

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი  
იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი  
მარიამ ხაჩიძე

სამაგისტრო ნაშრომი:  
მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის  
ბიუჯეტირების პროცესში

მოქალაქეთა მონაწილეობის იდეა შეიძლება შევადაროთ ისპანახის ჭამას: სასარგებლოა, ამიტომაც  
პრინციპულად არავინაა მისი წინააღმდეგი.

შერი პ. არნშტეინი

### რეზიუმე

სამაგისტრო ნაშრომი ეხება საქართველოში დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში, თვითმმართველობების განვითარებისთვის, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მოქალაქეთა ჩართულობის არსის და კონცეფციის განსაზღვრებას, ასევე ბიუჯეტირების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მოდელების მიმოხილვას, სადაც აღწერილია კონკრეტული თვითმმართველობების მიერ შემუშავებული განსხვავებული მიდგომი და ნაბიჯები, საჭირო ნიმუშებით, რომელიც შესაძლოა გამოყენებული იქნას, როგორც საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითად სხვა მუნიციპალიტეტებისთვის.

თემაზე მუშაობის პროცესში, ნათლად გამოიკვეთა ფაქტორები, რაც დეცენტრალიზაციის პროცესის შემაფერხებელია. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმის ეფექტიანად ამოქმედება საჭიროებს, როგორც თვითმმართველობის მხრიდან პროცესების აქტიურ რეჟიმში მმართვეას, ისე მოქალაქეებში, მაღალი საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობის გრძნობის გაღვივებას და მოტივაციის ამაღლებას, რომელიც დამყარებულია ნდობაზე, ხარისხიან და ეფექტურ კომუნიკაციაზე, რაც ცხადია მოითხოვს თვითმმართველობების გადაწყვეტილებების მიმღები პირების მზაობას, ახალი ინიციატივების განხორციელების მიზნით. აგრეთვე რიგითი სპეციალისტების კომპეტენტურობასა და მაღალკვალიფიცურობას. საზოგადოების სხვადასხვა სექტორში, იდეის ირგვლივ მხარდამჭერთა გაერთიანებას და საერთო მიზნისთვის ურთიერთკოორდინირებულ რეჟიმში მუშაობას. აქვე ერთ–ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი, რომელიც კვლევის პროცესში გამოიკვეთა და უდიდეს როლს ასრულებს ამ პროცესების გააქტიურებაში, არის ინფორმირებულობა და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება თვითმმართველობის განხორციელების საკითხებზე. ცხადია, საკუთარ უფლებებზე ინფორმირებული მოქალაქე, მეტად მოტივირებულია, ყოველდღიურ ცხოვრებაში მოახდინოს ამ უფლებების რეალიზება, რომელიც გამოიხატება თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ჩართვით, სხვადასხვა აქტივობების საშუალებით.

ნაშრომი ასევე მოიცავს საზღვარგარეთის ქვეყნების, თვითმმართველობის განხორციელებაში, მოქალაქეთა ჩართულობის კონკრეტული მოდელების მიმოხილვას, ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვისა და პრიორიტეტების განსაზღვრის მიზნით, ვინაიდან შედარებული იქნას მექანიზმები, რომლებიც ამ ეტაპისთვის ფუნქციონირებს ჩვენს ქვეყანაში, და ასევე ისინი, რომლებიც წარმატებით ხორციელდება საზღვარგარეთის რიგ ქვეყნებში.

სამაგისტრო ნაშრომის მიზანია წარმოჩინდეს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, კონკრეტულად კი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტირების პროცესში, მოსახლეობის ჩართულობის დონე, დღევანდელი მოცემულობით. ასევე გამოიკვეთოს ის საჭიროებები, რომლის მოგვარებაც, აუცილებელია აღნიშნული მექანიზმის ეფექტურად ამუშავებისთვის. გარდა ამისა, მოხდეს იმ მუნიციპალიტეტების გამოკვეთა, სადაც აღნიშნული მოდელის დანერგვის პროცესები დაგეგმილია ან უკვე პროცესშია. გამოვლინდეს

მუნიციპალიტეტებს შორის, მოქალაქეთა ჩართულობის მოდელების საფუძველზე საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები, სადაც ასევე იდენტიფიცირდება ამ მიმართულებით არსებული გამოწვევები და საჭიროებები, რომელიც აღნიშნული მექანიზმის ეფექტურად განხორციელებას შეუწყობს ხელს.

## **Abstract**

Master's thesis concerns the development of self-governments within the decentralization reform in Georgia, determining the essence and concept of citizens' involvement in the municipality budget, as well as review of models of citizen engagement in the budget process, describing different steps and approaches developed by specific self-governments, as required by samples, which can be used as a best practice example for other municipalities.

In the process of working on the topic, the facts were clearly identified, which is a hindrance to the decentralization process. Citizens' engagement mechanism needs to be effective, as the management of the processes of the self-governance in the active regime, as well as through the citizens, encouraging a sense of high public liability and motivation that is based on trust, quality and effective communication, which clearly requires the willingness of the recipients of the self-governments to implement new initiatives, as well as high skills and competence of ordinary specialists, in the different sectors of the society, the supporters' union around the idea and the mutual coordinated regime for common purpose. Besides there is one of the most important components in the research process playing a vital role in activating the processes which is information and awareness raising on self-governance issues. Clearly, citizens informed of their rights are more motivated to implement these rights in everyday life by engaging in the process of self-governance through various activities.

The work also includes the involvement of citizens in specific models for a review of foreign countries in the implementation of self-government, local planning of budget and priorities in order, as compared with the mechanisms that operate at this stage in our country, and also those who have successfully performed abroad a number of countries. The purpose of the Master's Thesis is to present the local self-governance in Georgia, in particular the municipality's budgeting process, the level of involvement of the population with the current present. It is also necessary to identify the needs, which are necessary for the effective implementation of this mechanism. In addition, the municipalities are to be identified where the process of implementation of this model is planned or already in process. Among the municipalities, based on citizen involvement models, examples of best practices where the challenges and needs in this direction are identified to help effectively implement this mechanism.

## შესავალი

კვლევის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს, თვითმმართველობის ბიუჯეტის პროცესში, მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, შედეგზე ორიენტირებული მეთოდოლოგიებისა და არსებული მექანიზმების მიმოხილვასა და შესწავლაში. აგრეთვე ცალკეული მუნიციპალიტეტების პრაქტიკულ მაგალითებზე დაყდნობით დღეს არსებული გამოწვევების განსაზღვრაში.

საკითხი აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც, საქართველოს ხელისუფლებამ 2013-2014 წლებში დაიწყო ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა, რომელიც მიზნად ისახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებისა და ფინანსური დამოუკიდებლობის გაზრდას, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობის მეტ ჩართულობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მეტ დეცენტრალიზაციას. ეს ყველაფერი კი ცხადია, ქმნის ახალ გამოწვევებს როგორც ცენტრალურ ისე ადგილობრივ დონეზე. მითუფრო, როცა დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი ფაქტორია, ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხის დონე.

სამწუხაროდ, საქართველოს უმრავლეს თუ არა თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტისთვის, მიუხედავად არსებული სამართებრივი ჩარჩო – მექანიზმებისა, ფაქტიურად უდიდეს გამოწვევად რჩება აღნიშნული მექანიზმის ეფექტიანად ამუშავება, რაც განპირობებულია სხვადასხვა მიზეზთა გამო, რომლის შესახებაც ვრცლად, ნაშრომის სხვადასხვა თავებში ვისაუბრებ.

კვლევის შედეგების პრაქტიკული მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ განვსაზღვროთ, გავაანალიზოთ და განვაზოგადოთ ის გამოწვევები, რომელიც ნაშრომის ფარგლებში ნაკვლევი მუნიციპალიტეტების მაგალითზე მივიღეთ, რათა, მიღებული შედეგებით მეტად ნათელი მოვფინოთ იმ გამოწვევებს, რომლებიც აფერხებს პროცესის დაჩქარებულ ტემპებში

განვითარებას. წინანდებარე ნაშრომში გამოტანილი დასკვნები და შემუშავებული რეკომენდაცია შესაძლებელია გამოყენებული იქნას, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების მიერ, ბიუჯეტირების პროცესში, მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების დამკვიდრებასა და ქმედუნარიანობის ამაღლების, შედეგზე ორიენტირებული მეთოდოლოგიების შემუშავება/გამოყენების ეფექტიანობისთვის.

ამასთან, შესრულებული სამაგისტრო კვლევა ავითარებს ბიუჯეტირების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მიზნით, ახალი იდეების, ახალი მიდგომებით სიღმისეულ შესწავლას, საკანონმდებლო-სამართლებრივი, აგრეთვე საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებით ახალი მიდგომების შემუშავების მოტივაციას.

**ლიტერატურის მიმოხილვაში** დასმული და პასუხგაცემულია კითხვები იმის თაობაზე, თუ: საიდან მომდინარეობს სამაგისტრო ნაშრომში დასმული პრობლემა, რა არის უკვე ცნობილი ამ პრობლემის შესახებ, რა ალტერნატიული მეთოდებია შემუშავებული დასმული პრობლემის გადასაჭრელად და რომელი მათგანია გამოყენებული წინანდებარე ნაშრომში.

”საქართველოს თავისუფალი, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა ნიშნავს თვითმმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული პოლიტიკური სისტემის აგებას, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ფუნდამენტურ უფლებებს, ამავე დროს, ქმნის პირობებს, რათა სწორედ თავისუფალ მოქალაქეთა ნებას ემყარებოდეს საერთო ეროვნული და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა. ისტორიული გამოცდილება ადასტურებს, რომ საზოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფა, თითოეული მოქალაქისა თუ საზოგადოებრივი ჯგუფის თავისუფალი განვითარება, სრულფასოვანი საზოგადოებრივი მომსახურების წარმოება შეუძლებელია მხოლოდ ცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში. სწორედ იმიტომ, რომ მმართველობის სისტემამ ადეკვატურად უპასუხოს საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებს და უზრუნველყოფილ იქნას მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, აუცილებელი არის მმართველობითი უფლებამოსილებებისა და შესაბამისი რესურსების გადანაწილება მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეებს შორის. მმართველობის დეცენტრალიზაცია, რომელიც თვითმმართველობაზე

მოქალაქეების ფუნდამენტური უფლების რეალიზაციას უკავშირდება, სახელმწიფო აღმშენებლობის პროცესში ერთ-ერთი უმთავრესი დემოკრატიული ინსტიტუტის – ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას გულისხმობს. სრულფასოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნა მმართველობის სისტემის რეფორმირების ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა. „<sup>1</sup>

როგორც საქართველოს მთავრობის მიერ, დეცენტრალიზაციის სტრატეგია ცხადყოფს, ჩვენს ქვეყანაში, გატარებული რეფორმა ადგილობრივი თვითმმართველობების მეტი დამოუკიდებლობისთვის, ემსახურება ისეთ მიზნებს, როგორცაა მეტი უფლებამოსილებების დელეგირება, ფინანსურ დამოუკიდებლობა, აგრეთვე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეების მეტი ჩართულობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა გადაწყვეტილებებზე მოქალაქეთა მხრიდან, ზემოქმედების მექანიზმების მოქნილობა და გამყარება, რაც ცხადია ანგარიშველდებულებისა და გამჭვირვალობის ხარისხს ამაღლებს.

თვითმმართველობების დემოკრატიული გზით განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი, სხვა კომპონენტებს შორის გახლავთ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტირების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა. აღნიშნული მექანიზმის ეფექტიანად ამუშავებისთვის კი აუცილებელია, საჭირო მოდელებისა და შესაბამისი მეთოდოლოგიის პრაქტიკაში დანერგვისთვის კოლოსალური სამუშაოების გატარება ქვეყნის მასშტაბით, მუნიციპალურ დონეზე. ვინაიდან თვითმმართველობების მყიფე გამოცდილება აღნიშნული მექანიზმის ეფექტურად ამუშავებისთვის და აგრეთვე საზოგადოების ნაკლები მზაობა მნიშვნელოვან ხელისშემშლელ ფაქტორებად იკვეთება.

მიუხედავად, იმისა, რომ როგორც საქართველოს კანონმდებლობის, ისე საერთაშორისო ხელშეკრულებებით განსაზღვრულია მოქალაქეთა უფლებები ბიუჯეტირების პროცესში მონაწილეობისთვის, დღეს არსებული სისტემა კვლავ ვერ უზრუნველყოფს მოსახლეობის

---

<sup>1</sup>  
დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025; გვ.3; (2019). თბილისი .

მოთხოვნის ეფექტურ წარმოჩენას და ჩართულობას, როგორც ბიუჯეტის პროექტის შემუშავების პროცესში, ისე ხარჯვით ეტაპზე, ვინაიდან არსებობს გარკვეული გამოწვევები და ბარიერები, აღნიშნული მიზნის მიღწევისთვის.

ეს ცხადია როგორც უკვე აღვნიშნე, გამოწვეულია სახელმწიფო ინსტიტუტის – მუნიციპალიტეტების მყიფე გამოცდილების, ისე მოქალაქეების მზაობის ნაკლებობით, აგრეთვე ინფორმაციის ნაკლოვანებით და მოქალაქეების სამოქალაქო აქტიურობის დაბალი დონით. ყოველივე ამას კი აქვს როგორც ობიექტური ისე სუბიექტური მიზეზები, რომელიც სხვადასხვა ფაქტორებს მოიცავს, რომლის შესახებაც ვრცლად, კონკრეტული მაგალითების საფუძველზე, წინამდებარე ნაშრომში იქნება საუბარი.

ბუნებრივია, ბიუჯეტირების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის განვითარებას მრავალი მიზანი აქვს, თუმცა მნიშვნელოვანი და უპირველესი არის, ის რომ სწორად იყოს განსაზღვრული თუ რა მოლოდინები არსებობს საზოგადოებაში, რომ მოხდეს მათი გათვალისწინება.

„თვითმმართველობის ორგანოებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, იცოდნენ მოსახლეობაში არსებული კონკრეტული მოლოდინები და მოთხოვნები. სხვაგვარად, ფაქტობრივად, შეუძლებელი იქნება მომსახურებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარება. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ შესაბამისმა პირებმა გაანალიზონ როგორც მოლოდინები, ასევე ის, თუ რამდენად შესაძლებელია მათი შესრულება. ამისათვის საჭიროა მოთხოვნებისა და მოლოდინების კვლევის გზების შემუშავება და მათი შესრულებისათვის სათანადო გარემოს შექმნა. ეს წარმოადგენს თვითმმართველი ორგანოების ძირითად ამოცანას და მოქალაქეთა ჩართულობა მის მისაღწევად ერთ-ერთი საუკეთესო გზაა. ყურადსაღებია, რომ სათანადო ორგანოებმა ჩართულობის პროცესი არ აღიქვან როგორც უბრალოდ მოქალაქეების მოსმენა, არამედ როგორც დიალოგი მწირი რესურსების პრიორიტეტების მიხედვით გამოსაყენებლად. რთული გადაწყვეტილებების მიღება ხშირად ხდება აუცილებელი და მოქალაქეთა გაზრდილი ჩართულობა, პირველ რიგში, ასეთ გადაწყვეტილებებს ღიას და გამჭვირვალეს ხდის, რაც უკვე მნიშვნელოვანი მიღწევაა თვითმმართველობების ეფექტურად მუშაობისათვის.“<sup>2</sup>

2

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025; გვ.5-10 გვ. (2019). თბილისი.

# თავი 1. მოქალაქეთა ჩართულობის არსის განსაზღვრება, საკანონმდებლო ჩარჩო, არსებული რეალობა და გამოწვევები

*საქართველოში თვითმმართველობის განვითარების ყველა სტადია თავისებური მახასიათებლებით გამოირჩეოდა, რომელიც ცხადია იმ კონკრეტული დროის პოლიტიკური, სოციალური თუ ეკონომიკური ვითარების შესაბამისად გადიოდა განვითარების პროცესს.*

## 1.1 ისტორიული ექსკურსი – თვითმმართველობის წარმოშობისა და განვითარების ჭრილში

*1998 წელს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნიდან დღემდე ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურამ და მისი ორგანოების ფუნქციებმა არაერთი ცვლილება განიცადა, რომელსაც განვიხილავთ წიანამდებარე ნაშრომში:*

*„1997 წელს მიღებული იქნა ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, რომლის საფუძველზეც 1998 წელს ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები და თვითმმართველმა ერთეულებმა დაიწყეს ფუნქციონირება, თუმცა 2006 წლამდე თვითმმართველობა მხოლოდ სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის დონეს მოიცავდა და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების უდიდესი ნაწილი შედიოდა პრეზიდენტის მიერ დანიშნული რაიონის ადგილობრივი მმართველობის ხელმძღვანელის - რაიონის გამგებლის კომპეტენციაში.*

*2004 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია. ევროპული ქარტია საქართველოს მიმართ ძალაშია 2005 წლის 1 აპრილიდან. ევროპული ქარტიის რატიფიცირებამ საფუძველი დაუდო დეცენტრალიზაციის რეფორმის შემდგომ განვითარებას.*



**2005 წელს** მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომლის შესაბამისად 2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებით ადგილობრივი მმართველობა ჩანაცვლდა ადგილობრივი თვითმმართველობით. ამავე პერიოდში მიღებულ იქნა კანონები „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“.

**2010 წელს** საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილ იქნა ცვლილებები, რომლებიც შეეხო თვითმმართველობის საკონსტიტუციო გარანტიებს. კონსტიტუციას დაემატა ახალი თავი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, რომლითაც აღიარებულ იქნა თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები, ამასთან, თვითმმართველ ერთეულებს უფლება მიეცათ საკონსტიტუციო სასამართლოში გაესაჩივრობინათ ის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც არღვევდნენ კონსტიტუციით გარანტირებული თვითმმართველი ერთეულის უფლებებს.

**2014 წელს** მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელმაც გააერთიანა და ორგანული კანონის რანგში აიყვანა მანამდე ცალკე არსებული კანონები „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მნიშვნელოვანი სიახლე იყო ის, რომ საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის მიერ პირდაპირი კენჭისყრით იქნა არჩეული როგორც წარმომადგენლობითი, ისე აღმასრულებელი ორგანო - გამგებელი/მერი, შემოღებულ იქნა თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის დამატებითი მექანიზმები.

**2017 წელს** საქართველოს პარლამენტის მიერ ცვლილებები იქნა შეტანილი საქართველოს კონსტიტუციაში (პრაქტიკულად, მიღებულ იქნა კონსტიტუციის ახალი რედაქცია), რომელმაც შექმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ახალი, დამატებითი კონსტიტუციური გარანტიები. კერძოდ, კონსტიტუციით აღიარებულ იქნა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა უნდა

დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს, რომ სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას უზრუნველყოს ფინანსური სახსრების შესაბამისობა თვითმმართველი ერთეულის ორგანული კანონით დადგენილ უფლებამოსილებებთან. ასევე კონსტიტუციით აღიარებული იქნა, რომ თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები უნდა იყოს არა მხოლოდ ექსკლუზიური, არამედ სრულიც. საქართველოს კონსტიტუციით მოცემული ეს დამატებითი გარანტიები ქმნის უმთავრეს სამართლებრივ საფუძველს დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდგომი გაღრმავებისა და ევროპული სტანდარტების შესაბამისი ძლიერი თვითმმართველობის შესაქმნელად.“

როგორც ვხედავთ, დეცენტრალიზაციის პროცესის მხარდასაჭერად წლების განმავლობაში ქართულმა კანონმდებლობამ არაერთი ცვლილება განიცადა, რომ ფეხი აეწყო ევროპაში დანერგილი პრაქტიკისთვის და ამ მიმართულებით არსებული მდგომარეობა შესაბამისობაში მოეყვანა ევროპული ქარტიის პრინციპებთან, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობა დღემდე არ არის, დამოუკიდებელი ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავებისა და განსაზღვრის პროცესში.

საქართველოს კონსტიტუციაში ვკითხულობთ, რომ „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამიჯნულია. თვითმმართველ ერთეულს (მუნიციპალიტეტს) აქვს საკუთარი უფლებამოსილებები, რომლებსაც ის, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით.

გარდა საკუთარი უფლებამოსილებებისა, სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს მხრიდან შესაძლებელია მუნიციპალიტეტისთვის ცალკეული უფლებამოსილებების გადაცემა, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანი შეიძლება იყოს. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.

საქართველოს კონსტიტუცია და მოქმედი კანონმდებლობა ასევე ანიჭებს თვითმმართველ ერთეულს უფლებას, კანონმდებლობის დაცვით, თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან.“<sup>3</sup>

ამრიგად, საქართველოს კონსტიტუცია და მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანს, რომელიც გულისხმობს ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში საზოგადოების ინტერესებზე დაფუძნებული მართვის პროცესის განხორციელებას. თუმცა კანონის სრულყოფილად იმპლემენტაციას გარკვეული გამოწვევები ახლავს, როგორც სახელმწიფო ინსტიტუტების დონეზე, ისე საზოგადოების, რომლის შესახებაც დაწვრილებით, ნაშრომის შემდგომ თავებში იქნება საუბარი.

## 1.2 მოქალაქეთა ჩართულობის არსის ზოგადი განსაზღვრება

”ევროპის კონტინენტზე დღეს აღიარებული მართვის მოდელია წარმომადგენლობითი დემოკრატია, რომელიც დამკვიდრებულია პრინციპზე – ხალხის მიერ არჩეული პირები არიან ხალხის ინტერესების წარმომადგენლები. მიუხედავად იმისა, რომ ეს პრინციპი დემოკრატიის ამომავალი წერტილია, ხმის მიცემა არ არის სახელმწიფო მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთადერთი საშუალება – საჯარო დებატები, საჯარო შეხვედრები, კამპანიები, გამოკითხვები, მრჩეველთა საბჭოები, პეტიციები, ინიციატივები, ცხელი ხაზები, კომუნიკაციის საშუალებები, ვებ-პლატფორმები მცირე ჩამონათვალია იმ მექანიზმების, რომელსაც მოქალაქეები ან ხელისუფლების ორგანოები მიმართავენ საზოგადოების მეტი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. ეს მექანიზმები აახლოებს ხელისუფლებას და მოქალაქეებს, ამასთან, საზოგადოებას აძლევს საშუალებას, განსაზღვროს პრიორიტეტები და მიზნები, გადახედოს არჩეული ან დანიშნული პირების გადაწყვეტილებებს, ქმედებებს და მოითხოვოს ანგარიშვალდებულება.

---

3

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025; გვ.3–10 გვ. (2019). თბილისი.

მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ერთ-ერთი საშუალება კი არ არის, არამედ მისი მახასიათებელია. ევროკავშირის წევრი და წევრობის მსურველი ქვეყნებისათვის მოქალაქეთა ჩართულობა განიხილება დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ ელემენტად. დემოკრატია მოქალაქეებს საშუალებას უნდა აძლევდეს: ეფექტიანად ჩაერთოს მართვაში და დასვას მისთვის მნიშვნელოვანი საკითხი დღის წესრიგში, გამოხატოს საკუთარი პოზიცია ამა თუ იმ საკითხზე და მიიღოს სრული ინფორმაცია ხელისუფლების ორგანოებისაგან, ჰქონდეს გავლენა ხელისუფლებაზე (კონტროლის სხვადასხვა მექანიზმები, მათ შორის – არჩევნები). ეს უფლებები და შესაძლებლობები უნდა იყოს არა ნომინალური, არამედ ძლიერი და ეფექტიანი.<sup>4</sup>

### 1.3 ხელისუფლებისა და მოქალაქეების ურთიერთობის ელემენტები

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და დემოკრატიის ორგანიზაცია (OECD) მიიჩნევს, რომ ხელისუფლებისა და მოქალაქეების თანამშრომლობას სხვადასხვა გამოვლინება გააჩნია და მოიცავს რამდენიმე ელემენტს:

**ინფორმირება** – ცალმხრივი ურთიერთობა, როდესაც ხელისუფლება წარმოადგენს და აცნობს საზოგადოებას ინფორმაციას. ეს შეიძლება იყოს პასიური გზით, როდესაც მოქალაქე იღებს ინფორმაციას მოთხოვნის შემდეგ; ან აქტიური, როდესაც ხელისუფლების ორგანოები თავად ავრცელებენ ინფორმაციას (მაგ. პროაქტიული გამოქვეყნება);

**კონსულტაციები** - ორმხრივი ურთიერთობა, როდესაც მოქალაქეები ხელისუფლების საქმიანობას წინასწარ ან შემდგომ აფასებენ;

**აქტიური მონაწილეობა** - ურთიერთობაზე დაფუძნებული პარტნიორობა მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის, როდესაც მოქალაქეები აქტიურ როლს თამაშობენ და უშუალოდ მონაწილეობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ სიტუაციაში, მართალია, საბოლოო

<sup>4</sup>

კილურაძე, შ. კ. (2016). *სამოქალაქო განათლება თვითმმართველობაში ჩართულობისთვის*. გვ 2–4. თბილისი: შპს “სი-ჯი-ეს”-ა. წერეთლის 118, პავილიონი 9.

გადაწყვეტილებას ხელისუფლების ორგანოები იღებენ, თუმცა მოქალაქეები დიალოგის საშუალებით აწვდიან სახელმწიფო ან ადგილობრივ ინსტიტუტებს მოსაზრებებს, ალტერნატივებს და მიმართულებებს.“

კონსტანტინე კილურაძეს კარგად აქვს წარმოდგენილი საკუთარ ნაშრომში, –„სამოქალაქო განათლება თვითმმართველობაში ჩართულობისთვის“, თუ რა მნიშვნელობა ენიჭება მოქალაქეების ჩართულობას, როგორც კომპონენტს, ქვეყნის დემოკრატიულობის განვითარებისთვის, ასევე განხილული აქვს ის მოდელები, რომელიც სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა შორის ურთიერთობების პროცესში გამოიყენება და რომელიც ემსახურება მათი ჩართულობის უზრუნველყოფას გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

#### **1.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითგებში საქართველოში მოქმედი მარეგულირებელი ჩარჩო – დოკუმენტები.**

საქართველოში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხებს არეგულირებს საქართველოს კონსტიტუცია და საქართველოს კანონები, გარდა ამისა საქართველო მიერთებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიასა და პარტნიორობა ღია მართველობისათვის რომელიც დამატებით ვალდებულებებს უჩენს საქართველოში მოსახლეობის ჩართულობის გაზრდის მიმართულებით.

##### ***საქართველოს კონსტიტუცია***

საქართველოს კონსტიტუცია (2018 წლის მოქმედ რედაქციაში) ადგენს საქართველოს მოქალაქეთა უფლებასა და უზრუნველყოფს, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათ ჩართულობას. ასე მაგალითად: საქართველოს ყველა მოქალაქის უფლება, რომ იყოს აქტიურად ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, გარანტირებულია საქართველო კონსტიტუციის მე-5 მუხლით, სადაც წერია, რომ საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი (პუნქტი 1) და თავის ძალაუფლებას ახორციელებს

რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით (პუნქტი 2).

ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის გარანტიის სამართლებრივი საფუძველი შექმნილია საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის პუნქტ 4-ში სადაც ნათქვამია, რომ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას.

საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება მეშვიდე თავში (ადგილობრივი თვითმმართველობა), სადაც მუხლ 1012-ში დამატებით განმარტავს, რომ „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“ (პუნქტი 3).<sup>567</sup>

### **ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი**

საქართველოში თვითმმართველი ერთეულები თავიანთი საქმიანობის განხორციელების პროცესში ხელმძღვანელობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებსა და ქონებას, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო

---

<sup>6</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მე-7 მუხლის, მე-4 ნაწილი. (თ. გ.).

<sup>7</sup> საქართველოს კონსტიტუცია მე-7 პუნქტის, 1. მ. (თ. გ.).

ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს.

კოდექსის მუხლი 2-ის პუნქტ 1-ით განსაზღვრული რომ:

ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

კოდექსი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

მოქალაქეთა მონაწილეობის შემდეგ ფორმებს (მუხლი 85, პუნქტი 4):

- ა) დასახლების საერთო კრება;
- ბ) პეტიცია;
- გ) სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;
- დ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;
- ე) მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმებიც.

ერთის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუნიციპალიტეტებს არ განუსაზღვრავს როგორც საკუთარ უფლება/მოვალეობას მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უზრუნველყოფის საკითხს. მუნიციპალიტეტის (მუხლი 16. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები) და შესაბამისად, არც საკრებულოს (მუხლი 24. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილება) საკუთარი უფლებამოსილების ჩამონათვალში არ არის მოხსენებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის/ხელშეწყობის რაიმე სახით ვალდებულება.

მუნიციპალიტეტის მერის ვალდებულებების ჩამოთვლაში არის მხოლოდ ერთი ჩანაწერი (მუხლი 54. გამგებლის/მერის უფლებამოსილება, პუნქტი 1, „ე.ვ“), რომლის მიხედვით მისი უფლებამოსილებისთვის მიკუთვნებული ცალკეული საკითხების შესასწავლად, შესაბამისი დასკვნებისა და რეკომენდაციების მოსამზადებლად ქმნის სათათბირო ორგანოებს - საბჭოებს და სამუშაო ჯგუფებს. თუმცა, ამავე პუნქტის სხვა ჩანაწერში, რომელიც ეხება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების ფარგლებში შესაბამისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა და გეგმების მომზადებას, ამ საკითხში მოქალაქეთა თანამონაწილეობა არ არის სა- ვალდებულო. ეს საკითხები დარეგულირებულია საბიუჯეტო კოდექსის 78-ე მუხლში<sup>17</sup>, სადაც მოყვანილია თუ როგორ უნდა ჩატარდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება. ამ მუხლის თანახმად საჯარო განხილვისათვის ბიუჯეტის პროექტი საკრებულოს მიერ აუცილებლად უნდა იქნეს გამოქვეყნებული და გადაწყვეტილება მიიღოს საჯარო განხილვის შემდეგ.

მუნიციპალიტეტის ორგანოების კანონი თანამდებობის პირებს ავალდებულებს, რომ შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, მოქალაქეებთან შეხვედრების, მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაში, მათ შორის, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომებში, მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის გამჭვირვალობისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის არსებული რედაქციის მიხედვით მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უზრუნველყოფა საკრებულოსა და მერიისთვის არ არის განსაზღვრული როგორც უფლება/მოვალეობა და შესაბამისად ყოველდღიურ საქმიანობაში არც არის პრიორიტეტული. ეს საკითხი სავალდებულოა მხოლოდ მერისათვის. ამავე დროს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას საკმაო ბერკეტები აქვს თვითმმართველობის საკითხებში გადაწყვეტილების პროცესში აქტიური ჩართვისათვის.<sup>84</sup>

---

8

კანონი. (05/02/2014). ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.



ზემოთ მოცემულია კანონმდებლობის მიმოხილვა, რომლის შესახებაც მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ ინფორმაცია, თუ რა უფლებებს ანიჭებს საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა, იმისთვის რომ საკუთარი უფლებების რეალიზება მოახდინონ და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრა უზრუნველყონ მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით. აქედან ჩანს რომ კანონი ერთისმხრივ მოქალაქეს მიუთითებს საკუთარი უფლებების გამოყენებაზე და მეორეს მხრივ ამ უფლებების რეალიზებისთვის სთავაზობს ინსტრუმენტს, ადგილობრივი ორგანების სახით, რომელსაც ირჩევს თავად მოსახლეობა. რაც ნათლად მიუთითებს, დემოკრატიულობის ხარისხის მნიშვნელობაზე, რომ მოქალაქეთა ნების გამოხატვით, მათი უფლებების გამოყენებით ხორციელდება თვითმმართველობა. და თვითმმართველობის განხორციელება, თავის არსში, მოქალაქეთა ნების გამოხატვას, მათი ჩართულობით მიღებულ გადაწყვეტილებებს მოიცავს.

#### *ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია*

”1985 წელს ევროპის საბჭომ დამტკიცა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, რომელიც 2004 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ იქნა რატიფიცირებული. ქარტიაში მოცემულია ძირითადი პრინციპები, რითაც უნდა იხელმძღვანელოს ქარტიის ხელმომწერი ქვეყნის მთავრობამ ადგილობრივ დონეზე უფლებამოსილების განხორციელებისას. დოკუმენტი პირდაპირ და ცალსახად არ აწესებს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხში რაიმე სტანდარტებს და შეიცავს მხოლოდ შემდეგ პრინციპებს: ქარტიის ხელმომწერი ქვეყნები აღიარებენ მოქალაქეთა უფლებას, რომ მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში და ითვალისწინებენ იმ გარემოებას, რომ სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ყველაზე ეფექტურად ამ უფლების პირდაპირი რეალიზაცია.<sup>9</sup>

აღნიშნული გარემოება საშუალებას იძლევა ქარტიის დებულებების ფართე ინტერპრეტაცია მიეცეს. ზოგი ხელმომწერი ქვეყანა თვლის, რომ თვითმმართველობის დონეზე არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობა უკვე შეესაბამება მის მოთხოვნებს, ხოლო ზოგიც კი მოითხოვს მოქალაქეთა მონაწილეობითი უშუალო (პირდაპირი) ჩართულობის სხვადასხვა ფორმისა და მოდელის დანერგვას.

---

9

*ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ; სტრასბურგი, 15.X.1985. (თ. გ.).*

აღნიშნული საკითხის დასარეგულირებლად 2009 წლის ნოემბერში ქარტიას დაემატა „ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების შესახებ“ დამატებითი ოქმი, რომელიც ავალდებულებს ხელმომწერ სახელმწიფოებს, მოსახლეობას მისცეს უფლება და შესაძლებლობა, რათა ჩაერთოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში.

ქარტიის დამატებითი ოქმი განსაზღვრავს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის განხორციელებაში მოსახლეობის მონაწილეობის მიღების უფლებასა და მიდგომების (მუხლი 1), რომელიც უზრუნველყოფს ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე, ყველა ინდივიდის უფლებას, რათა განსაზღვროს და ზემოქმედება მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ძალაუფლებისა და ვალდებულებების გამოყენებაზე და საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ან როგორც ამომრჩეველმა, ანდა როგორც კანდიდატმა მონაწილეობა მიიღონ საბჭოს წევრების ან ადგილობრივი ხელისუფლების ასამბლეის არჩევნებში.

მე-2 მუხლი მიუთითებს მონაწილეობის უფლების უზრუნველსაყოფად გასატარებელ ღონისძიებების. რომელიც გულისხმობს რომ უნდა გადაიდგას კონკრეტული ნაბიჯები, მათ შორის:

საზოგადოების ჩართვის პროცედურების შემუშავება, რაც მოიცავს საკონსულტაციო პროცესებს, ადგილობრივ რეფერენდუმებსა და პეტიციებს. დიდ ან მრავალრიცხოვან მუნიციპალიტეტებში ზომები მოსახლეობისთვის ტერიტორიულად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს;

კონსტიტუციისა და საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, მოსახლეობისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა:

- იმ პირთა მოთხოვნების დაკმაყოფილების გზების მოძიება, რომელთაც ჩართულობის ხელშემშლელი გარემოებები აქვთ;
- თვითმმართველობის მუშაობისა და ადგილობრივი საჯარო მომსახურებების შესახებ საჩივრებსა და შეთავაზებებზე რეაგირებისათვის პროცედურებისა და მექანიზმების შემუშავება.
- საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიური რესურსების გამოყენების წახალისება.<sup>10</sup>

ადგილობრივი საკანონმდებლო ბაზა, ცხადია უნდა შეესაბამებოდეს იმ სტანდარტებს, რომელსაც საერთაშორისოდ აღიარებული სამართლებრივი დოკუმენტები მოიცავს და ასეთად „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ შეიძლება დავასახელოთ. რომლებიც

---

10  
ყიფიანი, დ. (2018 ). *მონაწილეობითი ბიუჯეტირება*. თბილისი .

ევროპის კონტინენტზე არსებული სახლემწიფოების ადგილობრივ ხელისუფლებათა უფლებების ქვაკუთხედს წარმოადგენს. აღნიშნული უმაღლესი საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტი განსაზღვრავს ადგილბივი თვითმმართველობის ცნებას, კომპეტენციებს, მიზნებსა და ამოცანებს, რომლის მიხედვითაც ხორციელდება მოქალაქეთა უფლებები– ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ეფექტიანად და მოქალაქეთა ინტერესების, მათი ჩართულობით ეფექტიანად გადაჭრისთვის.

## **1.5 საქართველოში ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტები**

„საქართველოში ადგილობრივ თვითმმართველობის დონეზე დემოკრატიულ მიდგომების დანერგვასთან ერთად, რასაც თავის მხრივ ხელი შეუწყო თვითმმართველობის ახალი კოდექსის შემუშავებამ, თვითმმართველ ერთეულების აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით რგოლებში გააჩინა სწრაფვა, რათა მაქსიმალურად ხელი შეეწყოს მოქალაქეთა ჩართულობას თვითმმართველობის ყოველდღიურ საქმიანობის წარმართვაში და ბიუჯეტის გეგმარების პროცესში. ამგვარ პროცესებს დამატებითი ბიძგი მისცა აგრეთვე ევროკავშირთან ინტეგრაციულ პროცესების მაღალი ინტენსივობით განხორციელებამაც. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ცდილობს აქტიურად ჩართონ მიმდინარე პროცესებში მოქალაქეები, რათა კოდექსის განსაზღვრული ინსტრუმენტებით გამოყენებით გაიგოს თუ რას ფიქრობს მოქალაქეები მათ წინაშე არსებულ პრობლემებზე და გადაჭრის გზებზე, გარეთვე ერთობლივად გამოავლინონ მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული პრიორიტეტული საქმიანობები. საქართველოში არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე დანერგილია შემდეგი მოსახლეობის მონაწილეობითი ინსტრუმენტები, მათ შორის ნაწილი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული ფორმალიზებული ინსტრუმენტები (ფორმები) ხოლო რამდენიმესი კი გამოყენება მთლიანად დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის გადაწყვეტილებაზე.

## **1.6 თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის ფორმები**

*დასახლების საერთო კრებები*

დასახლების საერთო კრება წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრულ მოქალაქეების ფორმალიზებული სტრუქტურას და არის სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივთვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფართოდგამოყენებადი ფორმა. იგი თავისი მიზნებით, განხორციელების ლოგიკითა და მოსალოდნელი შედეგებით მოქალაქეთა მონაწილეობის ყველაზე მნიშვნელოვან ფორმას წარმოადგენს.

დასახლების საერთო კრება უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ქმედით ჩართულობას დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვისა და გადაწყვეტის მიღების, აგრეთვე მუნიციპალური ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში (მუხლი 852, პუნქტი 1). კრება უფლებამოსილია განიხილოს შესაბამისი დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური საკითხები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად მოამზადოს შესაბამისი წინადადებები. აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ასახვამდე, განიხილოს შესაბამის დასახლებაში განსახორციელებელი პროექტები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს წარუდგინოს დასაბუთებული შენიშვნები და წინადადებები (მუხლი 853, პუნქტი 1).

კენჭისყრაში მონაწილეობის უფლება აქვს მიიღოს დასახლებაში რეგისტრირებული ყველა ამომრჩეველს, ხოლო სათათბირო ხმის უფლებით სარგებლობს დასახლების ტერიტორიაზე არსებული უძრავი ქონების მესაკუთრესა და ამ დასახლებაში მცხოვრებ ნებისმიერ სრულწლოვან პირსაც.

საერთო კრებაზე საკითხის განხილვის შედეგად მიღებული წინადადება, შენიშვნა, დავალება ფორმდება საერთო კრების ოქმით (მუხლი 853, პუნქტი 3) და მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან, განიხილონ საერთო კრების გადაწყვეტილება და განხილვის შედეგების შესახებ დასაბუთებული პასუხი აცნობონ საერთო კრების შესაბამის წევრებს ან საერთო კრების რჩეულს (მუხლი 853, პუნქტი 4). მოქალაქეთა საზოგადოებრივი მონაწილეობის სპექტრის მიხედვით დასახლების საერთო კრება შეესაბამება კონსულტირების დონეს, ხოლო არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის მიხედვით შეიძლება შეფასდეს როგორც „გულის მოგების“ დონის შესაბამისი,

რადგან ხელისუფლებას კონსულტაციებს ახდენს მოსახლეობასთან და ერთგვარ „ვალდებულებას“ იღებს რომ განიხილავს კრების მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილება, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილება მაინც მის მხარეს რჩება.

- *მერთან არსებული მრჩეველთა საბჭოები*

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა უშუალო ჩართულობის ინსტრუმენტს წარმოადგენს მერთან არსებული მრჩეველთა საბჭოები, რომელიც წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

და მოსახლეობას შორის ინსტიტუციონალიზებულ საკომუნიკაციო არხს (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მუხლი 861). იგი როგორც მუნიციპალიტეტის უმაღლესი არჩევითი თანამდებობის პირის სათათბირო ორგანო, მოწოდებულია ხელი შეუწყოს მას პოლიტიკური ფუნქციის წარმატებით შესრულებაში.

საბჭოს ფარგლებში შესაძლებელია რომ მერმა მოქალაქეებთან უშუალო კომუნიკაციითა და დისკუსიით მიიღოს ინფორმაცია მოქალაქეთა სხვადასხვა ფენების წინაშე მდგარი პრობლემებისა და მათი დაძლევის შესაძლო გზების შესახებ ინფორმაცია. კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, აგრეთვე, სხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.

მოქალაქეთა ჩართულობის აღნიშნული ინსტრუმენტის დადებით მხარეს წარმოადგენს მისი საკანონმდებლო ინსტიტუტიზაცია, აგრეთვე მერთამუშუალო, მოკლე დისტანციაზე კომუნიკაციისა და საზოგადოებისათვის საჭირბოროტო ფართე თემატიკაზე კონსულტაციის შესაძლებლობა, მის სუსტ მხარეს წარმოადგენს ფორმალური, მხოლოდ კანონის მოთხოვნის შესრულების ვალდებულებიდან გამომდინარე მიდგომები, საბჭოს ფორმირების წესი, რომელიც მთლიანად დამოკიდებულია მერის კეთილგონიერებაზე და კეთილსინდისიერებაზე. აგრეთვე რადგან საბჭო არის მხოლოდ სათათბირო ორგანო, ამიტომ მისი გადაწყვეტილებები არ არის

სავალდებულო აღსასრულებლად. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე აღნიშნული ინსტრუმენტი როგორც საზოგადოებრივი მონაწილეობის სპექტრის ასევე არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის მიხედვით შეესაბამება „კონსულტირების“ დონეს.

მიუხედავდა იმისა, რომ აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციები ძალაში შევიდა 2015 წელს, საქართველოში სამოქალაქო საბჭოების მუშაობის არაერთი წარმატებული მაგალითი არის ცნობილი. მეტიც, ჯერ კიდევ 2011 წლიდან საქართველოს რიგ მუნიციპალიტეტში ჩამოყალიბდა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მუშაობის პრაქტიკა. პირველი ასეთი საბჭო ოზურგეთში შეიქმნა და გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ეფექტურად ფუნქციონირებდა.

2012 წლის აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (UAD) „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ (G3) პროგრამის ფარგლებში, შეიქმნა სამოქალაქომრჩეველთა საბჭოები საქართველოს 10 მუნიციპალიტეტში - 4 თვითმმართველ ქალაქსა (ბათუმი, რუსთავი, ქუთაისი, ფოთი) და 6 სათემო მუნიციპალიტეტში (ახალციხე, გორი, ზუგდიდი, თელავი, მარნეული, ოზურგეთი). საბჭოების ინიციატივითა და აქტიური მუშაობით ადგილობრივ დონეზე გადაიჭრა გარკვეული საკითხები. მაგალითად, თელავსა და მარნეულში ყურადღება გამახვილდა ბაგა-ბაღებში არსებულ პრობლემებზე და საკრებულოში მათი მოგვარების გზების ლობირება დაიწყო, ასევე აღსანიშნავია, ბათუმისა და რუსთავის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების აქტიური მუშაობა, სადაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესებში აქტიური ჩართულობით არაერთი საკითხის ფართო განხილვა მოეწყო.

- **პეტიცია**

პეტიცია არის ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი, ნრომლის შეტანის უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულთა მოსახლეობას. იგი წარმოადგენს უშუალო დემოკრატიის ფორმას და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული პროცედურები მოთხოვს მოსახლეობის მინიმალურ ჩართულობას (საჭიროა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%) და ხოლო მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობისაგან მასზე სწრაფ რეაგირებას.

ადგილობრივ თვითმართველობის კოდექსის თანახმად პეტიციის წარდგენა შესაძლებელია მხოლოდ საკრებულოში, რომლის კომპეტენციის სფეროც ზღუდავს პეტიციის სახით წარსადგენ საკითხების ჩამონათვალს. პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს (მუხლი 86-ს პუნქტი 4):

ა) ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი.

ბ) მოსამზადებელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები.

გ) მუნიციპალიტეტისთვის ან/და დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა ამ ინსტრუმენტის გამოყენება სრულებით არ იძლევა იმის გარანტიას, რომ პეტიციაში მოყვანილი მოსახლეობის ინიციატივები იქნება გათვალისწინებული დარაიმე სახით ხორცშესხმული მუნიციპალური ხელისუფლების მიერ. საკრებულოს გააჩნია შესაბამისი ინსტრუმენტები და პროცედურები, რათა თავისი შეხედულისამებრ დამოუკიდებლად მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება.

მოქალაქეთა საზოგადოებრივი მონაწილეობის სპექტრის მიხედვით პეტიცია შეესაბამება „ჩართულობის“ დონეს, ხოლო არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის მიხედვით შეიძლება შეფასდეს როგორც „გულის მოგების“ დონის შესაბამისი, რადგან მოქალაქეების გარკვეული ჯგუფების წარმომადგენლები გააჩნიათ შესაძლებლობა აქტიურად ჩაერიონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, დააყენონ კენჭისყრაზე მათთვის საინტერესო საკითხები ანდა შეაცვლევინონ არსებული ან მომავალი გადაწყვეტილებები, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილებას ადგილობრივი ხელისუფლება იღებს.

პეტიციის როგორც მოქალაქეთა ჩართულობის ინსტრუმენტის ძირითადი დადებითი მხარე, განსაკუთრებით ელექტრონული პეტიციის შემოღების შემდგომ არის მოსახლეობისათვის ფართო ხელმისაწვდომობა, წინადადების წარდგენის სწრაფი და მცირე ადამიანური რესურსების საჭიროება, პეტიციით წარსადგენი საკითხების ფართე სპექტრი. გავლენა როგორც სამომავლო პროექტების მიღებაზე, ასევე ამჟამად მოქმედ ნორმატიულ აქტებზე. მის სუსტ მხარეს წარმოადგენს

პეტიციის წარდგენის მაღალი კვალიფიკაცია, მოსახლეობის დაბალი აქტივობა და საბოლოო გადაწყვეტილები<sup>9</sup>ს მიღებაზე დაბალი გავლენა.

ამრიგად, ჩვენი ქვეყანა, თვითმმართველობის რეფორმის სწორედ იმ ეტაპზეა, როდესაც ასეთი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად საჭირო მოდელებისა და შესაბამისი მეთოდოლოგიის შემუშავება ხდება, რომელიც ეტაპობრივად იხვეწება და თვითმმართველობების ინსტიტუციური განვითარებიდან გამომდინარე, საზოგადოების მოთხოვნებს მეტ-ნაკლებად პასუხობს.

## **1.7 ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის დამატებითი ფორმები.**

- **მოქალაქეთა სოციოლოგიური კვლევები**

საქართველოს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში ყველაზე ხშირად გამოიყენება სოციოლოგიურ გამოკითხვა. ეს ინსტრუმენტი ერთის მხრივ მარტივი განსახორციელებელია და არსებობს კარგად დამუშავებული მეთოდოლოგია, რომლისთვისაც შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს როგორც შიდა, ასევე გარე რესურსების გამოყენებით. თუმცა ამავე დროს გამოკითხვებით მიღებული შედეგების აჩვენებს მხოლოდ ტენდენციებს, ძალზედ დაბალია მათი გავლენა გადაწყვეტილებების მიღებისა და მუნიციპალური ბიუჯეტის გეგმარების პროცესში. მეტიც რიგ შემთხვევებში საერთოდ უცნობია იქნა თუ არა საერთოდ გათვალისწინებული. სოციოლოგიურ გამოკითხვა გამოსადეგია საზოგადოებაში საერთო ტენდენციებისა და მუნიციპალიტეტში მმართველობითი სისუსტეების დიაგნოსტიკისათვის. ამიტომაც მიიჩნევა, რომ აღნიშნული ინსტრუმენტი თავისი ბუნებით საზოგადოებრივი მონაწილეობის სპექტრის მიხედვით შეესაბამება „კონსულტირებას“ დონეს, ხოლო არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის მიხედვით შეიძლება შეფასდეს როგორც „თერაპიის“ დონის, რადგან ხდება მოსახლეობის გამოკითხავ პრობლემებისა და განწყობების ტენდენციების გამოვლენის მიზნით, თუმცა სრულებით არ არის უზრუნველყოფილი უკუკავშირის არსებობა.

საქართველოში ბოლო წლებში მუნიციპალურ დონეზე სოციოლოგიურ გამოკითხვის გამოყენების მრავალი მაგალითი მოიპოვება. როგორც განხორციელებისა და მასშტაბის, ასევე



მაგალითად ქალაქი თბილისში 2009 წელს განხორციელდა პროექტი "ერთად დავგვემოთ თბილისის 2010 წლის ბიუჯეტი"22. პროექტის ფარგლებში განხორციელდა ქ. თბილისის მოსახლეობის გამოკითხვა მუნიციპალიტეტის რაიონების მიხედვით (სულ გამოკითხული იყო 566 549 რესპონდენტი), რესპონდენტებს შეეთავაზათ, რომ მოეხდინათ წინასწარ განსაზღვრული 17 თემიდან (სოციალური, ეკონომიკა, უსაფრთხოება, კულტურა და სხვა) 3 ყველაზე პრიორიტეტის შერჩევა, რათა 2010 წელს გაზრდილიყო მათი დაფინანსება. მოხდა თუ არა მიღებული შედეგების გამოყენება უცნობია.

- *მერის წარმომადგენლების (კოორდინატორების) მოსახლეობიდან უშუალო (პირდაპირი) კომუნიკაცია*

მუნიციპალიტეტებში ინფორმაციის შეკრებისა და გაცვლის ერთ-ერთ ძირითად ინსტრუმენტს წარმოადგენს მერის წარმომადგენლების (კოორდინატორების) მოსახლეობიდან უშუალო (პირდაპირი) კომუნიკაცია. იგი ერთნაირი ეფექტურობით გამოიყენება ყველა მუნიციპალიტეტში და ეფუძნება ადგილობრივი მმართველობის ტრადიციებს, როდესაც ყველა დასახლებული პუნქტი თუ მცირე თემიც კი საკუთარი საკრებულო და გამგეობა ყავდა. ეს ინსტრუმენტი ეფექტიანია რათა მოხეს ინფორმაციის გადაცემა მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას და მოსახლეობას შორის, თუმცა იგი არანაირად არ უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათ ჩართულობას და ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის არაფორმალურ სისტემას წარმოადგენს.

ამიტომაც მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით წარმოადგენს ყველაზე დაბალი დონის ჩართულობას (შესაბამისად საზოგადოებრივი მონაწილეობის სპექტრის მიხედვით შეესაბამება „კონსულტირებას“ დონეს, ხოლო არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის მიხედვით შეიძლება შეფასდეს როგორც „მანიპულირება“ დონეს.

- *ინოვაციური იდეათა ბანკი*

ბოლო წლების ერთ-ერთ ახალ ტრენდს წარმოადგენს ინოვაციური იდეათა ბანკის ფორმირება. ადგილობრივი ხელისუფლება მიმართავს მოსახლეობას რათა არსებული პრობლემების აღმოფხვრისა და ახალი შესაძლებლობების გაჩენის მიზნით მიწოდონ ინოვაციური იდეები, რომლიც განხილვისა და გადახალისების შემდეგ აისახება კიდევ საბიუჯეტო პრიორიტეტებში და

შესაბამის საბიუჯეტო პროგრამებში. ამ მიზნით გამოიყენება როგორც ანკეტირება, ასევე ინტერაქტიული ვებგვერდები. ამ ინსტრუმენტის ძლიერ მხარეს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ მოსახლეობა არ არის შემოზღუდული თავისი იდეის თემატიკით და საჭირო სახსრების ოდენობით, ხელისუფლება მიესალმება ნებისმიერ ინოვაციურ მიდგომას და პრობლემის გადაწყვეტის გზას.

სუსტ მხარეს წარმოადგენს ის გარემოება რომ მოსახლეობა არის მხოლოდ იდეათა გენერატორი და არა რაიმე სახით გადაწყვეტილების მიმღები. მეტიც წარდგენილი იდეასთან მიმართებაში არის იმის გარანტია,

რომ რაიმე სახით გათვალისწინებული იქნება ხელისუფლების მიერ. ამიტომაც აღნიშნული ინსტრუმენტი მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, როგორც საზოგადოებრივი მონაწილეობის სპექტრის მიხედვით,

ასევე არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის მიხედვით შეიძლება შეფასდეს როგორც „კონსულტირება“ ინოვაციური იდეათა ბანკის მაგალითები არც ისე ბევრი გვაქვს საქართველოში.

თუმცა კარგ მაგალითს წარმოადგენს ქალაქი თბილისში, სადაც 2015-2016 წ.წ.-ში ქ. თბილისის მერიის და სსიპ „ტექნოლოგიური განვითარების ფონდის“ მიერ განხორციელებული პროექტი - „სითი ფორუმი - ერთად ვიზრუნოთ თბილისზე“<sup>11</sup>

პროექტის მიზანი იყო ქალაქის დემოკრატიული მმართველობის ხელშეწყობა და დედაქალაქის მთავრობის საქმიანობაში მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობა. სპეციალურად დამზადებული ბუკლეტებისა და ონლაინ აპლიკაციების მეშვეობით მოხდა მოქალაქეების მხრიდან ქალაქის განვითარებაზე ორიენტირებული ინოვაციური იდეებისა და კრეატიული წინადადებების მიწოდება. თუმცა ეს პროგრამა 2016 წელს სსიპ ტექნოლოგიური განვითარების ფონდი“ გაუქმებასთან ერთად შეწყდა, ისე რომ დამდგარი შედეგები უცნობია.

11

ქ. თბილისის მერიის პროგრამა ერთად დავგვემოთ თბილისის 2010 წლის ბიუჯეტი. (თ. გ.). საჯარო ინფორმაციის ბაზა, <http://www.opendata.ge/ka/request/17373#requests-tabs1>.

ღია მართველობის პარტნიორობის თანამშრომლობის ფარგლებში 2018 წელს თბილისის მერიამ შესთავაზე მოსახლეობას ახალი პროექტი „შენი იდეა ქალაქის მერს“, რომელიც წინა პროექტებისაგან განსხვავებით სთავაზობდა მოქალაქეებს, არამარტო გაეკეთებინათ საპროექტო წინადადებები, არამედ მიეღოთ მონაწილეობა ამ პროექტების შეფასებაში და კენჭისყრაში. იმისათვის რომ მოხდეს პროექტის განხორციელება საჭიროა რომ რეგისტრაციიდან 60 დღის განმავლობაში მას ხმა მისცეს ქ. თბილისში რეგისტრირებული მოქალაქეების არანაკლებ 2500 კაცმა.

თუმცა, საპროექტო წინადადების განხორციელებაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს ქალაქი მერი და ამ პროცესში არ არის ჩართული არც მერის მრჩეველთა საბჭოები და არც სამოქალაქო საზოგადოება.<sup>12</sup>

ინსტრუმენტების ვრცელი განხილვით, რომელიც ფართოდ აქვს მოცემული ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში ექსპერტს დავით ყიფიანს თავის კვლევაში, სახელწოდებით, „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“ მსურდა წარმომდგენა ის ფორმალიზებული თუ არაფორმალიზებული საშუალებები, რომელთა მეშვეობითაც მოქალაქეებს შეუძლიათ საკუთარი უფლებების რეალიზება. თუმცა ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ყველა ინსტრუმენტი, ან ცალცალკე თითოეული მათგანის სისრულეში მოყვანა მოცემული მდგომარეობით ხერხდება. ეს არის მეთოდები, რომელთა ამოქმედება აბსოლუტურად თავიდან ბოლომდე დამოკიდებულია ადგილობრივ მმართველობით რგოლსა და მოქალაქეების მონდომებაზე. ძალიან უბრალო და ზოგადი ნათქვამია მონდომება, თუმცა ამ შემთხვევაში ზუსტად შეეფერება ამ ინსტრუმენტების მაქსიმალური დატვირთვის ამოქმედების საკითხს.

ახლა კი დროა დაწვრილებით ვისაუბროთ იმ გამოწვევებზე, რომელიც სწროდედ რომ ზემოაღნიშნული ინსტრუმენტების ამოქმედების ხელისშემშლელ ფაქტორებად გვევლინება.

---

12

ყიფიანი, დ. (2018). *მონაწილეობითი ბიუჯეტირება*. თბილისი .

## 1.8. სამოქალაქო ჩართულობასთან დაკავშირებული გამოწვევები პრობლემები და კვლევები

”თვითმმართველობები ზოგჯერ თავს იკავებენ ან შიშობენ მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობას, რაც გამოწვეულია დამატებითი სირთულეების წარმოშობისა და რესურსების ნაკლებობის შიშით. ასეთი შემთხვევები შედარებით ხშირია გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, სადაც მწირი რესურსების პრობლემა უფრო დიდია. თვითმმართველი ორგანოები შიშობენ, რომ მოქალაქეები უფრო მეტ გაუმართლებელ მოთხოვნებს დააყენებენ.

ამგვარი შიშები საფუძველს მოკლებულია, მოქალაქეთა ჩართულობა არ ნიშნავს მოქალაქეებისათვის კითხვის დასმას, რის გაკეთება სურთ ან რა სერვისებს ითხოვენ. მოქალაქეთა ჩართულობა ქმნის პლატფორმას მნიშვნელოვანი დიალოგისთვის, რომელიც საშუალებას აძლევს უწყებებს, მიაწოდონ ინფორმაცია საზოგადოებას და მოითხოვონ მოქალაქეებისგან რჩევები კარგი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, რესურსების მინიმალური ათვისებით. ამასთან, ეს ნიშნავს მოქალაქეების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვას, როდესაც საზოგადოება თანამშრომლობით განხორციელებული გადაწყვეტილებების გამართლებისა და მხარდაჭერისათვის თავადაც შეიძლება გამოყოფდეს გარკვეულ რესურსებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემად ასევე რჩება მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისობა ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებთან, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობა, მათ საქმიანობაში მოქალაქეთა ფართო მონაწილეობა, საზოგადოებრივი კონტროლის, შეფასებისა და ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმების დამკვიდრება, თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიციურობა, თვითმმართველი ერთეულების მართვის სისტემებისა და ადმინისტრაციული სტრუქტურების სრულყოფა, საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი დაინოვაციური სისტემების დანერგვა, თვითმმართველი ერთეულის განვითარებისა და საქმიანობის დაფუძნება საშუალოვადიანი, თანმიმდევრული და შედეგზე ორიენტირებული სტრატეგიული დაგეგმვის სისტემაზე.“

ამ ეტაპზე, აღნიშნული მიმართულებით გამოკვეთილია სხვადასხვა დონის სისუსტეები და შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება არსებული გამოწვევების გადაჭრაა.

ამავდროულად, თავს იჩენს აღნიშნულ პროცესებში გენდერული ბალანსის დაცვა/შენარჩუნების საკითხიც, რაც ცალკე საჭიროებს კვლევას და ანალიზს, ვინაიდან მოგეხსენებათ, რომ თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ქალთა მონაწილეობა ადგილობრივი საკითხების განხილვისას არის დაბალი. დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში მნიშვნელოვანი საკითხად რჩება ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა.

ეს არის საკითხების ის კომპლექსი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს სანდო, გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, მოსახლეობის ინტერესებსა და შედეგზე ორიენტირებული თვითმმართველობის დამკვიდრება.

მიზნები, რომელიც ჩართულობას უნდა ახლდეს ესენია:

### ***საზოგადოების მომავალზე მოქალაქეთა გავლენის უზრუნველყოფა***

„თვითმმართველობები არ უნდა შემოიფარგლონ ყოველდღიური საქმიანობებით, მათ აკისრიათ მომავლის დაგეგმვის პასუხისმგებლობა, რისთვისაც აუცილებელია შესაბამისი ხედვისა და სტრატეგიის ქონა. საზოგადოების მომავლის დაგეგმვა თანამშრომლობის გარეშე თითქმის შეუძლებელია. ამ პროცესში არჩეულმა თანამდებობის პირებმა, ცალსახად, ლიდერის როლი უნდა იკისრონ და საზოგადოების წარმომადგენლებს უნდა მიეცეთ კონკრეტული მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობაც და მოტივაციაც. ასეთი მონაწილეობის გარეშე მომავლის ხედვას ვერ ექნება საზოგადოების ნდობა, არ ექნება მნიშვნელობა და წონა, შედეგად კი მის შესრულებასაც ნაკლები შანსი ექნება, რადგან საზოგადოების წევრები, სავარაუდოდ, თავის წვლილს (იდეოლოგიურს, ფინანსურს, ადამიანურს) არ შეიტანენ.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>

ურუშაძე, ი. (თ. გ.). ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო. საქართველოში (G3) პროგრამა.

**ურთიერთნდობის განვითარება მოქალაქეებსა და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს შორის.**

ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის რთულია საკუთარი პასუხისმგებლობების შესრულება მოქალაქეების ნდობის გარეშე. მოქალაქეთა ჩართულობა მოიცავს, როგორც იდეების გაცვლას, ასევე მისაღები გადაწყვეტილებების კონტექსტისა და არსის ახსნა-განმარტების შესაძლებლობებს და საზოგადოების მომავალთან დაკავშირებით დიალოგების წარმართვას. ნდობა დამყარებულია ინფორმაციის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფით და საკითხების დეტალურად განხილვის შესაძლებლობით. ნდობის მოპოვების ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალებაა ერთობლივი საქმიანობის განხორციელება, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა ეფექტური და რეალური ჩართულობის მაგალითია.

**ერთობლივი პროექტების განხორციელებით დახმარებისა და ინვესტიციების**

**მოზიდვა.**

რთულია და, ერთი მხრივ, არაეთიკურად, სხვადასხვა პროექტისა და საქმიანობის საზოგადოების მხარდაჭერის გარეშე განხორციელება. ასეთი ქმედებები თვითმმართველ ერთეულსა და მოქალაქეებს შორის ნდობის რღვევის საფუძველია. მეორე მხრივ, რესურსები, როგორც წესი, მწირია და, შესაბამისად, ყველა მოლოდინის შესრულება ძნელდება. მხარდაჭერის უფრო მაღალი დონის მიღწევა შესაძლებელია მოქალაქეების უშუალო ჩართვით საქმიანობის განხორციელებასა და ინვესტიციის მოზიდვაში. თუ მოქალაქეები თავის ენერჯიასა და რესურსებს (მატერიალური, ფინანსური, მოხალისეობრივი, ინდივიდუალური კონტაქტები) კონკრეტული საქმიანობისკენ მიმართავენ, ამგვარი საქმიანობა საზოგადოების, ან სულ მცირე, მასში ჩართული მოქალაქეების მხრიდან სასარგებლოდ შეფასდება და დახმარებასა თუ ინვესტიციების მოზიდვას მნიშვნელოვნად შეეწყობა ხელი.

**სარგებელი:**

მოქალაქეთა ჩართულობის გაძლიერება ფუნდამენტურია გარკვეული პროცესების და საკითხების არსებითი გაუმჯობესებისათვის:

გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, რომელშიც ჩართული იქნება სულ უფრო და უფრო მეტი ადამიანი და გათვალისწინებული იქნება მეტი აზრი, ერთი მხრივ, ზრდის კონტროლის ხარისხს საქმიანობაზე, მეორე მხრივ კი – შემატებს ლეგიტიმურობას თვითმმართველი ორგანოების გადაწყვეტილებებს;

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანობა გადაწყვეტილების პროცესში უშუალოდ ჩართული მოქალაქეების მიერ განხორციელებული კონტროლით საგრძნობლად უმჯობესდება;

პარტნიორობა საზოგადოებასთან, რომელიც თავის მხრივ აძლიერებს მოქალაქეთა ჩართულობას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაში;

დემოკრატია მოქალაქეთა ჩართულობის გზით იზრდება ადგილობრივ დონეზე და ადგილობრივი ხელისუფლება ხდება იმაზე მეტი, ვიდრე ოთხ წელიწადში ერთხელ არჩეული წარმომადგენლობითი სისტემა; ის ქმნის შესაძლებლობებს ფართო დემოკრატიისთვის, სადაც ადამიანებს საშუალება აქვთ გავლენა იქონიონ მათთან უშუალოდ დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებზე.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით აღიარებულია მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები, მათ შორის თვითმმართველობის საქმიანობაშიც, ცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში აღნიშნული უფლებები ფიქსაციად რჩება და მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული ფორმების პრაქტიკული განხორციელება რთულად ხდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობაში მოქალაქეთა სახელმძღვანელოში მოცემულია ის გამოწვევები, რაც მოსახლეობის ჩართულობის უზრუნველყოფის პროცესში დგება, თუმცა სამწუხაროდ, დღევანდელი თვითმმართველობის უმეტესი ნაწილის საქმიანობა ინერციულია და აცდენილია დოკუმენტებთან, რომელიც შექმნილია, მათი საქმიანობის მოკლე, საშუალო თუ გრძელვადიანი სტრატეგიული განვითარებისთვის.

ცხადია, სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტებთან საქმიანობის შესაბამისობას, სჭირდება ანალიტიკური მიდგომები, SWOT -ანალიზები, დოკუმენტაციის იმპლემენტაციის მონიტორინგი და ხარვეზების შემთხვევაში, ცვლილებების შეტანა და შემდგომ პრაქტიკაში განხორციელება, რაც

წამდვილად არაა მარტივი საკითხი და დღევანდელი მოცემულობით პირველ რიგში, თვითმმართველობების ხელმძღვანელობის დონეზე მოტივაციის ნაკლებობის გამო ვერ ხერხდება, მეორე შემთხვევაში კი კომპეტენციის ნაკლებობით, ადამიანური თუ ფინანსური რესურსისა და რაც მთავარია საზოგადოების მზაობის არარსებობით.

## 1.9 კვლევა– მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხის განსასაზღვრად

წინამდებარე ნაშრომის კვლევის ძირითადი მიზანია თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების ჩართულობის, მათი ინფორმირების, აქტივობის ხარისხისა და აგრეთვე პოზიტიური მოლოდინების შესწავლა.

კვლევის მიზნიდან გამომდინარე, საქართველოს ორ მუნიციპალიტეტში ქალაქ რუსთავსა და მარნეულის მუნიციპალიტეტში (ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული თემი) სრულწლოვან მოსახლეობაში ჩატარდა რაოდენობრივი კვლევა.

ორივე მუნიციპალიტეტის მასშტაბით მასშტაბით სულ გამოიკითხა 260 რესპონდენტი.

კვლევის ინსტრუმენტად გამოყენებულ იქნა სტრუქტურირებული კითხვარი, ხოლო გამოკითხვა ჩატარდა ანკეტირების გზით.

უფრო კონკრეტულად კი ანკეტირების ფორმა, შედგებოდა ისეთი ტიპის კითხვებისგან, რომელიც შემდეგ საკითხებზე მოგვცემდა გარკვეულ სურათს და ეს საკვლევი საკითხები იყო:

- მოქალაქეთა აქტიურობის ხარისხი.
- მოქალაქეთა ინფორმირებულობის დონე საკუთარ უფლებებთან დაკავშირებით.
- მზაობის დონის განსაზღვრა, ჩართულობის მიზნით.
- თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის საჯაროობის/კომუნიკაციის ხარისხის შესწავლა.
- მოლოდინებისა და რწმენის დონის განსაზღვრა ცვლილებებთან დაკავშირებით.

რაც შეეხება უშუალოდ კითხვებს, შემდეგში მდგომარეობდა:

1. მონაწილეობა მიგიღიათ თუ არა თქვენ ქალაქში/ სოფელში დაგეგმილი ან უკვე განხორციელებული პროექტის შემუშავებასა და განხილვაში?;



2. პროექტის განხორციელებისას იყო თუ არა გათვალისწინებული მოქალაქეთა/თქვენი მოსაზრებები?;

3. ხართ თუ არა ინფორმირებული ადგილობრივ თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა უფლებებისა და მონაწილეობის მექანიზმების შესახებ?;

4. იცნობთ თუ არა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს და გაქვთ თუ არა ინფორმაცია მონაწილეობითი ბიუჯეტების შესახებ?;

5. საჭიროა თუ არა საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების ხელშესაწყობის მიზნით აქტივობების ჩატარება სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებში?;

6. თვლით თუ არა, რომ ბიუჯეტების პროცესის დაგეგმვა უნდა მოხდეს მოქალაქეების აქტიური მონაწილეობით?;

7. რამდენად ხშირია მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების მხრიდან, სხვადასხვა მექანიზმების საშუალებით, მოქალაქეებთან კომუნიკაცია და ამ მხრივ თანამშრომლობის მზაობა?;

8. რა საშუალებებით იღებთ ინფორმაციას თვითმმართველობის საქმიანობის შესახებ?;

8. თვლით თუ არა, რომ საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის უკეთ განვითარებას და რამდენად გჯერათ მოქალაქეთა გააქტიურების თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის მიზნით?;

➤ **მოქალაქეთა აქტიურობის ხარისხი**

ნაშრომის ფარგლებში ჩატარებული კვლევის შედეგებმა ცხადყო, რომ როგორც ქალაქ რუსთავის, ისე მარნეულის მოსახლეობის აქტიურობის ხარისხი, თანაფართობითა და არსებითი განსხვავება, რომელიმე მუნიციპალიტეტის მონაცემისა, ფაქტია არ არ არსებობს. ანუ ამ მხრივ მდგომარეობა ორივე მუნიციპალიტეტში ერთნაირია, მიუხედავად იმისა, რომ ორ განსხვავებულ მუნიციპალიტეტში, თვითმმართველი თემსა და თვითმმართველი ქალქში განხორციელდა აღნიშნული კვლევა.

➤ **მოქალაქეთა ინფორმირებულობის დონე საკუთარ უფლებებთან დაკავშირებით**

როგორც კვლევის მონაცემებმა აჩვენა, ნაკვლევი თვითმმართველი ერთეულების მოსახლეობა მეტ-ნაკლებად ინფორმირებულია თვითმმართველობის განხორციელებაში მათი უფლებებისა და

თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ. თუმცა ამ შემთხვევაში განსხვავება ამ ორ მუნიციპალიტეტს შორის კვლევის საფუძველზე, დგინდება რომ ქალაქ რუსთავის გამოკითხული რესპოდენტების დიდი ნაწილი ინფორმირებულია უფლებებთან მიმართებაში, ხოლო მარნეულში ეს დონე დიდი განსხვავებით, არა მაგრამ ჩამორჩება რუსთავის დონეს. აქ შესაძლოა, მიზეზი ენობრივი ბარიერის საკითხიც იყო.

რუსთავში გამოკითხულ რესპოდენტთა 21.5% არის ინფორმირებული, ხართ თუ არა ინფორმირებული ადგილობრივ თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა უფლებებისა და მონაწილეობის მექანიზმების შესახებ, ხოლო მარნეულში ეს პროცენტული მაჩვენებელი – 11.6%–ს შეადგენს. ასეთივე შედეგი არსებობს ბიუჯეტის შესახებ ინფორმირების დონის ხარისხთან მიმართებაში.

➤ **მზაობის დონის განსაზღვრა, ჩართულობის უზრუნველსაყოფად**

კვლევამ ასევე ცხადყო, რომ მოსახლეობა ნაკლებად გათვითცნობიერებულია ჩართულობის მექანიზმების სამართლებრივ პროცედურებში. გამომდინარე აქედან, კვლევამ აჩვენა, რომ მათი დამოკიდებულება ამ საკითხთან მიმართებაში სხვადასხვაგვარია, ასაკის, განათლების და სხვადასხვა ფაქტორების გათვალისწინებით. მოსახლეობის მზაობა, ჩართულობასთან დაკავშირებით, განსხვავდება – მათი ასაკის განათლებასა და დასაქმების სტატუსიდან გამომდინარე.

მაგალითად, მზაობა ჩართულობასთან მიმართებაში მაღალია 18–30 წლის მოსახლეობის, ხოლო ამ მხრივ ყველაზე დაბალი მაჩვენებლები ხანდაზმულებში გამოიკვეთა (65+ წელი).

აქედან, პროფესიული და უმაღლესი განათლების მქონე მოსახლეობა მეტად მოტივირებულია, ვიდრე საშუალო განათლების მქონე მოსახლეობა და დასაქმებულთა მოტივაციაც გაცილებით მაღალია ვიდრე უმუშევარი მოსახლეობის.

➤ **თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის საჯაროობის/კომუნიკაციის ხარისხის შესწავლა**

თვითმმართველობების საჯაროობის ხარისხის კვლევის კომპონენტში, ორივე მუნიციპალიტეტში გამოიკვეთა ასეთი სურათი, რომ მოქალაქეებთან კომუნიკაციის ნაწილში

ადგილობრივი თვითმმართველობა, ელექტრო მატარებლების, მედია საშუალებების პარალელურად იყენებს ისეთ „ცოცხალ მექანიზმს“, რომელიც მერის წარმომადგენლებს ადმინისტრაციულ ერთეულებში და საკრებულოს დეპუტატენი წარმოადგენენ.

რესპონდენტთა 46.5%-მა აღნიშნა, რომ თვითმმართველობის მიერ დაგეგმილი პროექტების და ახალი ინიციატივების შესახებ ინფორმაციას იღებს მერის წარმომადგენლის მეშვეობით, ხოლო 11.3% აღნიშნა, რომ ინფორმაციას იღებს და კომუნიკაციას ამყარებს საკრებულოს მაჟორიტა დეპუტატების მეშვეობით.

➤ **მოლოდინებისა და რწმენის დონის განსაზღვრა ცვლილებებთან დაკავშირებით**

რესპოდენტებმა, „თვლით თუ არა, რომ საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის უკეთ განვითარებას და რამდენად გჯერათ მოქალაქეთა გააქტიურების თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის მიზნით?“ – პასუხი ერთგვაროვანია ყველა ერთხმად აღნიშნავს, ანუ გამოკითხულთა უმრავლესობა 83. 6–% , აღნიშნავს, რომ პროცესი ვითარდება და რომ მოქალაქეთა გააქტიურებით აუცილებლად იქნება პროგრესი.

## **II თავი.**

### **ბიუჯეტში მოქალაქეთა ჩართულობის არსის განსაზღვრება**

მოგეხსენებათ, რომ საბიუჯეტო პროცესი უპირველესი მექანიზმია იმისა, თუ როგორ უნდა დახარჯოს ადგილობრივმა თვითმმართველობამ მოქალაქეთა ფული იმ გადაწყვეტილებების განსახორციელებლად, რომლებიც აუცილებელია მოქალაქეთა ცხოვრებისთვის.

გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვა კი, რაც ბიუჯეტის მიმართ არსებული ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მოთხოვნაა, შესაძლებლობას აძლევს მოსახლეობას, გაერკვეს და ჩაერთოს საბიუჯეტო პროცესში. აღნიშნული პრინციპი განმტკიცებულია როგორც საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით.

აუცილებელია, მოქალაქე ინფორმირებული იყოს, როგორც ბიუჯეტის არსის შესახებ, ასევე ფლობდეს ინფორმაციას თუ როგორ განკარგავს ადგილობრივი თვითმმართველობა, ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილ თანხებს, ასევე გადასახადების და სხვა შემოსავლებით მობილიზებულ ფინანსურ სახსრებს.

ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციის მიღების სურვილის მქონე მოქალაქეთა მაღალი ინტერესი, ცხადია ხელს უწყობს მეტ ანგარიშვალდებულებას, საბიუჯეტო სახსრების გამჭვირვალედ და ეფექტიანად ხარჯვას. ამას გარდა აღნიშნული დამოკიდებულების გაჩენა, ეხმარება ადგილობრივ თვითმმართველობას მათი საქმიანობის შესახებ მოქალაქეების მოლოდინების გაგებას, მოსახლეობის მხარდაჭერის მობილიზებას და გაწეული საქმიანობის შესახებ როგორც ცოდნის ისე სამოქალაქო ცნობიერების გაზრდას.

ეს კი ცხადია, გლობალურად თუ შევხედავთ, უფრო ინფორმირებულ და აქტიურ საზოგადოებას კი მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს ადგილობრივ დონეზე, მმართველობის განვითარებაში და მუნიციპალიტეტში სოციალურ-ეკონომიკურ წინსვლაში, რაც ცხადია დემოკრატიულობის და დეცენტრალიზაციის ხარისხს მეტად ამაღლებს.

სამოქალაქო ინსტიტუტის მოწვეული ექსპერტის, დავით ყიფიანის 2018 წლის კვლევაში სახელწოდებით „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება –საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველოში დანერგვის პრაქტიკის კვლევა“, კვითხულობთ მონაწილეობითი არსის განმარტებას. ექსპერტი შემდეგნაირად განმარტავს ამ მექანიზმს და ამბობს, რომ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების (Participatory Budgeting) პროცესი წარმოადგენს კარგი მართველობის (Good Governance) განხორციელების ერთ-ერთ ინოვაციური მოდელს, რომელიც ხელს უწყობს ინკლუზიური დემოკრატიას, იწვევს საჯარო სექტორის მოდერნიზაციასა, ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაზრდას და წარმოადგენს მასსა და მოსახლეობას შორის დემოკრატიულ დიალოგისა და გადაწყვეტილების მიღების ეფექტიან პროცესს. იგი წარმოადგენს მონაწილეობითი დემოკრატიის ერთ-ერთ მოდელს, რომლის ფარგლებშიც მოსახლეობა ღებს გადაწყვეტილებას თუ რისთვის უნდა გამოყოს მუნიციპალური და სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრები და შემდგომ შეამოწმოს გამოყოფილი რესურსების გამოყენების ეფექტურობა.

საჯარო ბიუჯეტირების პროცესისადმი ამგვარი მიდგომა საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს იდენტიფიცირება მოახდინონ, განიხილონ და დაადგინონ საჯარო ხარჯებით დასაფინანსებელი პროექტების პრიორიტეტულობა, <sup>14</sup> აგრეთვე აღჭურვავს მათ ქმედით უფლებამოსილებით, რათა მიიღონ რეალური გადაწყვეტილება, თუ როგორ დაიხარჯება ფული.

ექსპერტის განმარტებით, მონაწილეობითი დემოკრატიის ეს მოდელი აგრეთვე ხშირად გამოიყენება, რათა უზრუნველყოფილი იქნას საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრისას საზოგადოების იმ ნაწილის ჩართულობა (დაბალი შემოსავლის მქონე მოსახლეობა, სხვა ქვეყნის მოქალაქეები, და ახალგაზრდები), რომელიც ტრადიციული სახის პოლიტიკურ პროცესებიდან ან აღმოჩნდნენ გარიყულნი ანდა არ გამოირჩევიან სამოქალაქო აქტიურობით. არაერთი მაგალითი აჩვენებს, რომ ამ ადგილობრივ დონეზე საჯარო მართველობის ამგვარი სისტემა დანერგვა იწვევს ხარჯების უფრო სამართლიან გადანაწილებას, ხელისუფლების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას, ზრდის საზოგადოების (განსაკუთრებით მარგინალურ ან ღარიბ მოსახლეობის) ჩართულობის დონესა, აგრეთვე დემოკრატიული და სამოქალაქო ცნობიერებას .

„უბირანტან დე სუზა (Ubiratan de Souza), ქალაქ პორტო ალეგრიში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემუშავებისა და დანერგვის პროცესის ერთ-ერთი ავტორი, ამგვარად განმარტებას მონაწილეობითი ბიუჯეტირებას : „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება არის ნებაყოფლობითი, უნივერსალური დაუშუალო (პირდაპირი) დემოკრატიის პროცესი, რომლის საშუალებითაც ხალხს აწარმოებს დიალოგს და გადაწყვეტილების იღებს ბიუჯეტისა და სახელმწიფო პოლიტიკის შესახებ. მოქალაქეები არ შემოიფარგლონ მხოლოდ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების წევრთა არჩევნებით, არამედ აგრეთვე უშუალოდ იღებენ მონაწილეობას საბიუჯეტო პრიორიტეტების დადგენის პროცესში და სახელმწიფო ხელისუფლების კონტროლში. ისინი ადარ არიან ტრადიციული პოლიტიკის ინსტრუმენტები, არამედ გახდნენ სახელმწიფო მმართველობის მუდმივ პროტაგონისტებად. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება თავისთავში აერთიანებს უშუალო და

14

დავით ყიფიანი. (2018). „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება –საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველოში დანერგვის პრაქტიკის კვლევა“. თბილისი.

წარმომადგენლობით დემოკრატიებს, რომელის წარმატებაც უნდა შენარჩუნებული და დაფასებული იქნეს.“

„პორტო ალეგრი იყო მსოფლიოში პირველი ქალაქი, სადაც 1992 წელს დაინერგა და დღემდე ეფექტურად ფუნქციონირებს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემა. დანერგილი მოდელი წარმოადგენს ჰიბრიდული დემოკრატიის ერთ-ერთ ფორმას. იგი აერთიანებს უშუალო (პირდაპირ) და მონაწილეობითი დემოკრატიის პროცესებს. არსებულ სხვა მოდელებში, მათი და კიდევ სხვა ფაქტორების კომბინაციაც იძლევა მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მოდელების არსებულ მრავალფეროვნებას, რითიც ასე ხიბლავს მოდერნიზმისკენ და ეფექტიანი ცვლილებებზე ორიენტირებულ ხელისუფლებას, როცა ის იღებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას რომ თანამემამულეებს შესთავაზოს მართველობის ეს მოდელი“.

**უფრო კონკრეტულად, კი ამ მექანიზმის ჩამოყალიბა შემდეგნაირად განიმარტება–** „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“– ეს არის გარკვეული „დემოკრატიული ინოვაცია“, რომელიც პირველად გაჩნდა სამხრეთში, ბრაზილიის ქალაქ პორტო ალეგრეში, 1980 წლის ბოლოს.

მას შემდეგ, მოდელი მიიჩნევა ერთ-ერთ საუკეთესოდ. იგი გავრცელდა ბრაზილიის დანარჩენ მუნიციპალიტეტებში, ლათინური ამერიკის სხვა ქვეყნებში და, ბოლოს, ევროპაშიც მიაღწია.<sup>1516</sup>

„2010 წლისთვის, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების 300 ფაქტი დაფიქსირდა ევროპაში, ხოლო მსოფლიო მასშტაბით - 1400.

მონაწილეობითი ბიუჯეტის პირველი მოდელი მოქმედებდა შემდეგნაირად: სამეზობლოში მოქალაქეები ასახელებდნენ თავიანთ წარმომადგენლებს. კერძოდ, ტარდებოდა მოსამზადებელი შეხვედრები მოსახლეობაში, რა დროსაც ისინი ირჩევდნენ სპეციალური საბჭოს დელეგატებს. აღნიშნული საბჭო, თავის მხრივ, ერთი წლით ადრე აწესებდა პროცედურებს. შემდგომ, დელეგატები, რომლებიც იყვნენ სამოქალაქო ორგანიზაციების, სხვადასხვა პარტიის წარმომადგენლები და ადგილობრივი ჯგუფები, განიხილავდნენ კონკრეტულ საინვესტიციო

---

16

*Robert Putnam, Robert Lonardi and Raffaella Y. Nanetti – Making Democracy Work, . (1993).*

პროექტებს სამეზობლო დონეზე. მას შემდეგ რაც პროექტები სრულყოფილ სახეს მიიღებდა, კენჭს უყრიდნენ მოსახლეობის ღია შეკრების დროს. დელეგატები განსაზღვრავდნენ პროექტების პრიორიტეტულობას და ამ პროცესის შედეგად შემუშავებულ სიას, საბიუჯეტო წინადადების სახით, წარუდგენდნენ მუნიციპალიტეტის საბჭოს (საკრებულოს).

აღნიშნული წინადადების ინკორპორირება ხდებოდა ადგილობრივ ბიუჯეტში, რომლის დამტკიცების შემდგომ, მოსახლეობის მიერ არჩეული დელეგატების შემადგენლობით, იქმნებოდა სპეციალური მონიტორინგის ჯგუფი.

ზემოხსენებული მოდელი მოსახლეობას ანიჭებს ფაქტობრივი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, ხოლო მუნიციპალიტეტი ვალდებულია, მათი მოსაზრებები ბიუჯეტში ასახოს.<sup>17</sup>

## 2.1 მონაწილეობითი ბიუჯეტირების საფუძვლები

”საჯარო მმართველობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის თანამედროვე მიდგომები და პრინციპები ეყრდნობა საბაზისო ღირებულებებსა და მიდგომებს, რასაც წარმოადგენს საზოგადოების დემოკრატიულობა, სოციალური სამართლიანობა, ეფექტურობა და საჯარო მართვის ინოვაციური მიდგომები. დღესდღეობით მოქალაქეთა ცხოვრებაზე ხელისუფლება გავლენას ახდენს უფრო ფართო ასპექტებში, ვიდრე ეს ხდებოდა თუნდაც ასი წლის წინ. იგი გავიდა საჯარო მმართველობის კლასიკური ფორმებიდან, როგორცაა კანონიერების, წესრიგის, ძირითადი ინფრასტრუქტურის მშენებლობისა და გადასახადების აკრეფის უზრუნველყოფა და ცდილობს გავლენა იქონიეო ხალხის ცხოვრების ყველა ძირითადად ასპექტზე.

ამ გლობალური პროცესის ფარგლებში, რიგითი მოქალაქესაც გაუჩნდა წუხილი და ინტერესი, როგორც სრულიად მთელს ქვეყნის, აგრეთვე ერთ ადმინისტრაციული ერთეულის (მუნიციპალიტეტის) ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა სოციალურ სამართლიანობისა და მმართველობის ეფექტურობის შესახებ.

---

17

*Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Rocke: Learning from the South:.* (თ. გ.). Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, 2010; .

კარგი მმართველობის სისტემის ცხოვრებაში რეალიზაციის ერთ-ერთ ყველაზე თვალსაჩინო კონცეფციას წარმოადგენს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მოდელი, რომელიც ემყარება რწმენას, რომ გადაწყვეტილების პროცესში ეფექტური თანამშრომლობის გზით, სამოქალაქო საზოგადოება და საჯარო მოხელეები ერთობლივად ეფექტურად განსაზღვრავენ საჯარო ხარჯების პრიორიტეტულობას, რაც თავსი მხრივ შეამცირებს სოციალურ კონფლიქტებსა და ხელს შეუწყობს საზოგადოების მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილებების ფართო მიმღებობას.<sup>18</sup>

## 2.1 მონაწილეობითი ბიუჯეტირების დანერგვის საქართველოს პრაქტიკა; – პროექტი „სამოქალაქო ბიუჯეტი“

„საქართველოში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობის ერთ-ერთი მოდელის გამოყენება დაიწყო 2015 წლიდან.

როდესაც მარნეული მუნიციპალიტეტში დაინერგა სამოქალაქო (მონაწილეობითი) ბიუჯეტირების პროექტი, რომლსაც პოლონეთის რესპუბლიკის საგარეო საქმეთა სამინისტროს საგარეო დახმარების პროგრამის „დემოკრატიის მხარდაჭერის“ ფარგლებში უწევდა ტექნიკურ და მეთოდოლოგიურ დახმარებას.<sup>19</sup>

პროექტის ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან სამოქალაქო ბიუჯეტირების მიზნებისათვის გამოიყო 1.5 მილიონი ლარი. მუნიციპალიტეტი დაიყო 6 ზონად, შეიქმნა სამოქალაქო ბიუჯეტის მხარდამჭერი საბჭოები, მოსახლეობას მიეწოდა ინფორმაცია თუ რა თემებზე და რა სახით უნდა წარმოდგენილი ყოფილიყო განაცხადები, განაცხადებს გადარჩევის შედეგად გამარჯვებული საპროექტო წინადადება აისახა კიდევაც შემდეგი წლის ბიუჯეტებში. სამივე წლის მანძილზე მოსახლეობის ჩართულობა მაღალი, ხოლო წარმოდგენილი საპროექტო წინადადებების ოდენობა მზარდი იყო, რასაც კარგად ასახვას Error! Reference source not found.. თუმცა 2018 წელს შეწყდა მარნეული მუნიციპალიტეტის მიერ აღნიშნული პროექტის განხორციელება.

<sup>18</sup>

დავით ყიფიანი . (2018). „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება –საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველოში დანერგვის პრაქტიკის კვლევა“. . თბილისი.



2016 წლიდან აღნიშნული მოდელი აგრეთვე დაინერგა ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტში და აქაც ტექნიკურ და მეთოდოლოგიურ დახმარებას უწევდა პოლონეთის რესპუბლიკის საგარეო საქმეთა სამინისტრო. ეს პროგრამა გორის მუნიციპალიტეტში ხორციელდებოდა მანამ, სანამ 2017 წელს არ მოხდა ქალაქ გორის და გორის თემის მუნიციპალიტეტების შერწყმა.

თუმცა უკვე 2018 წლიდან გორის მუნიციპალიტეტში აღდგა სამოქალაქო ბიუჯეტირების პროექტი, და 2019 წლის ბიუჯეტის გეგმარება ხორციელდება წინა წლებში დანერგილი მოდელით. 2016-17 წ.წ.-ში პროგრამის „დემოკრატიის მხარდაჭერის“ ფარგლებში აგრეთვე დაგეგმილი იყო, რომ მონაწილეობით ბიუჯეტირების პროცესის იმავე მოდელის დანერგვა ხარაგაულისა და თეთრიწყაროს თვითმმართველ თემის მუნიციპალიტეტებში, მაგრამ რიგი მიზეზთა გამო დაგეგმილი სამუშაოები არ შესრულებულა.

პარალელურად რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიამ 2016 წლის მარტიდან დაიწყო ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ქალაქ რუსთავში“<sup>27</sup> განხორციელება. 2017 წელს პროექტის ფარგლებში მოხდა თანამონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესის დანერგვა. რისთვისაც დაიგეგმა თანამონაწილეობითი ბიუჯეტირების პრინციპების დასამკვიდრებლად აუცილებელ საინფორმაციო კამპანიების, მოსახლეობის გამოკითხვებისა, მერიის თანამშრომელთა გადამზადების მიზნით ტრენინგების და მოსახლეობასთან საინფორმაციო ტიპის შეხვედრების ჩატარება. უკვე 2018 წელიდან გორის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების განსხვავებული მოდელის დანერგვა დაიწყო კიდევ 3 მუნიციპალიტეტში. ღია მართველობის ინიციატივის ვალდებულებების ფარგლებში ქალაქ ქუთაისის, ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ახალციხისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტების USAID-ის პროექტის „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI) საქართველოში მხარდაჭერით ხდება ესტონეთში აპრობირებული მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მოდელის დანერგვა, რომელიც ეფუძნება ინტერნეტ ტექნოლოგიების გამოყენებას და ხმის მიცემის სისტემა VOLIS (ადგილობრივი დემოკრატიული პროცედურების სისტემა), რომელიც შეიქმნა ესტონეთის ელექტრონული მართვის აკადემიის მიერ (e-Governance Academy).

ამავე 2018 წელს მონაწილეობითი ბიუჯეტების საკუთარი მოდელი შესთავაზა მოქალაქეებს ქალაქ თბილისის მერიამ, რომელმაც ამოქმედა პროექტი „შენი იდეა ქალაქის მერს“. ეს პროექტიც ეფუძნება ინტერნეტ ტექნოლოგიას და წარმოადგენს თბილისის მერიის მორიგ მცდელობას დანერგოს ინოვაციური იდეათა ბანკი. ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია ელექტრონულად წარედგინათ თავისი პროექტები, და ტექნიკური ექსპერტიზის შემდეგ ვებ გვერდზე ქვეყნდება კენჭისყრაზე.

60 კალენდარულ დღეში საკმარისი ხმების (2500 თბილისში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ხმა) დაგროვების შემთხვევაში ის საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად გადაეცემა ქალაქის მერს.

საკანონმდებლო დონეზე მონაწილეობითი ბიუჯეტების დანერგვის მცდელობა განხორციელდა 2016 წელს, როცა კანონპროექტის სახით საქართველოს პარლამენტს 14 ქართული და პოლონური არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ წარედგინა საკანონმდებლო წინადადება საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ და საქართველოს კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ, რომლითაც საკანონმდებლო დონეზე დანერგილი იქნებოდა მონაწილეობითი ბიუჯეტების მოდელი.

წარმოდგენილი კანონპროექტით განსაზღვრული პროცედურები და კრიტერიუმები ძალიან ჰგავს მარნეულისა და გორის მუნიციპალიტეტებში დანერგილ მონაწილეობითი ბიუჯეტების პროექტს „სამოქალაქო ბიუჯეტი“ მცირე განსხვავებით:

1. კანონპროექტით სამოქალაქო ბიუჯეტისთვის პროექტის წარდგენის უფლებამოსილება აქვს სრულწლოვან პირს ან პირთა ჯგუფს და დასახლების საერთო კრებას (შემდეგში - ინიციატორი), როდესაც პროექტ „სამოქალაქო ბიუჯეტი“ ასეთი უფლება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ მოქალაქეებს აქვთ;

2. დასაშვებად ცნობს, რომ სამოქალაქო ბიუჯეტისთვის პროექტის სამოქმედო არეალი აგრეთვე გავრცელებული იყოს მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე და ისევე როგორც პირობით ზონებზე, ამ უკანასკნელს ადგილი აქვს პროექტ „სამოქალაქო ბიუჯეტის“ შემთხვევაში სადაც თითოეულ ზონას (ადმინისტრაციულ ერთეულს) გააჩნია საკუთარი გამოყოფილი თანხა; სამწუხაროდ, აღნიშნული კანონპროექტი არ იქნა განხილული საქართველოს პარლამენტის მიერ.

მოდელის სამუშაო პროცედურები სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესი შედგება რამდენიმე ეტაპისაგან:

1. პროექტის მოსამზადებელი ეტაპი პროექტის მოსამზადებელი ეტაპი თავის მხრივ იყოფა 3 ძირითად ქვეპროცესად:

- პროექტის გეოგრაფიული არეალის განსაზღვრა პროექტის ფარგლებში ხორციელდება მუნიციპალიტეტის ყველა დასახელებული პუნქტების დაჯგუფება და გაერთიანება გეოგრაფიულ ზონებად, რომელსაც მარნეულის მუნიციპალიტეტში ეწოდა ზონა, ხოლო გორში - ადმინისტრაციულ ერთეული და იგი ემთხვევა მუნიციპალიტეტის არსებულ შიდა ადმინისტრაციულ დაყოფას. აღნიშნული მიდგომა საჭირო იქნა რათა უფრო სამართლიანად და თანაბრად გადანაწილდეს გამოყოფილი სახსრები.

- პროექტის ფინანსური რესურსების და წესების განსაზღვრა პროექტის ფარგლებში შემდეგი წლის მუნიციპალური საპროგნოზო ბიუჯეტიდან მერია გამოყოფს გარკვეული ოდენობის ფინანსურ სახსრებს, მისი ოდენობა განისაზღვრება გეოგრაფიულ ზონების ოდენობიდან გამომდინარე. ყველა ზონისათვის გამოიყოფა ერთიდაიგივე ოდენობის ფინანსური სახსრები, და არ არის დამოკიდებული ამ ზონაში მაცხოვრებელთა რაოდენობაზე. აგრეთვე განისაზღვრება თუ რამდენი პროექტი შეიძლება დაფინანსდეს ერთ ზონაში პროექტი სამოქალაქო ბიუჯეტის ფარგლებში შესაძლებელია წარდგენილი იქნეს სხვადასხვა თემატიკის საპროექტო წინადადებები, მათ შორის: ინფრასტრუქტურული, ახალგაზრდული, საგანმანათლებლო, ან კულტურული, სოციალური, სპორტული და სხვ.

- პროექტის მართველობითი სტრუქტურების ჩამოყალიბება სამოქალაქო ბიუჯეტის პროექტის ეფექტიანი მართვისათვის ხდება 3 მართველობითი სტრუქტურების ჩამოყალიბება:

ადმინისტრაციულ ერთეულის კოორდინატორი მუნიციპალიტეტის მერის მიერ თითოეულ ადმინისტრაციულ ერთეულში მოქალაქეებთან კომუნიკაციისა, ინფორმირებისა და კოორდინაციის მიზნით ინიშნება კოორდინატორი. აღნიშნული საქმიანობა შესაძლებელია განხორციელდეს საზოგადოების წარმომადგენლებთან ან არასამთავრობო ორგანიზაციებთან (შემდგომში თემის

მობილიზატორთან) ერთად. – ადმინისტრაციულ ერთეულის წარმომადგენლობითი საბჭო კოორდინატორი, თემის მობილიზატორთან ერთად (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ადმინისტრაციულ ერთეულში აკომპლექტებს წარმომადგენლობითი საბჭო–ს რომელიც უნდა შედგებოდეს თითოეულ ადმინისტრაციული ერთეულში შემავალი დასახლებებიდან, უბნებიდან, ამავე დასახლებებში და უბნებში მცხოვრებთა მიერ შერჩეული არანაკლებ ორი აქტიური წარმომადგენლისაგან. წარმომადგენლობითი საბჭოს ფუნქციას წარმოადგენს საპროექტო ინიციატივების შერჩევა/ანალიზი. – სამოქალაქო ბიუჯეტის საბჭო მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანებით მუნიციპალიტეტის სტრუქტურული ერთეულების თანამშრომლებისაგან იქმნება სამოქალაქო ბიუჯეტის საბჭო, რომლის უზრუნველყოფს მოსახლეობის მიერ წარმოდგენილი საპროექტო წინადადების ტექნიკური, ფინანსური, სამართლებრივი, სამუშაოების განხორციელების ვადების და აქტუალობის გადამოწმების მიზნით საექსპერტო შეფასებას.

## ***2. საპროექტო წინადადებების წარდგენის ეტაპი:***

სამოქალაქო ბიუჯეტის პროგრამაში მონაწილეობის უფლება აქვს მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ 18 წლის ასაკს მიღწეულ მოქალაქეს. მოქალაქეები მუნიციპალიტეტში აგზავნიან სამოქალაქო ბიუჯეტის პროგრამის ფარგლებში საპროექტო ინიციატივების განაცხადის ფორმებს. წინადადება შეიძლება წარდგენილი იქნეს როგორც ინდივიდუალურად, ასევე ჯგუფურად. მოქალაქეს შეუძლია წარმოადგინოს ისეთი პროექტები, რომელიც შედის მუნიციპალიტეტის გამგეობის თვითმმართველობის კომპეტენციაში, არ აღემატება კონკრეტული ადმინისტრაციული ერთეულისთვის გამოყოფილ თანხას და ემსახურება საზოგადოებრივ კეთილდღეობას. პროექტი წარმოდგენილი უნდა იყოს სპეციალური სააპლიკაციო ფორმით. განაცხადის ფორმებს ავტორის გარდა ხელი უნდა მოაწეროს მინიმუმ 10 მხარდამჭერმა, რომელიც ცხოვრობს იმ ტერიტორიულ ერთეულში, სადაც იგეგმება რომ პროექტი განხორციელდეს. კოორდინატორი ადმინისტრაციულ ერთეულში მაცხოვრებლებს, საჭიროებისამებრ, ეხმარება სამოქალაქო ბიუჯეტის საპროექტო ინიციატივის განაცხადების სააპლიკაციო ფორმის შევსებაში. განაცხადების მიღების პერიოდში, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილი პირი (მთავარი კოორდინატორი) ამოწმებს წარმოდგენილი საპროექტო ინიციატივების განაცხადების ტექნიკურ სისწორეს. პროექტით გათვალისწინებული ბიუჯეტის ფარგლებში, საბოლოო ეტაპზე, წარმოდგენილი პროექტების დაფინანსების თაობაზე

გადაწყვეტილების მიღებისას შესაძლებელია ინიციატივის ავტორთან შეთანხმებით განხორციელდეს თანხის ცვლილება.

### 3. საპროექტო წინადადებების შერჩევის ეტაპი

მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილი პირი (მთავარი კოორდინატორი) საპროექტო ინიციატივების განაცხადებს წარუდგენს სამოქალაქო ბიუჯეტის საბჭოს განსახილველად შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით:

ა) სამართლებრივი ასპექტები (არის თუ არა მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილი განხორციელოს წარმოდგენილი საპროექტო ინიციატივები);

ბ) ტექნიკური ასპექტები (ტექნიკურად რამდენად შესაძლებელია საპროექტო ინიციატივების განხორციელება);

გ) ფინანსური ასპექტები (წარმოდგენილი საპროექტო ინიციატივების სავარაუდო ღირებულების შეფასება და შესაძლებლობების განსაზღვრა);

დ) პროექტის განხორციელების ვადები (წარმოდგენილი საპროექტო ინიციატივების განხორციელების სავარაუდო ვადების თავსებადობა შესაძლებლობების ფარგლებში);

ე) ემსახურება თუ არა პროექტის განხორციელება საზოგადოებრივ ინტერესს (წარმოდგენილი საპროექტო ინიციატივების აქტუალობა ადმინისტრაციული ერთეულების მაცხოვრებელთათვის რამდენად აქტუალურია); გადამოწმების შედეგად მოწონებულ საპროექტო ინიციატივებს სამოქალაქო ბიუჯეტის საბჭო შემდგომი განხილვის მიზნით გადასცემს ადმინისტრაციული ერთეულების წარმომადგენლობით საბჭოებს. სამოქალაქო ბიუჯეტის საბჭოს მიერ მოწონებული საპროექტო ინიციატივებიდან წარმომადგენლობითი საბჭოს მიერ, პროგრამის პირველ ეტაპზე გამოვლენილი პრიორიტეტების გათვალისწინებით, კონსესუსის საფუძველზე შეირჩევა კონკრეტული საპროექტო ინიციატივები, რომელიც წარმომადგენლობითი საბჭოს მიერ წარედგინება სამოქალაქო ბიუჯეტის საბჭო და მუნიციპალიტეტის მერს შემდგომი წლის მუნიციპალურ ბიუჯეტში ასახვის მოთხოვნის მიზნით.

აქვე, სანამ სხვა ქვეყნებში დანერგილ პრაქტიკაზე გადავალთ, უნდა მიმოვიხილოთ საქართველოში დანერგილი მოდელების დადებითი მხარეები და ის გამოწვევები, რაც პრაქტიკაზე დაყრდნობით გამოიკვეთა,

აღსანიშნავია, რომ სამოქალაქო ბიუჯეტის სტანდარტებთან დაკავშირებით, 2018 წელს შეიქმნა ერთგვარი გზამკვლევი, რომელიც არის მუნიციპალიტეტებისა და აქტივისტების საქართველოში სამოქალაქო ბიუჯეტის დანერგვაზე მუშაობის შედეგი და მასში წარმოდგენილია სამოქალაქო ბიუჯეტის სტანდარტები საქართველოში. აღნიშნულ დოკუმენტში დეტალურადაა გაწერილი პროექტის ყველა პროცედურა და მოცემულია ანალიზი, რომელზე დაყრდნობითაც, მექანიზმის დანერგვა მოხდება ეფექტურად.

სამოქალაქო ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპები შემუშავდა ქართველ პრაქტიკოსთა ჯგუფის მიერ საერთაშორისო სოლიდარობის ფონდის პოლონურ-ქართული პროექტის „სამოქალაქო ბიუჯეტი, როგორც თვითმმართველობის განვითარების ინსტრუმენტი საქართველოში“-ს ფარგლებში, პოლონელი ექსპერტების მხარდაჭერით.

აღნიშნულ სახელმძღვანელოში ვკითხულობთ შემდეგს, რომ:

„სამოქალაქო ბიუჯეტის განხორციელების მთავარი მიზანია მოსახლეობის ჩართვა ქალაქის, მუნიციპალიტეტის ან რეგიონის მართვის პროცესებში. იგი მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს თავად გადაწყვიტონ, თუ როგორ გამოიყენონ და გაანაწილონ ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა, ასევე ეხმარება ამ თემის ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემების გამოვლენაში. დისკუსიის პროცესში მოქალაქეები მონაწილეობენ, როგორც „საკუთარი პრობლემების ექსპერტები“, აყალიბებენ თავიანთ საჭიროებებს და განიხილავენ თემის პრიორიტეტებს მისი საერთო კეთილდღეობის თვალსაზრისით.

*ამრიგად, სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესი ემსახურება საზოგადოების განვითარებას, რადგან ხელს უწყობს:*

- საზოგადოების კეთილდღეობას - პროექტები, რომელიც ხორციელდება სამოქალაქო

ბიუჯეტის ფარგლებში, მიზნად ისახავს დააკმაყოფილოს არა მხოლოდ პროექტის ავტორების, არამედ კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის მოსახლეობის უმრავლესობის ინტერესები. სამოქალაქო ბიუჯეტის მიზანია, პირველ რიგში, ნდობის ატმოსფეროს შექმნა, საზოგადოებაში ურთიერთგაგების დამყარება და, ზოგადად, მოსახლეობის განწყობის გაუმჯობესება.

- **ადგილობრივი პრობლემების გადაჭრას** - სამოქალაქო ბიუჯეტი მოსახლეობის მიერ გამოვლენილი ადგილობრივი პრობლემების მოგვარების საშუალებას იძლევა. ძალიან ხშირად, სამოქალაქო ბიუჯეტის ფარგლებში განხორციელებული პროექტები ეს ის პროექტებია, რომლებიც მიმართულია მცირე ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, რაც ყოველდღიური ცხოვრებისათვის ან დასვენებისათვის კომფორტული პირობების შექმნის საშუალებას იძლევა, გინდ გარე განათება ან ქუჩების ასფალტირება, გინდ საბავშვო მოედნების ან დასასვენებელი ზონების მოწყობა. თუ სამოქალაქო ბიუჯეტი დიდხანს ვითარდება თემში, მომდევნო წლებს მოაქვთ ე.წ. რბილი პროექტები, რომლებიც დაკავშირებულია უფრო განათლებისა და კულტურის საკითხებთან.
- **ფულადი სახსრების სამართლიან განაწილებას** - სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესში მონაწილეობის მიღება და პროექტის წარდგენა შეუძლია თითოეულ მოქალაქეს, მოქალაქეები თავად წყვეტენ, რაში დაიხარჯება ფული. ეს ფულადი სახსრების უფრო სამართლიანი განაწილების საშუალებას იძლევა, ვიდრე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების საფუძველზე.
- **ურთიერთობების გაუმჯობესებას** მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის, ასევე მოქალაქეებს შორის - სამოქალაქო ბიუჯეტში ერთობლივი მონაწილეობა ქმნის პირობებს მოსახლეობის ინტეგრაციისთვის, რადგან მას უწევს ურთიერთობა პროექტის მომზადების დროს, თანამოაზრეების ძებნისას და პროექტების შერჩევის პროცესში. საინფორმაციო და საკონსულტაციო შეხვედრების ჩატარებას პოზიტიური წვლილი შეაქვს მოქალაქეებსა და ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის ურთიერთობების გაუმჯობესებაში, რადგან ისინი იწყებენ ერთმანეთის უკეთ გაგებას: მოქალაქეები უფრო მეტს იგებენ ადგილობრივი ხელისუფლების მუშაობის შესაძლებლობებსა და შეზღუდვების შესახებ, ხელისუფლების ორგანოები კი - მოსახლეობის საჭიროებებსა და პრობლემების შესახებ.

- **სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ჩართვას** - სამოქალაქო ბიუჯეტი არის ინსტრუმენტი, რომელიც საშუალებას იძლევა ადგილობრივი თემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ერთდროულად ჩაერთონ სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების მაცხოვრებლები. განსაკუთრებით ისინი, ვინც ხშირად მარგინალიზდება - იძულებით გადასახლებული პირები, მრავალშვილიანი ოჯახები, მოხუცები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და სხვ.
- **თემების შექმნას** - სამოქალაქო ბიუჯეტის ფარგლებში ერთობლივი მუშაობა ხელს უწყობს ქუჩის, კვარტლის, ქალაქის ან სოფლის დონეზე ადგილობრივი თემების ფორმირებას. პროექტების წერის პროცესში მონაწილეობა და განხორციელების მონიტორინგი აერთიანებს ხალხს საერთო მიზნის გარშემო.
- **ცოდნის ამაღლებას** - სამოქალაქო ბიუჯეტის ყველა ეტაპზე მონაწილეობის მიღება ხელს უწყობს ყველა ჩართული ჯგუფის ცოდნის ზრდას. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები იძენენ მოსახლეობასთან ეფექტური კომუნიკაციის დამყარების, რთული სიტუაციების მართვისა და გადაწყვეტილებების მიღების უნარებს. მოსახლეობა კი, თავის მხრივ, იწყებს უკეთ გარკვევას მუნიციპალიტეტის კომპეტენციებში, ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიული მმართველობის ნიუანსებში.
- **მოსახლეობის პასუხისმგებლობის გაზრდას** - ცოდნის ამაღლებასთან ერთად, სამოქალაქო ბიუჯეტის ერთ-ერთი მიღწევაა მოსახლეობის პასუხისმგებლობის გაზრდა. სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესში მოქალაქეები იწყებენ იმის გაგებას, რომ მათ გარშემო არსებული გარემოს მდგომარეობა დიდწილად მათზე არის დამოკიდებული და არა მხოლოდ ადგილობრივ ხელისუფლებაზე.

### სამოქალაქო ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპები

სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესი უნდა შეესაბამებოდეს ძირითად პრინციპებს, რომლებიც განსაზღვრავენ მოსახლეობის ჩართვას მუნიციპალიტეტის განვითარების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების და ადგილობრივი თემების ფორმირების პროცესში. ქვემოთ



ჩამოთვლილია პრინციპები, რომელთა დაცვის გარეშე შეუძლებელია სამოქალაქო ბიუჯეტზე საუბარი, კერძოდ:

- **პროცესის შედეგების სავალდებულო შესრულება (ხელისუფლების მიერ)**

სამოქალაქო ბიუჯეტის ფარგლებში პროექტების შერჩევის შედეგები აიცილებლად უნდა იყოს შეტანილი ადგილობრივ ბიუჯეტში. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი მზადდება აღმასრულებელი ორგანოს (ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს) მიერ და საბოლოოდ მიიღება საკანონმდებლო ორგანოს (ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს) მიერ. იმისათვის, რომ სამოქალაქო ბიუჯეტი იყოს მოსახლეობის ჩართვის რეალური ინსტრუმენტი, იგი უნდა შეიცავდეს სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესში განსახორციელებლად შერჩეულ პროექტებს, იმ ფორმატით, რომელიც შეესაბამება მოსახლეობის მიერ შერჩეულს.

- **პროცესის გამჭვირვალობა**

სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესი უნდა განხორციელდეს ნათლად და გამჭვირვალედ გაწერილი წესების შესაბამისად, რომლებიც მოსახლეობისთვის უნდა იყოს ცნობილი მთელი პროცესის დაწყებამდე და არ უნდა იცვლებოდეს პროცესის განმავლობაში (წლიური ციკლის ფარგლებში). პროცესის ორგანიზატორებმა ასევე უნდა უზრუნველყონ მისი ეტაპებისა და პირობების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ყველა დაინტერესებულ მხარისთვის.

- **ღიაობა და ინკლუზიურობა**

სამოქალაქო ბიუჯეტი უნდა ეფუძნებოდეს მოქალაქეებისათვის ხელსაყრელ პროცედურებს და მისმა ორგანიზატორებმა ყველა მსურველს საშუალება უნდა მისცენ ჩაერთოს პროცესში სხვადასხვა ეტაპზე. ასევე ძალიან მნიშვნელოვანია მოსახლეობის რაც შეიძლება ფართო ჯგუფების ინფორმირება პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობის შესახებ.

- **მოსახლეობის მონაწილეობით დისკუსიისათვის სივრცის უზრუნველყოფა**

სამოქალაქო ბიუჯეტი არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ პროექტების წარდგენით ან კონკურენტ პროექტებს შორის პლებისციტის გზით შერჩევით. განსახორციელებელი პროექტების შერჩევა უნდა იყოს მოსახლეობის საჭიროებებისა და პრიორიტეტების შესახებ სხვადასხვა ეტაპზე ჩატარებული დისკუსიების შედეგი.

- **მოსახლეობის აქტიურობის მხარდაჭერა**

სამოქალაქო ბიუჯეტი უნდა ეფუძნებოდეს თვით მოსახლეობის საქმიანობაზე და უნდა მისცეს მოქალაქეებს რაც შეიძლება მეტი შესაძლებლობა და სივრცე თანამშრომლობისათვის, მათ შორის, ადგილობრივი საჭიროებების განხილვის, პროექტების მომზადების, ხარჯების პრიორიტეტების განხილვის და პროექტების შერჩევის ეტაპზე გარკვეული პროექტების მხარდაჭერის გაწევის დროს.

- **გრძელვადიანი აზროვნება**

სამოქალაქო ბიუჯეტის დანერგვის შესახებ გადაწყვეტილება უნდა იყოს კარგად გააზრებული და დაფუძნებული იმ აზრზე, რომ იგი წარმოადგენს ადგილობრივი თემის ფუნქციონირების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის თანამონაწილეობის რეგულარულ მექანიზმს. ამ მექანიზმის ფუნქციონირება უნდა უკავშირდებოდეს სტრატეგიულ აზროვნებას მუნიციპალიტეტის მდგრადი განვითარების შესახებ.

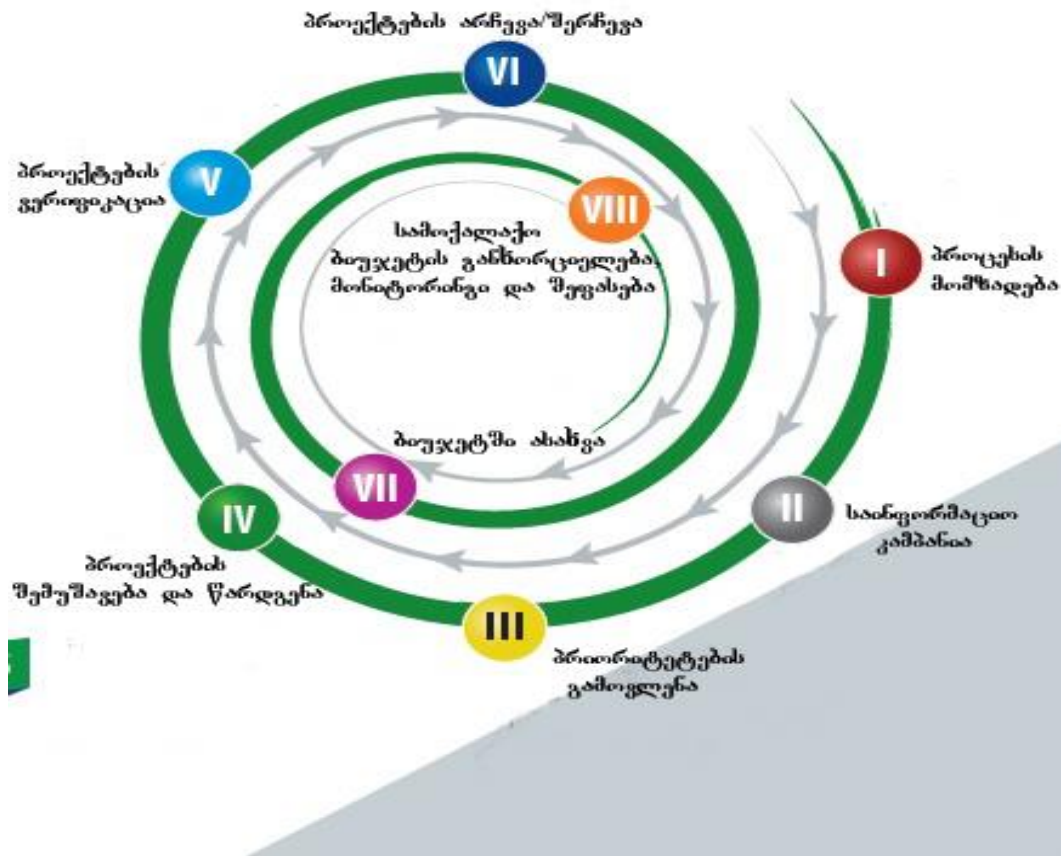
- **სხვადასხვა ჯგუფებისა და დაწესებულებების ჩართვა**

სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ამ თემში მცხოვრები მოსახლეობის სხვადასხვა ფენისა და ჯგუფების მონაწილეობა. ისე უნდა ჩამოყალიბდეს მისი პირობები და მომზადდეს მასალები, რათა თითოეულ მათგანს შეეძლოს ჩაერთოს. კარგი იქნება, თუ საწყის ეტაპზე და მთელი პროცესის განმავლობაში, როგორც პარტნიორები, ჩაერთვებიან არსებული დაწესებულებები და ორგანიზაციები, რომლებმაც მონაწილეობა უნდა მიიღონ რეგულაციების შემუშავებაში, საინფორმაციო კამპანიის ჩატარებაში და პროცესის მონიტორინგში.

სამოქალაქო ბიუჯეტის ეტაპების სტანდარტები (პრინციპები)

სამოქალაქო ბიუჯეტის მიზნებისა და პრინციპების განხორციელება შეიძლება სხვადასხვა გზით მოხდეს - სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში პროცესები განსხვავდება პროექტების წარდგენის, მათი განხილვისა და მათი შერჩევის ორგანიზების მეთოდით. მთელი პროცესი შეიძლება მიმდინარეობდეს მთელ მუნიციპალიტეტში ან, მაგალითად, მის გარკვეულ ნაწილებში ან დასახლებებში. პროცედურის საბოლოო ფორმასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები უნდა იყოს ადაპტირებული ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით - მაგალითად, მუნიციპალიტეტის სიდიდის, ბიუჯეტის ოდენობის, მოსახლეობის მრავალფეროვნების ან მცირე თემების დონეზე იდენტიფიცირების ძალის შესაბამისად.

გარდა განსხვავებისა, არსებობს სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესის დანერგვის გარკვეული ეტაპები, რომელიც კარგად არის წარმოდგენილი ქვემოთ მოცემულ სქემაზე.



სამოქალაქო ბიუჯეტის ყოველი ეტაპისათვის შეიძლება განისაზღვროს აუცილებელი პრინციპები - სტანდარტები, რომელთა დაცვის გარეშე პროცესი არ შეესაბამება სამოქალაქო ბიუჯეტის არსს.“<sup>20</sup> – ნათქვამია აღნიშნულ პუბლიკაციაში.

### მოდელის შეფასება

მუნიციპალიტეტის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროექტი „სამოქალაქო ბიუჯეტი“ -ს მთვარ დადებით მხარე წარმოადგენს ის გარემოება, რომ საქართველოში დაგროვდა როგორც ქალაქის,

20

საქართველოში, სამოქალაქო ბიუჯეტის სტანდარტები. (2018). [www.participatory.ge](http://www.participatory.ge).

ასევე შერეული ტიპის მუნიციპალიტეტებში არსებული ურბანული სპეციფიკის თვალსაზრისით მოდელის განხორციელების 4 წლიანი გამოცდილება. მოდელის დადებით მხარეს წარმოადგენს შემდეგი გარემოებები:

- მოქალაქეთა მაღალი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად პროექტში გამოიყენება როგორც ადგილობრივი თვითმართველობის კოდექსით განსაზღვრული ფორმალური სტრუქტურა - მერიის მრჩეველთა საბჭო, აგრეთვე არაფორმალიზებული ინსტრუმენტი - ადმინისტრაციულ ერთეულის წარმომადგენლობითი საბჭოები;

- თეორიულად, მოსახლეობას შეუძლია წარადგინოს სხვადასხვა თემატიკის და 58 კონკრეტული თემის მოთხოვნებზე მორგებული საპროექტო წინადადებები;

- მუნიციპალიტეტის ინტერნეტ გვერდი უზრუნველყოფს პროექტის განხორციელებისა მაქსიმალურ გამჭვირვალობას და ინფორმაციასთან შეუზღუდავ წვდომას.

- პროექტის მიმართ მოსახლეობის ინტერესი საკამოდ მაღალია. მოდელის სისუსტეს წარმოადგენს შემდეგი გარემოებები:

- მოქალაქეთა მეტი ჩართულობისა და ეფექტიანი კომუნიკაციის უზრუნველსაყოფად პროექტში არ გამოიყენება მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმალური და არაფორმალური ფორმები, მათ შორის სათემო გაერთიანებები, დასახლების საერთო კრება, ადგილობრივი განვითარების ჯგუფი (Local Action Group - LAG), სათემო ორგანიზაცია (Community Based Organization - CBO) და ბინათმფლობელთა ამხანაგოებები;

- პროცესებში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა დაბალია;

- დამდგარი შედეგები ასახავს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენელთა საბჭოების მიერ კენჭისყრის მეშვეობით აშკარად გამოხატულ მხარდაჭერას და დასახლებული პუნქტისა ანდა თემის კონკრეტულ ინტერესებს.

- მოდელის ფარგლებში საპროექტო წინადადებისა და კენჭისყრის პროცესში მონაწილეობა შეუძლია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ მოქალაქეებს. სხვა

ქვეყნისა ანდა სხვა მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებლის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცედურებში უშუალო ჩართულობა დასაშვები არ არის;

- მოდელი არ ითვალისწინებს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესით დაგეგმილი სამუშაოების საპროექტო წინადადების ავტორის (ჯგუფის წევრების) მხრიდან შესრულებაზე კონტროლის დამატებით პროცედურებს;

- პროექტის ფარგლებში გამოყოფილი ფინანსები მიბმული არის მუნიციპალიტეტის შიდა ადმინისტრაციულ ერთეულებზე, დასახლებულ პუნქტებზე, თემებზე და დამოკიდებულია კონკრეტული დასახლებაში მოსახლეობის რიცხოვნებაზე. მოდელის ძირითად გამოწვევას წარმოადგენს შემდეგი გარემოებები:

- ინიცირებული პროექტების შესახებ მოსახლეობის სათანადო ინფორმირება;
- მოსახლეობის დაბალი ნდობა და ინდეფერენტული განწყობა;
- შერჩეული საპროექტო წინადადებების არასათანადო ხარისხით განხორციელება;
- პროექტების განხორციელებით დამდგარი შედეგის ეფექტიანი ჩვენება. მუნიციპალიტეტის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროექტს თუ შევაფასებთ საზოგადოებრივი მონაწილეობის სპექტრისა და არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის მიხედვით იგი ორთავე სტანდარტის მიხედვით შეესაბამება „კონსულტირებას“ დონეს.<sup>21</sup>

პროექტის იდეისა და განხორციელების პროცესებს იხსენებს, მარნეულის მუნიციპალიტეტის ყოფილი გამგებელი მერაბ თოფჩიშვილი თვითმმართველობის პორტალ „droa.ge“ –სთან მიცემულ ინტერვიუში.

---

21

., დ. ყ. (2018). „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება –საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველოში დანერგვის პრაქტიკის კვლევა“.

„ამ თემაზე რომ დავიწყეთ საუბარი, საზოგადოების დიდი ნაწილი სპექტიკურად იყო განწყობილი. გვეუბნებოდნენ, რომ მარნეულის პირობებში მონაწილეობითი ბიუჯეტის დაგეგმვა შეუძლებელი იქნებოდა, მაგრამ ძალიან სწრაფად, ფაქტიურად, პირველივე წელს, საკმაოდ დიდი შრომის შედეგად, პროექტმა მოსახლეობაში დიდი ინტერესი გამოიწვია. მუნიციპალიტეტი დაყოფილი იყო ჯერ სამ ნაწილად, მერე – ექვსად. იქ კოორდინატორები იყვნენ, რომლებიც უხსნიდნენ მოსახლეობას, თუ რას ნიშნავდა მონაწილეობითი ბიუჯეტი, ადგენდნენ პროექტებს, რაშიც არასამთავრობო ორგანიზაციები და ჩვენი თანამშრომლები ეხმარებოდნენ. განაცხადის ფორმაც შევიმუშავეთ, რომ პროექტის შედგენა გაადვილებოდათ. შემოჰქონდათ პროექტები და მერე იმართებოდა კონკურსი იმ თვალსაზრისით, თუ რამდენად შედიოდა მუნიციპალიტეტის კომპეტენციაში აღნიშნული პროექტის განხორციელება, რა სირთულის იყო, ეტეოდა თუ არა ბიუჯეტში და ა.შ. შემდეგ უკვე მუნიციპალიტეტი გადიოდა გვერდზე და მოქალაქეები თვითონ ირჩევდნენ, რომელი პროექტი დაფინანსდებოდა. ეს იყო ძალიან საინტერესო და შედეგიანი პროცესი, რაშიც ენთუზიაზმით ერთვებოდა ადგილობრივი მოსახლეობა“, – იხსენებს მარნეულის მუნიციპალიტეტის ყოფილი გამგებელი მერაბ თოფჩიშვილი.

„როდესაც მოქალაქე თვითონ არის ჩართული ბიუჯეტის დაგეგმვაში, როდესაც მონიტორინგს უწევს პროექტის განხორციელებას, შემდგომში მეტი გულისტკივილით და გულისყურით ეკიდება მის მოვლას. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი, რაც მონაწილეობითი ბიუჯეტის დაგეგმვამ მოიტანა, ეს არის ცნობიერების ამაღლება. თავიდან რომ შემოდიოდა პროექტები, გვეუბნებოდნენ, რომ მაგალითად, 40 ათასად გამიკეთე სამი კილომეტრი გზა. ეს ხომ შეუძლებელია. მერე უკვე მიხვდნენ, გზის დაგება რა ჯდება, სკვერის მოწყობა რა ხარჯებთან არის დაკავშირებული. ეს არის მუნიციპალიტეტის და მოსახლეობის ერთობლივი მუშაობის შედეგი“, – აცხადებს იგი.

მარნეულს მონაწილეობითი ბიუჯეტის დაგეგმვაში პოლონური ფონდი „სხვა სივრცე“ დაეხმარა. თავის მხრივ, ამ ტიპის ბიუჯეტის პოპულარიზაციას მარნეულის ყოფილი ხელისუფლებაც შეეცადა და დანერგილი პრაქტიკის გასაცნობად საქართველოს სხვა მუნიციპალიტეტები მიიწვია. ქალაქი გორი ერთ-ერთი პირველი იყო, რომელმაც მარნეულის პრაქტიკა გაიზიარა და მონაწილეობითი ბიუჯეტი დანერგა.

„ძალიან დიდია მოსახლეობის ჩართულობა და ინტერესი. მან, ვინც გაიგო მონაწილეობითი ბიუჯეტის ფასი და ერთი პროექტი მაინც გააკეთა, უკვე მეორედ და მესამედ ითხოვს ჩართულობას. დღეისათვის ამხანაგობების 80% დაინტერესებულია ჩვენთან თანამშრომლობით. დანარჩენ კორპუსებს ამხანაგობა მხოლოდ ფორმალურად აქვს. აირჩევენ თავმჯდომარეს, მაგრამ ის ვერაფერს აკეთებს. გვაქვს 5-6 კორპუსი, რომლებმაც ამ სამი წლის განმავლობაში 3 პროექტი განახორციელა – გადახურეს სახურავები, შეცვალეს კანალიზაცია, დააგეს ასფალტი... სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი პროექტები, როგორცაა წყალი, კანალიზაცია, სახურავი 90/10%-ზე ფინანსდება, ხოლო, მაგალითად, სადარბაზოების მოწყობა და ეზოს მოასფალტება – 80/20%-ზე“, – აცხადებს გორის მერიის არქიტექტურის სამსახურის სპეციალისტი, აკაკი ხუფენია, [droa.ge](https://droa.ge)-ს ჟურნალისტთან საუბრისას.<sup>22</sup>

აღსანიშნავია, ის გარემოება, რომ მარნეულის მუნიციპალიტეტში, აღნიშნული პროექტის განხორციელების პროცესში, ჩართული იყო, ისეთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი, როგორცაა მუნიციპალური სერვისი „ქალთა ოთახი“, რომლის მეშვეობითაც, მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იყო გენდერული ბალანსის დაცვა, პროექტის განხორციელების პროცესში, მითუფრო ისეთ მუნიციპალიტეტში როგორცაა მარნეული, სადაც იქ მცხოვრებ ეთნიკური უმცირესობების ქალთა შორის გენდერული სტერეოტიპები მყარად არის გავრცელებული.

აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით, სპეციალურად სადიპლომო ნაშრომისთვის ინტერვიუ ჩავწერე, მუნიციპალური სერვისის „ქალთა ოთახის“ მენეჯერთან რიმა ოთარაშვილთან, რომელმაც პროექტის მიღებულ დივიდენდებსა და გენდერული ბალანსის დაცვის საკითხებზე, დაწვრილებით გვესაუბრა.

„თავდაპირველად მსურს აღვნიშნო, რომ „სამოქალაქო ბიუჯეტი“, როგორც ინოვაციური პროექტი, სამი წლის განმავლობაში წარმატებით ხორციელდებოდა. ეს იყო უდიდესი გამოწვევა, თითოეული პროექტში ჩართული მხარისთვის, ვინაიდან უპირველესად ჩვენ უნდა გვერწმუნა ამ იდეის

<sup>22</sup>

<https://droa.ge/?p=14365>. (29.12.2017). დაბრუნებული <https://droa.ge/?p=14365>.-დან



სიკეთეების და შემდგომ უნდა დაგვერწმუნებინა მოქალაქეები, რომ ეს ხორციელდებოდა მათთვის და მათი მონაწილეობა იყო უმნიშვნელოვანესი. მითუფრო ისეთი მუნიციპალიტეტში, როგორც მარნეულია, სადაც არსებობს ერთგვარი სტიგმა და სტერეოტიპი, რომ ქალები ნაკლებად მონაწილეობენ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, რასაც ნამდვილად ვერ დავეთანხმები და ეს ცხადყო, ამ პროექტის განხორციელების პროცესმა. თუმცა როგორც მუნიციპალური სერვისის „ქალთა ოთახის“ ჩართულობა ამ პროექტში, გენდერული ბალანსის დაცვასა და შენარჩუნებაში იყო გადამწყვეტი.

აქვე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პროექტის განხორციელება თავიდან ბოლომდე იყო, მაშინდელი გამგებლის მერაბ თოფჩიშვილის დამსახურება, ვინაიდან მისი უდიდესი ძალისხმევით, გაზიარებული იქნა პოლონური პრაქტიკა მარნეულში, რასაც ცხადია მოჰყვა უდიდესი წარმატება და შედეგები.

მე მოხარული ვარ, რომ მერგო პატივი, როგორც „ქალთა ოთახის“ წარმომადგენელს, ჩავრთულიყავი ისეთი მნიშვნელოვანი მექანიზმის ამუშავებაში, როგორცაა მოქალაქეების ჩართულობა ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ხარჯვის პროცესში.“– აღნიშნა ჩემთან საუბარში ქალბატონმა რიმამ.

**რამდენად რთული იყო, პროექტის განხორციელების პროცესში გენდერული ბალანსის დაცვა, რა მექანიზმით უზრუნველყავით ქალების გააქტიურება?**

მოგეხსენებათ, რომ პროექტი მოიცავდა ფართო თუ კომპაქტურ საინფორმაციო შეხვედრების ჩატარებას, ასევე მოიცავდა ტრენინგებს ექსპერტების ჩართულობით, რომელიც ემსახურებოდა პროექტის წერის ტექნიკის, პროექტისთვის საშირო ფინანსების კალკულაციის და შემდგომი განხორციელების ეტაპების შესახებ უნარ–ჩვევების შექმნას და გაძლიერებას. მოკლედ რომ ვთქვათ გავიარეთ ყველა ის ეტაპი, რაც საჭირო იყო უშუალოდ კონკრეტული პროექტების განხორციელების სტადიის მოსამზადებლად.

ქალთა და არამართო მათი, არამედ მამაკაცების დარწმუნებაც, რომ მონაწილეობა მიელოთ აღნიშნულ პროექტში, ბუნებრივია პირველ წელს უფრო რთულად მოგვიხდა, ვიდრე შემდგომ.

ვინაიდან მოქალაქეებმა თავად ირწმუნეს აღნიშნული იდეის რეალისტურობის, ვინაიდან დაინახეს, რომ თავიანთ სოფლებსა და ქალაქში პირველივე წლის შედგეგი იყო, სხვადასხვა პრობლემის გადაჭრისთვის განხორციელებული არაჩვეულებრივი პროექტები. რამაც ცხადია დიდი გავლენა იქონია, როგორც მოტივაცია როგორც პროექტში ჩართულთა, ისე მათი სამეზობლო, სამეგობრო თუ ოჯახის წევრების მხრიდან.

რაც შეეხება ქალთა ჩართულობას, ხაზგასასმელია მათი აქტიურობის მაღალი დონე, რასაც პროექტის სტატისტიკაც ცხადყოფს, რომ პირველივე წელს, 49 საპროექტო განაცხადიდან, 12 ქალბატონის მიერ ინიცირებულმა პროექტმა გაიმარჯვა და ჰპოვა რეალიზება. სამი წლის განმავლობაში კი 31 ისეთი პროექტი განხორციელდა, რომელიც ქალბატონების იდეით იქნა შემუშავებული. ასევე უნდა მოგახსენოთ, რომ საერთო ჯამში კი 60-მდე პროექტი იქნა შემუშავებული ქალბატონების ჩართულობით.

**თქვენ აღნიშნეთ, რომ პროექტების წერის ტექნიკის, ფინანსური გაანგარიშების და პროცესზე მონიტორინგის გაწევის სპეციფიკაც იქნა პოლონელი ექსპერტების მხრიდან მოქალაქეებისთვის, ამ შემთხვევაში ქალებზე გავამახვილებ ყურადღებას და მათი მხრიდან შესწავლილი. შეიძლება ითქვას, რომ ეს იყო დამატებითი დივიდენდებიც აღნიშნული პროექტით მიღებული?**

ცხადია, ამ პროექტმა ქალთა საზოგადოებრივ, სოციალურ- ეკონომიკურ გაძლიერებას ცალსახად ხელი შეუწყო. მათ ისწავლეს პროექტის დაწერა, რაც იმას ნიშნავს, რომ დამატებით მიეცათ შესაძლებლობა, სხვა დონორი ორგანიზაციებიდან პროექტის დაწერისა და წარდგენის შემთხვევაში ფინანსური მხარდაჭერის მოპოვება. ამას კი ცხადყოფს, მათი გააქტიურებული ჩართულობა წელს, უკვე სახეცვლილ ეგრეთწოდებულ „სოფლის კრებებში“, სადაც ბუნებრივია რადიკალურად შეცვლილია, გენდერულ ჭრილში წინა წლებთან შედარებით წლებანდელი მდგომარეობა.

**ქალთა აქტიურმა ჩართულობამ რამდენად შეცვალა თვისობრივად მოსახლეობის მხრიდან შემუშავებული პროექტები?**

ცხადია, თუ გასულ წლებში მეტი აქცენტი ისეთ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე კეთდებოდა, როგორცაა გზა, გარე განათება და ა.შ, ამ პროექტის ფარგლებში, ქალთა ჩართულობით, მათი მხრიდან მოწოდებული იდეები მოიცავდა ისეთ პროექტებს, როგორცაა სოფლებში ქალთა კლუბების, სათამაშო მოედნების, სტადიონების და სხვა.

*კვლევის ფარგლებში მნიშვნელოვანი იყო, თავად პროექტი ჩართული მოქალაქეების შეფასებები, რისთვისაც ინტერვიუ ჩაწერე, ერთ-ერთი გამარჯვებული იდეის ავტორთან, ახალგაზრდა მამაკაცთან, რომელიც მარნეულის მუნიციპალიტეტის სოფელ წითელი სოფლის მცხოვრებია. ვთავაზობთ ამონარიდს მასთან ჩაწერილი ინტერვიუდან:*

„პირველრიგში მინდა აღვნიშნო, რომ მოტივაცია, რისთვისაც აღნიშნული პროექტით ვიყავი დაინტერესებული და ასე აქტიურად ჩაერთე იყო, ის რომ მსურდა ჩემი სახელით ჩემი სოფლისთვის რაიმე სასიკეთო საქმე გამეკეთებინა და ნამდვილად გამომივიდა, რომელიც სასიამოვნო და საამაყო იყო როგორც ჩემთვის ისე ჩემი თანასოფლელებისთვის. ეს ეხებოდა სოფლის შიდა გზის რეაბილიტაციას, რომელიც ყველას ერთნაირად გვაწუხებდა.

პროცესებმა, რომელიც პროექტის ფარგლებში ხორციელდებოდა და რომელიც იყო აბსოლუტურად გამჭვირვალე, ჩვენს თვალწინ მიმდინარე, უდიდესი ნდობის განგვაწყობდა თვითთმმართველობასთან მიმართებაში. რადგან მოქალაქეები, ჩვენი თვალით ვხედავდით რამდენად გამჭვირვალე და ქმედითი იყო თითოეული აქტივობა, აღნიშნული პროექტის ფარგლებში დაგეგმილი და განხორციელებული. თუნდაც ის, რომ პროექტის შერჩევა მოქალაქეების კონსესუსის გზით ხდებოდა და ყველას თანაბარი შესაძლებლობა გვექონდა საკუთარი პოზიციის დაფიქსირების.

აღნიშნულმა პროექტმა, მოქალაქეებში აამაღლა სამოქალაქო პასუხისმგებლობა, გარდა ამისა ისწავლეს პროექტების წერა, რომელიც მომავალშიც შეიძლება იქნას გამოყენებული და ამის გარდა, მოგვცა უმნიშვნელოვანესი სარგებელი, რომ პრობლემა, რომელიც ერთობლივად ყველას გვაწუხებდა ათწლეულების განმავლობაში, მყისიერდ იქნა მოგვარებული.“– დასძინა პროექტის ერთ-ერთმა მონაწილემ, ადგილობრივმა მოქალაქემ.

## მონაწილეობითი ბიუჯეტირების საერთაშორისო გამოცდილება

მონაწილეობითი ბიუჯეტირების თემა ბოლო ათწლეულია აქტუალური გახდა დასაღვთის ქვეყნებში. ადგილობრივ დონეზე ბევრგან ხდება ამ მექანიზმის დანერგვა. პორტუგალიაში კი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება უკვე ეროვნულ დონეზე იწერება. ქვემოთ განხილულია მონაწილეობითი ბიუჯეტირების 2 მაგალითი.

### 3.1 ჩეხეთის რესპუბლიკის ქალაქ ბრუმოვის ონლაინ ბიუჯეტირება

ქალაქი ბრუმოვი მდებარეობს ჩეხეთის ჩრდილო-აღმოსავლეთ ნაწილში, მისი მოსახლეობა შეადგენს 7 600 ადამიანს. 2013 წლიდან ქალაქი ბრუმოვი თავის მოქალაქებს სთავაზობს ქალაქის ბიუჯეტის ფორმირებისა და მონიტორინგის ონლაინ რესურსს. ამ რესურსის გამოყენებით ქალაქის მაცხოვრებლებს შეუძლიათ ნათლად დაინახონ, თუ როგორ განაგებს თვითმმართველობა მინდობილ ფინანსურ რესურსებს, რაში იხარჯება საბიუჯეტო სახსრები, როგორია მიმდინარე მომენტში ბიუჯეტის მდგომარეობა, რა ჯდება ინფრასტრუქტურის შენახვა და ა.შ. ინფორმაციული და მოხერხებულად შემუშავებული საიტის დახმარებით, ამ კითხვებზე პასუხის მიღება მარტივად შეუძლია როგორც ადგილობრივ მოსახლეობას, ასევე დაინტერესებულ პირებს სხვა ქალაქებიდან და ქვეყნებიდან. ბიუჯეტის ასეთი ფორმა წარმოადგენს მონაცემთა გაცნობის გამჭვირვალე, ნათელ და გასაგებ სახეობას. სისტემა GINIS, რომელიც გამოიყენება ამ კონცეფციისთვის, საშუალებას იძლევა გააკონტროლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი სხვადასხვა ასპექტში, განსაკუთრებით მისი საბუღალტრო ნაწილი. ეს სისტემა განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისათვის, ვისთვისაც აუცილებელია წვდომის ქონა მსგავს დოკუმენტებთან. ბრუმოვის მოქალაქეებს გააჩნიათ მარტივად წვდომის საშუალება ბიუჯეტის ყველა იმ ნაწილთან, რომელიც მნიშვნელოვანია მათი ყოველდღიური ცხოვრებისთვის. ბრუმოვის ონლაინ ბიუჯეტი დაფუძნებულია მარტივ მექანიზმზე და ნათლად გამოსახავს ბიუჯეტის მდგომარეობას, მის ცვლილებებს, შემოსავლებისა და ხარჯების მდგომარეობას. აღნიშნული ინტერნეტ რესურსი საშუალებას იძლევა, დეტალურად იხილოს ქალაქის შემოსავლები და გასავლები. ხარჯები კლასიფიცირებულია რამდენიმე კატეგორიად:  $\frac{3}{4}$  უსაფრთხოება და საზოგადოებრივი წესრიგი;  $\frac{3}{4}$  ბინათმესაკუთრეობა;  $\frac{3}{4}$  ტრანსპორტი;  $\frac{3}{4}$

კომუნალური სამსახურები; 3/4 კულტურა; 3/4 მრეწველობა და სამშენებლო სექტორი; 3/4 სოციალური სამსახურები; 3/4 განათლება; 3/4 დასვენება-გართობა; 3/4 მამრთველობითი ორგანოები.<sup>23</sup>

### 3.2 მონაწილეობითი ბიუჯეტირების უკრაინული მოდელი (ქალაქ კიევის მოდელის მაგალითზე)

„უკრაინაში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების (Громадський бюджет) მოდელის დანერგვა დაიწყო თითქმის 10 წლის წინ. ამ პროცესის გადმოსახედიდან უკრაინა გასათვალისწინებელია შემდეგი გარემოებები:

1. უკრაინა არის უნიტარული რესპუბლიკა, სადაც ფუნქციონირებს 3 დონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელთაც გააჩნია საკუთარი კომპეტენციები, ფინანსური და მატერიალური რესურსები;

2. კანონმდებლობა ხელს უწყობს შეზღუდული კომპეტენციების, ფინანსური და მატერიალური რესურსების განკარგვის უფლების მქონე მოსახლეობის ფორმალური გაერთიანებების შექმნას. რომელიც უზრუნველყოფს ადგილებზე პირდაპირი დემოკრატიის განხორციელებას;

3. 48 მილიონიან ქვეყანაში ქალაქებში ცხოვრობს მთელი მოსახლეობის 67,2%, ხოლო სოფლის ტიპის დასახლებებში კი 32,8%.

4. უკრაინაში ძალზედ მაღალია კორუფციის დონე;

5. დონორი ქვეყნები და საერთაშორისო ორგანიზაციები ფინანსურად და მეთოდოლოგიურად ხელს უწყობენ ქვეყანაში კორუფციასთან ბრძოლისა და პირდაპირი დემოკრატიის სხვადასხვა ინსტრუმენტების დანერგვის პროცესს. ამ ფაქტორთა ერთობლიობამ უზრუნველყო, რომ უკრაინაში ბევრ ქალაქსა ოლქში დანერგილია მონაწილეობითი ბიუჯეტირების რამდენიმე მოდელი. თუმცა უმეტესწილად ყველა მათგანი წარმოადგენს ადაპტაციას.

<sup>23</sup>

ადგილობრივი ბიუჯეტი და მონაწილეობითი ბიუჯეტირება. (2017). რუსთავი : ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია.

მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროექტები წლებია წარმატებით ფუნქციონირებს მთელ რიგ მუნიციპალიტეტებში, მათ შორის:

1. ქალაქი კიევი (Київ) მოსახლეობა 2.9 მილიონი;
2. ქალაქი ლვოვი (Львів) მოსახლეობა 727,968;
3. ქალაქი დნეპრო (Дніпро) მოსახლეობა 979,046;
4. ქალაქი ჩერნოვიცი (Чернівці) მოსახლეობა 266,366;
5. ქალაქი ხმელნიცკი (Хмельницький) მოსახლეობა 290,100;
6. ქალაქი მელიტოპოლი (Мелітополь) მოსახლეობა 156,984.

აქვე განხილული იქნება ქალაქი კიევში დანერგილი საბაზო მოდელი, რომელიც ცალსახად აღწერს იმ მიდგომებსა და პროცედურებს, რაც ხასიათებს უკრაინაში მოქმედ მონაწილეობით ბიუჯეტირების მოდელებს.

საკანონმდებლო ჩარჩო უკრაინაში 1996 წელის მიღებულ კონსტიტუციაში განისაზღვრა თვითმმართველობის დეფინიცია, როგორც დამოუკიდებელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული (Територіальна Громада), რომელიც წარმოადგენს სოფლების, დასახლების, ქალაქის ტერიტორიაზე მუდმივად მაცხოვრებელთა, ანდა რამდენიმე დასახლებული პუნქტის მცხოვრებელთა ნებაყოფლობითი გაერთიანებას და თვითმმართველობის უფლებას განახორციელონ პირდაპირი დემოკრატიის მექანიზმების მეშვეობით. ადგილობრივ თვითმმართველობის შექმნის საფუძვლებს წამოადგენს კანონი უკრაინაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (Закон України Про Місцеве Самоврядування в Україні), რომელიც განსაზღვრავს თვითმმართველობის სტრუქტურას, მისი ერთეულების უფლება-მოვალეობებსა და მოქალაქეთა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის ფორმებს. თავად სამოქალაქო (მონაწილეობითი) ბიუჯეტის დეფინიცია და შესაბამისი მეთოდებს აღწერას უკრაინაში მოქმედი კანონმდებლობა არ იძლევა. თუმცა, მონაწილეობით ბიუჯეტირების დანერგვის თვალსაზრისით ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონით

განსაზღვრული მოსახლეობის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმებთან (საჩივრებისა და წინადადებების შეტანის მექანიზმი, ღია პოლიტიკის შექმნა, საჯარო მოსმენა, საჯარო პეტიციები) ერთად მუნიციპალიტეტის ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს მოახდინონ თავიანთი კომპეტენციების, ფინანსებისა და მუნიციპალური საკუთრების მართვის უფლების დელეგირება თვითმმართველობის ქვედა დონზე არსებულ მოსახლეობის თვითორგანიზებულ ჯგუფებთან, რომლებიც კანონში მოიხსენება როგორც მოსახლეობის თვითორგანიზაციის ორგანო. (Органи Самоорганізації Населення), ამ ორგანოს შექმნის ინიციატივა გაჩნია ნებისმიერი სოფლის, დასახლებისა (დაბისა) და ქალაქის შესაბამის ტერიტორიაზე დროებით ანდა მუდმივად მაცხოვრებლებს. რომელთა ცალსახად გამოხატული ნების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის საბჭო უფლებამოსილია შექმნას სახლის- /სახლების (ბინათმესაკუთრეთა), ქუჩის, კვარტალური და სხვა სახის მოსახლეობის თვითორგანიზების ფორმალური ორგანოები, რომელთაც გადასცემს საკუთარ კომპეტენციებს, ფინანსებისა და ქონების ნაწილს. მოსახლეობის თვითორგანიზაციის ორგანო წარმოადგენს პირდაპირი დემოკრატიის ფორმას.

საზოგადოებრივი ბიუჯეტის პროცედურები უკრაინაში საზოგადოებრივი ბიუჯეტის დანერგული მოდელი, მასში მონაწილე აქტორები, სამუშაო პროცედურები და მიდგომები განხილული იქნება ქალაქ კიევში მოქმედი სამოქალაქო ბიუჯეტის მაგალითზე.

1. საზოგადოებრივი ბიუჯეტის ფორმირების ყველა პროცედურებში გამოიყენება საზოგადოებრივი ბიუჯეტის ელექტრონული სისტემა (Електронна система ГБ) (შემდგომში - „ელექტრონული სისტემა“), რომელიც ინტეგრირებული არის მუნიციპალიტეტში არსებული მართვი ელექტრონული სისტემებთან, დაფუძნებულია ღია კოდის (Open Source) პოლიტიკაზე;<sup>24</sup>

2. პროცესებში მოსახლეობის მაქსიმალურად მოზიდვისათვის საპროექტო წინადადების გაგზავნა შესაძლებელია ელექტრონული ფოსტის გამოყენებით, ხოლო დოკუმენტური სახით წარედგინება კი საზოგადოებრივი ბიუჯეტის მხარდაჭერის პუნქტებში, რომელიც განთავსებულია მუნიციპალიტეტის რაიონულ სერვის ცენტრებში. მხარდაჭერის პუნქტების მეშვეობით ასევე ხდება

<sup>24</sup>

*Population of Ukraine, [http://ukrexporth.gov.ua/eng/about\\_ukraine/population/ukr/179.html](http://ukrexporth.gov.ua/eng/about_ukraine/population/ukr/179.html). (თ. გ.).*

საზოგადოებრივი ბიუჯეტის პროცედურების შესახებ ინფორმაციის და საპროექტო წინადადების სააპლიკაციო ფორმების გავრცელება.

3. საინფორმაციო სისტემაში მომხმარებლების იდენტიფიცირების მიზნით გამოიყენება მოქალაქის ერთიანი ელექტრონული ხელმოწერის სისტემა (EIIII) და მოქალაქეთა საჯარო და ადმინისტრაციული მომსახურებებთან წვდომის უზრუნველყოფად მოქალაქეთა ვერიფიკაციის საბანკო ინტერნეტ სერვისი (BankID).

4. საზოგადოებრივი ბიუჯეტის ზოგად ხელმძღვანელობას უწევს და კონფლიქტური სიტუაციებში არბიტრის ფუნქცია გააჩნია საზოგადოებრივი ბიუჯეტის კომისიას;

5. საზოგადოებრივი ბიუჯეტის რაიონული და საქალაქო სამუშაო ჯგუფები ახორციელებენ ბიუჯეტირების პროცესების უშუალო მართვას;

6. საპროექტო წინადადებების წარდგენის, მომხრეთა მოზიდვისა და სამუშაოთა მონიტორინგის უფლება გააჩნია საზოგადოებრივი პროექტის გუნდებს;

7. საპროექტო წინადადებების საბოლოო სია ეფუძნება მოსახლეობის კენჭისყრით გამოვლენილი სარეიტინგო ქულას; საზოგადოებრივი ბიუჯეტის შემუშავების სამუშაოები მიმდინარეობს 7 თვე - ყოველი წლის ივნისიდან დეკემბრის ჩათვლით და ლოგიკურად იყოფა 3 ფაზად, რომელშიც ჩართული არიან როგორც მოქალაქეები, ასევე არასამთავრობო და მუნიციპალური ორგანიზაციები.

## **1. გეგმარების ფაზა**

საზოგადოებრივი ბიუჯეტის გეგმარების ფაზაში ხორციელდება პროცესების განმახორციელებელ ძირითად სუბიექტებს ფორმირება, გასული წლის ბიუჯეტის ფორმირების სამუშაოთა პარამეტრების გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში ახლებურად ჩამოყალიბება და საინფორმაციო-საგანმანათლებლო კამპანიის ჩასატარებლად სამუშაოთა გეგმარება. საზოგადოებრივი ბიუჯეტის გეგმარების ფაზა მიმდინარეობს ყოველი წლის იანვრიდან მაისის ჩათვლით და ხორციელდება სხვადასხვა სახის სამუშაოები;

## **2. საპროექტო წინადადების შერჩევის ფაზა**



საპროექტო წინადადების შერჩევის ფაზაში დაგეგმილი სამუშაოთა სათანადო განხორციელებას უზრუნველყოფენ საზოგადოებრივი ბიუჯეტის საქალაქო და რაიონული სამუშაო ჯგუფები, ხოლო მონიტორინგსა და კონფლიქტური სიტუაციების განმუხტვას კი საზოგადოებრივი ბიუჯეტის კომისია.

### **3. განხორციელების ფაზა.**

განხორციელების ფაზის მიზანია ეფექტიანად და ოპერატიულად მოხდეს გამარჯვებული საპროექტო წინადადების საფუძველზე სამუშაო გეგმების შემუშავება, მათი განხორციელება, მთელი პროცესის ფარგლებში სამუშაოთა მონიტორინგი და დამდგარი შედეგების და თავად საზოგადოებრივი ბიუჯეტის პროცესების შეფასება. განხორციელების ფაზის ფარგლებში დაგეგმილ საქმიანობაში ჩართულია როგორც მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო (რადა) აღმასრულებელი ორგანო (მერია) და მისი სტრუქტურული ერთეულები, ასევე საზოგადოებრივი ბიუჯეტის კომისია, საზოგადოებრივი ბიუჯეტის საქალაქო და რაიონული სამუშაო ჯგუფები და გამარჯვებული საზოგადოებრივი პროექტის გუნდები. გამარჯვებული საპროექტო წინადადებების განხორციელების ფაზა თავს იმხრივ იყოფა შემდეგ ძირითად საქმიანობად:

#### **განხორციელებული პროექტების მონიტორინგი, შედეგებისა და პროცესების შეფასება:**

დამტკიცებული საპროექტო წინადადებები გადაეცემათ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს (მერია) და მისი სტრუქტურული ერთეულებს ხარჯთაღრიცხვის დასაზუსტებლად, დოკუმენტაციის საბიუჯეტო გეგმარების კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად მოსამზადებლად და ბიუჯეტში შესატანად. საზოგადოებრივი ბიუჯეტის რაიონული სამუშაო ჯგუფი უზრუნველყოფს სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადებას, თანმდევი ინფორმაციის გავრცელებასა და სამუშაოების დროულად შესრულებას, ხოლო საზოგადოებრივი ბიუჯეტის კომისია კი ახორციელებს პროცესების მონიტორინგს. პროექტების განხორციელებისას უზრუნველყოფილია გამარჯვებული საზოგადოებრივი პროექტის გუნდების მაქსიმალური ჩართულობა, როგორც გეგმარების (თანხმდება ტექნიკური პარამეტრები), ასევე მომსახურების მიღების მიზნით ტენდერის ჩატარების (თანხმდება სატენდერო დოკუმენტაცია), ასევე ჯგუფს საშუალება აქვს დამოუკიდებლად მოახდინოს სამუშაოთა შეფასება, წარადგინოს შესრულებული

სამუშაოების მოცულობისა და ხარისხის შესახებ ალტერნატიული ანგარიში. საზოგადოებრივი ბიუჯეტის კომისია ამზადებს ყოველკვარტალურ და წლიურ ანგარიშებს რომლის განხილვაზეც იწვევს საზოგადოებრივი პროექტის გუნდებს. ყოველწლიური ანგარიშის ფარგლებში კომისია აგრეთვე აფასებს საზოგადოებრივი ბიუჯეტის პროცესის ეფექტიანობას და ამზადებს რეკომენდაციებს მარეგულირებელ დოკუმენტებში ცვლილებების შესახებ.

#### **საზოგადოებრივი პროექტის გუნდისა და აქტიური მონაწილეთა წახალისება.**

საზოგადოებრივი ბიუჯეტის პროცესის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს საზოგადოებრივი პროექტის გუნდებს მუშაობის შეფასების პროცედურები ე.წ. საზოგადოებრივი პროექტის გუნდის კეთილსინდისიერების ჯამური რეიტინგი, რომელიც წარმოადგენს აქტიური მონაწილეთა წახალისების ინსტრუმენტს. რეიტინგი ფორმირდება ოპერაციული კონტროლისა და სარეიტინგო ქულების საფუძველზე, რომელიც გამოითვლება საზოგადოებრივი ბიუჯეტის მიმდინარეობის ყველა ეტაპზე ელექტრონული სისტემის მიერ.

#### **4. პროცედურის მონაწილე აქტორები**

კიევის სამოქალაქო ბიუჯეტის პროექტში ჩართული არიან როგორც მოსახელობა და მერიის სტრუქტურული ერთეულები, ასევე მოსახლეობისაგან შემდგარი სამუშაო ჯგუფები და არასამთავრობო ორგანიზაციები, მისი წარმომადგენლების ჩართულობით. საზოგადოებრივი ბიუჯეტის ყოველ ფაზაში ჩართულ აქტორებს გააჩნიათ მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი უფლება-მოვალეობები:

- ❖ საზოგადოებრივი ბიუჯეტის კომისია წარმოადგენს ძირითად სტრატეგიულ დამგეგმავ, პროცესების მაკონტროლებელი და საჩივრების განმხილველი სუბიექტს;

- ❖ საზოგადოებრივი ბიუჯეტის საქალაქო და რაიონული სამუშაო ჯგუფები წარმოადგენენ საპროექტო წინადადების შერჩევისა, საკონსულტაციო და ყველა თანმდევი ადმინისტრაციული და საინფორმაციო უზრუნველყოფის საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტები;

- ❖ საპროექტო წინადადების წარმდგენი სუბიექტებს წარმოადგენენ საზოგადოებრივი პროექტის გუნდები და მათი გაერთიანებები;

♣ საზოგადოებრივი პროექტის გუნდის მხარდამჭერი სუბიექტების ქვეშ მოიაზრებიან საზოგადოებრივი პროექტის ფინანსური დონორები და სხვა მხარდამჭერი სუბიექტები (ფიზიკური პირები, იურიდიული პირები, არარეგისტრირებული საზოგადოებრივი გაერთიანებები)

♣ კიევის მუნიციპალიტეტის ადმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურული ერთეულები წარმოადგენენ პროცესების მხარდამჭერ და შინაარსობრივი ექსპერტიზის განმახორციელებელი სუბიექტებს.<sup>25</sup>

### 3.3 ზოგადი დასკვნები და რეკომენდაციები

სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში, განხორციელებული კვლევის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები:

1. გაანალიზებულია ისტორიულ ჭრილში, სახელმწიფოს საკანონმდებლო ჩარჩოს ფარგლებში, თუ როგორ ვითარდებოდა პროცესები, დეცენტრალიზაციის/ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების მიმართულებით, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა გაავანალიზოთ და შევადაროთ წლების წინ არსებული და დღევანდელი მდგომარეობა.

2. წარმოდგენილი და შეჯერებულია მოქმედ საკანონმდებლო ბაზაზე დაყრდნობით, შემუშავებული ახალი მიდგომები თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობის მიზნით.

3. გაანალიზებული და შეჯერებულია სხვადასხვა ექსპერტის შეხედრულებები მოქალაქეთა ჩართულობის კუთხით საქართველოში არსებულ გამოწვევებთან მიმართებაში.

2. შემოთავაზებულია შედეგზე ორიენტირებული ჩართულობის უზრუნველსაყოფად ამოქმედებული მექანიზმების უპირატესობები, რომელიც ვლინდება ათწლეულების წინანდელ

---

<sup>25</sup> დავით ყიფიანი . (2018). *მონაწილეობითი ბიუჯეტირება*. . თბილისი .

ტრადიციულ მიდგომებთან შედარებით. კვლევის შედეგებმა ცხადყოფო, რომ დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში, ადგილობრივ დონეზე ამოქმედებული მექანიზმები, რომელიც მოქალაქეთა ჩართულობას უზრუნველყოფენ, გაცილებით აუმჯობესებს თვითმმართველი ორგანოების ანგარიშველდებულების, გამჭვირვალობისა და საზოგადოებასთან კომუნიკაციის ხარისხს.

3. გაანალიზებული და შეფასებულია აღნიშნული მიმართულებით არსებული საერთაშორისო და ქართული გამოცდილება. შემოთავაზებულია როგორც საზღვარგერეთის ქვეყნების, ისე საქართველოს მუნიციპალიტეტების მაგალითზე, საბიუჯეტო პროცესში, ეფექტური ბიუჯეტის დაგეგმვის კონკრეტული მეთოდების და ტექნიკის გამოყენება.

4. წარმატებული შედეგებისთვის უმნიშვნელოვანესია მუნიციპალიტეტებში ხელი შეეწყოს ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებას, რომელსაც გაცნობიერებული ექნება საკუთარი უფლებები, ასევე გააზრებული ექნება საკუთარი როლი, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია მათი მონაწილეობა საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში, ამავდროულად მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციის პროცესების მაქსიმალურად სწრაფად და ეფექტურად განხორციელება.

5. ადგილობრივი თვითმმართველობაში, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესის ჯეროვანი რეალიზებისთვის, აუცილებელია ისეთი საკვანძო საკითხების საკანონდმებლო დონეზე გამყარება, რომელიც უზრუნველყოფს, უშუალოდ მოქალაქეების ჩართვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზემოქმედების უფლებას.

6. კვლევის ფარგლებში, ნათლად გამოიკვეთა, რომ სამოქალაქო ბიუჯეტი არ არის მხოლოდ მოსახლეობის მიერ წარმოდგენილი პროექტების განხორციელების "მშრალი" პროცესი, არამედ ეს არის თვითმმართველობისა და მოქალაქეების „საქმიანი ურთიერთობის“ პლატფორმა. გამომდინარე აქედან, ჩართულობა არ არის მხოლოდ შაბლონური ფურცელზე დატანილი ურთიერთობები, ეს არის დროში გაწერილი, ნდომაზე დამყარებული ურთიერთობები, სამთავრობო და არასამთავრობო, ადგილობრივი მოსახლეობის ურთიერთობის ერთგვარი ნაზავი,

რომელიც საერთო ჯამში დემოკრატიულობას, გამჭვირვალობისა და ჩართულობის დონის მაღალი ხარისხის განმსაზღვრელია.

7. გაანალიზებულია და უპირველესია საზოგადოების მზაობა, რომ ჩაერთვნენ საჯარო ხელისუფლების განხორციელებაში, იმდენად, რამდენადაც მნიშვნელოვანია იმ სამართლებრივი მექანიზმების ამუშავება, რომელიც კანონის გზით უზრუნველყოფს დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი კომპონენტის, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ამუშავებას, მასიურად, ქვეყნის მასშტაბით.

8. კვლევის შედეგად გამოვლენილი პრობლემების დასაძლევად შეთავაზებულია რამდენიმე კონკრეტული მუნიციპალიტეტის მაგალითზე, ჩართულობის უზრუნველსაყოფად დამატებითი მექანიზმების ამუშავების მოდელები, რათა სხვა მუნიციპალიტეტებისთვის იყოს მოტივაცია, შექმნან და განავითარონ დამატებითი საშუალებები, რომელიც იქნება გარანტი მომავალში უკეთესი ჩართულობის უზრუნველყოფის.

9. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ადგილობრივი თვითმმართველობების რესურსების მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოყენება, რათა თვითმმართველობამ შეასრულოს სამართლებრივი, დემოკრატიული ფუნქციები, თავისი არსიდან გამომდინარე.

10. გაანალიზებულია კომუნიკაციური სტრატეგია, ანუ ადგილობრივ თვითმმართველობასა და მოქალაქეთა შორის კავშირების არხების გაძლიერების მნიშვნელობა, რათა მოქალაქეების მხრიდან მაქსიმალურად იქნას გამოყენებული საინფორმაციო რესურსები, მათი უფლებების რეალიზებისთვის.