

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება

საქართველოსა და პოლონეთის
კანონმდებლობისა და
საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვა



კვლევის განხორციელება შესაძლებელი გახდა პროექტის „მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ დონეზე საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში“ ფარგლებში. პროექტი მხარდაჭერილია ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული ევროპის ფონდის პროექტის ფარგლებში „თანამშრომლობა ბიუჯეტის გამჭვირვალობისთვის: საქართველოში სახელმწიფო ხარჯების სამოქალაქო მონიტორინგი“.

კვლევა არ გამოხატავს ევროპის ფონდის და ევროკავშირის ოფიციალურ პოზიციებს.



**ავტორები: ირმა პავლიაშვილი
თეონა მაჭარაშვილი**

**კვლევაში ასევე მონაწილეობდნენ: ნინო სუსუა
რათი თინიკაშვილი
ლელა ტალიშრა**

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სპანნიძე

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი: თამარ გვარამაძე
ირმა პავლიაშვილი**

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ. 15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

ს ა რ ჩ ე ვ ი

| | |
|--|----|
| 1. ზოგადი მიმოხილვა | 3 |
| 2. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში - საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა | 8 |
| 3. მოქალაქეთა მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში | 17 |
| 4. გენდერული ასპექტები | 22 |
| 5. საქართველოს პრაქტიკის ანალიზი და არსებული გამოწვევები | 24 |
| 6. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში - პოლონეთის კანონმდებლობის მიმოხილვა | 31 |
| 7. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება - კონცეფციის მოკლე მიმოხილვა ... | 34 |
| 8. საუკეთესო პრაქტიკა | 36 |
| 8.1. ქალაქ ზვოლენის მაგალითი | 36 |
| 8.2. ქალაქ სოპოტის მაგალითი | 37 |
| 8.3. ქალაქ ტორუნის მაგალითი | 38 |
| 9. დასკვნა, გამოწვევები და რეკომენდაციები | 40 |
| 10. წყაროები | 43 |

1. ზოგადი მიმოხილვა

ქვეყნის დემოკრატიის განვითარებისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პირობას ეფექტური თვითმმართველობის განხორციელება წარმოადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ, ბევრმა პოსტ-საბჭოთა ქვეყანამ და, მათ შორის, საქართველომაც შეცვალა კანონმდებლობა, რომლის მიხედვითაც, გაჩნდა ახალი ჩანაწერები მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ადგილობრივი საკითხების დამოუკიდებლად გადაწყვეტის შესახებ.

საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 26 ოქტომბერს მოახდინა 1985 წლის 15 სექტემბერს საერთაშორისო ხელშეკრულებად მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირება, რომლითაც სახელმწიფომ აღიარა ქარტიით დადგენილი პრინციპები და ვალდებულებები.

საქართველოს კონსტიტუციით¹ და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით² განსაზღვრულია, რომ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით აწესრიგებენ.

მთელი რიგი ცვლილებების მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, წლების მანძილზე, არაერთი პრობლემის წინაშე იდგნენ. არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფდა საზოგადოებრივი მომსახურების ადეკვატურ, ეფექტურ მიწოდებას და მოქალაქეთა ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

სწორედ დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების მიმართულებით, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, ახალმა ხელისუფლებამ ერთ-ერთ პრიორიტეტად თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელება დაისახა. საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავდა საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის. სტრატეგიის მიხედვით, რეფორმის განხორციელება რამდენიმე ეტაპად დაიყო.

პირველ ეტაპზე დაიგეგმა 2013-2014 წლებში სხვადასხვა სამართლებრივი, ტექნიკური და ორგანიზაციული ღონისძიების განხორციელება, რათა 2014 წელს ადგილობრივი არჩევნებისთვის განხორციელებული ყოფილიყო ახალი სისტემის ფორმირების მნიშვნელოვანი ეტაპის ამოცანები დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. მეორე ეტაპზე, არჩევნების შემდგომ, დაიგეგმა ახლად ჩამოყალიბებული სისტემის

¹ საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 2, პუნქტი 4.

² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 2, პუნქტი 1.

შემდგომი სრულყოფა ინსტიტუციური, საფინანსო-ეკონომიკური, მართვის ეფექტიანობისა და დემოკრატიულობის კუთხით.³

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ახალი ტალღის მნიშვნელოვან ნაწილს ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ახალი მექანიზმების დანერგვა და ამ პროცესში მათი რეალური მონაწილეობის მისაღებად შესაბამისი შესაძლებლობის შექმნა წარმოადგენდა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2015 წლის ივლისში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა თვითმმართველობის კოდექსში მოქალაქეთა ჩართულობის დამატებითი მექანიზმების დახვეწასთან დაკავშირებით⁴.

კონსტიტუციური ცვლილებებისა და რამდენიმე ეტაპიანი რეფორმის მიუხედავად, საზოგადოება, განსაკუთრებით საქართველოში, თითქმის ერთი საუკუნის განმავლობაში (თუ ჩავთვლით მხოლოდ კომუნისტურ რეჟიმს) მოკლებული იყო გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას და მიჩვეული - პასიურ მდგომარეობას. პოსტ-საბჭოთა საზოგადოებაში მოქალაქეები ნაკლებად ან საერთოდ არ მონაწილეობენ ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში და მათი ჩართულობა მხოლოდ არჩევნების დღეს ხმის მიცემით შემოიფარგლება.

ამ პროცესის მნიშვნელოვან გამოწვევას მოსახლეობის ინფორმირებულობის დაბალი ხარისხი და მათი ნიჰილისტური განწყობა წარმოადგენს. მაგალითისთვის, ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული კვლევის⁵ თანახმად, „განუვითარებელია სამოქალაქო მონაწილეობის და სათემო ერთიანობის კულტურა.“ დაბალია თვითმმართველობებში მოქალაქეთა აქტიურობა და ჩართულობა როგორც გადაწყვეტილების მიღების, ისე საბიუჯეტო პროცესის თავდაპირველ - ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე და მათი საჭიროებების დადგენა, როგორც წესი, არ ხდება. ეს პროცესი ადგილობრივ დონეებზე არ არის მიმართული მოსახლეობის საჭიროებებზე ორიენტირებული, მდგრადი და ეფექტიანი ბიუჯეტის შემუშავებაზე.

ამ კონტექსტში, ზემოაღნიშნული პრობლემური საკითხების სიღრმისეული კვლევისა და ანალიზისთვის, საინტერესოა სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობისა და განვითარების გზების შედარება საუკეთესო პრაქტიკის მისაღებად და გამოცდილების გასაზიარებლად.

³ საქართველოს მთავრობის განკარგულება #223 1.03 2013 „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“

⁴ თვითმმართველობის კოდექსი. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, თავი XI.

⁵ იხ. ბმული, გვ. 7: http://www.csdialogue.eu/sites/default/files/mapping_study_of_engagement_in_policy_in_georgia_georgian.pdf

სწორედ ამ მიზნით, პროექტის - „მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ დონეზე საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში“⁶ - ფარგლებში განხორციელდა წინამდებარე კვლევა. პროექტი დააფინანსა ევროპის ფონდმა ევროკავშირის მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში - „თანამშრომლობა ბიუჯეტის გამჭვირვალობისთვის - საქართველოში სახელმწიფო ხარჯების სამოქალაქო მონიტორინგი“.

კვლევის ფარგლებში განხილულია საქართველოსა და პოლონეთის კანონმდებლობა და საუკეთესო პრაქტიკა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ქრილში, ასევე, გაანალიზებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტისა და საბიუჯეტო პროცესის არსი, ამ კუთხით მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობები.

პოლონეთის მაგალითის შერჩევა იმ ინსტიტუციურმა, პრაქტიკულმა და სოციალურმა მსგავსებებმა განაპირობა, რომლებიც საქართველოსა და პოლონეთს გააჩნია. გარდა ამისა, პოლონეთის კანონმდებლობითა და პრაქტიკით დაინტერესება გამოიწვია დამძობილებული ქალაქების სტატუსის არსებობამ პოლონეთის ქალაქებსა და აღნიშნული პროექტის სამოქმედო არეალის თვითმმართველ ქალაქებს (რუსთავი, თელავი, გორი) შორის.

პოლონეთი, ისევე როგორც საქართველო, მიიჩნევიან „ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნებად.“⁷ საქართველო ითვლის დამოუკიდებლობის 25 წელს, პოლონეთი კი - 21-ს. დამოუკიდებლობის პირველ წლებში ქვეყნებს მოუწიათ დაახლოებით მსგავს საწყის პირობებში განვითარება. მიუხედავად ამისა, ამჟამად პოლონეთში პოლიტიკური გარემო შეფასებულია „კონსოლიდირებულ დემოკრატიად“, ხოლო საქართველო „გარდამავალ/ჰიბრიდულ რეჟიმად“. 1-დან 7-მდე ქულებით (სადაც 1 - ნიშნავს ყველაზე კარგ დემოკრატიულ მდგომარეობას, ხოლო 7 - ყველაზე ცუდს), პოლონეთში სამოქალაქო საზოგადოება შეფასებულია ქულით 1.50, ადგილობრივი თვითმმართველობაც - 1.50; ხოლო საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოება - 3.75, ადგილობრივი თვითმმართველობა კი - 5.25.⁸

⁶ პროექტი საქართველოს მასშტაბით სამ თვითმმართველ ქალაქში: თელავში, რუსთავსა და გორში 2015 წლის 1 სექტემბერიდან 2016 წლის 30 აპრილის ჩათვლით მიმდინარეობდა და მიზნად ისახავდა მოქალაქეების ჩართულობის გაზრდის გზით, საჭიროებებზე დაფუძნებული საბიუჯეტო პროცესის ხელშეწყობას აღნიშნულ ქალაქებში.

⁷ 2014 წლის შეფასებით, პოლონეთი რიგით მე-40 ადგილზეა დემოკრატიის ინდექსში და შეფასებულია როგორც „ხარვეზიანი დემოკრატია“, ხოლო საქართველო 81-ე ადგილზეა და შეფასებულია როგორც „ჰიბრიდული რეჟიმი“: Democracy Index 2014, Democracy and its discontents, A report from The Economist Intelligence Unit;

⁸ თავისუფლების სახლი: Nations in Transit, Freedom House, 2015: Nations in Transit 2015, Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2015#.Vw-yOtR97IU>

| | | |
|--|---|---|
| 1 - ყველაზე განვითარებული დემოკრატია | | |
| 7 - ყველაზე განუვითარებელი დემოკრატია | | |
| | საქართველო გარდამავალი/ჰიბრიდული რეჟიმი | პოლონეთი კონსოლიდირებული დემოკრატია |
| სამოქალაქო საზოგადოება | 3.75 | 1.50 |
| ადგილობრივი თვითმმართველობა | 5.25 | 1.50 |

ორივე ქვეყანაში სუსტია სოციალური კაპიტალი, დაბალია საჯარო მოხელეთა კომპეტენცია. მნიშვნელოვანი განსხვავება გვხვდება ეკონომიკაში: მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 4-ჯერ აღემატება პოლონეთში საქართველოსთან შედარებით.⁹ სამოქალაქო საზოგადოების კუთხით - ორივე ქვეყანაში მოსახლეობის 60%-ზე მეტი 15-დან 60 წლამდე ასაკისაა, რაც, ზოგადად, მიიჩნევა აქტიური მოქალაქეობრივი ჩართულობის/საზოგადოებრივი აქტიურობის პერიოდად.

საინტერესოა პოლონეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ისტორიაც: 1990 წლის მასში პოლონეთში ჩატარდა პირველი მუნიციპალური (გმინა) არჩევნები. ამ წლებში, კვლევებმა აჩვენეს, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ზოგადი ნდობა, სხვა ევროპულ ქვეყნებთან შედარებით, ყველაზე დაბალია პოლონეთში¹⁰. აღნიშნული ვითარება ნელ-ნელა შეიცვალა მომდევნო წლებში. 1999 წლის ადმინისტრაციის რეფორმის შედეგად, პოლონეთში შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსაფეხურიანი სისტემა: ყველაზე დაბალი დონის - ე.წ. „გმინას“ - გარდა, შეიქმნა შუალედური რგოლი - ე.წ. პოვიატი (ოლქის ანალოგი). სანაცვლოდ, რეგიონები (ე.წ. ვოივოდები) 49-დან 16-მდე შემცირდა. აღნიშნული ცვლილებების მთავარი მიზანი იყო თვითმმართველობაში მოქალაქეების ჩართულობის გაზრდა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გადაწყვეტილებების მიღება მოსახლეობის საჭიროებებზე დაყრდნობით. საინტერესოა ის გარემოება, რომ თვითმმართველობის არსებობის 25 წლის შემდეგ, პოლონეთის მოსახლეობა მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი გარემო დიდწილად დამოკიდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველაზე დაბალ რგოლზე (ე.წ. გმინაზე). შედარებისათვის: ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნისას - 1992 წელს, მოსახლეობის 79% მიიჩნევდა, რომ რიგით მოქალაქეს არ აქვს გავლენა მის ქალაქსა ან თემზე. 2014 წელს ეს რიცხვი 44%-მდე შემცირდა და ქვეყნის მოსახლეობის უმრავლესობას

⁹ გაეროს სტატისტიკის სამსახური: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/default.htm>

¹⁰ Robert Putnam, Robert Lonardi and Raffaella Y. Nanetti – Making Democracy Work, 1993;

უკვე მიაჩნია, რომ მათ აქვთ გავლენა ადგილობრივ გარემოზე.¹¹

მიუხედავად მსგავსი სირთულეებისა, პოლონეთში საზოგადოებამ შექმნა ჩართულობის რამდენიმე მოწინავე პრეცედენტი, რაც საინტერესოა საქართველოსთვის. სწორედ მათი შესწავლისა და გაანალიზების საფუძველზე, წარმოდგენილია ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები, რომლებსაც შეუძლია, დადებითი როლი შეასრულოს საქართველოში ზემოაღნიშნული გამოწვევების აღმოფხვრის კუთხით და შექმნას რეალური შესაძლებლობა საბიუჯეტო პროცესებში მოქალაქეთა ჩართულობისთვის. კერძოდ:

- **მნიშვნელოვანია კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცედურების გადახედვა** და საბიუჯეტო პროცესის ვადების გადასინჯვა, პრიორიტეტის დოკუმენტის შედგენაში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა;
- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა;**
- მნიშვნელოვანია, მოქალაქეებში არსებობდეს მოლაპარაკებების, ჯანსაღი დებატების და კონსენსუსის მიღწევის კულტურა;
- **პროცესის სათანადოდ ორგანიზება და წარმართვა** - აღნიშნული კომპონენტი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დიდი ზომის ქალაქებში, სადაც მრავალფეროვან და მრავალრიცხოვან მოსახლეობაში აუცილებელია კონსენსუსის მიღწევა, თუ რაზე გადანაწილდეს საბიუჯეტო სახსრები;
- **ბიუჯეტის შედგენა გენდერული ასპექტებით** - მნიშვნელოვანია, შემდგომ წლებში კიდევ უფრო მეტი ყურადღება დაეთმოს გენდერული თანასწორობის ასახვას ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენისას. მეტი რესურსი უნდა დაეთმოს გენდერული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგიის პოპულარიზაციას და მის ქმედით იმპლემენტაციას ადგილებზე;
- **თვითმმართველობის ჯანსაღი ჩართულობა და პარტნიორობის რეჟიმი ადგილობრივ მოსახლეობასთან.**

¹¹ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ცენტრი - Polish Public Opinion, 2015; CBOS – Public Opinion Research Center: http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2015/05_2015.pdf

2. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში - საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანი ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში საზოგადოების ინტერესებზე დაფუძნებული მართვის პროცესის განხორციელებაა, რაც რამდენიმე ფუნქციას მოიცავს: ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებას; დაგეგმილი საქმიანობებისთვის რესურსების განსაზღვრასა და მის მართვას; ადგილობრივი თვითმმართველობების ქონების მართვას; ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენას, განხილვას, დამტკიცებასა და კონტროლს; ასევე, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული ფუნქციების განხორციელებას.¹² გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ეფექტური ჩართულობა სწორედ ზემოაღნიშნული მიზნის მიღწევას ემსახურება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ღიაობასა და ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს.

ამ კუთხით, საინტერესოა საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა - დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან და ევროპული ქარტიის რატიფიცირებიდან - თუ რა გზა გავიარეთ მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების კანონმდებლობაში ასახვის/პრაქტიკაში იმპლემენტაციის მხრივ და რა იყო ბოლო ეტაპის რეფორმის გამოწვევა. ასევე, საინტერესოა იმ განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი, რომლის მიხედვითაც, მოქალაქეთა ჩართულობის დამატებითი მექანიზმები განისაზღვრა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით აღიარებული იყო მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები, მათ შორის თვითმმართველობის საქმიანობაშიც, ცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში აღნიშნული უფლებები ფიქსაციად რჩებოდა და მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული ფორმების პრაქტიკული განხორციელება არ ხდებოდა, ხელისუფლება საზოგადოებისაგან დამოუკიდებლად მოქმედებდა.¹³

1997 წელს მიღებულ იქნა კანონი „ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ,“ რომელმაც აღიარა მოქალაქის უფლება, აერჩია და არჩეული ყოფილიყო ადგილობრივ თვითმმართველობაში, მიემართა ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებისათვის, თვითმმართველობის ამომრჩეველთა 1/5-ის მოთხოვნით

¹² მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბილისი 2010 სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. გვ.37

¹³ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. გვ 86. <http://www.ivote.ge/images/doc/adgilobrivi%20demokratiis%20ganvitarebis%20angarishi%201991-2014%20%20bolo.pdf>

მოეწვია საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა.¹⁴

უკვე მოგვიანებით, 2005 წელს, მიღებულ იქნა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომელმაც, 1997 წლის კანონისგან განსხვავებით, მოქალაქეთა მონაწილეობის მეტი ფორმები წარმოადგინა. კერძოდ, კანონი აღიარებდა საჯარო ინფორმაციის მიღების უფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსა და თანამდებობის პირებისგან. აგრეთვე, ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილებების პროექტების წინასწარ გაცნობას, გადაწყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნებისა და საჯარო განხილვის მოთხოვნას. თუმცა, იქვე კანონმდებელი აკეთებდა დათქმას, რომ 2006 წლის 1 სექტემბრამდე მიღებული იქნებოდა სპეციალური კანონი, რომელიც გაითვალისწინებდა საზოგადოების პირდაპირი მონაწილეობის ფორმებს, რაც კიდევ უფრო წინგადადგმული ნაბიჯი იქნებოდა მოქალაქეთა მონაწილეობის მიმართულებით. კანონმდებლის მიერ გაკეთებული დათქმის მიუხედავად, ასეთი კანონი არ მიღებულა.¹⁵

2009 წელს, დეკემბრის ბოლოს, კვლავ განხორციელდა ცვლილებები ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომელსაც დაემატა ცალკე X¹ თავი და იგი ეხებოდა სწორედ მოქალაქეთა მონაწილეობას თვითმმართველობის განხორციელებაში.¹⁶ აღნიშნულმა რეგულაციებმა შექმნა დამატებითი გარანტიები როგორც მოქალაქეთა ინფორმირების, ასევე, გადაწყვეტილების მიღებაში ჩართულობის კუთხით.

აღნიშნული ცვლილებები საქართველოში 2010 წელს, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან ამოქმედდა. ცვლილებების მიზანს, მოსახლეობის ინტერესებზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება წარმოადგენდა¹⁷. ამ კუთხით, შეიძლება ითქვას, რომ დაიწყო კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ეტაპი ადგილობრივი თვითმმართველობის

¹⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბილისი, 2015.

¹⁵ 2005 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტის გ) ქვეპუნქტი.

¹⁶ აღნიშნული ცვლილებები ამოქმედდა 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან.

¹⁷ ხალხის მანიფესტი - დემოკრატია არ გულისხმობს მხოლოდ არჩევას, არამედ არჩეულზე ზემოქმედებას, იზრუნოს ხალხის ინტერესების დასაცავად”. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება. 2011. გვ.6

განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის გარანტიების შექმნის თვალსაზრისით. კანონმა ახლებურად დაარეგულირა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები და სიახლე შეიტანა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, შესაბამისი თანამდებობის პირების კომპეტენციებში. მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისათვის ვალდებულებების განსაზღვრა, რომლის მიხედვითაც, მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფადადგილობრივხელისუფლებასდაევალა, მოქალაქეთა მიღების, საკრებულოს სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის, მიღებული გადაწყვეტილებების კონტროლის გამჭვირვალობისათვის სათანადო ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობების შექმნა.¹⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი სამსახურები და თანამდებობის პირები ვალდებული გახდნენ, ადგილობრივი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით, ან საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დადგენილი წესით, გამოექვეყნებინათ: ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტები; ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტების განხილვის პროცედურები და ვადები; საკრებულოს, აგრეთვე, საკრებულოს კომისიის სხდომების დღის წესრიგი, ჩატარების ადგილი და თარიღი; მიღებული ნორმატიული, აგრეთვე, სხვა ადმინისტრაციული აქტები, მათი გასაჩივრების ვადები და პროცედურები; გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლში მოქალაქეთა მონაწილეობის ვადები და პროცედურები; უზრუნველყოთ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით კოდიფიცირება და მათი ხელმისაწვდომობა.¹⁹ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება მიეცა, მოემზადებინა და შეეტანა საკრებულოს დადგენილების პროექტი, ან წარედგინა წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილებების ან დამატებების შეტანის შესახებ. პეტიციის წესით საკითხი შეტანილი უნდა ყოფილიყო წერილობით, საკრებულოს დადგენილების პროექტის სახით. საკრებულო ვალდებული გახდა, პეტიციის წესით შეტანილი პროექტი რეგისტრაციიდან ერთი თვის ვადაში განეხილა საკრებულოს სხდომაზე.²⁰

თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება მიენიჭა, არა მხოლოდ დასწრებოდა საკრებულოს სხდომებს, არამედ, საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დადგენილი წესით, მონაწილეობა მიეღო საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებში.

¹⁸ საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" - მუხლი 58¹, 2005წ. 16 დეკემბერი

¹⁹ საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" - მუხლი 58¹, 2005წ. 16 დეკემბერი

²⁰ საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" - მუხლი 58¹, 2005წ. 16 დეკემბერი. მუხლი 58²

დაესვაკითხვები, გამოეთქვა მოსაზრება, მოეთხოვა პასუხი, გამოეხატა აზრი საკითხის ირგვლივ.²¹ მას უფლება ჰქონდა, დასწრებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირისა და საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების მოსმენას. ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს და საკრებულოს წევრებს კი დაეკისრათ ვალდებულება, წელიწადში ერთხელ მაინც მოეწყით საჯარო შეხვედრა ამომრჩევლებთან და წარედგინათ მათ წინაშე გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში, ეპასუხათ ანგარიშის მოსმენისას ამომრჩეველთა მიერ დასმული შეკითხვებისათვის.²² თითქოს მოქალაქეებს მიეცათ მეტი შესაძლებლობა, აქტიურად ყოფილიყვნენ ჩართულნი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, თუმცა, ამ ცვლილებებმა, როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, ვერ უზრუნველყო მოქალაქეთა რეალური და ეფექტური ჩართულობა.

2012 წლის შემდგომ ადგილობრივ თვითმმართველობაში რეფორმის ახალი ტალღა დაიწყო. 2014 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა ახალი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მიიღო. კოდექსის ერთ-ერთი კარი, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობას მიემდგვა. ამ კாரით, კიდევ ერთხელ დაზუსტდა და განისაზღვრა მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები (პეტიცია, სხდომების საჯაროობა, მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების საჯარო ანგარიშები) და მუნიციპალიტეტის ორგანოების ვალდებულება ინფორმაციის (პროექტების, განხილვის პროცედურებისა ვადების, საკრებულოს, კომისიის სხდომებისა და დღის წესრიგის შესახებ და ა.შ.) პროაქტიული წესით გამოქვეყნების შესახებ²³. თუმცა, მიუხედავად ამისა, მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ახალი კოდექსით განსაზღვრული ფორმები არასაკმარისი იყო ადგილებზე მოქალაქეთა რეალური აქტიურობისა და ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. განსაკუთრებით სუსტი იყო მცირე დასახლებების – სოფლების/დაბების - მოსახლეობის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის შესაძლებლობები. სამართლებრივი ტექნიკის თვალსაზრისით, სრულყოფასა და დაზუსტებას საჭიროებდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოში პეტიციის წარდგენისათვის დადგენილი მოთხოვნები, აგრეთვე, მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობასთან დაკავშირებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის

²¹ საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" - მუხლი 58¹, 2005წ. 16 დეკემბერი, მუხლი 58³

²² საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" - მუხლი 58¹, 2005წ. 16 დეკემბერი, მუხლი 58⁴

²³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. ვებგვერდი, 19.02.2014. სარეგისტრაციო კოდი 010250000.04.01.016100

გარანტიების შემცველი დებულებები.²⁴ არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების განსაზღვრის საჭიროება, განსაკუთრებით, დასახლების ამომრჩეველთა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის ხელშეწყობისთვის. სწორედ ამ მიზნით, კანონმდებელმა, 2014 წლის 5 თებერვლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის გარდამავალი დებულებით, მუხლი 165-თ, განსაზღვრა საქართველოს მთავრობის ვალდებულება, 2015 წლის 1 იანვრამდე მოემზადებინა და საქართველოს პარლამენტისთვის წარედგინა კანონპროექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების შექმნის უზრუნველსაყოფად.²⁵

აღნიშნული ვალდებულების შესაბამისად, მხოლოდ 2015 წლის 22 ივლისს მოხერხდა ცვლილებებისა და დამატებების განხორციელება ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“. შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებად განისაზღვრა:

- დასახლების საერთო კრება;
- პეტიცია;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;
- მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

შესაბამისად, განისაზღვრა პირის უფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებითა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრულ ფარგლებში და დადგენილი წესით, შეუზღუდავად ისარგებლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად დაზუსტდა არსებული რეგულაციები და გაიზარდა სავალდებულოდ გამოსაქვეყნებელი

²⁴ მაგალითად, ახალი კოდექსის 85-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული გამოსაქვეყნებლად სავალდებულო ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობის დამატებით გარანტიებს არ ქმნიდა.

²⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.“ 165-ე მუხლის პირველი პუნქტის დ) ქვეპუნქტი.

ინფორმაციის ნუსხა. ცალკე მუხლად გამოიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიების შემცველი დებულებები. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილი გახდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაითვალისწინოს შესაბამისი პროგრამები.²⁶ უფრო მეტიც, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილი გახდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დადგენილი ფორმების გარდა, შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვროს მონაწილეობის სხვა ფორმები, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას.²⁷

ცვლილებების მიხედვით, ნოვაციას წარმოადგენს დასახლების საერთო კრებისა და სამოქალაქო მრჩეველთა ფორმების განსაზღვრა. ასევე, დაიხვეწა პეტიციის წარდგენის წესი და გაჩნდა პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის შესაძლებლობა.

დასახლების საერთო კრება

იგი წარმოადგენს ადგილობრივი მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმას²⁸ და უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი თემების (დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი სოციალურ/ეკონომიკური, განსახორციელებელი და განხორციელებული, მიმდინარე პროექტების, დასახლების ტერიტორიის დასუფთავების, საქველმოქმედო საქმიანობის, ინფრასტრუქტურის შეკეთებისა და მოწესრიგების, მუნიციპალიტეტის დასახლების საზღვრების დადგენისა და შეცვლის, ქონების მუნიციპალიტეტის საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხაში შეტანის საკითხების) განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას.

კრების უფლებამოსილებად განისაზღვრა: სოფლისთვის/დაბისთვის/ქალაქისთვის მნიშვნელოვან სოციალურ და ეკონომიკურ საკითხებზე მსჯელობა და შესაბამისი წინადადებების მომზადება მუნიციპალიტეტის ორგანოებში წარსადგენად; სოფელში/დაბაში/ქალაქში განსახორციელებელი პროექტების განხილვა მუნიციპალიტეტის

²⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85.3

²⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85.5

²⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85², პირველი პუნქტი.

ბიუჯეტში მათ ასახვამდე და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის საკუთარი შენიშვნებისა და წინადადებების წარდგენა; მუნიციპალიტეტში მიმდინარე/განხორციელებული პროექტების განხილვა და შესაბამისი შენიშვნებისა და წინადადებების მუნიციპალიტეტის ორგანოებში წარსადგენად შემუშავება; სოფლისთვის/დაბისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტაში ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართვის ორგანიზება (დასახლების ტერიტორიის დასუფთავების, საქველმოქმედო საქმიანობის, დასახლების ინფრასტრუქტურის შეკეთება-მოწესრიგებისა და სხვა სფეროებში, რომელიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას) და, საჭიროების შემთხვევაში, დახმარებისთვის მუნიციპალიტეტის ორგანოებისათვის მიმართვა; გადაწყვეტილების მიღება მუნიციპალიტეტის საკრებულოში პეტიციის წარდგენის შესახებ; დასახლების საზღვრების დადგენისა და შეცვლის საკითხის განხილვა და შესაბამისი წინადადებების შემუშავება; მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოების წარდგინებით დასახლების ტერიტორიაზე არსებული ქონების მუნიციპალიტეტის საპრივატიზაციო ნუსხაში შეტანის საკითხზე მსჯელობა და მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოსთვის საკუთარი შენიშვნების წარდგენა; გამგებლის მიერ ინიცირებული საკითხების განხილვა; უფლებამოსილების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის განცხადებებით მიმართვა; ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსითა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შესაბამისი დადგენილებით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.²⁹

მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან გახდნენ, განიხილონ საერთო კრების გადაწყვეტილება და განხილვის შედეგების შესახებ დასაბუთებული პასუხი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსითა და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ ვადებში აცნობონ საერთო კრების შესაბამის წევრებს ან საერთო კრების რჩეულს.³⁰ მუნიციპალიტეტის ორგანოებს ასევე დაეკისრათ ვალდებულება, უზრუნველყონ შესაბამის დასახლებაში განსახორციელებელი პროექტების მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ასახვამდე საერთო კრებისთვის განსახილველად წარდგენა, აგრეთვე, საერთო კრებისათვის დასახლების საზღვრების დადგენისა და შეცვლის საკითხების წარდგენა.³¹

კანონმდებელმა ორი განსხვავებული რეჟიმი დაადგინა, ერთი მხრივ, დასახლებისთვის, რომელშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 2000-ს და, მეორე მხრივ, დასახლებისთვის, რომელშიც ამომრჩეველთა

²⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85³

³⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85³, მუხლი 3.

³¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85³, პუნქტი 4.

რაოდენობა აღემატება 2000-ს. კანონის მიხედვით,³² ქალაქსა და დასახლებაში, რომლის ამომრჩევლის რაოდენობა აღემატება 2000-ს, საერთო კრების ჩატარება მუნიციპალიტეტის დისკრეციას წარმოადგენს და განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით.

კანონმდებელმა ცვლილებებითვე განსაზღვრა, რომ მათი ამოქმედებიდან 6 თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის საკრებულომ უნდა უზრუნველყოს დასახლების საერთო კრების ტიპური დებულების დამტკიცება იმ დასახლების საერთო კრებისთვის, რომელშიც რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს არ აღემატება.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

გამგებელთან/მერთან იქმნება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტების, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებების, აგრეთვე, სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახილველად. მის შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირები, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია, მის მიერ დამტკიცებულ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, აგრეთვე, სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებისა და ინფრასტრუქტურული/სოციალური პროექტები.

საბჭო უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ადგილობრივი საზოგადოების ჩართვისა და საკუთარი პოზიციის დაფიქსირების შესაძლებლობასაც, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს გამგებლის/მერის მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების უკეთ გათვალისწინებას.³³

შესაბამისად, ცვლილებების მიხედვით, ადგილობრივი მოსახლეობა, საინიციატივო ჯგუფები და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები აქტიურად არიან ჩართულნი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. ამ უფლებამოსილების

³² თვითმმართველობის კოდექსის 85² მუხლის მე-6 პუნქტი

³³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 86¹

განსახორციელებლად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან, შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები.

პეტიცია

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველს საშუალება მიეცა, საკრებულოს განსახილველად წარუდგინოს არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების პროექტი, რომლისმომზადებაცსპეციალურცოდნასადაგამოცდილებასმოითხოვს, არამედ მისაღები ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძირითადი პრინციპების ან მისი შინაარსის შესახებ კონკრეტული წინადადებები, რაც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველს მნიშვნელოვნად უმარტივებს პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობას.

განისაზღვრა პეტიციის წერილობით წარდგენისა და მისი განხილვის წესი. საკრებულოს, ასევე, მიეცა უფლებამოსილება დადგენილებით განსაზღვროს პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის საკითხი.³⁴

პეტიციის წარდგენის უფლება მიენიჭათ:

- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს;
- საერთო კრებას;
- ასევე, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილი გახდა, პეტიციის წარდგენის უფლება მიანიჭოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა უფრო მცირე რაოდენობას.³⁵

განისაზღვრა საკითხების ჩამონათვალი, რომელთა წარდგენა პეტიციის სახით არის შესაძლებელი. ესენია:

- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი;
- მოსამზადებელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები;
- მუნიციპალიტეტისა ან/და დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის,

³⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 86.

³⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 86.1.

განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.³⁶

ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, დღემდე ვერ ხერხდება მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების დამკვიდრება, რაც სისტემატიურ და უწყვეტ ხასიათს მიიღებდა, ასევე – პრაქტიკაში მათი ეფექტური იმპლემენტაცია. ჯერჯერობით მოქალაქეები დიდი ენთუზიაზმით არ ერთვებიან ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და არ სარგებლობენ იმ უფლებამოსილებით, რომელიც მათ კანონით გააჩნიათ.

3. მოქალაქეთა მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში

საბიუჯეტო პროცესი უპირველესი მექანიზმია იმისა, თუ როგორ უნდა დახარჯოს ადგილობრივმა თვითმმართველობამ მოქალაქეთა ფული იმ გადაწყვეტილებების განსახორციელებლად, რომლებიც აუცილებელია მოქალაქეთა ცხოვრებისთვის.³⁷ გამჭვირვალობის პრინციპის³⁸ 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.

საბიუჯეტო პროცესი ორწლიან ციკლს მოიცავს, რომელიც იწყება საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე (1 მარტს) ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით და გრძელდება საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის 1 მაისამდე, როდესაც ხდება ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცება.³⁹

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო კალენდარი 1 მარტიდან პრიორიტეტის დოკუმენტზე მუშაობით იწყება. პრიორიტეტების დოკუმენტის⁴⁰ მომზადების მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ყოველი წლის 1

³⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუხლი 86.4.

³⁷ მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბილისი 2010. გვ. 6.

³⁸ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 4.

³⁹ მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბილისი 2010. გვ. 49.

⁴⁰ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტი არის ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალო ვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტს ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო შესაბამისი სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით.

მარტიდან გამოსცემს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელშიც განსაზღვრულია პრიორიტეტების შესადგენად საჭირო ინფორმაციის ნუსხა და წარდგენის ვადები.⁴¹

საბიუჯეტო კალენდარი

| # | ვადები | პასუხისმგებელი სამსახური | პროცესი |
|--|--|---|--|
| ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა და დამტკიცება | მიმდინარე წლის 15 ივლისამდე | საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო | ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მიმდინარე წლის 15 ივლისამდე აცნობებს დასავგემი საბიუჯეტო წლის ძირითად საბიუჯეტო პარამეტრებს. |
| | არაუგვიანეს 5 ოქტომბრისა | საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო | ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აცნობებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით შესაბამისი ბიუჯეტისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარებისა და გადასახადებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს. |
| | არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებელი/მერი | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტს, თანდართულ მასალებთან ერთად, წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს. |
| | თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოში წარდგენიდან 5 დღის ვადაში | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო | ბიუჯეტის პროექტი უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისათვის. |
| | არაუგვიანეს 25 ნოემბრისა | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო | შენიშვნების არსებობის შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო ბიუჯეტის პროექტს შენიშვნებით უბრუნებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებელს/მერს. |
| | არაუგვიანეს 10 დეკემბრისა | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებელი/მერი | ბიუჯეტის პროექტისა და პრიორიტეტების დოკუმენტის იმავე ან შესწორებულ ვარიანტებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებელი/მერი წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს. |

⁴¹ საბიუჯეტო კოდექსი. მუხლი 76.1, 2 და 3.

| | | |
|---|---|--|
| არაუგვიანეს 31 დეკემბრისა | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო | ამტკიცებს ბიუჯეტს. |
| ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვის განმავლობაში | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო | თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითმა ორგანომ – საკრებულომ არ დაამტკიცა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებლის/მერის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტის შესწორებული ვარიანტი ან გამგებლის/მერის მიერ საკრებულოს შენიშვნების გაუზიარებლობის შემთხვევაში – ბიუჯეტის პირვანდელი რედაქცია, საკრებულო უფლებამოსილია, სიითი შემადგენლობის 3/5-ით დაამტკიცოს საკრებულოს ფრაქციის ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ საკრებულოს მიერ გამგებლისათვის/მერისათვის გაგზავნილი შენიშვნები ან მათი ნაწილი. |
| ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვის შემდეგ | საქართველოს მთავრობა | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს და გამგებელს/მერს ვადაძლე უწყვეტს უფლებამოსილებას და შემოიღებს პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას. ასეთ შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირის/ორგანოს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. |

| | | | |
|--|--|---|--|
| ადგილობრივი თვით-მმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულება. ბიუჯეტის აღრიცხვა და ანგარიშგება | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა | შესაბამისი საფინანსო ორგანო | ამზადებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კვარტალურ ან და ყოველთვიურ განწერას საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. |
| | ყოველი თვის დასრულებიდან 10 დღის ვადაში | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანო | ამზადებს ანგარიშს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდებების, ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ჩვენებით. |
| | ყოველი კვარტალის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში | ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო | შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით, რომელიც მოიცავს შემოსულობების, გადასახდებების (მათ შორის, სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების), ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან. |
| | საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 2 თვისა | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანო | ამზადებს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს. |
| | არა უგვიანეს 1 მაისისა | ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო | საჯაროდ იხილავს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და იღებს გადაწყვეტილებას წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ. |

საბიუჯეტო პროცესი, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებიდან მის შესრულებამდე, რამდენიმე ეტაპს მოიცავს⁴² და ყოველ ეტაპზე მოქალაქეებს ჩართვისა და მონიტორინგის განხორციელების შესაძლებლობა აქვთ.

⁴² საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 5.

მოქალაქეთა ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესში

| საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები | ჩართულობა |
|----------------------------|---|
| შედგენა | ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის მოქალაქეთა საჭიროებების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება |
| განხილვა და დამტკიცება | ბიუჯეტის განხილვაში მონაწილეობის მიღება და რეკომენდაციების მიწოდება |
| აღსრულება | მონიტორინგის განხორციელება |
| კონტროლი და ანგარიშგება | მონიტორინგის განხორციელება და აღსრულების შეფასება |

შესაბამისად, მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა, ჩაერთონ და საკუთარი მოსაზრებები მიაწოდონ ადგილობრივ ხელისუფლებას. ბიუჯეტის პროექტის შედგენის, განხილვისა და დამტკიცებისას, მოქალაქეებს უფლება აქვთ, დაესწონ საკრებულოს სხდომებს და მიაწოდონ საკრებულოს საკუთარი წინადადებები და შენიშვნები. აღსრულების ეტაპზე - მოქალაქეებს შეუძლიათ, განახორციელონ მონიტორინგი, თუ რამდენად წესებისა და პროცედურების დაცვით ხდება დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯვა და ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება, ასევე, რამდენად მიზანმიმართულად და ეფექტიანად იხარჯება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ საბიუჯეტო რესურსები. ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის ეტაპზე - მოქალაქეებს უფლება აქვთ, განახორციელონ მონიტორინგი და შეაფასონ შესრულება, მიაწოდონ ადგილობრივ ხელისუფლებას შენიშვნები შესრულების ანგარიშებთან დაკავშირებით. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში და აუდიტორული დასკვნა არის საჯარო ინფორმაცია და ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის.⁴³

2014-2015 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებიდან რამდენიმე პოზიტიური ინიციატივაა და მათ შორის ერთ-ერთი სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მიზნით მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში შესაბამისი პროგრამების გათვალისწინების შესაძლებლობას შეეხება.⁴⁴

თუმცა, კვლავ პრობლემად რჩება პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენაში მოსახლეობის ჩართულობა და ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვის ვადები. მოქმედი კანონმდებლობით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვისათვის გამოყოფილი დრო საკმაოდ შემცირებულია, რაც უარყოფითად

⁴³ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 88.

⁴⁴ <https://gyla.ge/post/saias-mosazrebebi-saqartvelos-organul-kanonshi-adgilobrivi-tvitmmartvelobis-kodeqsshi-da-tanmdev-sakanonmdeblo-aqtebshi-shesatan-cvllilebetan-dak-avshirebit-28>

ასახეობა ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით ადგილობრივი საზოგადოების ინფორმირებასა და ჩართულობაზე. განსხვავებით „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ 2006 წლის საქართველოს კანონისა, რომელიც ითვალისწინებდა ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნებას საჯარო განხილვის მიზნით, საკრებულოს სხდომაზე განხილვის დაწყებამდე 1 თვით ადრე მაინც,⁴⁵ 2009 წელს მიღებული ახალი კანონით „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მნიშვნელოვნად შემცირდა ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნების ვადა. კერძოდ, 1 თვის ნაცვლად, ბიუჯეტის პროექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოში წარდგენიდან 5 დღის ვადაში უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისათვის. შესაბამისად, მოქალაქეების ჩართულობისთვის საკმარისი არ არის, თუკი, მაგალითად, 15 ნოემბერს საკრებულოში წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტი 20 ნოემბერს გამოქვეყნდება საჯარო განხილვისთვის, მით უფრო, იმის გათვალისწინებით, რომ საკრებულოს 25 ნოემბრამდე აქვს ვადა გამგებლისთვის/მერისთვის შენიშვნების მისაწოდებლად.⁴⁶ ასევე, საბიუჯეტო კოდექსით არ არის გათვალისწინებული პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენაში მოსახლეობის მონაწილეობა. დაბრკოლებად გამოიყურება ისიც, რომ პრიორიტეტების დოკუმენტის მიწოდება საკრებულოსთვის ხდება ბიუჯეტის პროექტთან ერთად. დამტკიცებული ბიუჯეტები წარმოდგენილია მწირი დოკუმენტაციის სახით და, ძირითადად, მზადდება ფინანსთა სამინისტროში წარსადგენად. აღნიშნული დოკუმენტებით, რთულია, მოქალაქე გაერკვეს ბიუჯეტით გამოყოფილი სახსრების მიმართულებებსა და პრიორიტეტებში. პრობლემას წარმოადგენს ისიც, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები ნაკლებად რთავენ მოსახლეობას საბიუჯეტო პროცესებში.⁴⁷

4. გენდერული ასპექტები

გენდერული ბიუჯეტი არის ფინანსური მექანიზმი თანასწორობის პოლიტიკის განსახორციელებლად. აღსანიშნავია, რომ ის არ წარმოადგენს განსხვავებულ ბიუჯეტებს ქალისა და მამაკაცისათვის. გენდერული ბიუჯეტი არ გულისხმობს ბიუჯეტის გაყოფას: 50% - ქალებს და 50% - კაცებს. ის ითვალისწინებს საბიუჯეტო პროცესში გენდერულ ასპექტებს. გენდერული ბიუჯეტის ანალიზი მოიცავს ბიუჯეტების შეფასებას

⁴⁵ 2006 წლის კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის მე-13 მუხლის მე-12 პუნქტი.

⁴⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 91.7.

⁴⁷ მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. სამოქალაქო კულტურის ცენტრი. თბილისი 2010. გვ. 81.

გენდერული თვალსაზრისით, ასევე, ყველა დონეზე ბიუჯეტის ფორმირებისას, შემოსავლებისა და ხარჯების რესტრუქტურისაციის პროცესებში გენდერული ასპექტების გათვალისწინებას. ამ ყოველივეს მიზანი კი გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფაა. ბიუჯეტის ფორმირება გენდერული ასპექტის გათვალისწინებით (გენდერზე ორიენტირებული ბიუჯეტი) არის შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ფორმირების თანამედროვე მეთოდი. მაგალითად, ხარჯებიდან (რამდენის დახარჯვა შემიძლია?) შედეგზე (რისი მიღწევა მსურს?) გადასვლის ეს ახალი კონცეფცია 1990 წლიდან თანდათანობით ხორციელდებოდა ბევრ ქვეყანაში.

ბიუჯეტის გენდერული პრინციპები და შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ფორმირება ფასდება ინდიკატორების მიხედვით. ესენია: რესურსების ეკონომიის ინდიკატორი, პროდუქტის/სერვისის ეფექტიანობის ინდიკატორი, ქმედითობის ინდიკატორი და მამაკაცებისა და ქალების თანასწორობის ინდიკატორი.

გენდერული ბიუჯეტირება ყოველთვის არ ახორციელებს უბრალოდ ქალებისთვის გამოყოფილი თანხების გაზრდას - ის ასევე გულისხმობს პრიორიტეტების მინიჭებასაც. გენდერული ბიუჯეტირება მოიცავს სხვადასხვა პოლიტიკის ანალიზს გენდერული თვალსაზრისით. სპეციალური ყურადღება ეთმობა იმას, თუ როგორ ახდენს გავლენას სახელმწიფო ბიუჯეტი ყველაზე არასახარბიელო მდგომარეობაში მყოფ ქალთა ჯგუფებზე. გენდერული ბიუჯეტი წარმოადგენს პოლიტიკის ეფექტიანად განხორციელების საშუალებას, როდესაც შესაძლებელია იმის შემოწმება, შეესაბამება თუ არა რესურსების განაწილება პოლიტიკით აღებულ ვალდებულებებს და მიღწეული იყო თუ არა სასურველი შედეგი (შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტის რეფორმა).

2012 წლის 1 იანვრიდან საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი ითვალისწინებს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენას. პროგრამული ბიუჯეტი მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ, ასევე, ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისათვის საჭირო მეთოდოლოგიას, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმებით, ამტკიცებს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. აღნიშნული დანაწესის თანახმად, პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებები გამოიყოფა პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვეპროგრამების მიხედვით.

2014 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმა 2014-2016 წლებისათვის“, რომელიც მომზადდა საქართველოს მთავრობის მიერ გენდერული თანასწორობის საბჭოს აქტიური მონაწილეობით. გეგმის მიხედვით, ერთ-ერთ პრიორიტეტულ სფეროს ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე

გენდერული თანასწორობის გაძლიერება წარმოადგენს და მისი მიზანია გენდერული ასპექტების გათვალისწინება ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკაში, მათ შორის, საბიუჯეტო პროცესში.

სწორედ ამ მიზნებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განისაზღვრა, რომ, ერთი მხრივ, საერთო კრების საქმიანობაში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა⁴⁸ და, მეორე მხრივ, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო უფლებამოსილი არ არის, თუ დარღვეულია ამ პუნქტის მოთხოვნა.⁴⁹

აღსანიშნავია ისიც, რომ ადგილობრივ დონეზე გარკვეულ მუნიციპალიტეტებში ფუნქციონირებს გენდერული თანასწორობის საბჭოები და განსაზღვრულია გენდერის საკითხებში მრჩეველის თანამდებობა, რომლის ფუნქციებში შედის სწორედ გენდერული საკითხების მენისტრირიმიწი და ქალების მონაწილეობის ხელშეწყობა გადაწყვეტილების მიღებისა და დაგეგმარების პროცესებში.

5. საქართველოს პრაქტიკის ანალიზი და არსებული გამოწვევები

მართვის პროცესებში საზოგადოების ჩართულობა მართვის დეცენტრალიზაციის ხარისხის პირდაპირპროპორციულია. სწორედ მართვის ცენტრალიზებული სისტემა გამოიწვევს მოქალაქის ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და, მიუხედავად სამართლებრივი გარანტიებისა, ის ფორმალურ ხასიათს იძენს.⁵⁰

მთელი რიგი ცვლილებების მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები წლების მანძილზე არაერთი პრობლემის წინაშე იდგნენ. არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფდა საზოგადოებრივი მომსახურების ადეკვატურ და ეფექტურ მიწოდებას და მოქალაქეთა ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

იმ პერიოდში განხორციელებული კვლევები ცხადყოფს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი დაბალი იყო. მოქალაქეთა აბსოლუტური უმრავლესობა 96,3% (2008 წელი) აცხადებდა, რომ არასოდეს მიუღია მონაწილეობა თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ორგანიზებულ შეკრებებში, ხოლო 80%-ზე მეტს არ სჯეროდა, რომ

⁴⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კოდექსი, მუხლი 85²

⁴⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კოდექსი, მუხლი 86¹

⁵⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. 2015. გვ 85

თვითმმართველობებთან ურთიერთობა რაიმე სასიკეთოს მოიტანდა.⁵¹ აღნიშნულ განწყობებს აძლიერებდა ცენტრალური ხელისუფლების ქმედებები.⁵²

პრაქტიკის ანალიზმა გამოკვეთა, რომ თვითმმართველობის შეზღუდული უფლებამოსილება და შესაძლებლობა, გადაეწყვიტა მოსახლეობისათვის აქტუალური საკითხები, გავლენას ახდენდა მოქალაქეებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობაზე. აღმოჩნდა, რომ მწირი ფინანსური რესურსებისა და კომპეტენციის არარსებობის პირობებში, მთელი რიგი მიმართულებებით, თვითმმართველობა უუნარო იყო, გავლენა მოეხდინა მოქალაქეთა ცხოვრების გაუმჯობესების ხარისხზე. ინფორმირების დაბალი დონე და თვითმმართველობის შეზღუდული შესაძლებლობები წლების მანძილზე ხელს უშლიდა მოქალაქეებს, აქტიურად ჩართულიყვნენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.⁵³

თუმცა, გამონაკლის შემთხვევებში, იყო კარგი პრაქტიკის მაგალითებიც მოქალაქეთა ჩართულობისა და გადაწყვეტილების მიღების (მათ შორის, საბიუჯეტო) პროცესში ჩართულობის თვალსაზრისით, რაც სწორედ ადგილობრივი მოსახლეობის გააქტიურებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაახლოებას/თანამშრომლობას ისახავდა მიზნად.⁵⁴

⁵¹ ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიში, ფონდი „ღია საზოგადოება -საქართველო“, 2008.

⁵² ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. 2015. გვ. 40.

⁵³ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. 2015. გვ.89 <http://www.ivote.ge/images/doc/adgilibrivis%20demokratiis%20ganvitarebis%20angarishi%201991-2014%20%20bolo.pdf>

⁵⁴ ევროკავშირის (EU) ფინანსური მხარდაჭერით საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და ისფედის მიერ განხორციელებული პროექტი „ხალხის მანიფესტი _ ნამდვილი დემოკრატია არნიშნავს მხოლოდ არჩევის უფლებას, არამედ არჩეულის იძულებას, იზრუნოს ხალხის ინტერესებზე, მიზნად ისახავდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მონიტორინგისა და კონტროლის კუთხით, მოქალაქეთა და ადგილობრივი სათემო ორგანიზაციების უნარ-ჩვევების გაზრდას, ადგილობრივი პრობლემების მოგვარების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გამჭვირვალობისა და პასუხისმგებლობის გაძლიერებას და ადგილობრივ დონეზე არსებული პრობლემებისა და გამოწვევების აღმოფხვრის პროცესში პოლიტიკური პარტიების/სუბიექტების პასუხისმგებლობის გაზრდის ხელშეწყობას. პროექტი წარმატებული იყო, ვინაიდან განხორციელებული კამპანიის შედეგად მოგვარდა ადგილობრივი მოსახლეობისათვის პრობლემატური 43 საკითხი, ხოლო 65 საკითხთან დაკავშირებით დაპირება სამომავლოდ მათი გადაჭრის თაობაზე. თუმცა, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, პროექტის ფარგლებში განხორციელებულმა აქტივობებმა თავისი ფუნქცია შეასრულა და საქართველოს ყველა რეგიონში საზოგადოების გარკვეული ნაწილი საკუთარი პრობლემების დამოუკიდებლად გადაჭრის უნარებით აღჭურვა, ხოლო რეგიონული თვითმმართველობის წარმომადგენლებს საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით მოქმედებისკენ უბიძგა.

მსგავსი პროექტების გარდა, საკანონმდებლო დონეზე შეიქმნა ცალკეული მექანიზმები მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მათი უბნისა თუ სოფლის საჭიროებების თაობაზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რათა მათ, საკუთარი აქტიურობითა და სამოქალაქო ჩართულობით, გავლენა მოეხდინათ ფინანსური რესურსების განკარგვაზე. ასეთ მექანიზმებად შეგვიძლია განვიხილოთ როგორც სოფლის დახმარების პროგრამები,⁵⁵ ასევე ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების გარკვეული აქტივობები.

მართალია, მოქალაქეთა ჩართულობის გარკვეული ფორმები (სოფლის დახმარების პროგრამა, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა) მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენდა მოქალაქეთა ჩართულობისა და საბიუჯეტო პროცესების მოქალაქეთა ინტერესების შესაბამისად დაგეგმვისა და შესრულების კუთხით, თუმცა, აღნიშნული მექანიზმები არ იყო სრულფასოვანი ინსტრუმენტი რეალური თვითმმართველობის განსახორციელებლად.

სწორედ ამ გამოწვევის საპასუხოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ახალი ტალღის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაეთმო ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ახალი მექანიზმების დანერგვასა და მათი რეალური მონაწილეობის შესაძლებლობის შექმნას. აღნიშნული კი, თვითმმართველობის კოდექსში მოქალაქეთა ჩართულობის დამატებითი მექანიზმების დახვეწით განხორციელდა.⁵⁶ თუმცა, ამ პერიოდამდე არ მომხდარა მათი ეფექტური იმპლემენტაცია.

ამ მხრივ, საინტერესოა მოქალაქეთა გამოკითხვის შედეგები, რომელიც წარმოგვიდგენს ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების მიმართ მოქალაქეთა განწყობების კვლევას⁵⁷ - იყენებენ თუ არა ისინი კანონმდებლობით მიცემულ უფლებამოსილებას და რამდენად ეფექტურად; მიუმართავთ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებისთვის და რა საკითხებთან დაკავშირებით; აქვთ თუ არა ინფორმაცია ჩართულობის მექანიზმებთან დაკავშირებით; მიუღიათ თუ არა მონაწილეობა თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და რა ფორმებით.

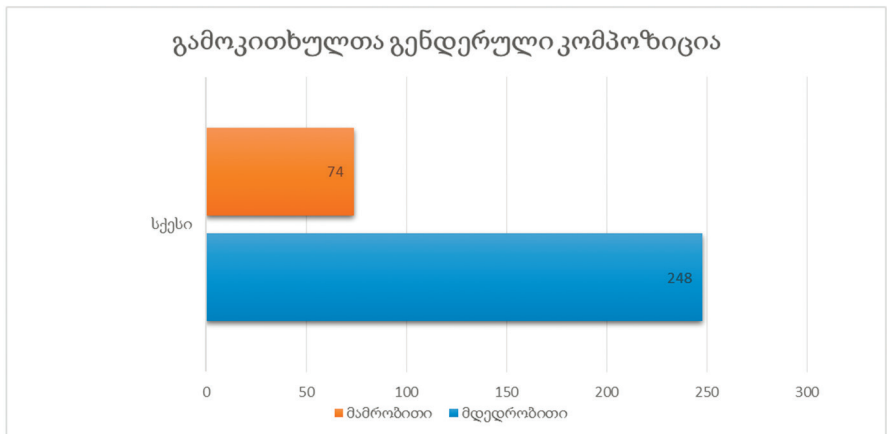
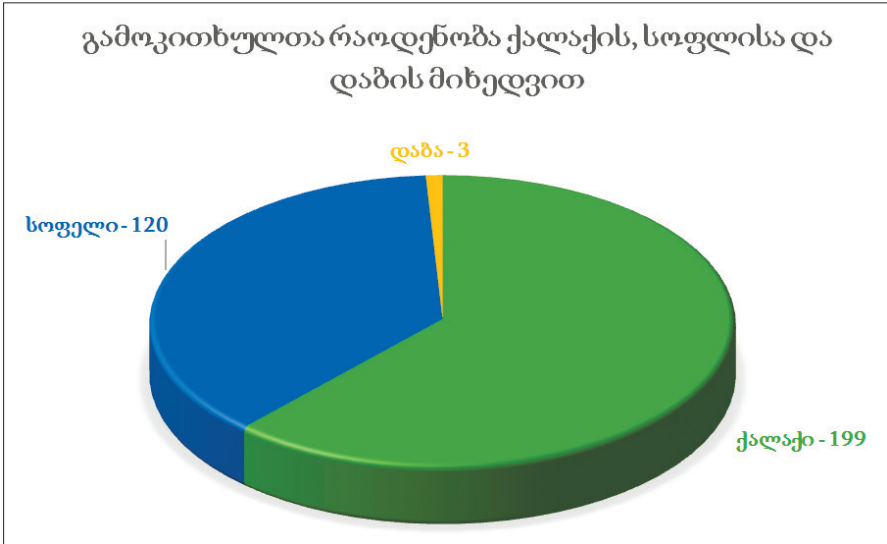
⁵⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. 2015. გვ.89. <http://www.ivote.ge/images/doc/adgilobrivivi%20demokratiis%20ganvitarebis%20angarishi%201991-2014%20%20bolo.pdf>

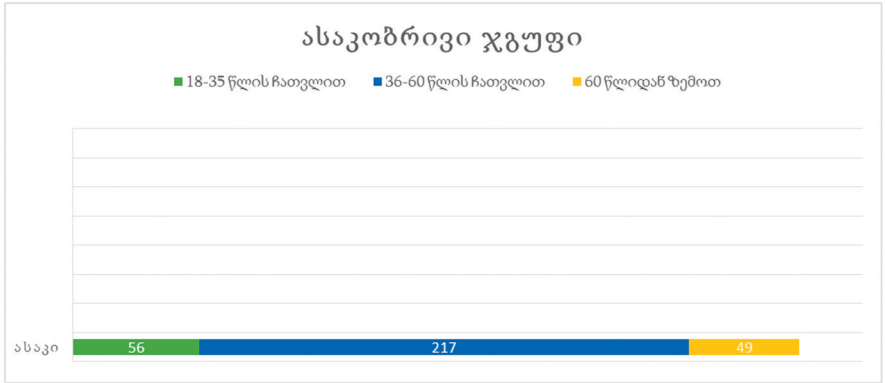
⁵⁶ თვითმმართველობის კოდექსი. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, თავი XI.

⁵⁷ კვლევა განხორციელდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ 2016 წლის მაისში და გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღეს საიას ოფისების (თბილისისა და 8 რეგიონული) იურიდიული დახმარების ცენტრის ბენეფიციარებმა. კვლევა ანონიმური კითხვარების საშუალებით განხორციელდა და მასში მონაწილეობა 322 რესონდენტმა მიიღო.

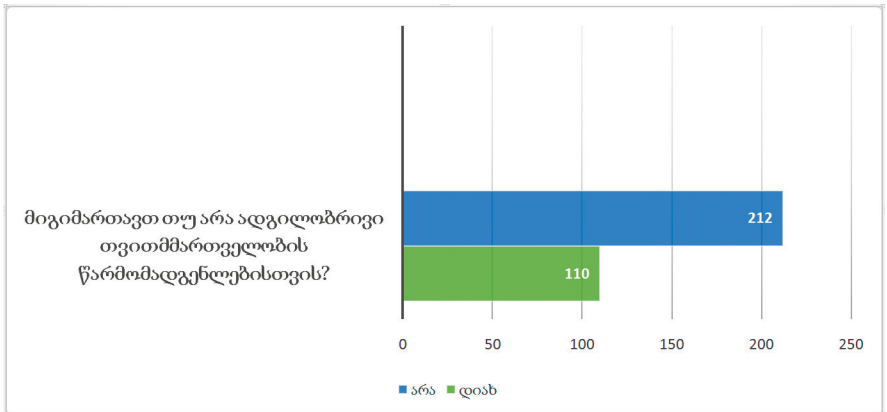
კვლევის შედეგები

კვლევაში მონაწილეობა მიიღო 322-მა რესპონდენტმა, რომელთა შორის 199 იყო ქალაქის, 120 - სოფლის და 3 - დაბის მაცხოვრებელი. ორგანიზაციისთვის ასევე საინტერესო იყო მონაწილეთა გენდერული და ასაკობრივი კომპოზიცია.

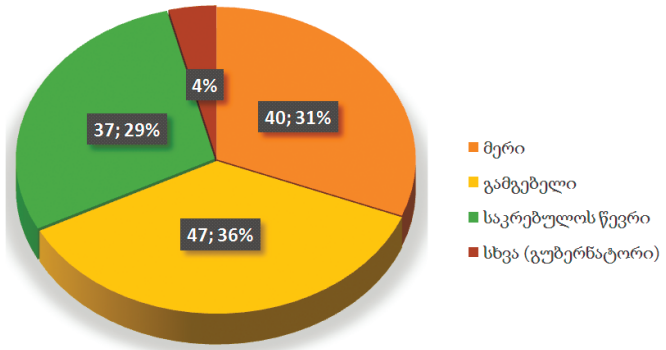




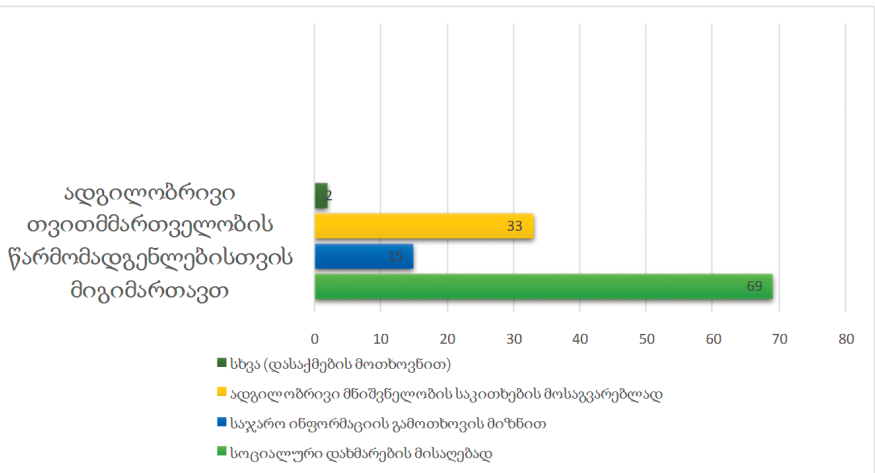
კითხვაზე, მიუმართავთ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებისთვის და კონკრეტულად ვისთვის, მხოლოდ 110-მა გამოკითხულმა გასცა დადებითი პასუხი. ხშირ შემთხვევაში, აღნიშნავენ, რომ მიუმართავთ მუნიციპალიტეტის გამგებლისთვის.



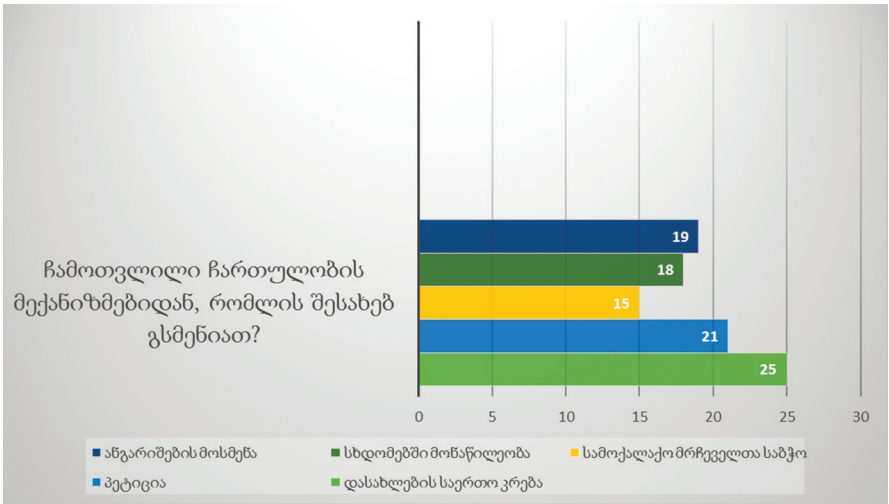
თვითმმართველობის რომელი წარმომადგენლისთვის მიგიმართავთ



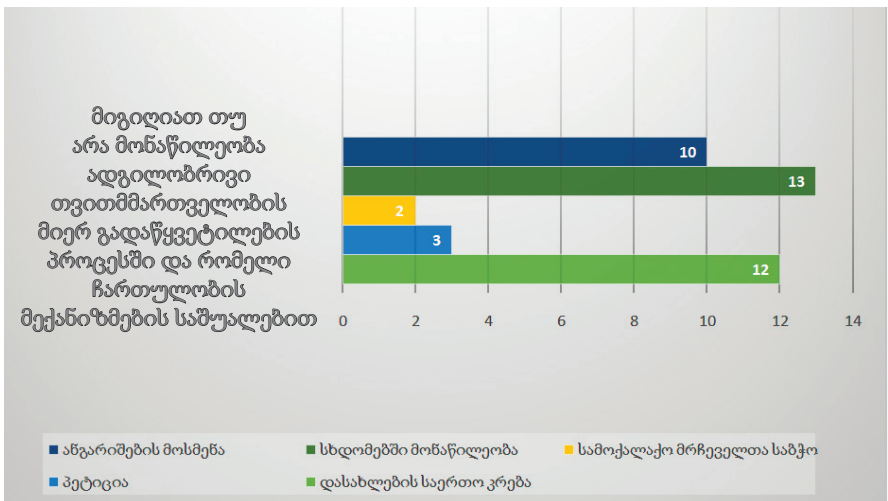
რაც შეეხება კითხვას, თუ რა საკითხებთან დაკავშირებით მიუმართავთ თვითმმართველობის წარმომადგენლებისთვის, რესპონდენტთა უმრავლესობა სოციალური დახმარების მიღების საკითხს ასახელებს.



კითხვაზე, სმენიათ თუ არა მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების თაობაზე და რომელია ეს მექანიზმები, მხოლოდ 98-მა რესპონდენტმა გასცა პასუხი და, ხშირ შემთხვევაში, ეს მექანიზმი დასახლების საერთო კრებაა.



რაც შეეხება კითხვას, მიუღიათ თუ არა მონაწილეობა თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და ჩართულობის რა მექანიზმების საშუალებით, მხოლოდ 40-მა რესპონდენტმა უპასუხა და ასეთ მექანიზმად საკრებულოს სხდომები დაასახელა.



მართალია, ერთი მხრივ, თვითმმართველობის ორგანოები ბევრად საჯარო და ღია გახდა, ასევე, კანონმდებლობამ განსაზღვრა თვითმმართველობის ორგანოების ვალდებულება მოქალაქეთა ჩართულობის უფლების

განხორციელების თვალსაზრისით, თუმცა, მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ უფრო ეფექტური ჩართულობისთვის, თვითმმართველობების მიერ დაიგეგმოს სპეციალური კამპანიები, რათა მოქალაქეებმა, ადგილობრივმა არასამთავრობო და სათემო ორგანიზაციებმა შეიძინონ ის უნარ-ჩვევები, რომლებიც შემდგომ მათ საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტურად განხორციელებასა და თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში აქტიურ მონაწილეობაში დაეხმარება.

6. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში - პოლონეთის კანონმდებლობის მიმოხილვა

მოკლედ მიმოვიხილოთ პოლონეთის მოქალაქეების მონაწილეობის საკანონმდებლო ჩარჩო. შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ პოლონეთის კანონმდებლობა მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსულტაციებს მოქალაქეებთან იმ საკითხებზე, რამაც, შესაძლოა, მათზე გავლენა მოახდინოს. აღნიშნულ პროცესში მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა, გამოხატონ თავიანთი აზრი, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობა ვალდებულია, გაითვალისწინოს იგი. ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლონურ კანონმდებლობაში კი ის არის, რომ მოქალაქეები არა მხოლოდ სთავაზობენ ადგილობრივ თვითმმართველობას საკუთარ მოსაზრებებს ბიუჯეტის პრიორიტეტებთან დაკავშირებით, არამედ აღიქმებიან პარტნიორებად და განმახორციელებლებად. ამ პროცესში თვითმმართველობა განიხილება, როგორც საორგანიზაციო მხარდამჭერი.⁵⁸

პოლონეთში მოქმედი ჩართულობის საკანონმდებლო მექანიზმებიდან, პირველ რიგში, უნდა გამოვყოთ პოლონეთის კონსტიტუცია.

- **პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის პრეამბულის** თანახმად, ქვეყნის კანონმდებლობა უნდა ვითარდებოდეს: „ხელისუფლებასა და მოქალაქეებს შორის თანამშრომლობის, სოციალური დიალოგის, სუბსიდიარობის⁵⁹ პრინციპის, მოქალაქეებისა და მათი თემების გაძლიერების საფუძველზე.“

უფრო კონკრეტული რეგულაციები გვხვდება პოლონეთის უფრო ფართო

⁵⁸ Monika Sidor: The Process of Enhancing Citizen's Participation in Local Government in Poland - http://www.su.lt/bylos/moksls_leidiniai/soc_tyrimai/2012_28/sidor.pdf

⁵⁹ სუბსიდიარობის პრინციპი გულისხმობს, რომ ხელისუფლება განხორციელებული უნდა იყოს მმართველობის იმ დონეზე, რომელზეც ყველაზე უფრო ახლოს არის მოქალაქეებთან (ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის - ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიისთვის თანამშრომლობის დირექტორატი, ევროპის საბჭო, 2003 - [http://politicscience.info/pictures/adg-demokr-2014%20\(1\).pdf](http://politicscience.info/pictures/adg-demokr-2014%20(1).pdf)).

კანონმდებლობაში (ე.წ. „აქტი“ - კანონის ძალის მქონე სახელმწიფო რეგულაცია პოლონეთში).

- **1990 წლის 8 მარტის აქტი (კანონი) მუნიციპალური თვითმმართველობის შესახებ**, ადგილობრივ თვითმმართველობას უწყებს ვალდებულებას, გამართოს კონსულტაციები მოქალაქეებთან ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზე. კანონის თანახმად, თემის პრიორიტეტებზე კონსულტაციები უნდა ჩატარდეს მის წევრებთან მის ტერიტორიაზე.
- **გმინის თვითმმართველობის აქტი/კანონში**, 2011 წლის ცვლილებებით, გაფართოვდა მოქალაქეების შესაძლებლობები რეფერენდუმის თვალსაზრისით; ცვლილებების შედეგად, ადგილობრივი მოსახლეობის მინიმუმ 15 წარმომადგენელს მიეცა უფლება, წარადგინონ საკითხი მუნიციპალიტეტის შექმნის, გაერთიანების ან დაყოფის თაობაზე (რაც აქტუალურია საქართველოს შემთხვევაში, რადგანაც მუნიციპალიტეტების მცირე ბიუჯეტი არ იძლევა ფართო შესაძლებლობებს და ბიუჯეტების გაერთიანება, შესაძლოა, რიგ შემთხვევებში, განხილული იყოს, როგორც ერთ-ერთი გამოსავალი).
- **2003 წლის 27 მარტის აქტი (კანონი) სივრცითი დაგეგმარების შესახებ და 2008 წლის 3 ოქტომბრის აქტი (კანონი) გარემოსა და გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე წვდომაზე** მოიცავს მოქალაქეებთან კონსულტაციის ვალდებულებას. ამ აქტების თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს ვალდებულება, უზრუნველყოს მოქალაქეების ჩართულობა დაგეგმარების ეტაპზე, როდესაც განიხილება ურბანული განვითარების, საინვესტიციო და სხვა ისეთი საკითხები, რომლებმაც, შესაძლოა, გარემოზე უარყოფითი გავლენა მოახდინონ.
- **სოფლის ფონდების შესახებ 2009 წლის 20 თებერვლის აქტით (კანონით)** ასევე გათვალისწინებულია პირდაპირი დემოკრატიის მექანიზმები, როგორცაა ე.წ. **მონაწილეობითი ბიუჯეტირება**. აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს, რომ საჯარო კონსულტაციებისაგან განსხვავებით, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შედეგად ბიუჯეტის პრიორიტეტებთან დაკავშირებით მოქალაქეების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები არის ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის სავალდებულოდ შესასრულებელი. მსგავს მექანიზმს პოლონეთში უწოდებენ „სოფლის ფონდს“, რომლის მიხედვითაც, ადგილობრივი თემის სხვადასხვა ადმინისტრაციული ერთეული თავად წყვეტს, თუ როგორ გახარჯოს მისთვის განკუთვნილი ბიუჯეტის წილი. აღნიშნული მექანიზმი დღემდე გამოყენებულია პოლონეთის

ქალაქ სოპოტში, რომლის მაგალითსაც მოგვიანებით განვიხილავთ.

- **2003 წლის 24 აპრილის აქტი (კანონი) საზოგადოებრივ სარგებელზე მიმართული ღონისძიებებისა და მოხალისეობრივი სამუშაოს შესახებ** მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა: სამოქალაქო საზოგადოებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის ინფორმაციის ურთიერთგაცვლა სამომავლო საქმიანობის ჰარმონიზაციის მიზნით; არასამთავრობო ორგანიზაციებთან კონსულტაციის ვალდებულება იმ საკითხებზე, რაზეც აღნიშნული ორგანიზაციები მუშაობენ; საერთო საკონსულტაციო და საინიციატივო ჯგუფების შექმნა და ა.შ. მეტიც, ამ კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობები ქმნიან არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის ერთწლიან სამოქმედო გეგმებს.
- ამავე კანონში 2010 წლის იანვარს შეტანილი ცვლილებებით, პოლონეთმა შემოიღო მონაწილეობის ახალი ფორმები - ე.წ. საჯარო სარგებლის საბჭო (საკონსულტაციო გაერთიანება), რომელიც მოქალაქეებს შესაძლებლობას აძლევს, საკუთარი აზრი სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით ადგილობრივ თვითმმართველობამდე მიიტანონ.

გარდა საკანონმდებლო რეგულაციებისა, პოლონეთში არსებობს რამდენიმე პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს ფართო სტრატეგიას მოქალაქეების ჩართულობის ზრდისთვის და მის შესრულებას პოლონეთი 2020 წლამდე გეგმავს. მაგალითისთვის:

- **2013 წლის ივნისში მინისტრთა საბჭოს მიერ #104 რეზოლუციით მიღებული ადამიანური კაპიტალის განვითარების სტრატეგია.** სტრატეგიის ხუთიდან ერთ-ერთი მიზანია „მოქალაქეთა კომპეტენციისა და უნარების ზრდა“.⁶⁰
- **ეფექტური მმართველობის სტრატეგია.** სტრატეგიის შვიდიდან ერთ-ერთი მიზანია „ღია მმართველობის“ მიღწევა, რომელიც განვითარდება მოქალაქეების თანამონაწილეობით და უპასუხებს მათსავე საჭიროებებს.⁶¹
- **პოლონეთი 2030.** სტრატეგიის აღნიშნულ დოკუმენტში ხაზგასმულია სოციალური კაპიტალის მნიშვნელობა ქვეყნის

⁶⁰ შრომისა და სოციალური პოლიტიკის სამინისტროს ოფიციალურ ვებ-გვერდი: <http://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/>

⁶¹ ადმინისტრირებისა და ციფრული მმართველობის სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი: <https://mac.gov.pl/strategie>

განვითარებისთვის, ვინაიდან 1993 წლის კვლევაში გამოვლინდა, რომ პოლონეთში სამოქალაქო საზოგადოებას, სხვა ევროპულ ქვეყნებთან შედარებით, ყველაზე დაბალი ნდობის ხარისხი აქვს.⁶²

ამდენად, პოლონეთში სახელმწიფო დონეზეა გაცხადებული პოლიტიკური ნება, რომ გაძლიერდეს სამოქალაქო საზოგადოება და მისი ჩართულობა სახელმწიფო მართვაში (განსაკუთრებით, ადგილობრივ დონეზე).

გარდა ეროვნული დონის კანონმდებლობისა და სახელმწიფო სტრატეგიისა, რამდენიმე თვითმმართველობამ პოლონეთში შემოიღო ასევე ადგილობრივ დონეზე სპეციფიკური რეგულაციები მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად (მაგალითად, ქალაქებმა - სლუპსკი, ლოდი და კრაკოვი). ერთ-ერთი საინტერესო მაგალითია ქალაქ შეკინში შემუშავებული საკონსულტაციო წესები, სადაც გაწერილია მოქალაქეებთან კონსულტაციის გამართვის ძირითადი პრინციპები და მეთოდოლოგია.⁶³ კიდევ ერთი ასეთი მაგალითია პიასეჩნოს ოლქის წესდება, რომლის მიხედვითაც, ადგილობრივებიდან 500 ადამიანს (ამომრჩეველთა 0.5%) უფლება აქვს, წარადგინოს ადგილობრივი რეზოლუციის პროექტი; იმ შემთხვევაში, თუ პროექტი აკმაყოფილებს წინასწარ გაწერილ მინიმალურ კრიტერიუმს, მას მუნიციპალიტეტის საბჭო განიხილავს.⁶⁴

მსგავსი სპეციფიკური რეგულაციები უზრუნველყოფს პროცედურების სიცხადეს და, შესაბამისად, ამარტივებს მოქალაქეების ჩართულობის პროცესს. აღნიშნულ საკითხზე უფრო ვრცლად ვისაუბრებთ მომდევნო ნაწილებში.

7. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება - კონცეფციის მოკლე მიმოხილვა

ე.წ. „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“ არის მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესი, რომელიც მოქალაქეებს შესაძლებლობას აძლევს, მიიღონ გადაწყვეტილება, თუ როგორ დაიხარჯოს ადგილობრივი ბიუჯეტი. 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.⁶⁵ 2010

⁶² Robert Putnam, Robert Lonardi and Raffaella Y. Nanetti – Making Democracy Work, 1993;

⁶³ ქალაქ შეკინის რეზოლუციის XVII/479/12 დანართი;

⁶⁴ Monika Sidor: The Process of Enhancing Citizen's Participation in Local Government in Poland, 2012;

⁶⁵ Benjamin Goldfrank: Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting, 2007;

წლისთვის, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების 300 ფაქტი დაფიქსირდა ევროპაში, ხოლო მსოფლიო მასშტაბით - 1400.⁶⁶

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 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.⁶⁷

შესაბამისად, შეგვიძლია ჩამოვყალიბოთ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ძირითადი კრიტერიუმები:⁶⁸

1. საბიუჯეტო პრიორიტეტების ფინანსური ნაწილი უნდა იყოს განხილული;
2. ქალაქის თვითმმართველობა უნდა იყოს ჩართული პროცესში;
3. პროცესი უნდა იყოს განმეორებადი;
4. კონსენსუსის მიღწევა უნდა მოხდეს მოსახლეობას შორის განხილვების შედეგად;
5. უნდა არსებობდეს ანგარიშვალდებულების მექანიზმები ბიუჯეტირების ყველა ეტაპზე.

⁶⁶ Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Rocke: Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, 2010;

⁶⁷ Jelizaveta Krenjova and Ringa Raudla. 2013. “Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies.” Haldus kultuur – Administrative Culture;

⁶⁸ Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Rocke: Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, 2010;

იმისათვის, რომ დავინახოთ, როგორ მოქმედებს აღნიშნული მოდელი პრაქტიკაში, განვიხილოთ კონკრეტული ფაქტები პოლონეთის მაგალითზე.

8. საუკეთესო პრაქტიკა

8.1. ქალაქ ზვოლენის მაგალითი⁶⁹

ზვოლენი პატარა ქალაქია, რომელიც მდებარეობს პოლონეთის აღმოსავლეთ ნაწილში და ცხოვრობს დაახლოებით 17'000 მოქალაქე.

საინტერესოა, რომ ჯერ კიდევ 1998 წელს, ქალაქის მერის ინიციატივით, შეიქმნა მრავალწლიანი საინვესტიციო გეგმა, რომლის შემუშავების ყველა სტადიაში ჩართული იყო ადგილობრივი მოსახლეობა.

პროცესი წარმართა შემდეგნაირად: ქალაქის თვითმმართველობამ დაარია ე.წ. „საინვესტიციო ბარათები“ ადგილობრივ მოსახლეობაში და მოუწოდა მათ, გამოეხატათ თავიანთი აზრი განვითარების პრიორიტეტებთან დაკავშირებით.

წარმატების ერთ-ერთ კომპონენტად შეგვიძლია განვიხილოთ ის, რომ ქალაქის თვითმმართველობამ თავიდანვე ნათლად განმარტა პროცესის წესები, შექმნა გეგმის შემუშავების დეტალური პროცედურები და შეიმუშავა პრიორიტეტების არჩევის კრიტერიუმები, რომლებიც მოიცავდა - ქალაქის ეკონომიკის განვითარებას, სამუშაო ადგილების შექმნას და შემოსავლის გენერირებას. მეტიც, თვითმმართველობამ შექმნა საიმპლემენტაციო კომიტეტი, რომელსაც დაევალა მოქალაქეთა მონაწილეობით საინვესტიციო პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ეფექტური მართვა. საიმპლემენტაციო კომიტეტი მუშაობდა თვითმმართველობის საბიუჯეტო სახსრების განკარგვაზე პასუხისმგებელ გუნდთან ერთად, რათა მოქალაქეების გადაწყვეტილებები ყოფილიყო დაფუძნებული არსებულ შესაძლებლობებზე და ყოფილიყო რეალისტური. მხედველობაში მიღებული იყო უკვე არსებული პროექტები.

შემუშავებული ბიუჯეტის საბოლოო ვერსია დამტკიცდა კომიტეტის, ქალაქის გამგეობისა და ქალაქის საბჭოს (საკრებულოს) მიერ.⁷⁰

აღნიშნულმა მაგალითმა აჩვენა, თუ რა დიდი როლი აქვს თავად თვითმმართველობას მოქალაქეთა ნდობის მოპოვებისა და ბიუჯეტირების პროცესში მათი ჩართულობის უზრუნველყოფის კუთხით. ზვოლენის

⁶⁹ ვრცლად აღწერილია ანვარ შაჰის პუბლიკაციაში: Participatory Budgeting, edited by Anwar Shah, World Bank publications – public sector governance and accountability series: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

⁷⁰ Agnes Natkaniec: Citizen Participation and Capital Investment Planning, 2002;

მაგალითზე ჩანს, რომ, მოქალაქეების პასიურობის შემთხვევაში, თვითმმართველობა ერთ-ერთი სუბიექტია, ვისაც შეუძლია მოსახლეობის გააქტიურება პროაქტიული და კარგად დაგეგმილი კომუნიკაციით.

8.2. ქალაქ სოპოტის მაგალითი⁷¹

ქალაქ სოპოტში მოსახლეობის რაოდენობა დაახლოებით 38'000-ს შეადგენს. ქალაქი მდებარეობს ბალტიის ზღვაზე და ყოველწლიურად დაახლოებით 2 მილიონ ტურისტს ითვლის. ცნობილია, როგორც გამაჯანსაღებელი საზღვაო კურორტი.

სწორედ ქალაქ სოპოტში დაიწყო სამოქალაქო ინიციატივა, რომელიც შემდგომ დიდ სამოქალაქო მოძრაობაში გადაიზარდა და რომლის შედეგად, ქალაქ სოპოტში შეიცვალა ადგილობრივი ნორმატიული აქტები (კანონმდებლობა).

კერძოდ, სამოქალაქო აქტივიზმი - ცნობილი სახელწოდებით სოპოტის განვითარების ინიციატივა - დაიწყო ადგილობრივი პარკის გამო. კერძოდ, მოსახლეობა ითხოვდა მწვანე პარკის შენარჩუნებას განაშენიანების გარეშე. მიუხედავად დაპირებისა, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ არ გაითვალისწინა მოსახლეობის მოსაზრებები, რის შედეგადაც 2009 წლის ოქტომბერს სოციალური განვითარების ინიციატივამ წამოიწყო კამპანია სახელწოდებით „დემოკრატია მეტია, ვიდრე არჩევნები“. კამპანიის მიზანი იყო მოქალაქეებისთვის იმის ჩვენება, რომ მათ აქვთ არა მხოლოდ არჩევნებზე ხმის მიცემის, არამედ არჩევნებიდან არჩევნებამდე საკუთარი ქალაქისათვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლება.

კამპანიის პირველი ეტაპის შედეგად, კამპანიის დაწყებიდან სამ თვეში, მოსახლეობამ მიაღწია ადგილობრივი წესდების ცვლილებას და მასში ჩაიწერა, რომ მოქალაქეებს უფლება აქვთ, ცვლილებები შეიტანონ ადგილობრივ კანონმდებლობაში და, ასევე, სულ რაღაც 200 ხელმოწერის შეგროვების შემთხვევაში, მათ შეუძლიათ ინიციატივა წარუდგინონ ადგილობრივ საბჭოს (საკრებულოს). მეტიც, იმისათვის, რომ აღნიშნულ მექანიზმს კარგად ემუშავა, ინიციატივის ავტორებმა შექმნეს ახალი კანონის სახელმძღვანელო მოქალაქეებისთვის.

კამპანიის მესამე და საკვანძო ტალღა, რომელიც 2010 წლის შემოდგომაზე დაიწყო, მიზნად ისახავდა მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემოღებას. ინიციატივის ავტორებმა გამოიყენეს მომავალი არჩევნები და წინასწარ გაიარეს კონსულტაციები ყველა კანდიდატთან, რათა გაეგოთ მათი

⁷¹ ვრცლად აღწერილია ლუკა პრიკოვსკის კვლევაში: საჯარო კონსულტაციები და მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმულირებისას პილონეთში http://ceecn.net/storage/2011/CALLDE/05_Poland.pdf

მოსაზრებები - დაუჭერდნენ თუ არა მხარს მონაწილეობით ბიუჯეტს გამარჯვების შემთხვევაში.

შედეგად, 2010 წლის 6 მაისს სოპოტის ქალაქის საბჭომ (საკრებულომ) მიიღო რეზოლუცია, რითაც, პირველად პოლონეთის ისტორიაში, შემოიღო მონაწილეობითი ბიუჯეტირება. აღნიშნული რეზოლუციის თანახმად, ქალაქის საბჭომ გამოყო სამი მილიონი პოლონური ზლოტი (ქალაქის საბჭოს ბიუჯეტის, დაახლოებით, 1%), რომლის პირდაპირი და უშუალო განკარგვა მიანდო მოქალაქეებს. აღნიშნული რეზოლუცია წარმოადგენს საკვანძო მოვლენას პოლონეთის დემოკრატიის განვითარების ისტორიაში. თუმცა, მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ, რომ მსგავსი რამ ეფექტურია იმ შემთხვევაში, როდესაც თვითმმართველობის ბიუჯეტი შედარებით მსხვილია.

იმავდროულად, მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ, თურამ განაპირობა აღნიშნული მოვლენის წარმატება და გავანალიზოთ, თუ როგორ მოხდა თავად ამ პროცესის ორგანიზება და წარმართვა. პირველ რიგში, ქალაქის ყველა ოჯახში გაიგზავნა მოსაწვევეები მონაწილეობითი ბიუჯეტის შექმნაში მონაწილეობის მისაღებად. შემდგომ, პროცესის ეფექტურად წარმართვისთვის, მონაწილეები გაიყვნენ თემატურ ჯგუფებად, რომლებმაც დაამუშავეს სპეციფიკური პროექტების წინადადებები სხვადასხვა მიმართულებით (კულტურა, ეკოლოგია, განათლება, და ა.შ.).

ამის შემდგომ, ჩატარდა კიდევ ერთი შეხვედრა, სადაც წარდგენილი პროექტებიდან მოსახლეობამ აარჩია მათთვის ყველაზე სასურველი. პროექტების შერჩევა მიმდინარეობდა ხმის მიცემის გზით: თითოეული პროექტი ფასდებოდა 0-დან 5 ქულამდე. პროცესის სათანადო წარმართვას უზრუნველყოფდა დროებითი მონიტორინგის კომისია. სოპოტის განვითარების ინიციატივით, პირველი შეხვედრა ჩატარდა 2010 წლის თებერვალში.

აღნიშნულ მაგალითზე ნათლად ჩანს, თუ რა დადებითი გავლენა აქვს მოქალაქეთა ჩართულობის კარგად ორგანიზებულ და კარგად წარმართულ პროცესს: ქალაქ სოპოტის მოსახლეობამ შეძლო, საკუთარი აქტიურობით შეეცვალა ადგილობრივი რეგულაციები და მოიპოვა ინიციატივის წარდგენის უფლება.

8.3. ქალაქ ტორუნის მაგალითი⁷²

ქალაქ ტორუნის მოსახლეობა დაახლოებით 200'000-ს შეადგენს. ქალაქს გააჩნია რეგიონული ცენტრის დანიშნულება და ცნობილია თავისი გოტიკური არქიტექტურით, რის გამოც მიმზიდველია ტურისტებისთვის.

⁷² ვრცლად აღწერილია ლუკა პრიკოვსკის კვლევაში: საჯარო კონსულტაციები და მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმულირებისას პოლონეთში http://ceecn.net/storage/2011/CALLDE/05_Poland.pdf

სოპოტის მაგალითის მსგავსად, საზოგადოებრივი აქტივობა ტორუნის ქალაქში დაიწყო ადგილობრივი პარკის კეთილმოწყობის საკითხით, თუმცა, სულ სხვა განვითარება ჰპოვა - განსხვავებული, თუმცა, არანაკლებ მნიშვნელოვანი შედეგებით. მთავარი განსხვავება ის იყო, რომ პროცესს წარუძღვა არა არაფორმალური დაჯგუფება, არამედ ადგილობრივი ორგანიზაცია, სახელწოდებით - მდგრადი განვითარების სამქრო. 2007 წელს დაარსებული ორგანიზაცია დაინტერესდა საინვესტიციო პროექტების დაგეგმვაში საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხით. გამოკვეთა, რომ, უმეტეს შემთხვევაში, ადგილობრივი ხელისუფლება შემოიფარგლებოდა მოსახლეობის მხოლოდ ფორმალური ჩართვით, ვინაიდან ამას ევროკავშირის კანონმდებლობა მოითხოვს. ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა პროცესში იყო ის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება არ ახდენდა მოქალაქეების სათანადო ინფორმირებას კონსულტაციების დაწყებამდე. შესაბამისად, კონსულტაციების პროცესში ჩართულობა იყო ძალიან დაბალი. ორგანიზაციის წარმომადგენლებს სურდათ, შეექმნათ ისეთი პროცესი, სადაც მოსახლეობა საკუთარი ინიციატივით გამართავდა კონსულტაციებს.

შედეგად, დაიბადა პროექტის იდეა, სახელწოდებით - ტორუნის მონაწილე. პროექტის დანიშნულება იყო ადგილობრივი პარკის უკეთ გამოყენება და მისი მორგება საზოგადოების საჭიროებებსა და სურვილებზე. პროექტის განხორციელება დაიწყო 2010 წელს, ხოლო დაფინანსება უზრუნველყო შტეფან ბატორის ფონდმა. პროექტი განხორციელდა ორ ფაზად: პირველ ეტაპზე მოქალაქეთა მოხალისეობრივმა ჯგუფებმა ჩაატარეს კვლევა, ხოლო მეორე ეტაპზე შეიმუშავეს პარკის განვითარების გეგმა, რომელიც უპასუხებდა მოსახლეობის იმ საჭიროებებს, რაც კვლევამ პროექტის განხორციელების პირველ ეტაპზე გამოკვეთა. ათობით მოხალისე ჩაერთო პროცესში. კვლევის მეთოდოლოგიისა და კითხვარების შემუშავებაში დახმარება მოხალისეთა ჯგუფს გაუწია ნიკოლაუს კოპერნიკუსის უნივერსიტეტის სოციოლოგიის ინსტიტუტმა.⁷³ კვლევის პროცესში გამოყენებული იყო მრავალფეროვანი მეთოდოლოგია: გამოკითხვები, ინტერვიუ, მათ შორის, საინტერესო სიტუაციური ექსპერიმენტები (მოხალისეებმა გადაახარისხეს პარკში დატოვებული ნარჩენები და, ამის მიხედვით, დაადგინეს მიზანი, თუ რატომ ეწვეოდა პარკს საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფი). მოხალისე მკვლევართა ჯგუფმა მხედველობაში მიიღო ფართო მოსახლეობის მოსაზრებები: მათ შორის, გამოიკვლიეს, თუ რა გავლენას მოახდენდა პარკი ახლომდებარე შენობების მოსახლეობაზე; რა ღონისძიებების ჩატარება შეიძლებოდა; როგორი სივრცითი მოწყობა ახასიათებდა სკამებს, სანაგვე ურნებს და ა.შ. კვლევა განხორციელდა 2010 წელს, ოთხი თვის განმავლობაში. შედეგების პრეზენტაცია ჩატარდა 2010 წლის ოქტომბერში.

⁷³ Institute of Sociology at Nicolaus Copernicus University;

პრეზენტაციის დროს დაკომპლექტდა მოხალისეთა ჯგუფი (23 ადამიანი), რომელმაც გამოთქვა პარკის ადაპტირების გეგმის შემუშავების სურვილი და შეუდგინა სამუშაოს: ეწვივნენ პარკს, შეისწავლეს სხვადასხვა ჯგუფის განსხვავებული საჭიროებები, კონსულტაცია გაიარეს ექსპერტებთან (ურბანისტები, ისტორიკოსები), გაეცნენ ადგილის ისტორიას და მის ღირებულებას კულტურული მემკვიდრეობის თვალსაზრისით. საინტერესოა ის გარემოება, რომ პროცესში იმავდროულად ჩაერთნენ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები, რომლებიც საკუთარ რჩევებს აწოდებდნენ მოქალაქეებს. აღნიშნულმა მნიშვნელოვანი ფსიქოლოგიური გავლენა მოახდინა - ჯგუფს აუმაღლა მოტივაცია და აგრძნობინა, რომ მათი მუშაობა მნიშვნელოვანი იყო.

პროექტის მესამე და საბოლოო ფაზა გულისხმობდა შემუშავებული კონცეფციის გაცნობას მთლიანი მოსახლეობისათვის 2011 წლის თებერვალში, რათა ფართო ჯგუფის მოსაზრებები ყოფილიყო გათვალისწინებული. იმავდროულად, მედიამ ითამაშა დიდი როლი, ვინაიდან პროექტის ფართო გაშუქებამ ადგილობრივი ხელისუფლება საკითხის პოპულარობაში დაარწმუნა და მათი მხრიდან თანამშრომლობის მოტივაცია გაზარდა. შესაბამისად, პრეზენტაციას ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებიც დაესწრნენ.

ქალაქტორუნის მაგალითმა გვაჩვენა, თუ როგორ შეუძლია საზოგადოებას, სასიკეთოდ შეცვალოს საკუთარი საცხოვრებელი გარემო. ამისათვის საჭიროა კარგად დაგეგმილი პროცესი, რომელშიც მოქალაქეებს, მედიას და თვითმმართველობას მნიშვნელოვანი როლი აკისრიათ.

9. დასკვნა, გამოწვევები და რეკომენდაციები

ბოლო დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესული ცვლილებების შედეგად, საქართველოშიც შეიქმნა მონაწილეობის სხვადასხვა მექანიზმი.

თუმცა, მნიშვნელოვანია მხედველობაში მივიღოთ, რომ ჩართულობის გათვალისწინება საკანონმდებლო დონეზე, მართალია, სასარგებლო წინაპირობაა მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, მაგრამ - არასაკმარისი. როგორც პოლონურმა მაგალითმა აჩვენა, ამისათვის აუცილებელია თვითმმართველობის პოლიტიკური ნება, უნარ-ჩვევები და საორგანიზაციო საკითხების ეფექტური მოგვარება.

ზემოთ აღწერილი მაგალითებიდან გამოიკვეთა რამდენიმე ძირითადი წინაპირობა, რაც წარმოადგენს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების წარმატების საფუძველს:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა** - კერძოდ, ზემოთ აღწერილ შემთხვევებში

შესაძლებელი გახდა შედეგის მიღწევა და ბიუჯეტის დაგეგმვა, ვინაიდან ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნდა გარკვეული ფინანსური დამოუკიდებლობა. ეს აუცილებელი კომპონენტია პროცესის რეალური შედეგის მისაღწევად.

- **პროცედურების გადახედვა** - მნიშვნელოვანია, გადაიხედოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვისათვის გამოყოფილი დრო, რომელიც საკმაოდ შემცირებულია და წარმოადგენს ბარიერს ბიუჯეტის პროექტის განხილვის ეტაპზე ადგილობრივი საზოგადოების ინფორმირებასა და ჩართულობასთან დაკავშირებით. უნდა აღდგეს ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვისათვის გამოქვეყნების ვადა, საკრებულოს სხდომაზე განხილვის დაწყებამდე 1 თვით ადრე მაინც. ასევე, საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული უნდა იყოს პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენაში მოსახლეობის მონაწილეობა, მნიშვნელოვანია, რომ პრიორიტეტების დოკუმენტის მიწოდება საკრებულოსთვის არ ხდებოდეს ბიუჯეტის პროექტთან ერთად.
- **პოლიტიკური კულტურა** - მნიშვნელოვანია, მოქალაქეებში არსებობდეს მოლაპარაკებების, ჯანსაღი დებატების და კონსენსუსის მიღწევის კულტურა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, განსაკუთრებით დიდ ქალაქებში, შეთანხმების მიღწევა რთული იქნება.
- **პროცესის სათანადოდ ორგანიზება და წარმართვა** - აღნიშნული კომპონენტი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დიდ ქალაქებში, სადაც აუცილებელია კონსენსუსის მიღწევა მრავალფეროვან და მრავალრიცხოვან მოსახლეობაში, თუ რაზე გადანაწილდეს საბიუჯეტო სახსრები. როგორც განხილული მაგალითებიდან ვნახეთ, ამისათვის აუცილებელია, პროცესი იყოს სათანადოდ ორგანიზებული კონსულტაციის თითოეულ ეტაპზე, ვინაიდან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, კონსულტაციებმა შესაძლოა გამოიწვიოს მოსახლეობის იმედგაცრუება. საჭიროა პროცესის ეფექტური მართვა მთლიანი ციკლის განმავლობაში, კერძოდ, აუცილებელია:
 - ✓ თვითმმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების სათანადო უნარ-ჩვევებით აღჭურვა ფასილიტაციის, კომუნიკაციის და სხვა უნარ-ჩვევებში, რაც უზრუნველყოფს პროცესის სწორ დაგეგმვასა და მართვას;
 - ✓ გაზომვა, თუ რა საკითხებზე შეუძლია მოსახლეობას, მიიღოს გადაწყვეტილება დამოუკიდებლად და რა საკითხები საჭიროებს ექსპერტების აქტიურ მონაწილეობას;

- ✓ სათანადო დაგეგმვა, სწორი ინფორმაციის გავრცელება და სწორი მოლოდინების შექმნა მოსახლეობაში;
 - ✓ კონსულტაციის დაწყებამდე ინფორმაციის გავრცელება, რათა მოქალაქეებს ჰქონდეთ მომზადებისა და მოსაზრებების ჩამოყალიბების საშუალება;
 - ✓ მონაწილეების სწორი შერჩევა, მათთვის რელევანტური საკითხების მიხედვით;
 - ✓ კონსულტაციის ხანგრძლივობის და ფორმატის სწორი შერჩევა განსახილველი საკითხიდან გამომდინარე (მაგალითად, პოლონეთის დიდ დასახლებებში ტარდებოდა ფოკუს-ჯგუფების შეხვედრები და შემდგომ, ამის საფუძველზე - რაოდენობრივი გამოკითხვები მთლიან მოსახლეობაში და ა.შ.);
 - ✓ მონაწილეების მოსაზრებების სათანადოდ ასახვა ანგარიშში;
 - ✓ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ აუცილებელია დასაბუთება, თურატომიყოანარიყოგათვალისწინებული რაიმე მოსაზრება/რეკომენდაცია;
- **ბიუჯეტის შედგენა გენდერული ასპექტებით** - მნიშვნელოვანია შემდგომ წლებში კიდევ უფრო მეტი ყურადღება დაეთმოს გენდერული თანასწორობის პრინციპის ასახვას როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტებში, ასევე ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენისას. მეტი რესურსი უნდა დაეთმოს გენდერული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგიის უპოპულარიზაციას და მის ქმედით იმპლემენტაციას ადგილებზე.
 - **თვითმმართველობის ჯანსაღი ჩართულობა** - როგორც განხილულმა მაგალითებმა აჩვენა, თვითმმართველობის მონაწილეობა პარტნიორობის რეჟიმში დადებით გავლენას ახდენს პროცესზე და აგრძნობინებს მოქალაქეებს მხარდაჭერას. მეტიც, პასიური მოსახლეობის შემთხვევაში, თვითმმართველობამ შესაძლოა ითამაშოს საკვანძო როლი მოქალაქეების გააქტიურებაში. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ კონსულტაცია არ იყოს გამოყენებული პასუხისმგებლობის თავიდან ასაცილებლად. მსგავს შემთხვევებს უკვე ჰქონდა ადგილი პოლონეთის პრაქტიკაში, როდესაც ადგილობრივმა ხელისუფლებამ წამოიწყო გამოკითხვა, თუ რა საბიუჯეტო შემცირებები უნდა მომხდარიყო. საზოგადოების ნაწილის აზრით, ამით მათ სცადეს ვალის/ფინანსურ კრიზისთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობის თავიდან აცილება.⁷⁴

⁷⁴ ვრცლად აღწერილია ანვარ შაჰის პუბლიკაციაში: Participatory Budgeting, edited by Anwar

პოლონეთში ასევე არსებობს პრაქტიკა, როდესაც ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქმედებს ცალკე ერთეული/სამსახური, რომელიც პასუხისმგებელია მოქალაქეებთან დიალოგზე.

ამ პირობების გარეშე, მოქალაქეთა ჩართულობა იქნება ფორმალური და შესაბამისად - კონტრპროდუქტიული.

10. წყაროები:

ნორმატიული აქტები:

საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წელი, 24 აგვისტო.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 2014 წლის 5 თებერვალი.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ -2005 წ. 16 დეკემბერი.

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“, 2006 წელი.

საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, 2009 წელი.

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 თებერვლის #67 დადგენილება.

პუბლიკაციები:

მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბილისი 2010.

ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. 2015.

„ხალხის მანიფესტი - დემოკრატია არ გულისხმობს მხოლოდ არჩევანს, არამედ არჩეულზე ზემოქმედებას, იზრუნოს ხალხის ინტერესების დასაცავად“ - საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება. 2011.

ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიში, ფონდი „ღია საზოგადოება -საქართველო“, 2008.

საჯარო განცხადებები და მოსაზრებები.

საიას მოსაზრებები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით. ივლისი, 2015.

Shah, World Bank publications – public sector governance and accountability series: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

Lukasz Prykowski: Public Consultations and Participatory Budgeting in Local Policy-Making in Poland, 2011;

Benjamin Goldfrank: Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting, 2007;

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti – with collaboration of Anja Rocke: Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, 2010;

Jelizaveta Krenjova and Ringa Raudla: Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies, 2013;

Agnes Natkaniec: Citizen Participation and Capital Investment Planning, 2002;

Robert Putnam, Robert Lonardi and Raffaella Y. Nanetti – Making Democracy Work, 1993;

Monika Sidor: The Process of Enhancing Citizen's Participation in Local Government in Poland, 2012;

ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიისთვის თანამშრომლობის დირექტორატი, ევროპის საბჭო - ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, 2003.