



Assessment of Public Expenditure Management Oversight Mechanisms in Georgia



OLENA KRYLOVA-MUELLER
JUNE 2016

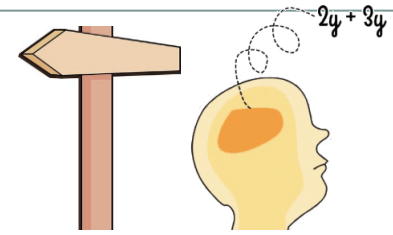


საქართველოში საჯარო ხარჯების მართვის სამოქალაქო მონიტორინგის მექანიზმების შეფასება



ოლენა კრილოვა-მიულერი
ივნისი 2016

Assessment Objective and Approach



Objective

Analyze the existing PEM system and its oversight mechanisms in the light of successful international and European models and to develop recommendations for their improvement

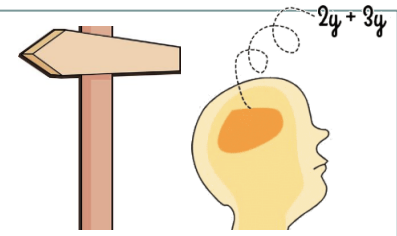
Analytical framework

Identify legal and policy frameworks, international and European obligations – Reconstruct the PEM cycle -
Identify gaps and limitations of civil society engagement along the cycle (national and local – Explore existing initiatives

Methods

Desk research + interviews + Focus Groups

შეფასების მიზანი და მიდგომა



მიზანი

საჯარო ხარჯების მართვის არსებული სისტემისა და ზედამხედველობის მექანიზმების ანალიზი წარმატებული საერთაშორისო და ევროპული მოდელების ჭრილში და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება

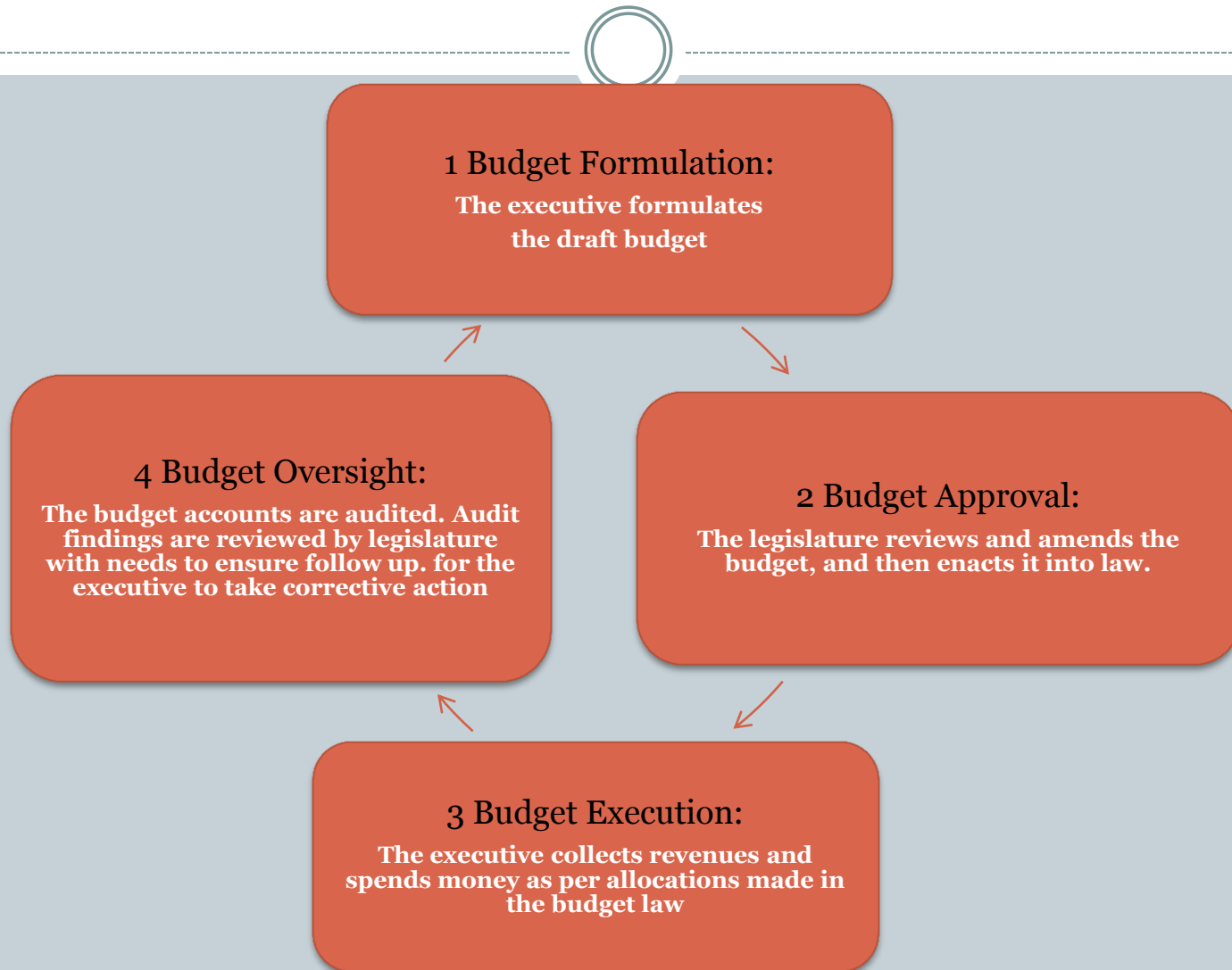
ანალიტიკური ჩარჩო

სამართლებრივი და პოლიტიკის ჩარჩოს, საერთაშორისო და ევროპული ვალდებულებების იდენტიფიცირება. საჯარო ხარჯების მართვის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობისათვის არსებული ხარვეზებისა და შეზღუდვების იდენტიფიკაცია (ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე არსებული ინიციატივების გამოვლენა)

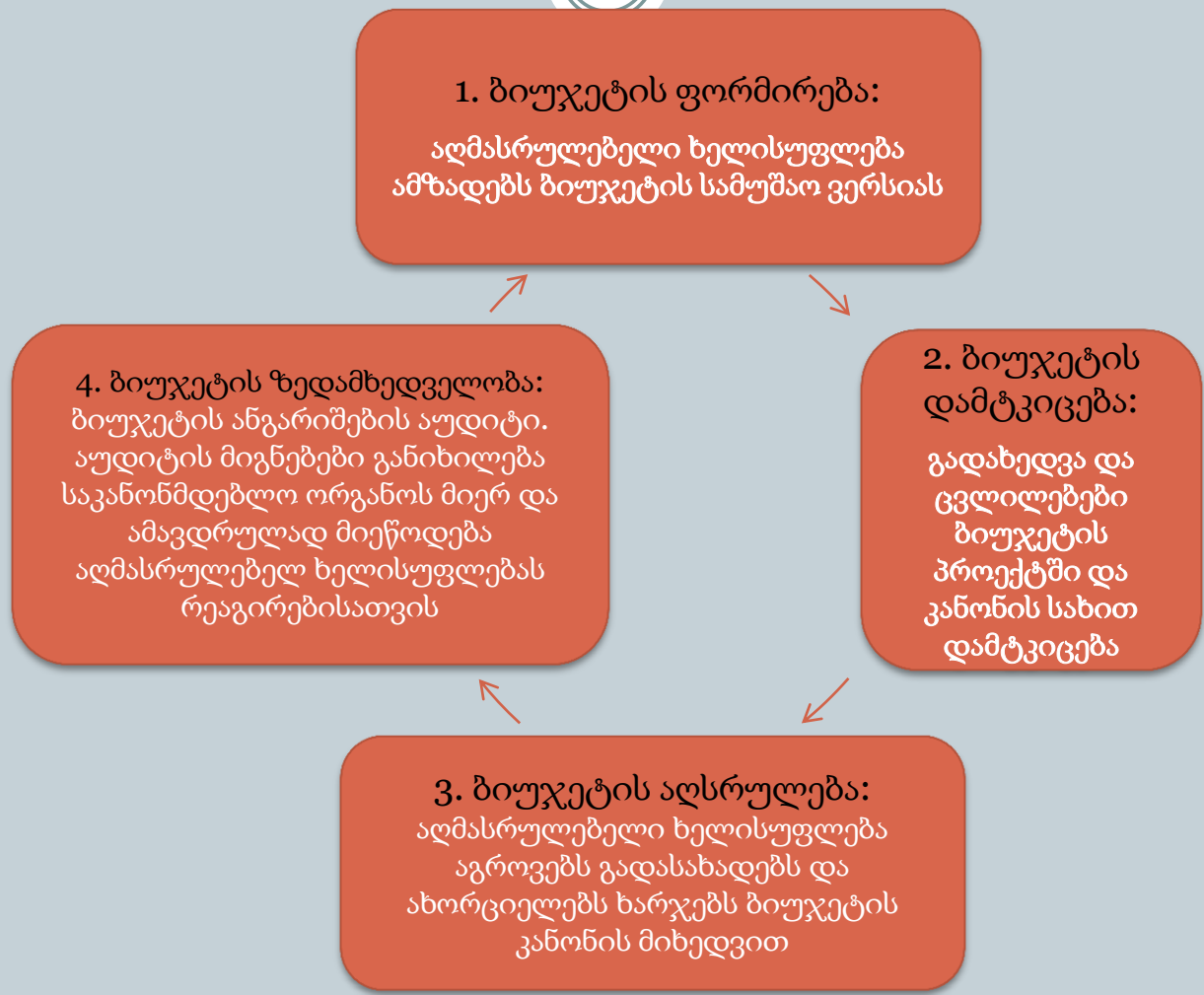
მეთოდოლოგია

სამაგიდო კვლევა + ინტერვიუები + ფოკუს ჯგუფები

Budget Cycle



ბიუჯეტის ციკლი



Findings: Environment



Georgia progressed much in reforming PFM and ensuring transparency of public finance but less in advancing public participation at both national and local levels

National level: Civil society involvement is not well-regulated and limited to a narrow circle of CSOs. The Parliament, the State Audit Office and the line ministries still lack relevant know-how

Local level: Local government independence is compromised by a lack of fiscal decentralization and poor technical capacities, which limits ability to engage citizens

Very limited experience of citizen engagement at both levels

მიგნებები: გარემო



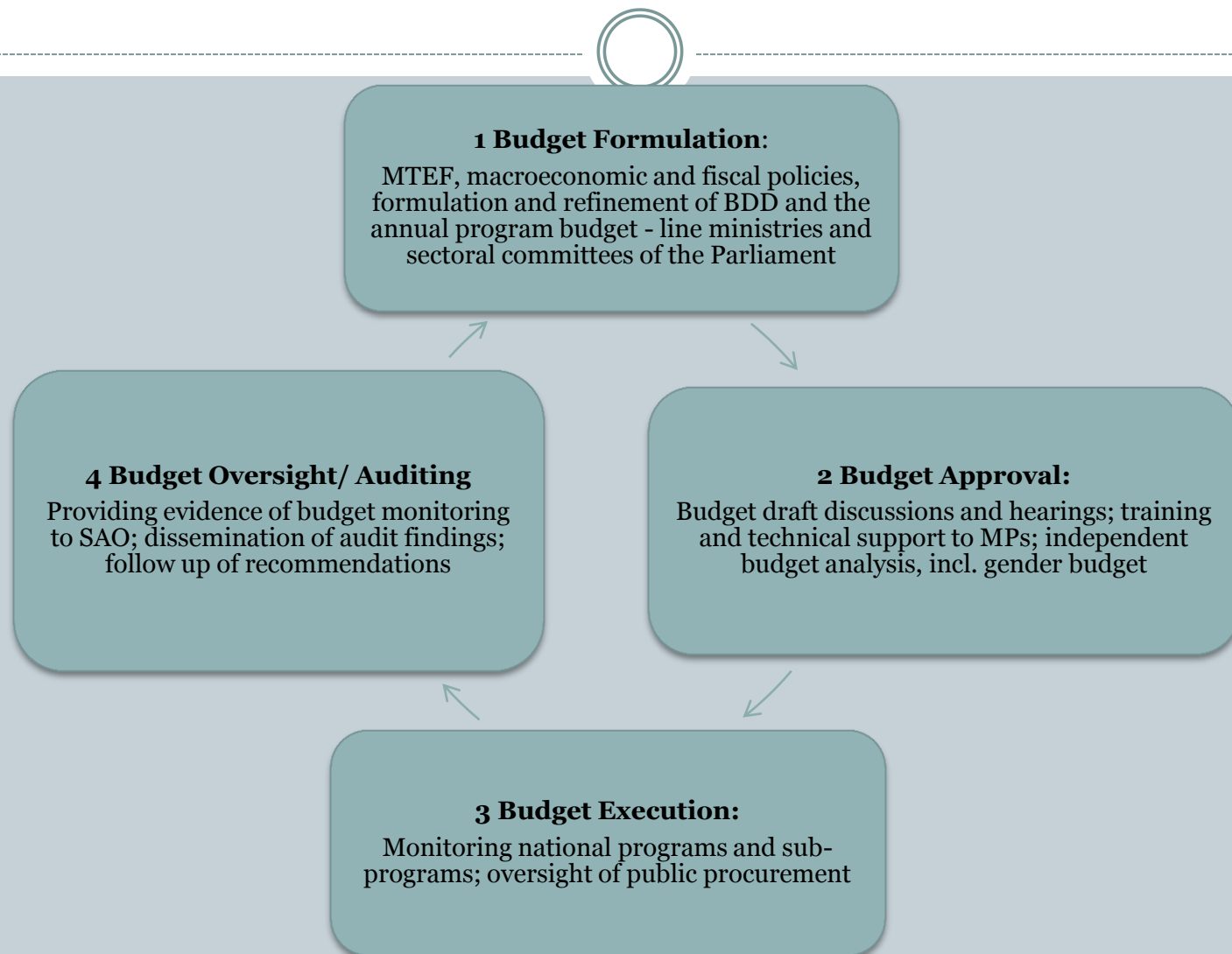
საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია საჯარო ხარჯების მართვის მონიტორინგის პროცესსა და საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის კუთხით, მაგრამ ნაკლებ წარმატებებს - სამოქალაქო მონაწილეობის კუთხით ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე.

ეროვნული დონე: სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა არ არის კარგად რეგულირებული და შეზღუდულია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ვიწრო წრისათვის. პარლამენტს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს და შესაბამის სამინისტროებს კვლავ აკლიათ შესაბამისი know-how

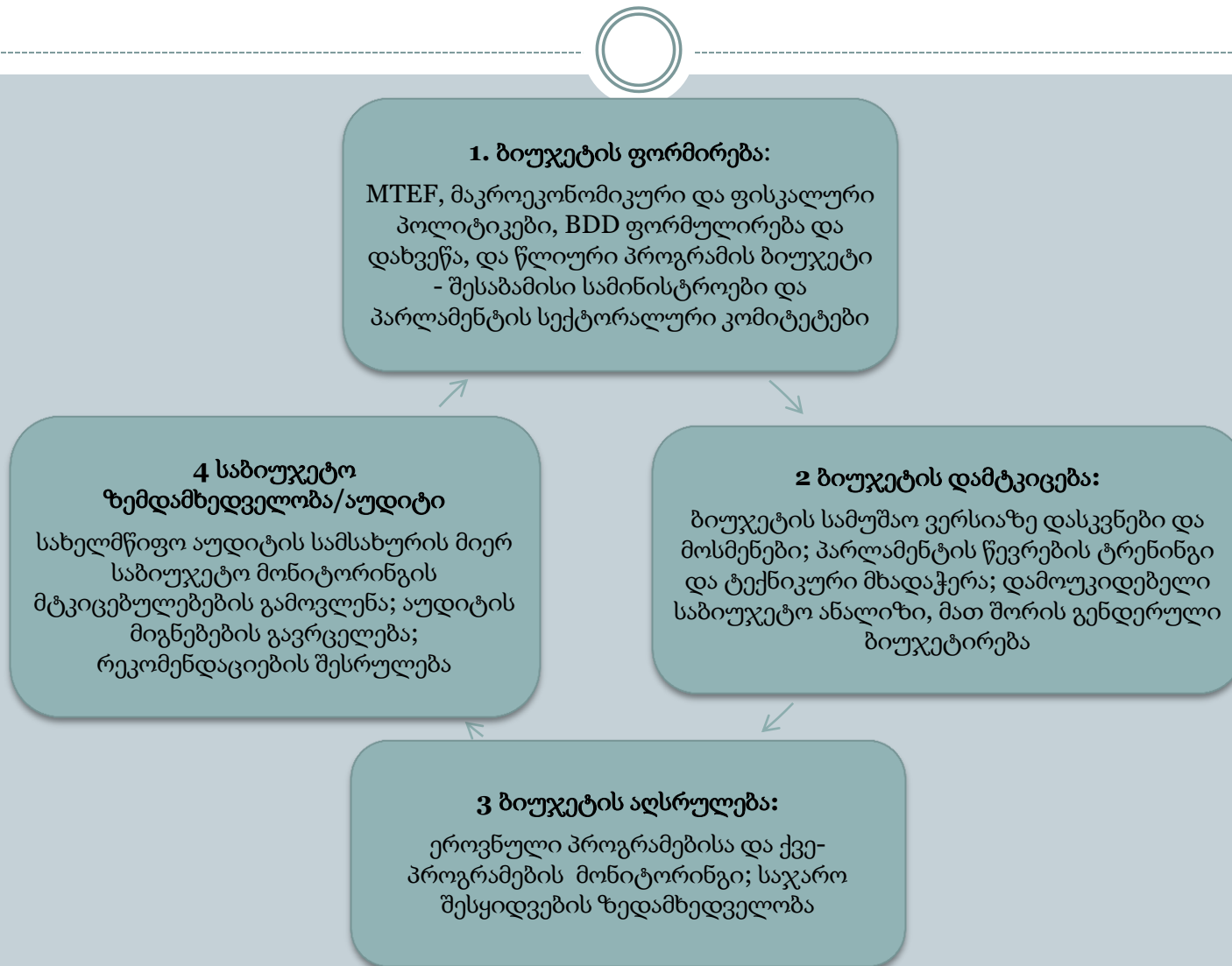
ადგილობრივი დონე: ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ხარისხი დაბალია ფისკალური დეცენტრალიზაციისა და ტექნიკური შესაძლებლობების ნაკლებობის გამო, რაც ზღუდავს მოქალაქეთა ჩართულობის შესაძლებლობებს

ორივე დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობის ძალიან შეზღუდული გამოცდილება

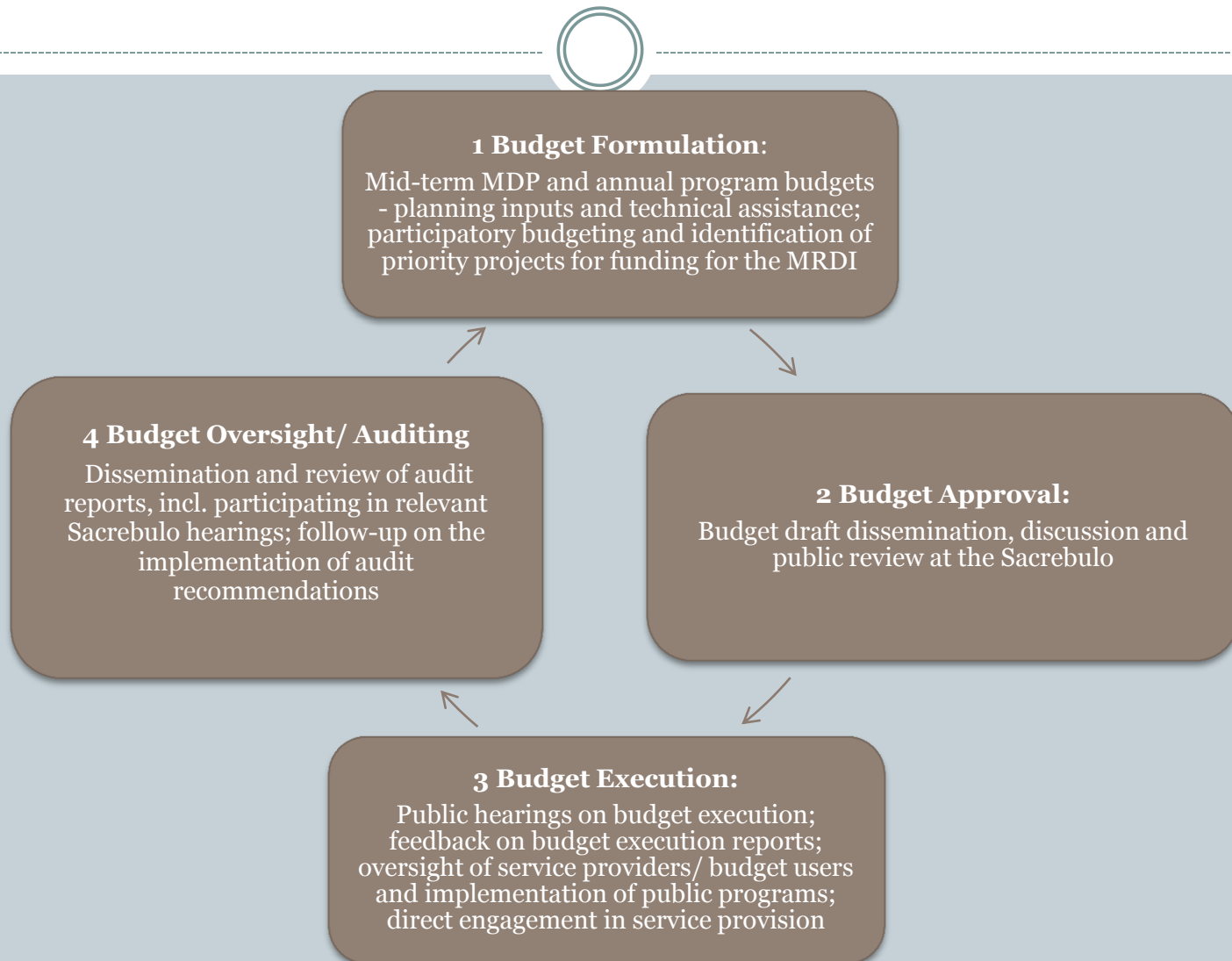
Findings: Entry points for civil society involvement at the national level



მიგნებები: შესაძლებლობები სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობისათვის ეროვნულ დონეზე



Findings: Entry points for civil society involvement at the local level



Additionally: initiate/ participate in petitions; associate in neighborhoods; conduct settlement assemblies; and elect their representative to liaise with the government and attend Sacrebulo sessions; participate in Advisory/ Consultative Councils

მიგნებები: შესაძლებლობები სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობისათვის ადგილობრივ დონეზე

1 ბიუჯეტის ფორმირება:

შუალედური მუნიციპალური განვითარების გეგმები და წლიური პროგრამული ბიუჯეტები - დაგეგმვა და ტექნიკური მხარდაჭერა; მონაწილეობითი ბიუჯეტი და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ დაფინანსებისათვის პრიორიტეტული პროექტების იდენტიფიკაცია

4 ბიუჯეტის ზედამხედველობა/აუდიტი

აუდიტის ანგარიშების გავრცელება და განხილვა, მათ შორის მონაწილეობა საკრებულოს მოსმენებში; აუდიტის რეკომენდაციების განხორციელების მონიტორინგი

2 ბიუჯეტის დამტკიცება:

ბიუჯეტის სამუშაო ვერსიის გავრცელება, დისკუსია და საჯარო განხილვა საკრებულოში

3 ბიუჯეტის აღსრულება:

საჯარო მოსმენები ბიუჯეტის აღსრულებაზე; უკუკავშირი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებზე; მომსახურების მიმწოდებლების/ბიუჯეტის მომხმარებლების მიერ ზედამხედველობა და საჯარო პროგრამების განხორციელება; პირდაპირი ჩართულობა მომსახურების უზრუნველყოფისათვის

დამატებით: პეტიციების ინიცირება/მონაწილეობა; ასოცირება სამეზობლოებში; დასახლებების შეკრებების ჩატარება; წარმომადგენლების არჩევა მთავრობასთან კონტაქტის მიზნით და საკრებულოს სესიებზე დასწრება; მრჩეველ/საკონსულტაციო საბჭოებში მონაწილეობა

Recommendations: General Aspects to Mind



- ✓ PFM transparency ≠ accountability (a need to work on both “supply” and “demand” sides)
- ✓ Distinguish between CSOs involvement and public participation
- ✓ Be aware of different forms of civil society involvement (“informing – receiving feedback – consulting – engaging”)
- ✓ Keep the big picture in mind
- ✓ A need for well-coordinated inter-agency response
- ✓ The pre-election campaign as a window of opportunity

ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები



- ✓ სახელმწიფო ხარჯების მართვის ციკლის გამჭვირვალობა ≠ ანგარიშვალდებულება (მუშაობა როგორც „მიწოდების“, ასევე „მოთხოვნის“ მხარეზე)
- ✓ განვასხვავოთ სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა და საზოგადოების მონაწილეობა
- ✓ ინფორმაციის არსებობა სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის სხვადასხვა ფორმის შესახებ (ინფორმირება - უკუკავშირი - კონსულტირება - ჩართულობა)
- ✓ „დიდი სურათის“ დანახვა
- ✓ უწყებათაშორისი კოორდინირებული ქმედების საჭიროება
- ✓ წინასაარჩევნო კამპანია - ახალი პოლიტიკური დღის წესრიგის დამკვიდრების შესაძლებლობები

Recommendations: National Strategies



- ❑ Support participatory formulation of the mid-term budget framework and annual budgets
- ❑ Encourage qualified CSOs involvement in macro-economic and fiscal analysis, program budgeting, budget analysis and monitoring of state programs (incl. setting up national programs monitoring standards, showcasing champion Ministries/agencies/ programs, establishing sectoral- or program-specific monitoring committees and panels with CSOs participation)
- ❑ Allow time for annual budget draft discussions with non-governmental stakeholders (incl. macro-economic policy and pre-budget statement, the role of the parliament sectoral committees and the Parliament Budget Office, discussions outside the Parliament, commitments in the Open Parliament Action Plan)
- ❑ Widen tools of CSOs engagement in the budget monitoring process using regional and international experience
- ❑ Promote transparency and accountability in public procurement (e.g. Integrity Pacts)
- ❑ Promote civil society engagement in auditing but without compromising audit independence
- ❑ Establish coordination council with CSOs to foster systematic dialogue on civil society involvement on PEM in Georgia

რეკომენდაციები: ეროვნული დონე



- ❑ საქართველოს ბიუჯეტის საშუალოვადიანი ხარჯვითი ჩარჩოს და წლიური ბიუჯეტის შემუშავების თანამონაწილეობითი პროცესის მხარდაჭერა
- ❑ მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ ანალიზში, პროგრამულ ბიუჯეტირებაში, საბიუჯეტო ანალიზში და სახელმწიფო პროგრამების მონიტორინგში კვალიფიციური ეროვნული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართულობის ხელშეწყობა (ეს მოიცავს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობით სახელმწიფო პროგრამების მონიტორინგის სტანდარტების დაწესებას, წარმატებული სამინისტროების/უწყებების და პროგრამების წარმოჩენას, სექტორული და პროგრამული მონიტორინგის კომიტეტების და ჯგუფების, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების აქტორებსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის კონსტრუქციული დიალოგის ფორმის, შექმნას)
- ❑ წლიური ბიუჯეტის პროექტის განხილვისას საკმარისი დროის გამოყოფა არასამთავრობო მხარეებთან კონსულტაციის პროცესისთვის (ეს გულისხმობს მაკროეკონომიკური პოლიტიკის და ბიუჯეტის პროექტის გადააზრებას, საპარლამენტო დარგობრივი კომიტეტების როლის გაძლიერებას და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მხრიდან ხელშეწყობას, ასევე ბიუჯეტის პროექტის განხილვების პარლამენტის გარეთ გატანას და შესაბამისი ვალდებულებების ინტეგრირებას საქართველოს ღია პარლამენტის სამოქმედო გეგმაში)
- ❑ ინსტრუმენტების მრავალფეროვნების გაფართოება, რომელთა მეშვეობითაც სამოქალაქო საზოგადოება ჩაერთვება ბიუჯეტის მონიტორინგის პროცესში, ასევე, არსებული რეგიონული და გლობალური გამოცდილების გამოყენებით
- ❑ სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების შემდგომი გაუმჯობესება ისეთი ინსტრუმენტების მეშვეობით, როგორც არის მაგ. „თამაშის პატიოსან წესებზე შეთანხმებები“ (Integrity Pact)
- ❑ სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ისეთი ფორმების გამოყენების ხელშეწყობა, რომლებიც არ დააზარალებს აუდიტის პროცესის ობიექტურობას და დამოუკიდებლობას
- ❑ საკოორდინაციო საბჭოს შექმნა სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით, რომ გაუმჯობესდეს სისტემატიური დიალოგი საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობასთან დაკავშირებით

Recommendations: Local Strategies



- ❑ Ensure that CSOs engagement does not substitute general public involvement. Internal accountability of CSOs is crucial
- ❑ Enable local CSOs to play a catalytic role for activating citizens and involving them in budget process (incl. access to experience and funding)
- ❑ Improve the associational capacity of local civil society (e.g. neighborhood associations, service users and interest-based groups), work on its awareness of the local budget, programs and existing channels for participation
- ❑ Systematic monitoring and analysis of citizens' experience of involvement in the budgeting process, and linking to horizontal experience exchange (local self-governments and non-governmental actors) and advocacy (targeting national decision-makers)
- ❑ Advocate for fiscal decentralization to gradually become part of the existing governance system reform frameworks and the OGP commitments
- ❑ Improve regulations (national and local) on budget users and public service providers, and facilitate discussions on general efficiency and effectiveness of existing public service provision schemes

რეკომენდაციები: ადგილობრივი დონე



- სამოქალაქო სექტორის ჩართულობამ არ უნდა ჩაანაცვლოს ფართო საზოგადოების ჩართულობა; სამოქალაქო საზოგადოების შიდა ანგარიშვალდებულება მნიშვნელოვანია
- ადგილობრივმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა კატალიზატორის როლი უნდა ითამაშონ მოქალაქეთა გააქტიურებასა და ბიუჯეტირების პროცესში საზოგადოების ჩართულობაში (ხელმისაწვდომობა გამოცდილებასა და დაფინანსებაზე მნიშვნელოვანია)
- უნდა გაუმჯობესდეს ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ასოცირების, გაერთიანების (მათ შორის სათემო ასოციაციების, მომხმარებლების და ინტერეს-ჯგუფების) შესაძლებლობები და ადგილობრივი ბიუჯეტებისა და პროგრამების, ასევე მონაწილეობისა და ჩართულობის არსებული არხების შესახებ მათი ინფორმირების დონე
- უნდა გამოიყოს რესურსები საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გამოცდილების სისტემატური მონიტორინგისა და ანალიზისთვის და მოხდეს მისი შემდგომი დაკავშირება ეროვნულ დონეზე მუშაობასთან გამოცდილების ჰორიზონტალურ გაცვლასა (გამიზნული ადგილობრივი თვითმმართველობების და არასამთავრობო აქტორებისთვის) და ადვოკატირებაზე (გამიზნული ეროვნული გადაწყვეტილების მიმღებებისთვის).
- უნდა მოხდეს ფისკალური დეცენტრალიზაციის ადვოკატირება, რათა ის ეტაპობრივად გახდეს არსებული მმართველობის სისტემის რეფორმის და ღია მმართველობის პარტნიორობის ვალდებულებების შემადგენელი ნაწილი
- უნდა მოხდეს ეროვნულ და ადგილობრივ დონეებზე საჯარო სერვისის მიმწოდებლების ფუნქციონირების უკეთესი რეგულირება და ამ აქტორების ეფექტურობისა და ეფექტიანობის, და მთლიანობაში საჯარო სერვისის მიწოდების არსებული სქემების შემდგომი გადააზრება

Let us learn from each other!



Short film on participatory budgeting in Marneuli
<https://www.youtube.com/watch?v=MmduM6BvhYI>

ვისწავლოთ ერთმანეთისგან



მოკლე ფილმი მონაწილეობით ბიუჯეტზე მარნეულში
<https://www.youtube.com/watch?v=MmduM6BvhYI>