USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

IRC
ინოვაციებისა
და რეფორმების
ცენტრი

ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასება

დოკუმენტი მომზადდა ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრის მიერ (IRC), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტ დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით, პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის გარე მონიტორინგი“ ფარგლებში.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების, USAID-ის ან USAID GGI-ის შეხედულებებს.

კვლევაზე იმუშავა ლიკა თხელიძემ.

თარიღი

მაისი, 2021 წ.

სარჩევი

შესავალი 2

კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია 3

ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის კარგი პრაქტიკა - კანადისა და ხორვატიის მაგალითები 4

ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა საქართველოში 6

- საქართველოს პარლამენტი 7
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 8
- საქართველოს დარგობრივი სამინისტროები 9
- სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლები მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ 10

მიგნებები 11

რეკომენდაციები 14

ბიბლიოგრაფია 16

შესავალი

საჯარო ფინანსების მართვის განუყოფელი ნაწილია სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვა, დამტკიცება და შესრულება, რომელსაც საბიუჯეტო პროცესი ეწოდება. საბიუჯეტო პროცესი არის საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობა, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს (საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 2009).

საბიუჯეტო პროცესი არის ერთგვარი პლატფორმა იმის განსასაზღვრად, თუ რა ტიპის საჯარო სერვისები უნდა მიეწოდოს საზოგადოებას და როგორ, რა რესურსებით უნდა მოხდეს ამ სერვისების დაფინანსება, რამდენადაც საბიუჯეტო პროცესის საშუალებით ხდება ფინანსური რესურსების გადანაწილება მთავრობის კონკრეტულ აქტივობებზე. სახელმწიფო ბიუჯეტის სწორად განსაზღვრა, პროგნოზირება, ფორმულირება და ეფექტურად ათვისება მჭიდროდ არის დაკავშირებული ქვეყნის მაკროეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებასთან, მიმდინარე პროცესების გამჭვირვალობასთან, პროცესებში ჩართვა/მონაწილეობასთან და ხელისუფლების მხრიდან ანგარიშვალდებულების გაძლიერებასთან. საზოგადოების წევრებზე პირდაპირ გავლენას ახდენს სამთავრობო პროგრამის შესაბამისად შედგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტი, რამდენადაც საზოგადოების წევრები წარმოადგენენ სამთავრობო პროგრამის ბენეფიციარებს (მაგ.: ჯანდაცვისა და განათლების მიმართულება) და, ამავდროულად, მთავრობისთვის ფინანსური რესურსების მიმწოდებლებს.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა კარგი მმართველობის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია, რაც ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფასაც მოიცავს. როგორც OECD-ის ანგარიშშია აღნიშნული, „ბიუჯეტი წარმოადგენს ერთგვარ ხელშეკრულებას, კონტრაქტს, მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის, რომელიც გვიჩვენებს, თუ როგორ არის ქვეყანაში არსებული რესურსები გადანაწილებული საჯარო სერვისების განსახორციელებლად“. (OECD, 2015) სწორედ ამიტომ, სამოქალაქო საზოგადოება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საბიუჯეტო პროცესის ეფექტიანად, პროდუქტიულად და ეკონომიურად წარმართვაში. საბიუჯეტო პროცესის განხორციელებისას ხშირად რთულია საჯარო უწყებამ სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე განსაზღვროს, თუ რა არის ქვეყნისთვის ყველაზე აქტუალური პრობლემა, საჭიროება, პრიორიტეტი. ამავდროულად გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მიღებული გადაწყვეტილება რესურსების გადანაწილებასთან დაკავშირებით იყოს მაქსიმალურად ინკლუზიური. სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანი გახდა სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის გაძლიერება საბიუჯეტო პროცესში მონაწილეობისათვის.

საერთაშორისო გამოცდილება და კვლევები გვიჩვენებს, რომ საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მაღალი მაჩვენებელი პირდაპირ კავშირშია ქვეყანაში არსებულ საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის კარგ პრაქტიკასთან. მიჩნეულია, რომ საბიუჯეტო პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის მაჩვენებელი მეტყველებს ქვეყანაში არსებული საჯარო ფინანსების მართვის დემოკრატიის ხარისხსა და მიმდინარე საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობაზე. სწორედ GIFT-ის მაღალი დონის ჩართულობის[1] პრინციპებიდან გამომდინარე,

[1] http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/

ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი და ინკლუზიური საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბება მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობაზე. საზოგადოების მონაწილეობას შეუძლია გააძლიეროს საბიუჯეტო პოლიტიკის არჩევანი, გაზარდოს ბიუჯეტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების სამოქალაქო მხარდაჭერა და გააძლიეროს სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ზედამხედველობა. შესაბამისად, ამ პროცესმა საბოლოო ჯამში შეიძლება დადებითი გავლენა იქონიოს პოლიტიკის საბოლოო შედეგებზე, განსაკუთრებით ქვეყნის მოსახლეობის ღარიბ და ყველაზე მოწყვლად ჯგუფებზე.

საერთაშორისო გამოცდილება მიუთითებს იმის შესახებ, რომ ცენტრალურ დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობა საკმაოდ რთულად განსახორციელებელი პროცესია. სწორედ ამიტომ, საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის ხარისხი განსხვავდება ქვეყნების განვითარების მიხედვით, საბიუჯეტო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და სხვადასხვა სახის მონაწილეობის მექანიზმების გამო.

ბოლო წლებში საქართველოსთვისაც აქტუალური გახდა საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხი. საქართველომ აიღო გარკვეული ვალდებულებები საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, მათ შორის „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ (OGP) ფარგლებში. OGP-ის ვალდებულებები მოიცავს ბიუჯეტის შემუშავებისა და დამტკიცების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ზრდის ხელშეწყობას.

კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანია გაანალიზდეს საქართველოში ცენტალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად არსებული მექანიზმები და მეთოდები, შეფასდეს არსებული საკანონმდებლო სივრცე და შემუშავდეს შესაბამისი რეკომენდაციები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის ხარისხის გაუმჯობესებას.

კვლევის ფარგლებში გამოყენებულია, მეორადი ინფორმაციის დამუშავების, სამართლებრივი დოკუმენტების ანალიზისა და სიღრმისეული ინტერვიუების მეთოდი.

სიღრმისეული ინტერვიუები ჩატარდა, როგორც საჯარო სექტორის, ისე არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან, რომლებიც დარგის ექსპერტები არიან და უშუალოდ მონაწილეობენ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის, დამტკიცებისა და შესრულების მონიტორინგის პროცესში. ინტერვიუს ფორმატი იყო ნახევრად სტრუქტურირებული და შესაბამისი კითხვების შინაარსი, ფორმულირება და თანმიმდევრობა წინასწარ იყო განსაზღვრული.

კვლევის პირველად წყაროს წარმოადგენს უშუალოდ სიღრმისეული ინტერვიუები, ხოლო მეორად წყაროს - გამოთხოვილი ინფორმაციის ანალიზი და არსებული სხვადასხვა ნაშრომის/ანგარიშის მიმოხილვა.

ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის კარგი პრაქტიკა - კანადისა და ხორვატიის მაგალითები

საბიუჯეტო პროცესი საკმაოდ რთული სისტემაა, რაც შესაბამის კომპენტენციას და სპეციალიზებულ ცოდნას მოითხოვს. სწორედ ამიტომ ბევრი მიიჩნევს, რომ ცენტრალურ დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა არაპროპორციულად დიდ რესურსსა და ძალისხმევას მოითხოვს საჯარო უწყებების მხრიდან. მიუხედავად ამისა, მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში არსებობს ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის წარმატებული პრეცედენტები. მათ შორის წარმატებულ მაგალითებს ვხვდებით GIFT-ის[2] კვლევებში.

საბიუჯეტო პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის კონტექსტში საქართველოსთვის გასათვალისწინებელია კანადის გამოცდილება ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების მხრივ, რომელიც ბიუჯეტის დამტკიცებამდე აქტიურ კონსულტაციებს გულისხმობს სამოქალაქო საზოგადოებასთან. აღსანიშნავია, რომ ამ ეტაპზე მსგავსი ტიპის მექანიზმი საქართველოში არ არის დანერგილი. ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების მექანიზმი საინტერესოა იმ თვალსაზრისით, რომ იგი კანადაში წარმატებულ მექანიზმად არის მიჩნეული და საკმაოდ დიდი ხანია მოქმედებს. 1994 წლიდან ფედერალურ დონეზე საკანონმდებლო ორგანოს შესაბამისი დარგობრივი კომიტეტები რეგულარულად ატარებენ მოქალაქეებთან ე.წ პრე-ბიუჯეტირებას, ისმენენ საზოგადოების მოსაზრებებს, იდეებსა და წინადადებებს ბიუჯეტის პროექტის შესახებ, გადასახადებსა და სხვადასხვა მნიშვნელოვან საკითხებზე. ხაზი უნდა გაესვას იმასაც, რომ კანადაში მსგავსი ტიპის მექანიზმით მოსახლეობასთან და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან ერთად ხდება რეგულირების ზეგავლენის შეფასება და პოლიტიკის შედეგების განხილვა. ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების შედეგად, 2017 წელს საბიუჯეტო პროცესში კანადის 1 მილიონზე მეტი მოქალაქე ჩაერთო ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში სხვადასხვა ხელმისაწვდომი პლატფორმების საშუალებით (transparency, 2017).

როგორც კვლევები გვიჩვენებს, კანადის საკანონმდებლო ორგანოს კომიტეტი ფინანსურ საკითხებში აქტიურად იყენებს ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების კონსულტაციის მექანიზმს ცენტრალურ დონეზე სამოქალაქო სექტორის ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების კონსულტაციებამდე კანადის პარლამენტის მუდმივმოქმედი საფინანსო კომიტეტი აქვეყნებს პრესრელიზს, რომლითაც საჯაროდ იწვევს სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებს კონსულტაციებში ჩართვისთვის. ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების კონსულტაციების პროცესი მიმდინარეობს მიზნობრივად გათვლილი დროის განმავლობაში, ონლაინ პროცესი გრძელდება 60 დღე (მოიცავს წერილობით ატვირთულ მასალებს და ონლაინ რეჟიმში კონტაქტს), ხოლო პირისპირ კონსულტაციები 2 კვირით ან უფრო მეტი ხნით მიმდინარეობს. ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების კონსულტაციების საფუძველზე, გაიცემა შესაბამისი რეკომენდაციები სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტებთან, პროგრამებთან, საჯარო სერვისებთან და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით. ყოველივე აღნიშნული იტვირთება კანადის პარლამენტის ონლაინ გვერდზე და კონსულტაციებში მონაწილე ნებისმიერ პირს ან/და ჯგუფს ეძლევა შესაძლებლობა შეამოწმოს, თუ რამდენად არის მათ მიერ დაფიქსირებული მოსაზრებები ასახული გაცემულ რეკომენდაციებში. 2014 წლის მონაცემებით, ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების კონსულტაციების მეშვეობით კანადის პარლამენტის

[2] http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/

საფინანსო კომიტეტში შევიდა 400 წერილობითი შენიშვნა, რის საფუძველზეც სახელმწიფოს 6 პრიორიტეტთან მიმართებით გაიცა 47 რეკომენდაცია. (Parliament of Canada, 2014)

როგორც წესი, ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების კონსულტაციების დამთავრების შემდეგ, კანადის პარლამენტის ვებგვერდზე ქვეყნდება ანგარიში, რომელშიც მოცემულია სამოქალაქო სექტორის მიერ ბიუჯეტის კონკრეტულ პროგრამებთან მიმართებით გამოთქმული შენიშვნები და რეკომენდაციები და ასევე განთავსებულია შესაბამისი სამინისტროების მიერ გაცემული პასუხები. (Parliament of Canada, 2016) გაცემული რეკომენდაციები ეგზავნებათ სამინისტროებს, თუმცა რეკომენდაციები შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათს არ ატარებს.

საქართველოსთვის კანადის მაგალითი შესაძლოა საყურადღებო იყოს იმ თვალსაზრისითაც, რომ კანადის საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ვხვდებით სპეციალურ პრინციპებს, რომლებიც პირდაპირ მიმართულია მონაწილეობის ხელშესაწყობად. ასეთი პრინციპებია: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, ჩართულობისთვის შესაძლებლობების შექმნა, მრავალმნიშვნელოვანი ჩართულობა, ინკლუზიურობა და დისკრიმინაციის არარსებობა, არასამთავრობო აქტორების პატივისცემა, კონსულტაციების მუდმივობა, მოქალაქეების წახალისება, არსებული სტრუქტურების მხარდაჭერა, ეროვნული ინტერესების ხელშეწყობა, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარების უპირატესობა.

საქართველოსთვის არანაკლებ მნიშვნელოვანია ხორვატიის მოდელიც. ხორვატიაში ვხვდებით ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების კონსულტაციებს, სადაც ჩართულნი არიან არამხოლოდ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები, არამედ დარგის ექსპერტებიც. ამ ტიპის მიდგომით შესაძლებელი ხდება სპეციალიზირებული ცოდნის მქონე პირების მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში, რაც ამ ეტაპზე საქართველოში საკმაოდ სუსტადაა წარმოდგენილი.

ე.წ. პრე-ბიუჯეტირება ხორციელდება ხორვატიის პარლამენტთან არსებული ფისკალური პოლიტიკის საბჭოს/კომისიის მიერ (GIFT, 2017), რომელიც დამოუკიდებელი ორგანოა. საბჭოს ხელმძღვანელობს ხორვატიის პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარე, ხოლო დანარჩენი წევრები არიან გარე ექსპერტები, რომლებიც ხორვატიის პარლამენტის მიერ 5 წლის ვადით ინიშნებიან. საბჭო თავმჯდომარის გარდა 6 წევრისგან შედგება. ისინი წარმოადგენენ ხორვატიის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს; ეკონომიკის კვლევით ინსტიტუტს; საჯარო ფინანსების კვლევით ინსტიტუტს; ხორვატიის ეროვნულ ბანკს; კონკრეტული უნივერსიტეტის სამართლის, ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტს. კომისიის ძირითადი ფუნქციაა ფისკალური პოლიტიკის ფარგლებში კანონით განსაზღვრული ფისკალური წესების შესრულების მონიტორინგი, მათ შორის, მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების განხილვა, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონიდან გამომდინარეობს. ასევე, როგორც ფისკალური პასუხისმგებლობის კანონითაა (Fiscal Responsibility Act) განსაზღვრული, საბჭო აფასებს ქვეყნის ფისკალური წესებიდან გადახრებს ეკონომიკური შოკის დროს. იგი აწვდის მთავრობას სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტისა და შესრულების შესახებ დასკვნებს, რომლებიც ანგარიშების სახით საჯაროდ ქვეყნდება. საბჭოს სხდომები იმართება სულ მცირე ყოველ 3 თვეში ერთხელ, გარდა განსაკუთრებული შემთხვევებისა. ვინაიდან განსახილველი საკითხები საკმაოდ კომპლექსურია და ხშირად რთულია მათ განხილვაში თითოეული მოქალაქის ჩართულობის უზრუნველყოფა, სხდომები არის დახურული, თუმცა სხდომები იწერება და მათ შესახებ ანგარიშების ნახვა შესაძლებელია ხორვატიის პარლამენტის ვებგვერდზე. საინტერესოა, რომ ფისკალურ საბჭოს, მისი საქმიანობის ეფექტიანად შესრულების მიზნით, ტექნიკურ დახმარებას

ხორვატიის პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი უწევს. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საბჭოს საკუთარი ბიუჯეტი არ გააჩნია. ხორვატიაში არსებული მექანიზმი მოქმედებს ბიუჯეტის ფორმულირების (დაგეგმვა) ფაზაში. ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, პარლამენტი არის წამყვანი ინსტიტუტი.

ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა საქართველოში

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი განსაზღვრავს საბიუჯეტო პროცესს, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის ფორმირებას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს. ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებები, იქნება ეს დარგობრივი სამინისტროები, პარლამენტი თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. შესაბამისად, ამ პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა საკმაოდ დიდ რესურსსა და ეფექტიან მექანიზმს საჭიროებს სახელმწიფოს მხრიდან.

საქართველოში ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ საინტერესო ანგარიშს წარმოგვიდგენს „საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობა“, რომელიც დაარსდა 1997 წელს, რათა მხარი დაეჭირა მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში გამჭვირვალე და ინკლუზიური მმართველობის შედეგად საბიუჯეტო პროცესების გაუმჯობესებისთვის და საბიუჯეტო ციკლში კარგი მმართველობის პრინციპების დანერგვისთვის. საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობის (IBP) ძირითადი ფოკუსი არის სამოქალაქო საზოგადოების როლის გაძლიერება ბიუჯეტის დაგეგმვის, შესრულებისა და მონიტორინგის პროცესში, ძირითადად მცირე ან საშუალო შემოსავლის მქონე ქვეყნებში[3]. აღსანიშნავია, რომ ღია ბიუჯეტის ინდექსი სამი ძირითადი მიმართულებით აფასებს სახელმწიფო ბიუჯეტს, ესენია: გამჭირვალობა, მოქალაქეთა ჩართულობა და საბიუჯეტო ზედამხედველობა.

IBP-ის 2019 წლის კვლევის შედეგად საქართველომ მე-5 ადგილი დაიკავა მსოფლიოს ქვეყნებს შორის. სახელმწიფო ბიუჯეტის გამჭირვალობის მიმართულებით საქართველომ 100 შესაძლო ქულიდან 81 აიღო, ხოლო საბიუჯეტო ზედამხედველობის მიხედვით 100-დან 82. რაც შეეხება საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას, საქართველო 100 შესაძლო ქულიდან 28 ქულით შეფასდა.

საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, საქართველომ ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) ფარგლებში გარკვეული ვალდებულებების შესრულება იკისრა. აღებული ვალდებულებების შესრულება დაეკისრა როგორც საქართველოს პარლამენტს, ისე ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.

[3] https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/methodology/

საქართველოს პარლამენტი

საქართველოს პარლამენტის მიერ შემუშავებულ 2018-2019 წლების საქართველოს ღია პარლამენტის სამოქმედო გეგმაში 5 ძირითადი მიზნიდან ორი ეხება პარლამენტში მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხს, რომელთაგანაც ერთი მიზანი (მიზანი N2) გულისხმობს კონკრეტულად საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას. მიზანი N2 თავის მხრივ მოიცავს 7 ვალდებულებას:

1. საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სამოქალაქო საზოგადოების, საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციების მონაწილეობით საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის პოლიტიკისა და სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავება (OBS-ს და GIFT-ის რეკომენდაციების შესაბამისად);
2. პარლამენტის ვებგვერდზე სახელმწიფო ბიუჯეტის / პროექტის შესახებ მარტივი, გასაგები და ვიზუალურად დამუშავებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გამჭვირვალობის და სახელმწიფო საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის თვალსაზრისით განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ პარლამენტისთვის წარდგენილი წლიური ანგარიშის განხილვა საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ;
4. ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ ინფორმაციის პარლამენტში წარდგენიდან შემაჯამებელ საკომიტეტო განხილვამდე საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციების გამართვა პარლამენტის კომიტეტების, საბიუჯეტო ოფისის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის და სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით;
5. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენიდან შემაჯამებელ საკომიტეტო განხილვამდე საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციების გამართვა პარლამენტის კომიტეტების, საბიუჯეტო ოფისის და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მონაწილეობით;
6. ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების დოკუმენტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის საკომიტეტო განხილვაში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის შესახებ ანგარიშის შედგენა და გამოქვეყნება საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ;
7. პარლამენტის რეკომენდაციების დოკუმენტის შემუშავება და გამოქვეყნება საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ.

ღია პარლამენტის მესამე სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, ბიუჯეტის შემუშავებისა და დამტკიცების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდისთვის აღებული 7 ვალდებულებიდან სრულად შესრულდა 3 ვალდებულება, 2 ნაწილობრივ შესრულებულია, ხოლო 2 უმეტესწილად შესრულებული. მიუხედავად ამისა, ამ ვალდებულებების იმპლემენტაციის ხარისხი სადავოა, რადგან ეს ვალდებულებები არ არის ინსტიტუციონალიზებული და პრაქტიკაში დანერგილი. აგრეთვე, შესაბამისი ვალდებულები საჭიროებს მუდმივ მონიტორინგს და იმის გამოვლენას, თუ რა ფაქტორები აბრკოლებს მათ ეფექტიან განხორციელებას.

ღია პარლამენტის სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულების შესაბამისად, შემუშავებულია საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის პოლიტიკის სახელმძღვანელო დოკუმენტი, რომელიც გათვლილია ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე თითოეული მხარისათვის (საქართველოს პარლამენტი, ფინანსთა სამინისტრო და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური). ეს დოკუმენტი მნიშვნელოვანია იმით, რომ ის არის ერთიანი სახელმძღვანელო საჯარო უწყებებისათვის საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. ამ დოკუმენტში გაერთიანებულია ყველა ის რეკომენდაცია თუ საერთაშორისო პრაქტიკა, რომელიც ხელს უწყობს ცენტრალურ დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობას საბიუჯეტო პროცესში. კვლევისას გამოიკვეთა, რომ დოკუმენტის ელექტრონული ვერსია, ფინანსთა სამინისტროს, პარლამენტის და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კომენტარებით მზად არის, თუმცა, მისი გაზიარება სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებისათვის ჯერჯერობით არ მომხდარა.

სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია პარლამენტის როლი და მის მიერ შექმნილი ეფექტიანი მექანიზმების არსებობა, რაც გამომდინარეობს როგორც საერთაშორისო პრაქტიკიდან, ისე GIFT-ის პრინციპებიდან. საქართველოს პარლამენტი მუშაობს ამ მიმართულებით და ცდილობს გააძლიეროს მისი როლი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად.

პარლამენტში დარგობრივი კომიტეტები სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებს განიხილავენ, მაგრამ ძირითადად ეს ხდება საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ ჩატარებულ განხილვებზე. სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხების ირგვლივ ნაკლები მსჯელობა ხდება თემატურ კომიტეტებში და ეს ნათლად ჩანს ბიუჯეტის განხილვების დროს წარმოთქმული შენიშვნებისა და კომენტარების რაოდენობაში.

პარლამენტის დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშესაწყობად, იმართება საჯარო სხდომები, ვებგვერდზე პროაქტიულად ქვეყნდება ინფორმაცია საჯარო ფინანსებთან, სახელმწიფო ბიუჯეტთან და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით. ასევე, პარლამენტის ვებგვერდზე არსებობს ველი "გაიგე მეტი შენი ქვეყნის ბიუჯეტი შესახებ", სადაც დაინტერესებულ პირებს შეუძლიათ ინფოგრაფიკების საშუალებით მიიღონ ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი მაჩვენებლების შესახებ. მარტივად აღსაქმელი ინფოგრაფიკები ეხმარება დაინტერესებულ მხარეს, რომელსაც არ გააჩნია შესაბამისი სპეციალიზირებული ცოდნა საჯარო ფინანსების მიმართულებით, მიიღოს ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების და პრიორიტეტების შესახებ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

2017 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა, OGP-ით განსაზღვრული ვალდებულებების შესასრულებლად, შექმნა ანალიტიკური ვებპლატფორმა - ბიუჯეტის მონიტორი (https://budgetmonitor.ge/ka), რომლის საშუალებით სამოქალაქო საზოგადოებას შეუძლია მიიღოს ინფორმაცია სახელმწიფო შემოსავლების, ხარჯების, ვალის, ინფრასტრუქტურული პროექტების, პროგრამული ბიუჯეტის, შესყიდვების, და აღნიშნულ საკითხებზე აუდიტის განხორციელების შედეგად გამოვლენილი ხარვეზებისა და რეკომენდაციების შესახებ. გარდა ჩამოთვლილი ინფორმაციისა, აღნიშნულ ვებგვერდს გააჩნია შესაბამისი გვერდი, სადაც მოქალაქეებს შეუძლიათ

მიიღონ მონაწილეობა აუდიტის თემების შერჩევაში და საჯარო ფინანსების მართვაში მათ მიერ გამოვლენილი ხარვეზები მიაწოდონ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს. პლატფორმას 2018 წელს ჰყავდა 12 ათასზე მეტი მომხმარებელი (აუდიტის სამსახურის საქმიანობის წლიური ანგარიში, 2019). მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების გამოყენების ხელშეწყობის უზრუნველსაყოფად, სამსახური აგრძელებს მუშაობას იმისათვის, რომ პლატფორმა გახდეს უფრო ცნობადი და მომხმარებელზე ორიენტირებული. აღნიშნული პლატფორმა არაერთი საერთაშორისო ჯილდოს მფლობელია.[4]

საქართველოს დარგობრივი სამინისტროები

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად აქვეყნებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საჯარო დოკუმენტებს, აგრეთვე მოქალაქეთა გზამკვლევს, რომლის საშუალებითაც მოქალაქეს შეუძლია მიიღოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონ-პროექტის მესამე ცვლილებასთან ერთად, ფინანსთა სამინისტრომ პირველად გამოაქვეყნა ანგარიში გათვალისწინებული რეკომენდაციებისა, რომელიც მიწოდებულ იქნა სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან. ეს არის ერთგვარი უკუკავშირის მექანიზმის დანერგვის პირველი მცდელობა ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან.

ასევე, მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად ფინანსთა სამინისტროს მიერ შექმნილია საპილოტე ვებპლატფორმა, სადაც მოქალაქეებს გარდა საბიუჯეტო მონაცემების შესახებ ინფორმაციის გაცნობისა, შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში. ფინანსთა სამინისტროს მიზანია ეს ვებპლატფორმა უფრო აქტიურად იქნას გამოყენებული დარგობრივი სამინისტროების მიერ.

არსებული პლატფორმის ამოქმედება არ იყო ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან პირველი მცდელობა მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუებიდან იკვეთება, რომ 2015 წლიდან ფინანსთა სამინისტრომ პილოტურ რეჟიმში დაიწყო ბიუჯეტის დაგეგმვამდე მოსახლეობასთან შეხვედრები, თუმცა პროცესი მალევე შეწყდა. პროცესმა სასურველი შედეგი ვერ გამოიღო, რადგან შედგენილი კითხვარი პრიორიტეტების განსაზღვრისას იყო საკმაოდ მარტივი და აგრეთვე არასტრუქტურიზებული.

საბიუჯეტო პროცესი კომპლექსური და დიდხნიანი პროცესია. მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, ამ პროცესში მნიშვნელოვანი როლი არა მხოლოდ პარლამენტს, ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს აკისრიათ, არამედ სხვადასხვა დარგობრივ სამინისტროებსაც. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ სამინისტროები ხშირ შემთხვევაში არ ახორციელებენ ბიუჯეტის დაგეგმვამდე მოსახლეობასთან ფართომასშტაბიან შეხვედრებს, რისი გამომწვევი ძირითადი მიზეზიც საკანონმდებლო ჩარჩოა (საბიუჯეტო კოდექსი), რომელიც ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ სავალდებულო

[4] https://wsa-global.org/winner/budget-monitor/
https://sao.ge/en/budget-monitor-became-the-winner-of-georgia-s-it201911191228950en.html
https://sao.ge/en/budget-monitor-became-the-winner-of-georgia-s-it201911191228950en.html

ჩანაწერებს არ შეიცავს. ეს საკითხი სრულად მინდობილია სამინისტროებისა და დარგობრივი კომიტეტების კეთილ ნებაზე. შესაბამისად, დარგობრივ სამინისტროებში არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც მოქალაქეს შესაძლებლობას მისცემს საბიუჯეტო პრიორიტეტების და პროგრამების განსაზღვრისას ჩაერთოს პროცესში და შემდგომ მათ მიერ შემოთავაზებული მოსაზრების აისახოს ბიუჯეტის პროექტში.

სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლები მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ

სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მხრიდან არსებობს საბიუჯეტო პროცესში ჩართვისა და არსებული მექანიზმების გამოყენების სურვილი, თუმცა, მათი აზრით, ის მექანიზმები რაც დღესდღეობით არსებობს სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროცესში მათ ეფექტიან მონაწილეობას. ისინი მიიჩნევენ, რომ მნიშვნელოვანია საჯარო პოლიტიკის პროცესი იყოს მაქსიმალურად ინკლუზიური და ეფუძნებოდეს კარგი მმართველობის საუკეთესო სტანდარტებს. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო პროცესი, რამდენადაც სწორედ ბიუჯეტი წარმოადგენს სხვადასხვა საჯარო პოლიტიკების გამაერთიანებელ დოკუმენტს, რომელიც დეტალურად აღწერს ქვეყნის კურსს სხვადასხვა მიმართულებით. მათი მონაწილეობის გასაზრდელად ისინი საჭიროდ მიიჩნევენ ცენტრალურ დონეზე არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და ჩართულობასთან დაკავშირებით შესაბამისი პროცედურების გაწერას.

სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მხრიდან, საქართველოში ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის დაბალი მაჩვენებლის ძირითად გამომწვევ მიზეზებად დასახელდა: სახელმწიფო უწყებების მხრიდან პოლიტიკური ნების არქონა; მოუწესრიგებელი საკანონმდებლო ბაზა; ეფექტიანი ინსტიტუციონალიზებული მექანიზმების არარსებობა; არსებული შესაძლებლობების შესახებ მოსახლეობის არაინფორმირებულობა; პროაქტიულად გამოქვეყნებული საბიუჯეტო დოკუმენტაციების რთულად აღქმადობა რიგითი მოქალაქისთვის; დარგობრივი სამინისტროებისა და პარლამენტის კომიტეტების მიერ უკუკავშირის მექანიზმის არაეფექტურობა; სახელმწიფო უწყებებში ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარებისადმი ნაკლები ინტერესი. სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები ასევე აღნიშნავენ, რომ სახელმწიფოს მხრიდან საბიუჯეტო პროცესში ჩართულობისათვის სუსტი უკუკავშირის სისტემა არსებობს.

მიგნებები

1. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები

- დარგობრივი სამინისტროები, პარლამენტი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავიანთ ვებგვერდებზე პროაქტიულად აქვეყნებენ ინფორმაციას დაგეგმილი ბიუჯეტის, ხარჯების შესახებ. დამატებით, ფინანსთა სამინისტრო აქვეყნებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მოქალაქეთა გზამკვლევს, ასევე ხელმისაწვდომია მთავრობის ეროვნული და დარგობრივი სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები. საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე ქვეყნდება ინფორმაცია მთავრობის მიერ ინიცირებულ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აქვეყნებს განხორციელებული აუდიტების ანგარიშებს, დასკვნებს, მიგნებებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტისა და ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე. თუმცა კვლევა გვიჩვენებს, რომ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების, ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მხოლოდ საბიუჯეტო დოკუმენტების პროაქტიულად გამოქვეყნება და გამჭვირვალობა არ არის გარანტი მოქალაქეების საბიუჯეტო პროცესში ჩართვისათვის.

- საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთ-ერთი მექანიზმია ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული ვებგვერდი https://ebtps.mof.ge/, რომელიც საშუალებას აძლევს ყველა დაინტერესებულ პირს გაეცნოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას, ქვეყნის ძირითად პრიორიტეტებს, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამებს და მონაწილეობა მიიღოს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში. ფინანსთა სამინისტროს შემუშავებულ ვებგვერდზე მოქალაქეთა ჩართულობის მაჩვენებელი ძალიან დაბალია. როგორც აღნიშნული პლატფორმის ველშია წარმოდგენილი, 2021 წლის ბიუჯეტის გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ 4 რესპონდენტმა. აგრეთვე აღსანიშნავია, რომ მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ სტატისტიკური მაჩვენებლების შეგროვებას, რომლებიც ეხება საბიუჯეტო პროცესში მონაწილეთა რაოდენობას, მათი შენიშვნების და გათვალისწინებული მოსაზრებების რაოდენობას საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არ აწარმოებს.

- გარდა ამისა, ფუნქციონირებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანალიტიკური ვებპლატფორმა - ბიუჯეტის მონიტორი https://budgetmonitor.ge/en, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოებას საშუალებას აძლევს მიიღოს ინფორმაცია სახელმწიფო შემოსავლების, ხარჯების, ვალის, ინფრასტრუქტურული პროექტების, პროგრამული ბიუჯეტის, შესყიდვების, და აღნიშნულ საკითხებზე აუდიტის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზებისა და რეკომენდაციების შესახებ. აღნიშნულ ვებგვერდზე მოქალაქეთა ჩართულობის მაჩვენებელი დაბალია, თუმცა, სამსახური აგრძელებს მუშაობას ვებგვერდის მომხმარებელზე ორიენტირებული და მორგებული ფუნქციონალის დახვეწისათვის.

- აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე არსებობს შესაბამისი ველი -„გაიგე მეტი შენი ბიუჯეტი შესახებ“, სადაც მარტივი ინფოგრაფიკების სახით ასახულია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონისა და შესრულების მაჩვენებლები, რომელიც ადვილად

აღქმადია დარგის არმცოდნე პირთათვისაც. საპარლამენტო მექანიზმების შეფასებისას გამოიკვეთა, რომ შინაარსობრივად დატვირთული განხილვები მიმდინარეობს მხოლოდ საფინანსო-საბიუჯეტო და დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტებში, სხვა კომიტეტებში, ამ მხრივ, შედარებით ნაკლები ჩართულობაა. აღნიშნულს ადასტურებს ის გარემოება, რომ სწორედ ამ ორი საპარლამენტო კომიტეტიდან მიიღება შედარებით მეტი კომენტარი საბიუჯეტო კანონ-პროექტზე. პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის საკომიტეტო განხილვების დროს გამოკვეთილი საკითხები ხშირ შემთხვევაში მთავრობის მიერ არ არის გათვალისწინებული და ფორმალურ ხასიათს ატარებს. ეს უარყოფითად აისახება სამოქალაქო სექტორის განწყობასა და მოტივაციაზე. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, ტარდება საჯარო სხდომები, ვებგვერდზე პროაქტიულად ქვეყნდება ინფორმაციები საჯარო ფინანსებთან, სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებით და ა.შ. საბიუჯეტო პროცესში ჩართულობის ეს ხელშემწყობი მექანიზმების შეიძლება შეფასდეს, როგორც არასისტემური ხასიათის მატარებელი.

- დარგობრივი სამინისტროების მიერ არ არსებობს საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის პლატფორმები, რათა მათ დონეზე მოხდეს სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესში და ეს კიდევ უფრო აფერხებს პროცესის ეფექტიანად წარმართვას.

2. სამართლებრივი ჩარჩო

არსებული სამართლებრივი ჩარჩო - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი არ განსაზღვრავს მოქალაქეთა ჩართულობისათვის საჭირო პრინციპებს, აგრეთვე ვადებსა და პროცედურებს, რაც ხელს შეუწყობდა საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა პროდუქტიულ მონაწილეობას. ასეთი ვალდებულებების არქონა ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს და პროცესი მხოლოდ საჯარო უწყებების კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული.

3. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD)

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD)[5] - გადამუშავებული ვარიანტი წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენილი წლიური ბიუჯეტის კანონის პროექტის პაკეტის მნიშვნელოვან ნაწილს და მისი საბოლოო ვარიანტი მზადდება საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 1 თვის ვადაში და წარედგინება საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს. კანონის შესაბამისად, აღნიშნული ვადა საკმაოდ მცირე მოცულობისაა შესაბამისი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისათვის. მცირე დროის

[5] ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელშიც აისახება ინფორმაცია საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე ინფორმაცია საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ.

გამო ისინი ვერ ახერხებენ უფრო შინაარსობრივად ჩაერთონ პროცესში და ხელი შუეწყონ მთავრობას განსაზღვროს ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი მიმართულებები.

4. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საბიუჯეტო პროცესში ჩართულობის შემაფერხებელი ფაქტორები

სახელმწიფოს მიერ გატარებული არათანმიმდევრული და არა შედეგზე-ორიენტირებული მიდგომის გამო, სამოქალაქო სექტორში გარკვეულწილად არის ინდიფერენტული განწყობა საბიუჯეტო პროცესებთან მიმართებით. როგორც სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, მთავრობის მხრიდან არ ხდება მათ მიერ წარმოდგენილი კომენტარების გათვალისწინება და ასახვა. შესაბამისად, სუსტი უკუკავშირის სისტემის არსებობა მოტივაციას უკარგავს სამოქალაქო სექტორს ჩაერთოს საბიუჯეტო პროცესში.

სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლების აზრით, იშვიათად ხორციელდება მაკროეკონომიკური მდგომარეობის შინაარსობრივი განხილვა და კვლევა, რომელიც უფრო მეტად დარგის ცოდნას მოითხოვს, ვიდრე პროგრამულ ბიუჯეტირებაზე შენიშვნისა და კომენტარის გაკეთებას. აღნიშნულის გამომწვევი მიზეზი შეიძლება იყოს საკითხის ნაკლები ცნობადობა და, ასევე, ნაკლები მზაობა რეალური ჩართულობისათვის უწყებების მხრიდან. ასეთი პოლიტიკური ნების არქონა იწვევს განცდას, რომ სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობას გარკვეული შედეგები არ მოჰყვება.

რეკომენდაციები

1. მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების ეფექტიანობის გაზრდა

საქართველოში საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის დროს, სუსტი უკუკავშირის მექანიზმი არსებობს. სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია შესაბამისი პასუხისმგებელი ორგანოების მიერ განისაზღვროს და შემუშავდეს ის უკუკავშირის ფორმები და ანგარიშები, სადაც ასახული იქნება თუ როგორ გამოიყენეს სახელმწიფო უწყებებმა ბიუჯეტის დაგეგმარების, დაზუსტებისა და შესრულების მონიტორინგში მოსახლეობის მოსაზრებები, რა გავლენა იქონია აღნიშნულმა სახელმწიფო რესურსებზე და რა წვლილი მიუძღვით მოქალაქეებს ამ პროცესში. მოსალოდნელია, რომ უკუკავშირის მექანიზმის დანერგვით გაძლიერდება მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხიც.

უკვე არსებული მექანიზმების წარმატებული გამოყენებისთვის მიზანშეწონილია სხვადასხვა საკომუნიკაციო არხების გამოყენებით სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისათვის მექანიზმების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება, მათ შორის, იმის თაობაზე თუ როგორ უნდა ჩაერთონ ისინი საბიუჯეტო პროცესში. რეკომენდებულია თანმიმდევრული კომუნიკაციის სტრატეგიის შემუშავება, სადაც განსაზღვრული იქნება ის საშუალებები, რომელიც უნდა გამოიყენოს აღმასრულებელმა თუ საკანონმდებლო ხელისუფლებამ იმისათვის, რომ მეტი მიზნობრივი ჯგუფები ჩართოს საბიუჯეტო პროცესში.

2. სამართლებრივი ჩარჩო

ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდის უზრუნველსაყოფად, სასურველია საბიუჯეტო კოდექსით საჯარო დაწესებულებებს დაეკისროთ მოქალაქეთა ჩართულობის ვალდებულება, ასევე გაიწეროს შესაბამისი ვადები და პროცედურები, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა პროდუქტიულ მონაწილეობას. ეფექტიანი სამართლებრივი ჩარჩო საბიუჯეტო პროცესს გახდის უფრო ინკლუზიურს და უზრუნველყოფს უკუკავშირის მექანიზმის განვითარებას.

აგრეთვე, სასურველია სამართლებრივი მექანიზმების ამოქმედებით გაძლიერდეს პარლამენტის როლი მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. დღეს არსებული რედაქციით, პარლამენტის რეგლამენტი არ ითვალისწინებს ე.წ. პრე-ბიუჯეტირების კონსულტაციების განხორციელების აუცილებლობას, დარგობრივი კომიტეტების დონეზე, სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან ბიუჯეტის განხილვა/დამტკიცებამდე. სასურველია პარლამენტის დარგობრივი კომიტეტებისათვის შესაბამისი ვადებისა და პროცედურების გაწერა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემაჯამებელ განხილვამდე, რაც სამოქალაქო სექტორთან კონსულტაციების გამართვას სამართლებრივ ჩარჩოში მოაქცევს და სისტემურ ხასიათს მისცემს.

3. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD)

მნიშვნელოვანია გაძლიერდეს დარგობრივი სამინისტროების როლი საშუალოვადიანი დაგეგმარების დროს მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის მიმართულებით. სწორედ ამიტომ, სამინისტროების დონეზე სასურველია გაიწეროს შედარებით ხანგრძლივი ვადები, რაც

ხელს შეუწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ეფექტიან ჩართულობას. კერძოდ, მარტიდან სექტემბრის პერიოდში დარგობრივმა სამინისტროებმა გამართონ მინიმუმ 4 საჯარო შეხვედრა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან. პირველი საკონსულტაციო შეხვედრა სასურველია გაიმართოს აპრილის თვიდან მაისამდე, როცა სამინისტროები მუშაობენ ქვეყნის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შემუშავებაზე, რათა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან განხილული იქნას წინა და მომდევნო ფისკალური წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზი საშუალოვადიან ჭრილში და იდენტიფიცირებული იქნას არსებული გამოწვევები. მეორე საკონსულტაციო შეხვედრა მიზანშეწონილია გაიმართოს 1 ივნისამდე, სანამ საქართველოს მთავრობა პარლამენტს შესათანხმებლად წარუდგენს გაერთიანებულ ინფორმაციას ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. ამ დროს მნიშვნელოვანია, რომ შეხვედრაზე მოხდეს იმ ტენდენციების განხილვა, რომელიც გამოიკვეთა პირველი საკონსულტაციო შეხვედრის დროს და რამდენად იქნა გათვალისწინებული დარგობრივი სამინისტროების მიერ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლების მიერ იდენტიფიცირებული საკითხები. მესამე შეხვედრა სასურველია გაიმართოს ივლის-აგვისტოს პერიოდში მაშინ, როდესაც სამინისტროები მუშაობენ უშუალოდ განსახორციელებელ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე. მეოთხე შეხვედრა მიზანშეწონილია გაიმართოს სექტემბრის თვეში, მაშინ როცა მთავრობასთან დაზუსტდება მომავალი წლის საბიუჯეტო პარამეტრები, გამოყოფილი დაფინანსება და ა.შ. ამ დროს მნიშვნელოვანია ანგარიშგება იმის თაობაზე, თუ რამდენად იქნა გათვალისწინებული გამოთქმული მოსაზრებები და რატომ, ასევე, რა გავლენა ჰქონდა შემოთავაზებულ რეკომენდაციებს ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვით ნაწილზე.

4. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართულობის გაძლიერება

- თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ საბიუჯეტო პროცესი საკმაოდ რთული პროცესია და მასში შინაარსობრივი ჩართულობა გარკვეულ საკითხებში სპეციალიზირებულ ცოდნას მოითხოვს, საჭიროა საჯარო უწყებების მხრიდან ყურადღება გამახვილდეს პროფესიულ, თემატურ სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფების მონაწილეობაზე. შესაძლებელია, ამ მიმართულებით შეიქმნას დამოუკიდებელი პლატფორმა, სადაც აისახება თემატური სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მიერ განხორციელებული კვლევის ანგარიშები, გამოვლენილი პრობლემები, შემუშავებული რეკომენდაციები სხვადასხვა დარგის მიხედვით. მნიშვნელოვანია, რომ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მიგნებებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინება მოხდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. ასეთი მიდგომა უწყებების მხრიდან ხელს შეუწყობს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მოტივაციის ზრდას იმისათვის, რომ უფრო აქტიურად ჩაერთონ საბიუჯეტო პროცესში.

  აღნიშნული პლატფორმის არსებობა ხელს შეუწყობს ყურადღება გამახვილდეს საზოგადოების მოწყვლად ჯგუფებზე, სოციალურად დაუცველ ფენასა და სხვადასხვა უმცირესობების წევრებზე. მნიშვნელოვანია, რომ ბიუჯეტის შედგენისას და, ამავდროულად, შესრულებისას, საბიუჯეტო რესურსების მიმართვა მხოლოდ

უმრავლესობის ინტერესების უზრუნველსაყოფად არ მოხდეს და მაქსიმალურად გათვალისწინებული იქნას სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფების მოსაზრებები/საჭიროებები.

- სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ინდეფერენტული დამოკიდებულების დასაძლევად, მიზანშეწონილია, სამოქალაქო საზოგადოებისთვის საბიუჯეტო პროცესების შესახებ ცოდნის გაზრდა. საბიუჯეტო პროცესების სათანადო ცოდნა წარმოადგენს ერთ-ერთ წინაპირობას საბიუჯეტო პროცესში სამოქალაქო სექტორის შინაარსიანი ჩართულობისთვის. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან აქტიური მუშაობის წარმართვა საჯარო უწყებების მხრიდან საბიუჯეტო პროცესების შესახებ.

ბიბლიოგრაფია

House of Commons of Canada. (2013). PRE-BUDGET CONSULTATIONS: : http://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/41-

Parliament of Canada. (2014). *PRE-BUDGET CONSULTATIONS*. https://www.ourcommons.ca/Committees/en/FINA/StudyActivity?studyActivityId=8218361

Parliament of Canada. (2016). Reports and Government Responses: https://www.ourcommons.ca/Committees/en/FINA/StudyActivity?studyActivityId=8764801

transparency. (2017). *Mechanisms Canada*. http://www.fiscaltransparency.net/canada.pdf

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი. (2009). თბილისი.