

მუნიციპალური საბიუჯეტო ასიგნებების პროგრამული ბიუჯეტით გადანაწილების ხარვეზები და არასწორად შერჩეული ქვეპროგრამები

*საღარიშვილი ნატალია – დოქტორანტი, ბიზნესის ადმინისტრირების დეპარტამენტი, აკაკი
წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ქუთაისი, საქართველო*

Deficiencies of Redistribution of Municipal Budget Assignments with Program Budget and Incorrectly Selected Sub-Programs

*Saghareishvili Natalia - PhD Student, Department of Business Administration, Akaki Tsereteli State
University, Kutaisi, Georgia*

Abstract

Introduction and aim: The socio-economic situation of the municipalities, there are many infrastructure problems to solve the need, however, limited financial resources, it is important to funding of projects which will provide long-term development of the previous government unit Indirect form.

The basis for defining the priority directions and drawing up the program budget is the needs of the municipality, which are usually identified as a result of communication and reasoning analysis with citizens. The survey carried out in order to determine the process of selection of projects and projects to be implemented in local self-government units showed that the process needs to be improved and improved. In self-governing units it is possible to define the priorities and the process of selection of projects. Increase of citizen participation rate and the use of new forms of citizens participation will enable municipalities to be more or less dependent on their needs. The details and information obtained from various sources will create prerequisites for identifying priority directions and provide an opportunity to assess equality between villages.

Research Methodology: The methods of logical and economic analysis are based on achieving the objectives and goals. We have also used normative, systemic, synthesis and analysis methods. The methodological basis of the research is the Georgian and foreign literature on the involvement of citizens in the process of decision making by local self-government, periodical print publications, data obtained from internet. Some municipality strategic development documents, methodology for selection of projects to be implemented within the framework of the Regional Development Fund, as well as the population were interviewed for research purposes. Based on these data, statistical trends were presented on the involvement of citizens in the process of selection of programs to be implemented in self-governing units.

Results and Implementation: The article deals with the process of selection of programs to be implemented in local self-government units. This issue was selected based on its actuality, as the process of selection of a priority program by the self-governing unit is of great significance. This is primarily due to the fact that municipalities should use limited financial resources to maximize optimal and satisfy the needs of the majority population.

The survey revealed that the involvement of local population in local self-governing units and for the selection of priority projects is very low. In addition, some municipalities do not use new forms of citizens participation in the local self-governance code, which is one of the mechanisms for understanding the public opinion about priority directions and programs. It is desirable to elaborate a uniform form of refurbishment of the needs of the villages and the relevant instruction to fill the form through which the municipality will consolidate the needs and will have a picture of the problem at the villages level. Increasing the involvement of the population, the municipality's activities will be more focused on solving the needs of the citizens.

Conclusion: The involvement of local self-government entities involves a significant role in the selection process and projects, as the budgetary resources will be distributed to finance the areas that are most needed. Improvement of the priorities document will be possible for the municipality action plan to answer its real directions and the projects to be financed with the needs of the municipality. At the same time, any interested party (population, government, parliament, governor, non-governmental organizations and others) will have the possibility to get information about the main directions of the municipality to carry out the real priorities of the municipality in the document.

Keywords: municipality, program, priorities, selection process, budget.

აბსტრაქტი

შესავალი და კვლევის მიზანი: ქვეყნის სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტებში არსებობს მრავალი საყოფაცხოვრებო და ინფრასტრუქტურული პრობლემების გადაჭრის საჭიროება, თუმცა შეზღუდული მატერიალური რესურსების პირობებში, მნიშვნელოვანია ფინანსდებოდეს ისეთი პროექტები, რომლებიც უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის გრძელვადიანი განვითარების წინაპირობების შექმნას.

პრიორიტეტული მიმართულებების განსაზღვრისა და პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის საფუძველი მუნიციპალიტეტში არსებული საჭიროებებია, რომელთა გამოვლენაც, როგორც წესი, მოქალაქეებთან კომუნიკაციისა და დასაბუთებული ანალიზის შედეგად ხდება. ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროგრამებს შორის საბიუჯეტო ასიგნებების გადანაწილებისა და დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის პროცესის დადგენის მიზნით ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა რომ აღნიშნული პროცესი საჭიროებს დახვეწასა და გაუნჯობესებას. თვითმმართველ ერთეულებში შესაძლებელია პრიორიტეტების განსაზღვრისა და პროექტების შერჩევის პროცესის სრულყოფა.

მოქალაქეთა ჩართულობის მაჩვენებლის ზრდა და მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი ფორმების გამოყენება საშუალებას მისცემს მუნიციპალიტეტებს, რომ მათი საქმიანობა მეტად ეფუძნებოდეს მოქალაქეებიდან გამოვლენილ საჭიროებებს. სხვადასხვა წყაროებიდან მიღებული ინფორმაციის დეტალიზება და კონსოლიდირება კი პრიორიტეტული მიმართულებების გამოვლენის წინაპირობებს შექმნის და სოფლებს შორის არსებული უთანაბრობის შეფასების შესაძლებლობას უზრუნველყოფს.

კვლევის მეთოდოლოგია: დასახული მიზნისა და ჩამოყალიბებული ამოცანების მისაღწევად ვეყდნობით ლოგიკური და ეკონომიკური ანალიზის მეთოდებს. ასევე გამოყენებული გვაქვს ნორმატიული, სისტემური, სინთეზისა და ანალიზის მეთოდები. კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძველია ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ არსებული ქართული და უცხოური ლიტერატურა, პერიოდული ბეჭდვითი გამოცემების სტატიები, ინტერნეტით მოძიებული მონაცემები.

გამოყენებულ იქნა რამდენიმე მუნიციპალიტეტის სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტები, რეგიონული განვითარების ფონდის ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევის მეთოდოლოგია, ასევე კვლევის მიზნებისათვის გამოკითხული იქნა მოსახლეობა. ამ მონაცემების საფუძველზე, განხორციელდა სტატისტიკური ტენდენციების წარმოდგენა თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროგრამების შერჩევის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ.

შედეგები და იმპლემენტაცია: სტატია ეხება ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროგრამების შერჩევის პროცესს. მოცემული საკითხი შერჩეული იქნა მისი აქტუალობიდან გამომდინარე, რამდენადაც თვითმმართველი ერთეულის მიერ პრიორიტეტული პროგრამის შერჩევის პროცესს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. აღნიშნული პირველ რიგში გამოწვეულია იმით რომ მუნიციპალიტეტებმა შეზღუდული ფინანსური რესურსები უნდა გამოიყენონ მაქსიმალურად ოპტიმალურად და მოსახლეობის უმრავლესობის საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად.

კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროგრამებისა და პრიორიტეტული პროექტების შერჩევის მიზნით ჩატარებულ კრებებზე მოსახლეობის ჩართულობა ძალიან დაბალია. ამასთანავე, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი არ იყენებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებულ მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალ ფორმებს, რომელიც ერთ-ერთი მექანიზმია პრიორიტეტული მიმართულებებისა და პროგრამების შესახებ მოსახლეობის აზრის გასაგებად.

სასურველია შემუშავდეს სოფლების ინფრასტრუქტურული საჭიროებების ასახვის ერთიანი ფორმა და ფორმის შევსების შესაბამისი ინსტრუქცია, რომლის მეშვეობითაც მუნიციპალიტეტი მოახდენს საჭიროებების კონსოლიდაციას და ექნება სურათი სოფლების დონეზე არსებული პრობლემის შესახებ. მოსახლეობის ჩართულობის გაზრდით, მუნიციპალიტეტის საქმიანობა უფრო მეტად იქნება მიმართული მოქალაქეების საჭიროებების მოგვარებაზე.

დასკვნა: ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განსახორციელებელი პროგრამისა და პროექტების შერჩევის პროცესში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია მოქალაქეთა ჩართულობას, რამდენადაც საბიუჯეტო რესურსები გადანაწილდება იმ მიმართულებების დასაფინანსებლად რომლებიც ყველაზე მეტად სჭირდება მოსახლეობას. პრიორიტეტების დოკუმენტის სრულყოფით შესაძლებელი იქნება მუნიციპალიტეტის სამოქმედო გეგმა პასუხობდეს მის რეალურ მიმართულებებს და დასაფინანსებელი პროექტები შესაბამისობაში იყოს მუნიციპალიტეტში არსებულ საჭიროებებთან. ამასთანავე, დოკუმენტში მუნიციპალიტეტის რეალური პრიორიტეტების ასახვით, ნებისმიერ დაინტერესებულ მხარეს (მოსახლეობა,

მთავრობა, პარლამენტი, გუბერნია, არასამთავრობო ორგანიზაციები და სხვა) ექნება შესაძლებლობას მიიღოს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის მიერ განსახორციელებელი ძირითადი მიმართულებების შესახებ.

საკვანძო სიტყვები: მუნიციპალიტეტი, პროგრამა, პრიორიტეტები, შერჩევის პროცესი, ბიუჯეტი

2016 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტმა 1 მილიარდ ლარზე მეტი შეადგინა. მოცემული ბიუჯეტით ფინანსდება თვითმმართველი ერთეულების პროგრამები / ქვეპროგრამები და მათ ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტები, რომლებიც შესაბამისობაში უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტულ მიმართულებებთან. ადგილობრივი თვითმმართველობების ერთ-ერთი მთავარ ამოცანას გრძელვადიან სარგებელზე გათვლილი პროგრამების განხორციელება წარმოადგენს, რაც ადგილობრივი რესურსების ეფექტური გამოყენებისა და მოსახლეობისთვის შესაფერისი გარემოს შექმნას უწყობს ხელს.

საბიუჯეტო ასიგნებების პროგრამული ბიუჯეტით გადანაწილების შესწავლით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დიდი ნაწილი იხარჯება ინფრასტრუქტურული და მომსახურების მიწოდების პროგრამებზე, რომლებიც გულისხმობს ინფრასტრუქტურის განვითარებას, მშენებლობას, რეაბილიტაციას, მოქალაქეებისათვის კონკრეტული მომსახურების მიწოდებას და სხვადასხვა სახის ღონისძიებების დაფინანსებას. ყველა მუნიციპალიტეტში არსებობს სხვადასხვა სახის პრობლემები და შეზღუდული რესურსების გამო ვერ ხერხდება ყველა პრობლემის მოგვარება. ამიტომაც მნიშვნელოვანია შეზღუდული მატერიალური რესურსების პირობებში, ფინანსდებოდეს ისეთი პროექტები, რომლებიც უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის გრძელვადიანი განვითარების წინაპირობების შექმნას.



სქემა 1. განსახორციელებელი პროგრამების განსაზღვრის მიზნით მუნიციპალიტეტებში მიმდინარე პროცესები

პროგრამულ ბიუჯეტში წლიური საბიუჯეტო ასიგნების გადანაწილებისას კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს საჭირო ფინანსური რესურსების რაოდენობა და შესაბამისად განსაზღვროს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა.

რამდენადაც, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანს მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება წარმოადგენს, წარმატებით განხორციელებული პროექტის შედეგად მოსახლეობას დროულად და ხარისხიანად მიეწოდება შექმნილ მატერიალურ სიკეთე.

სხვადასხვა პროგრამებს შორის ასიგნების გადანაწილებისას მუნიციპალიტეტმა უნდა შეარჩიოს ყველაზე მეტად ეფექტური და სარგებლის მომტანი პროექტი. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განსახორციელებელი პროგრამისა და პროექტების შერჩევის პროცესში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია მოქალაქეთა ჩართულობას, რამდენადაც საბიუჯეტო რესურსები გადანაწილდება იმ მიმართულებების დასაფინანსებლად რომლებიც ყველაზე მეტად სჭირდება მოსახლეობას. ამ მიმართულებით საკითხის გამოკვლევისას გამოვლინდა, რომ ხშირია შემთხვევები როდესაც თვითმმართველი ერთეულები ახორციელებენ ისეთ პროექტებს რომლითაც მოსახლეობის უმრავლესობა ვერ საერგებლობს. მაგალითად, ერთერთ მუნიციპალიტეტში, 100.7 ათასი ლარის ღირებულების, შიდა საუბნო გზაზე დაიგო ბეტონის საფარი იმ უბანში რომელშიც დაახლოებით მხოლოდ 4 ოჯახი ცხოვრობს, მნიშვნელოვნადაა დაშორებული სოფლის მჭიდროდ დასახლებული უბნებისაგან და ძირითადად მოწყობილია სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მიმდებარედ. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებში გამავალი გზის მოწყობა მუნიციპალიტეტმა დაიწყო მაშინ, როდესაც სრულად არ ჰქონდა განხორციელებული გზის რეაბილიტაცია, რომელიც სოფელს აკავშირებს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრამდე მისასვლელ გზასთან და რომლითაც სარგებლობს სოფლის მოსახლეობის უმრავლესობა.

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისას, შეზღუდული მატერიალური რესურსების პირობებში, მუნიციპალიტეტს უწევს საბიუჯეტო რესურსები გადანაწილოს სხვადასხვა ქვეპროგრამებზე. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ კაპიტალური პროექტების დაგეგმვისას მუნიციპალიტეტმა იხელმძღვანელოს იმ პრინციპების გათვალისწინებით, თუ რამდენად გამომდინარეობს კონკრეტული პროექტი მოსახლეობის საჭიროებებიდან და ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის შედეგად რამდენად უმჯობესდება მოსახლეობის ყოფითი და სოციალურ-ეკონომიკური პირობები.

კვლევისას გამოვლინდა, რომ ხარვეზები ამ მიმართულებითაც იკვეთება. მუნიციპალიტეტების მიერ ბიუჯეტებით განსაზღვრული ზოგიერთი პროექტი დაუსრულებელია, რის გამოც მოსახლეობა კონკრეტულ დროში დაგეგმილი შედეგით ვერ სარგებლობს. აღნიშნულის მიზეზს უმეტეს შემთხვევაში წარმოადგენს მშენებლობის დასრულებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების უკმარისობა. მაგ. ერთერთ მუნიციპალიტეტში სხვადასხვა სოფლებში 2015 წელს დაფინანსებულია 691.8 ლარის ღირებულების მშენებლობები. აღნიშნული თანხით მოეწყო მხოლოდ შენობა-ნაგებობები ხოლო საჭირო ინვენტარის შეძენა არ განხორციელებულა. თუმცა მომდევნო წლებში ინფრასტრუქტურული პროექტის დასრულებისათვის საჭირო ასიგნებები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არ დაგეგმილა. საბიუჯეტო ასიგნების გადანაწილებისას მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო მაქსიმალურად ეფექტურად გამოყენებინა მის ხელთ არსებული შეზღუდული რესურსები და მოსახლეობისათვის დროულად და ხარისხიანად მიეწოდებინა მატერიალური სიკეთე.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში 5 მილიონზე მეტი ღირებულების საინვესტიციო პროექტის ეკონომიკური ანალიზი უნდა განხორციელდეს ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზის მეშვეობით, რომლის დროსაც შესაბამისი ხარჯებისა და სარგებლის სიდიდე უნდა შეფასდეს რეალური გამოსახულებით. მუნიციპალიტეტების მიერ განსახორციელებელი პროექტების ღირებულება 5 მილიონზე ნაკლებია, შესაბამისად, ამ წესის გამოყენება არ ხდება. მიუხედავად იმისა

რომ პროექტის ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზით შეფასების დანერგვას მუნიციპალიტეტებში საკმაოდ დიდი დრო და ძალისხმევა დასჭირდება, მნიშვნელოვანია ნაბიჯები გადაიდგას ამ მიმართულებითაც. რადგანაც ხშირია შემთხვევები მუნიციპალიტეტებში, როდესაც საბიუჯეტო რესურსები გადაისროლება ისეთ პროექტებზე რომლებიც საბოლოო სახეს ვერ იღებენ და მისაგან მოსახლეობა ვერ სარგებლობს. აღსანიშნავია ისიც რომ ამჟამად არსებული პროექტების შეფასების კრიტერიუმების სკალა ზოგადია. აღნიშნულის დეტალიზება (მისანიჭებელი ქულების დიაპაზონის ზრდა და უფრო მკაფიო განმარტებების ჩამოყალიბება), რაოდენობრივ მაჩვენებელში გამოსახვა ან პროექტის შეფასება ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზის საშუალებით, თავის მხრივ, ჩარჩოში მოაქცევს პროექტების შეფასების პროცესს და მუნიციპალიტეტს დაეხმარება საბიუჯეტო რესურსები მიმართოს ყველაზე მეტად საჭირო პროგრამების დასაფინანსებლად.

გამომდინარე იქედან რომ მუნიციპალიტეტებში ხშირია შემთხვევები როდესაც საბიუჯეტო ასიგნებები გადანაწილებულია ისეთ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე, რომლებიც დაუსრულებელია ან დასრულებულია მაგრამ მისგან მოსახლეობა სარგებელს ვერ იღებს, სასურველია შემუშავდეს მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურული საჭიროებების ასახვის ერთიანი ფორმა და ფორმის შევსების შესაბამისი ინსტრუქცია, რომლის მეშვეობითაც მუნიციპალიტეტი მოახდენს საჭიროებების კონსოლიდაციას და ექნება სურათი სოფლების დონეზე არსებული პრობლემატიკის შესახებ.

მოსაზრებას, რომ მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა საბიუჯეტო წლის დასაწყისში ვერ ახერხებს შემოსულობების ეფექტურად გადანაწილებას პროგრამული ბიუჯეტით განსაზღვრულ ცალკეულ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს შორის, ამყარებს ის გარემოებაც რომ მიმდინარე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ხშირად შედის ცვლილებები მუნიციპალიტეტის მთავარ ფინანსურ დოკუმენტში და გარკვეული ოდენობის ასიგნებები ერთი პროგრამიდან / ქვეპროგრამიდან გადაიტანება მეორე პროგრამაში/ქვეპროგრამაში.

თვითმიმართველ ერთეულებში საბიუჯეტო ასიგნების ეფექტურად გადანაწილების ზრდას ხელს შეუწყობს პრიორიტეტების განსაზღვრისა და პროექტების შერჩევის პროცესის გაუმჯობესება. მოქალაქეთა ჩართულობის მაჩვენებლის გაზრდა და მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი ფორმების გამოყენება საშუალებას იძლევა მუნიციპალიტეტების საქმიანობა მეტად ეფუძნებოდეს მოქალაქეებიდან გამოვლენილ საჭიროებებს. საჭიროებების შესახებ სხვადასხვა წყაროებიდან მიღებული ინფორმაციის დეტალიზება და კონსოლიდირება კი პრიორიტეტული მიმართულებების გამოვლენის წინაპირობებს შექმნის და მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემს თავიდან აიცილოს დაუსრულებელი პროექტების დაფინანსება. პრიორიტეტების დოკუმენტის სრულყოფით შესაძლებელი იქნება ასევე, მუნიციპალიტეტის სამოქმედო გეგმა პასუხობდეს მის რეალურ პრიორიტეტებს და დასაფინანსებელი პროექტები შესაბამისობაში იყოს მუნიციპალიტეტში არსებულ საჭიროებებთან. ამასთანავე, დოკუმენტში მუნიციპალიტეტის რეალური პრიორიტეტების ასახვით, ნებისმიერ დაინტერესებულ მხარეს ექნება ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტული მიმართულებების შესახებ.

ამასთან, მუნიციპალიტეტის გამგეობამ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში განსახორციელებელი პროგრამები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს მის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს, გამგეობამ უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური რესურსები. აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, თუ რამდენად შესაძლებელია პროგრამის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნულით მუნიციპალიტეტი თავიდან აიცილებს ისეთი პროექტების განხორციელებას, რომლისგანაც მოსახლეობა სარგებელს ვერ მიიღებს.

გამოყენებული წყაროები:

- [1] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.
- [2] პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება.
- [3] ქ. ბორჯომის 2016-2019 წლების ადგილობრივი განვითარების სტრატეგია.
- [4] ყაზბეგის 2016-2020 წლების განვითარების სტრატეგია.
- [5] საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახ. სტრატეგია.
- [6] ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ - Public Opinion About local Government in Georgia.
- [7] <https://matsne.gov.ge/>