

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაცია

დავით კერესელიძე
სტუ-ს დოქტორანტი

ბოლო ათწლეულებში ზოგიერთ ქვეყანაში თვალშისაცემი 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 და მათთან 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, კერძოდ, ისეთებში, როგორიცაა ავსტრალია, კენია, აშშ, დიდი ბრიტანეთი, მოზამბიკა, ფილიპინები და სხვა.

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაციის საბოლოო მიზანია ის, რომ წინა პლანზე იქნეს 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 აკვარებენ 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, სხვა 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 აქტიუობა, ამით კი გაფართოვდა მნიშვნელოვანი სახელმწიფო გადაწ-

ყვეტილებების მიღების დროს სოციალური დი-
ალოგის გამოყენების შესაძლებლობები.

ბიუჯეტის ალტერნატიული პროექტის
შედგენის გამოცდილება კანადაშია, სადაც 1995
წლიდან ადგენენ კანადის ალტერნატიულ ფედ-
ერალურ ბიუჯეტს. მას ერთდროულად აქვეყ-
ნებენ რამდენიმე დიდ ქალაქში ბიუჯეტის
სამთავრობო ვარიანტის გამოქვეყნებამდე 1-2
კვირით ადრე. ალტერნატიული პროექტის მო-
მზადებაში მონაწილეობენ მისი უშუალო ორ-
განიზატორები - პოლიტიკის დარგში ალტერ-
ნატიული ინიციატივების კანადის ცენტრი და
კოალიცია სოციალური სამართლიანობისთვის
„CHOICES“, აგრეთვე, მეცნიერები, აქტივისტები,
შრომითი, საზოგადოებრივი და სათემო კოლექ-
ტივები. ამ ბიუჯეტში აქცენტი კეთდება სიღ-
არიბის, სოციალური უთანასწორობისა და
ეკოლოგიურ პრობლემებზე. მასში ფედერალური
მთავრობის ნეოლიბერალურ მაკროეკონომიკურ
პოლიტიკას უპირისპირდება ფულადი და საგა-
დასახადო პოლიტიკის სხვა მოდელები.

საბიუჯეტო პროცესის დემოკრატიზაციის
საყოველთაოდ ცნობილი გამოცდილებაა და-
გროვილი ბრაზილიის ქალაქ პორტუ-ალეგრი-
ში, რომლის მოსახლეობაც 1,5 მლნ. კაცს აღწე-
ვს. ამ პროცესში მოქალაქეთა ჩართვის ექს-
პერიმენტი ხსენებულ ქალაქში 1989წ. დაიწყო,
როცა მათი რეალური რაოდენობა ძალიან მცირე
იყო. მოგვიანებით ბიუჯეტის შედგენაში ამ
ქალაქის მცხოვრებთა დაახლოებით ერთი მე-
ოთხედი მონაწილეობდა. საბიუჯეტო პროცესი
ქვემოდან იწყება. ყველაზე ქვედა - რაიონული
საბჭოების დონეზე დგება კვარტლების (სახ-
ლების) მაცხოვრებელთა მოთხოვნებისა და
დეპუტატთა განაწესების ნუსხა. აქ შეიძლება
შედიოდეს სკოლის აშენება, გზების მოასფალ-
ტება, ჯანდაცვის ცენტრის განვითარება და ა.შ.;
მომდევნო დონეზე ამ მოთხოვნებს განიხილავენ
და განსაზღვრავენ პრიორიტეტებს; მესამე
დონეზე უკვე შერჩეულ პრიორიტეტებს აზუსტე-
ბენ ფინანსურ შესაძლებლობათა გათვალ-
ისწინებით. არსებული პრაქტიკის მიხედვით,
ყოველ საბიუჯეტო ციკლში 1500-მდე მოთხოვ-
ნა გროვდება, დაფინანსება კი დაახლოებით 200
პროექტს ერგება ხოლმე.

პრიორიტეტების დადგენისას ითვალ-
ისწინებენ იმას, თუ მოსახლეობის რამდენი
პროცენტი მიიღებს სარგებელს მისი ხორცშე-
ესხმით, რა მნიშვნელობა ექნება მას სხვა
ამოცანების გადაწყვეტისთვის, ქალაქის მომავ-
ალი განვითარებისთვის და სხვა. ასეთი პრიორ-
იტეტი ხან გზებისა და ტროტუარების მოას-
ფალტებაა, ხან ტერიტორიების გაწმენდა და

კეთილმოწყობა, ხანაც - ბინების მშენებლობა
და ა.შ. ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვაზე საბ-
ოლოო გადაწყვეტილებას ქალაქის ადმინის-
ტრაციის, წარმომადგენელთა საბჭოსა და
მრჩეველთა პალატის თანამდებობის პირთა სამ-
მხრივ შეხვედრაზე იღებენ. მას შემდეგ, რაც
დაფინანსების პრიორიტეტული მიმართულებე-
ბი გარკვეულია, მიკრორაიონების წარმომადგენ-
ლები იწყებენ თითოეული პროექტის რეალ-
იზაციის მონიტორინგს და აკონტროლებენ, თუ
როგორ იხარჯება მათზე გამოყოფილი სახს-
რები.

ყოველივე ამის შემდეგ ქალაქში არსებუ-
ლი ვითარება აშკარად გამოსწორდა. თითქმის
20 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა წყალმო-
მარაგებით უზრუნველყოფილი ოჯახების, 40
პუნქტით კი - საკანალიზაციო სისტემის მქონე
ოჯახების რაოდენობა, გაორმაგდა სახელმწიფო
სკოლების მოსწავლეთა რაოდენობა და ა.შ.
მაგრამ რაც მთავარია, გამოვლინდა, რომ მო-
ქალაქეები უფრო ხალისით იხდიან გადასახა-
დებს, 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 განვი-
თარებულია. შექმნილია ქალაქის განვითარე-
ბის გრძელვადიანი სტრატეგიის განხილვისა და
ფორმირების თემატური ექსპერტული საბჭოე-
ბი. ისინი მუნიციპალურ ხელისუფლებასთან
ერთად ამუშავენ გრძელვადიან მიზნებსა და
პროგრამებს განვითარების საკვანძო მიმა-
რთულებების მიხედვით, სადაც შედის ჯანდაც-
ვა, საბინაო მშენებლობა, ტრანსპორტი, ისტორი-
ული მემკვიდრეობისა და კულტურის დაცვა-
შენარჩუნება.

2010-2011 წლებში თბილისში იყო იმის მცდე-
ლობა, რომ ქალაქის საბიუჯეტო პროცესის გამ-
ჭირვალეობის დონის ამაღლების და თბილისელ-
თა ინტერესების, მოსაზრებებისა და პრიორიტეტე-
ბის გათვალისწინების მიზნით გაფართოებულიყო
ხალხის ჩართულობა (მონაწილეობა) ბიუჯეტის
პროექტის მომზადების პროცესში. ინტერნეტში
განცხადებული იყო, რომ თბილისის მერიის ვებ-
გვერდზე მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომი
გახდა პლატფორმა „დაგეგმე შენი ქალაქის
ბიუჯეტი“. რეალურად, რამდენიმე თვის განმავ-
ლობაში გამოიკითხვა მიმდინარეობდა საგანგე-
ბოდ შედგენილი ბუკლეტების მეშვეობით, აქცი-
ის ფარგლებში. იმავე სახელწოდების გამოიკ-
თხა თბილისის 50000-მდე მცხოვრები და შედე-
გები მეტ-ნაკლებად აისახა მიღებულ დოკუმენ-

ტში. მთელ ამ პროცესს, მართალია, მთელი რიგი ხარვეზები და ნაკლოვანებები სდევდა თან, მაგრამ ეს მაინც წინგადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩავთვალოთ ბიუჯეტის დაგეგმვის დემოკრატიზაციის და მისი გამჭვირვალობის დონის ამაღლების კუთხით. გარდა ამისა, დაგროვდა გარკვეული გამოცდილება, რომელზე დაყრდნობითაც შესაძლებელია ამ პროცესის დახვეწა-გაუმჯობესება.

გამოკითხვის ორგანიზებასა და განხორციელებაში საკმარისი ფინანსური და ადამიანური რესურსები იყო გამოყენებული. ყოველივე ეს სერიოზულ ხარჯებს უკავშირდებოდა (თითქმის 0,5 მლნ.ლარი) ამ ხერხითა და მეთოდით უფრო მეტი მასშტაბის სამუშაოს შესრულება მიზანშეწონილი არაა, საჭირო და სასარგებლო ნამდვილადაა. თანამედროვე პირობებში აღნიშნული პრო-

ცედურების უფრო მასშტაბურად, 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 პლატფორმა, 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/uploadedFiles/files/el_CarTulobis %20 meqanizmebi%20sajaro%20 dawesebulebebis%20veb-gverdebze.pdf](http://Idfi.ge/public/migrated/uploadedFiles/files/el_CarTulobis_%20meqanizmebi%20sajaro%20dawesebulebebis%20veb-gverdebze.pdf)
2. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაცია. ქალაქ თბილისის 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 ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. EI-LAT 2012.

DEMOCRATIZATION OF THE BUDGETING PROCESS

DAVID KERESSELIZE

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 infringing 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.