიერაა დამტკიცებული.

ქვეყნების უმრავლესობაში დღემდე ფართოდაა გავრცელებული ის აზრი, რომ საბიუჯეტო პროცესი მხოლოდ პროფესიონალთა საქმეა და გარეშე ადამიანები მას თავს ვერ გაართმევენ. გარდა ამისა, საბიუჯეტო ინფორმაცია ხშირად კონფიდენციალურია სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის საბაბით.

როგორც ცნობილია, საბიუჯეტო პროცესი საზოგადოებაში გამოვლენილი სრულიად განსხვავებული ინტერესების შეთანხმების რთული პროცესია. ბიუჯეტი ის ერთგვარი კომპრომისია, რომელსაც მისი განხილვისა და მიღების დროს აღწევენ. მაგრამ არცთუ იშვიათად ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების, დონეებისა დამათთან დაკავშირებული ცალკეული ჯგუფების ინტერესები წამოიწევს ხოლმე წინა პლანზე. ამ დროს ისე ხდება, რომ მოქალაქეთა დიდი ნაწილის ინტერესები ნაწილობრივ ან მთლიანადაც კი ილახება. სწორედ ეს განაპირობებს საბიუჯეტო პოლიტიკის დემოკრატიზაციის ინიციატივებს, რომლებსაც ადამიანების კეთილდღეობის ამაღლებაზე ყველა დონის ბიუჯეტების ორიენტირების სურვილი აძლევს ბიძგს. ასეთი პროცესები სრულიად განსხვავებული ტრადიციებისა და მდგომარეობის ქვეყნებში ხდება, ისეთებში, როგორიცაა ავსტრალია, კენია, აშშ, დიდი ბრიტ-

ანეთი, მოზამბიკი, ფილიპინები და სხვა.

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაციის საბოლოო მიზანია ის, რომ წინა პლანზე იქნას წამოწეული სახელმწიფოს მიერ ფინანსური სახსრების თავმოყრისა და ხარჯვის სოციალურად სამართლიანი ხერხები. თანაც, ზოგი ინიციატივა ფედერალურ დონეზეა ორიენტირებული, სხვები - რეგიონულ ან ადგილობრივ დონეებზე. ორივე შემთხვევაში მოქალაქეები ცდილობენ შეცალონ პრიორიტეტები როგორც შემოსავლების მოგროვების მეთოდებში, ისე მათ ხარჯვაში და ასე დაამყარონ სოციალური სამართლიანობა. საბიუჯეტო ინიციატივების უმრავლესობაში ყურადღება, მართალია ხარჯებზეა გადატანილი, მაგრამ ბევრი მათგანი ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილსაც ეხება და საშემოსავლოსაც.

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაცია ორი ფორმის შეიძლება ხორციელდებოდეს:

1. ბიუჯეტის მიღების სოციალური შედეგების ანალიზი და რევიზია. ამ დროს ექსპერტიზა უტარდება არსებულ ბიუჯეტებს, რათა განისაზღვროს, თუ რამდენად აგვარებენ ან ამწვავებენ ისინი არსებულ პრობლემებს, მაგალითად, სიღარიბის, გენდერული თანასწორობის, უმუშევრობის და ა.შ.

2. ადამიანებზე ორიენტირებული ბიუჯეტების მომზადება. ამ დროს შესაძლებელია ალტერნატიული ბიუჯეტების შემუშავებაც, რაშიც, ბუნებრივია, გაცილებით მრავალრიცხოვანი მოქალაქეები მონაწილეობენ.

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაციის ნიმუშია აშშ-ის საბიუჯეტო და პოლიტიკური პრიორიტეტების ცენტრის (CBPP) საქმიანობა. იგი არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ჩამოაყალიბეს შუა 1980-იან წლებში, როცა ფედერალურმა მთავრობამ საბიუჯეტო დეფიციტი გამოიწვია და ხარჯების შეკვეცაზე გადაიტანა ყურადღება. თავდაპირველად CBPP ყოველწლიურად, სახელმწიფო ბიუჯეტის გამოქვეყნების დღესვე იწყებდა იმის შემოწმებას, სხცა მუხლებზე უფრო მეტად ხომ არ იყო შეკვეცილი დაბალშემოსავლიანი ადამიანების დახმარების პროგრამები. მოგვიანებით ამ ცენტრის საქმიანობის წრე გაფართოვდა და მან ბიუჯეტის სხვა პარამეტრების ანალიზიც დაიწყო, კერძოდ, საბიუჯეტო გადაწყვეტილებათა შედეგების შეფასება. CBPP-ის საქმიანობის შედეგად საგრძნობლად გაიზარდა ადამიანთა ინფორმირებულობა და მათი აქტივობა, ამით კი გაფართოვდა მნიშვნელოვანი სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების დროს სოციალური დი-

ალოგის გამოყენების შესაძლებლობები.

ბიუჯეტის ალტერნატიული პროექტის შედგენის გამოცდილება კანადაშია, სადაც 1995 წლიდან ადგენენ კანადის ალტერნატიულ ფედერალურ ბიუჯეტს. მას ერთდროულად აქვეყნებენ რამდენიმე დიდ ქალაქში ბიუჯეტის სამთავრობო ვარიანტის გამოქვეყნებამდე 1-2 კვირით ადრე. ალტერნატიული პროექტის მომზადებაში მონაწილეობენ მისი უშუალო ორგანიზატორები - პოლიტიკის დარგში ალტერნატიული ინიციატივების კანადის ცენტრი და კოალიცია სოციალური სამართლიანობისთვის „CHOICES", აგრეთვე, მეცნიერები, აქტივისტები, შრომითი, საზოგადოებრივი და სათემო კოლექტივები. ამ ბიუჯეტში აქცენტი კეთდება სიღარიბის, სოციალური უთანასწორობისა და ეკოლოგიურ პრობლემებზე. მასში ფედერალური მთავრობის ნეოლიბერალურ მაკროეკონომიკურ პოლიტიკას უპირისპირდება ფულადი და საგადასახადო პოლიტიკის სხვა მოდელები.

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაციის საყოველთაოდ ცნობილი გამოცდილებაა დაგროვილი ბრაზილიის ქალაქ პორტუ-ალეგრიში, რომლის მოსახლეობაც 1,5 მლნ. კაცს აღწევს. ამ პროცესში მოქალაქეთა ჩართვის ექსპერიმენტი ხსენებულ ქალაქში 1989წ. დაიწყო, როცა მათი რეალური რაოდენობა ძალიან მცირე იყო. მოგვიანებით ბიუჯეტის შედგენაში ამ ქალაქის მცხოვრებთა დაახლოებით ერთი მეხუთედი მონაწილეობდა. საბიუჯეტო პროცესი ქვემოდან იწყება. ყველაზე ქვედა - რაიონული საბჭოების დონეზე დგება კვარტლების (სახლების) მაცხოვრებელთა მოთხოვნებისა და დეპუტატთა განაწესების ნუსხა. აქ შეიძლება შედიოდეს სკოლის აშენება, გზების მოასფალტება, ჯანდაცვის ცენტრის განვითარება და ა.შ.; მომდევნო დონეზე ამ მოთხოვნებს განიხილავენ და განსაზღვრავენ პრიორიტეტებს; მესამე დონეზე უკვე შერჩეულ პრიორიტეტებს აზუსტებენ ფინანსურ შესაძლებლობათა გათვალისწინებით. არსებული პრაქტიკის მიხედვით, ყოველ საბიუჯეტო ციკლში 1500-მდე მოთხოვნა გროვდება, დაფინანსება კი დაახლოებით 200 პროექტს ერგება ხოლმე.

პრიორიტეტების დადგენისას ითვალისწინებენ იმას, თუ მოსახლეობის რამდენი პროცენტი მიიღებს სარგებელს მისი ხორცშესხმით, რა მნიშვნელობა ექნება მას სხვა ამოცანების გადაწყვეტისთვის, ქალაქის მომავალი განვითარებისთვის და სხვა. ასეთი პრიორიტეტი ხან გზებისა და ტროტუარების მოასფალტებაა, ხან ტერიტორიების გაწმენდა და კეთილმოწყობა, ხანაც - ბინების მშენებლობა და ა.შ. ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვაზე საბოლოო

გადაწყვეტილებას ქალაქის ადმინისტრაციის, წარმომადგენელთა საბჭოსა და მრჩეველთა პალატის თანამდებობის პირთა სამმხრივ შეხვედრაზე იღებენ. მას შემდეგ, რაც დაფინანსების პრიორიტეტული მიმართულებები გარკვეულია, მიკრორაიონების წარმომადგენლები იწყებენ თითოეული პროექტის რეალიზაციის მონიტორინგს და აკონტროლებენ, თუ როგორ იხარჯება მათზე გამოყოფილი სახსრები.

ყოველივე ამის შემდეგ ქალაქში არსებული ვითარება აშკარად გამოსწორდა. თითქმის 20 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა წყალმომარაგებით უზრუნველყოფილი ოჯახების, 40 პუნქტით კი - საკანალიზაციო სისტემის მქონე ოჯახების რაოდენობა, გაორმაგდა სახელმწიფო სკოლების მოსწავლეთა რაოდენობა და ა.შ. მაგრამ რაც მთავარია, გამოვლინდა, რომ მოქალაქეები უფრო ხალისით იხდიან გადასახადებს, რადგან გამჭვირვალეა მუნიციპალური ხარჯების განაწილება. კერძოდ, 1990-იანი წლების განმავლობაში მუნიციპალური შემოსავლების მთლიან მოცულობაში ქონების გადასახადის ხვედრითმა წილმა 3-ჯერ მოიმატა.

ამჟამად ეს სისტემა კიდევ უფრო განვითარებულია. შექმნილია ქალაქის განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიის განხილვისა და ფორმირების თემატური ექსპერტული საბჭოები. ისინი მუნიციპალურ ხელისუფლებასთან ერთად ამუშავებენ გრძელვადიან მიზნებსა და პროგრამებს განვითარების საკვანძო მიმართულებების მიხედვით, სადაც შედის ჯანდაცვა, საბინაო მშენებლობა, ტრანსპორტი, ისტორიული მემკვიდრეობისა და კულტურის დაცვა-შენარჩუნება.

2010-2011 წლებში თბილისში იყო იმის მცდელობა, რომ ქალაქის საბიუჯეტო პროცესის გამჭირვალობის დონის ამაღლების და თბილისელთა ინტერესების, მოსაზრებებისა და პრიორიტეტების გათვალისწინების მიზნით გაფართოებულიყო ხალხის ჩართულობა(მონაწილეობა) ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესში. ინტერნეტში განცხადებული იყო , რომ თბილისის მერიის ვებ-გვერდზე მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომი გახდა პლათფორმა „დაგეგმე შენი ქალაქის ბიუჯეტი" . რეალურად, რამდენიმე თვის განმავლობაში გამოიკითხვა მიმდინარეობდა საგანგებოდ შედგენილი ბუკლეტების მეშვეობით, აქციის ფარგლებში. იმავე სახელწოდების გამოიკთხა თბილისის 50000-მდე მცხოვრები და შედეგები მეტ-ნაკლებად აისახა მიღებულ დოკუმენტში. მთელ ამ პროცესს, მართალია, მთელი რიგი ხარვეზები და ნაკლოვანებები სდევდა თან, მაგრამ ეს მაინც წინგადადგმულ

ნაბიჯად შეიძლება ჩავთვალოთ ბიუჯეტის დაგეგმვის დემოკრატიზაციის და მისი გამჭირვალობის დონის ამაღლების კუთხით. გარდა ამისა, დაგროვდა გარკვეული გამოცდილება, რომელზე დაყრდნობითაც შესაძლებელია ამ პროცესის დახვეწა-გაუმჯობესება.

გამოკითხვის ორგანიზებასა და განხორციელებაში საკმაო ფინანსური და ადამიანური რესურსები იყო გამოყენებული. ყოველივე ეს სერიოზულ ხარჯებს უკავშირდებოდა (თითქმის 0,5 მლნ.ლარი) ამ ხერხითა და მეთოდით უფრო მეტი მაშტაბის სამუშაოს შესრულება მიზანშეწონილი არაა, საჭირო და სასარგებლო ნამდვილადაა.

თანამედროვე პირობებში აღნიშნული პროცედურების უფრო მაშტაბურად, ოპერატიულად და ეფექტიანად დაგეგმვის ორგანიზებისა და განხორციელების ფართო შესაძლებლობები არსებობს, კერძოდ ინტერნეტის მეშვეობით-ელექტრონული საიტების გამოყენებით.

ქალაქის ბიუჯეტის შედგენაში საზოგადოების აქტიური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად საჭიროა შეიქმნას ძლიერი სამართლებრივი ჩარჩო და მექანიზმები, ადვილად ხელმისაწვდომი ონლაინ პლათფორმა, რომ მოქალაქეებს შეეძლოთ რეგულარულად ჩაერთონ ბიუჯეტთან დაკავშირებულ კონსულტაციებში, უზრუნველყოფილი იყოს მათთან უკუკავშირი და ინფორმირება მათი მოსაზრებების და გამოთქმული სურვილების გავლენის შესახებ ქალაქის ბიუჯეტის პრიორიტეტების დადგენასა და განხორციელებაზე.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. Idfi.ge/public/migrated/uploudedFiles/files/ el CarTulobis %20 meqanizmebi%20sajaro%20 dawesebulebebis%20veb-gverdebze.pdf
2. საქართველოს ადგილობრივი თვითმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაცია.ქალაქ თბილიის მუნიციპალური ფინანსების მართვის ეფექტიანობის შეფასება 2011-2013 წლებში PEFA-ს სტანდარტების მიხედვით. თბ.2010
3. http:www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/
4. საქართველოს ეკონომიკური ტანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. EI-LAT 2012.

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრეტიზაცია

დავით კერესელიძე
სტუ-ს დოქტორანტი

ბოლო ათწლეულებში ზოგიერთ ქვეყანაში თვალში საცემი გახდა საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაციის ტენდენცია, როცა ამ პროცესში სულ უფრო და უფრო მეტი ადამიანი ერთვება. ისინი ცდილობენ მონაწილეობა მიიღონ ბიუჯეტის პროექტების განხილვაში და აკონტროლონ, რომ მათი შედგენისას არ ილახებოდეს ცალკეული სოციალური ჯგუფების ინტერესები. მოქალაქეები, ასევე, ცდილობენ გააკონტროლონ ბიუჯეტების შესრულება, რათა სახელმწიფო ბიუჯეტის თანხებს მხოლოდ იმ მიზნებისა და ხარჯებისათვის იყენებდეს, რომლებიც პარლამენტის მიერაა დამტკიცებული.

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაციის საბოლოო მიზანია ის, რომ წინა პლანზე იქნას წამოწეული სახელმწიფოს მიერ ფინანსური სახსრების თავმოყრისა და ხარჯვის სოციალურად სამართლიანი ხერხები. თანაც, ზოგი ინიციატივა ფედერალურ დონეზეა ორიენტირებული, სხვები - რეგიონულ ან ადგილობრივ დონეებზე. ორივე შემთხვევაში მოქალაქეები ცდილობენ შეცალონ პრიორიტეტები როგორც შემოსავლების მოგროვების მეთოდებში, ისე მათ ხარჯვაში და ასე დაამყარონ სოციალური სამართლიანობა. საბიუჯეტო ინიციატივების უმრავლესობაში ყურადღება, მართალია ხარჯებზეა გადატანილი, მაგრამ ბევრი მათგანი ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილსაც ეხება და საშემოსავლოსაც.

მმართველობის იმგვარი სისტემა, რომლის დროსაც ხარჯებს მიღებულ შედეგებთან უშუალო კავშირში გეგმავენ.

DEMOCRATIZATION OF THE BUDGETING PROCESS

DAVID KERESELIZE
PhD student of GTU

In recent decades, some countries have become prominent in the budgetary process of democratization trend, as more and more people are involved in this process. They are trying to take part in projects and to control the budget that they were not infringed certain social groups. Citizens will also try to control the implementation of budgets in order to use the funds only for the purposes and expenses, which are approved by Parliament.

The ultimate goal of democratization of the budgetary process is that the foreground was taken up by the state's financial resources and concentrating spending socially equitable ways. At the same time, some initiatives are focused on the federal level, others - regional or local levels. In both cases, people try to change priorities as revenue collecting and spending methods and to establish social justice. Most of the attention is paid to the costs of budget initiatives, but many of them are dealing with the budget and revenue issues as well.