



ევროკავშირის პროგრამა „სამოქალაქო
საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და
ადგილობრივი ხელისუფლებების მხარდაჭერა“

რუსთავის ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სახელმძღვანელო პრინციპები

რუსთავის ადგილობრივი
მონაწილეობითი ბიუჯეტირების
სახელმძღვანელო პრინციპები

პოლ ბ. მუნტერსი
2016 წლის 1 დეკემბერი

წინამდებარე პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის დახმარებით. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია და პუბლიკაციის ევროკავშირის პოზიციად აღქმა დაუშვებელია.

პროექტი „ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ქალაქ რუსთავში„



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



პროექტს ახორციელებს
ქალაქ რუსთავის
მუნიციპალიტეტი

დამატებითი ინფორმაციისთვის მიმართეთ:

ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია

მისამართი: კოსტავას გამზ. N20, რუსთავი, 3700, საქართველო

ტელ: (+995) 341 224 797; ფაქსი: (+995) 341 224 707

ელ.-ფოსტა: red.department@gmail.com; ვებგვერდი: www.rustavi.gov.ge

წინასწარი შეფასება

ეს ანგარიში ჰოლანდიის მუნიციპალიტეტების ასოციაციის საერთაშორისო ფილიალისა (VNGi) და ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიის მოთხოვნით Munters Consulting-ის მიერ დამოუკიდებლად იქნა შემუშავებული. მასში მოცემული ინფორმაცია, განცხადებები, სტატისტიკა და კომენტარები (კრებსითად „ინფორმაცია“) Munters Consulting-მა საჯაროდ ხელმისაწვდომი მასალებისა და დაინტერესებულ მხარეებთან გამართული დისკუსიების საფუძველზე მოამზადა. Munters Consulting-ი არ ახდენს მოწოდებული ინფორმაციის, მხარეების მიერ გამოთქმული ვარაუდების ან მათ მიერ გაკეთებული დასკვნების სიზუსტისა და სისრულის შეფასებას. Munters Consulting-მა ეს ანგარიში შეადგინა მიღებულ ან მის მიერ მოპოვებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით იმ ვარაუდით, რომ ის ზუსტია. ანგარიშში მოცემული ინფორმაციის გადამოწმება არ მომხდარა.

საავტორო უფლება®

ეს ნაშრომი დაცულია საავტორო უფლებით. დაუშვებელია მისი რომელიმე ნაწილის Munters Consulting-ის წინასწარი წერილობითი ნებართვის გარეშე გამოქვეყნება. გამოცემის ხელახალ გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით ნებართვის მისაღებად გთხოვთ, დაუკავშირდეთ Munters Consulting-ს.
<http://www.muntersconsulting.nl>

შინაარსი

წინასიტყვაობა	5
შინაარსი	6
შემოკლებები	11
1. წინა ისტორია	12
1.1. შესავალი.....	12
1.2. სამიზნე ჯგუფი.....	15
1.3. კონტექსტი.....	15
2. დეცენტრალიზაცია.....	17
2.1. დეცენტრალიზაციის განსაზღვრება.....	17
2.2. დეცენტრალიზაციის მიზნები.....	20
2.2.1. სტაბილურობა	22
2.2.2. დემოკრატია	25
2.2.3. ეკონომიკური განვითარება	28
2.3. დეცენტრალიზაციის განზომილებები	30
2.3.1. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია	31
2.3.2. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია.....	34
2.3.3. ფინანსური დეცენტრალიზაცია	37
2.4. დეცენტრალიზაციის ტიპოლოგია.....	40
2.4.1. გადანაწილება.....	40
2.4.2. დელეგირება	41
2.4.3. დეკონცენტრაცია.....	41
2.4.4. დანაწევრება	42
2.5. ხელისუფლების გადანაწილება	43
2.6. გრავიტაციული ტენდენციები.....	44
2.7. დეცენტრალიზაციის რვა კლასიკური პირობა	51
2.8. დეცენტრალიზაცია საქართველოში	53
2.8.1. თავი N1 – ზოგადი დებულებები	54
2.8.2. თავი N3 - მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება.....	57
2.8.3. თავი N11 - მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში	66

2.8.4. თავი N12 - მუნიციპალური ბიუჯეტი.....	72
2.8.5. სტატუს-კვოს მიღმა	76
3. ანგარიშვალდებულება.....	78
3.1. ანგარიშვალდებულების განსაზღვრება.....	78
3.2. ანგარიშვალდებულების ოთხი საყრდენი.....	79
3.3. ანგარიშვალდებულების ფორმები.....	81
3.3.1. ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება.....	81
3.3.2. ვერტიკალური ანგარიშვალდებულება.....	82
3.3.3. დიაგონალური (ურთიერთგადამკვეთი) ანგარიშვალდებულება.....	83
3.4. ანგარიშვალდებულებების ურთიერთკავშირი	86
3.5. ანგარიშვალდებულება - რისთვის?	91
3.6. ანგარიშვალდებული - ვის წინაშე?	92
3.7. ანგარიშვალდებულება და მოქალაქეთა მონაწილეობა.....	97
3.8. სოციალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმები.....	100
4. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება	103
4.1. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების განსაზღვრება.....	103
4.2. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება როგორც ცვლილების პროცესი.....	107
4.2.1. ცვლილების დინამიკა.....	108
4.2.2. დაინტერესებულ მხარეთა მიერ პროცესის აღქმა	108
4.2.3. ფუნქციურ-რაციონალური და პოლიტიკური ძალაუფლების პერსპექტივები	111
4.2.4. დინამიკის მართვა	115
4.3. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების წარმოშობა და გავრცელება	118
4.3.1. მონაწილეობის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტები	118
4.3.1.1. მსაჯულ მოქალაქეთა საბჭო.....	119
4.3.1.2. შეთანხმების (კონსენსუსის) კონფერენციები	120
4.3.1.3. სათათბირო მოსაზრების შესწავლა	121
4.3.1.4. 21-ე საუკუნის საქალაქო კრება	121
4.3.2. ცვლილების პოლიტიკური მამოძრავებელი ძალის კონცეფცია	123
4.4. ექვსი ინტეგრირებული მოდელი	126
4.4.1. პორტო ალეგრეს მოდელი	126

4.4.2. ორგანიზებული ინტერესების წარდგენა	129
4.4.3. ადგილობრივი და საქალაქო დონის სათემო ფონდები	130
4.4.4. საჯარო და კერძო მხარეთა მოლაპარაკების მაგიდა	131
4.4.5. კონსულტაციები საჯარო ფინანსების შესახებ	133
4.4.6. სამეზობლოს მონაწილეობა	135
4.5. რამდენიმე დასკვნა	136
4.6. საჩვენებელი ოპერაციონალიზაცია	137
დანართი N1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვანი მომენტები საქართველოში	142
დანართი N2. ორგანიგრამა	148
დანართი N3. მუნიციპალური იურიდიული პირები	149

ილუსტრაციები

სურათი N1. სოციალური ორგანიზების სხვადასხვა ფორმები	19
სურათი N2. დეცენტრალიზაცია მთავრობისა და ხალხის დაახლოებას ახდენს	22
სურათი N3. ფასადს მიღმა	24
სურათი N4. დემოკრატიის ოთხი ელემენტი ლარი დიამონდის მიხედვით	26
სურათი N5. სამი ძირითადი განზომილება	31
სურათი N6. სუბსიდიარულობა და მონაწილეობა	34
სურათი N7. ძალაუფლების (უფლებამოსილებათა) განაწილება	36
სურათი N8. ხელისუფლების განაწილება	43
სურათი N9. დეცენტრალიზაციის გრავიტაციული ტენდენციები	45
სურათი N10. მმართველისა და აგენტის პრობლემა	48
სურათი N11. მონაწილეობითი ადგილობრივი ბიუჯეტირება და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი	54
სურათი N 12. ანგარიშვალდებულების ოთხი საყრდენი	79
სურათი N13. ანგარიშვალდებულების განსხვავებული ურთიერთობები მოქალაქეებსა და მთავრობას შორის	87
სურათი N14. ანგარიშვალდებულების ბუნდოვანი ურთიერთობები ადგილობრივ დონეზე	88

სურათი N15. მოქალაქეთა თორმეტი მთავარი საჭიროება	91
სურათი N16. საზოგადოებრივი პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში ჩართული მთავარი დაინტერესებული მხარეები.....	93
სურათი N17. დაინტერესებულ მხარეთა რუკის მაგალითი.....	95
სურათი N18. დაინტერესებულ მხარეთა მატრიცა	96
სურათი N19. მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე.....	98
სურათი N20. დაინტერესებულ მხარეთა მხრიდან პრობლემის, მისი გადაჭრისა და ცვლილების გზის განსხვავებული ხედვა	110
სურათი N21. დაინტერესებულ მხარეთა ფორმირების ორი პერსპექტივა	115

ცხრილები

ცხრილი N1. მუხლი N89: მუნიციპალური ბიუჯეტი.....	72
ცხრილი N2. მუხლი N90: მუნიციპალური ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა	73
ცხრილი N3. მუხლი N91: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება	74
ცხრილი N4. ორგანიზაციების „ფუნქციურ-რაციონალური„ და „პოლიტიკურ- უფლებამოსილებითი„ პერსპექტივები	112
ცხრილი N5. წინააღმდეგობის სხვადასხვა ფორმები.	117

ფანჯრები

ფანჯარა N1. ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპებზე გადასვლის მნიშვნელოვანი ეტაპები საქართველოში	12
ფანჯარა N2. სუბსიდიარულობის პრინციპი.....	32
ფანჯარა N3. თავი N1, მუხლი N2: ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება.....	55
ფანჯარა N4. მუხლი N4-1გ: ქალაქის როგორც ტერიტორიული დასახლების განსაზღვრა.....	56

ფანჯარა N 5. მუხლი N15: მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების ტიპები	57
ფანჯარა N6. მუხლი N16-2: მუნიციპალიტეტის საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები	59
ფანჯარა N7. მუხლი N17: უფლებამოსილებათა დელეგირების ნესი და პირობები.....	62
ფანჯარა N8. მუხლი N19: მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა განხორციელების ფორმები და მექანიზმები	64
ფანჯარა N9. მუხლი N20: მუნიციპალიტეტის უფლება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის დაფუძნებისა და მასში განევრიანების შესახებ	65
ფანჯარა N10. მუხლი N85: ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიები და ფორმები	67
ფანჯარა N11. მუხლი N85 ¹ : ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა	68
ფანჯარა N12. მუხლი N86 ¹ : სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო.....	71
ფანჯარა N13. მეოთხე ხელისუფლება	83
ფანჯარა N14. ანგარიშვალდებულების ფორმებთან დაკავშირებული ბუნდოვანი ტერმინოლოგია	85
ფანჯარა N 15: ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მოსალოდნელი სარგებელი.....	105

შემოკლებები

CIC / მსც	მოქალაქეთა საინფორმაციო ცენტრი
CSC / მმც	მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრი
DFID / ბსგდ	ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტი
DGIS / ჰსგდ	ჰოლანდიის საერთაშორისო განვითარების გენერალური დირექტორატი
PLB / მაბ	მონაწილეობითი ადგილობრივი ბიუჯეტი
ODI / უგი	უცხოეთის განვითარების ინსტიტუტი
SGACA / სმკა	სტრატეგიული მმართველობისა და კორუფციის ანალიზი
VNGi / ჰმასფ	ჰოლანდიის მუნიციპალიტეტების ასოციაციის საერთაშორისო ფილიალი

წინა ისტორია

1.1 შესავალი

2016 წელს ქალაქ რუსთავის მერიამ დაიწყო ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის „ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ქალაქ რუსთავში„ განხორციელება. პროექტის მიზანია ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობისათვის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების დანერგვაში დახმარების გაწევა. ახალი პრაქტიკის შემოღებამ ხელი უნდა შეუწყოს ანგარიშვალდებულებისა და ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებათა მიღებაში მოქალაქეების ჩართულობის ზრდას. საბოლოოდ ყოველივე ეს ხელს შეუწყობს საზოგადოებრივი ხარჯების უფრო ეფექტურ განაწილებასა და მუნიციპალური ბიუჯეტის პრიორიტეტული საკითხების დაფინანსებისკენ მიმართვას.

ფანჯარა N1. ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპებზე გადასვლის მნიშვნელოვანი ეტაპები საქართველოში

უნდა აღინიშნოს, რომ პროექტი „ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ქალაქ რუსთავში„ საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის უფრო დიდი პროცესის ნაწილია, რომელიც 1995 წელს კონსტიტუციის დამტკიცების შემდეგ დაიწყო.

1995 - კონსტიტუცია

1997 - კანონი ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ

2002 - ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის გარკვეული დათქმებით ხელმოწერა (ETS 122)

2005 - ახალი ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

2006 - ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა

2010 - 64 მუნიციპალური საკრებულოს ადგილობრივი არჩევნები
2012 - საპარლამენტო არჩევნები
2013 - ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა
2014 - ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, მერების
პირდაპირი არჩევა 11 ქალაქში (თბილისზე დამატებით)
2014 - ასოცირების ხელშეკრულების დადება ევროკავშირთან
2015 - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი
დანართში მოცემულია ისტორიულ მოვლენათა უფრო ფართო ჩა-
მონათვალი.

ეფექტური მუნიციპალური ბიუჯეტის ფორმირება უფრო გამ-
ჭვირვალე პროცედურებსა და ხარჯების პრიორიტეტების დად-
გენაში ადგილობრივი მოქალაქეების მონაწილეობას, ბიუჯეტის
პროექტის განხილვასა და მისი ხარჯვის მონიტორინგში ქალაქის
მოსახლეობის ფართო ფენების ჩართვას ნიშნავს. ადგილობრივი
ბიუჯეტის შემუშავებაში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობისთ-
ვის მოქალაქეთა ინფორმირებისა და მათთან კომუნიკაციის ქმე-
დითი მექანიზმების შემუშავებაა საჭირო. ამ მიზნით, ქალაქ რუს-
თავის ხელმძღვანელობამ მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის
მოდერნიზება მოახდინა, რათა მოქალაქეებისთვის ინფორმაციის
მიწოდება და მათგან ადგილობრივი მნიშვნელობის სხვადასხვა სა-
კითხზე უკუკავშირის მიღება უზრუნველყო.

ახლად დამტკიცებული სტრატეგიის შესაბამისად, მოქალაქე-
თა მომსახურების ცენტრმა მუნიციპალურ მთავრობასა და მოქა-
ლაქეებს შორის საკომუნიკაციო არხის როლი უნდა შეასრულოს.
მან უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეებისთვის ინფორმაციისა და
დოკუმენტების მიწოდება და მათგან სხვადასხვა თემებზე გა-
მომხმარებების შეგროვება. ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენის
პროცესში მომსახურების ცენტრი მუნიციპალურ მთავრობასა
და მოქალაქეებს შორის მოქმედი ხიდი გახდება. რუსთავის მუნი-

ციპალიტეტის ხელმძღვანელობა გეგმავს ცენტრის დატვირთვის შემსუბუქებას და რუსთავის სხვადასხვა უბანში მისი ფილიალების გახსნას. გარდა ამისა, ქალაქის მერიაში არსებული განახლებული მოქალაქეთა საინფორმაციო ცენტრი მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემოღებაში. ის გახდება ადგილობრივ მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის გასამართი დიალოგის ადგილი, სადაც მოხდება საზოგადოებრივი ხარჯების პრიორიტეტებისა და იმ სარგებლის განხილვა, რომელსაც მუნიციპალური მთავრობის მიერ დახარჯული გადასახადის გადამხდელთა თითოეული ლარი მოიტანს.

ზემოთ აღნიშნული ამოცანების შესასრულებლად მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრების თანამშრომლებს სათანადო უნარები და ცოდნა უნდა ჰქონდეთ. ქალაქის ხელმძღვანელობამ მუნიციპალური სტრუქტურები უნდა აღჭურვოს მის ხელთ არსებული რესურსებით, რათა ხელი შეუწყოს მონაწილეობითი ბიუჯეტირებს შემოღების პროცესს და ხელშესახები შედეგებიც მიიღოს.

პროექტი სამი სტრატეგიული ამოცანის (სა) შესრულებას ითვალისწინებს:

სა. N1: მუნიციპალური ადმინისტრაციული სტრუქტურების შესაძლებლობათა გაძლიერება;

სა. N2: ადგილობრივ სამოქალაქო ორგანიზაციებს, საზოგადოების ჯგუფებსა და მუნიციპალიტეტის მთავრობას შორის ქალაქის ბიუჯეტის დაგეგმვისა და მისი შესრულების საკითხებზე დიალოგის გამართვა; და

სა. N3: ქალაქში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნა.

1.2 სამიზნე ჯგუფი

ეს სახელმძღვანელო პრინციპები შეიქმნა პირველი სტრატეგიული ამოცანისა და რუსთავის მუნიციპალური ადმინისტრაციის საქმიანობის მხარდასაჭერად, რათა მოხდეს ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემის დანერგვა. სახელმძღვანელო პრინციპების მთავარი სამიზნე ჯგუფი სამ შტოს აერთიანებს. ესენია:

ა. რუსთავის მერიის დეპარტამენტების უფროსები და საშუალო რგოლის მენეჯერები არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ჩათვლით;

ბ. მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრების თანამშრომლები (CSC/მმც)¹ და ქალაქ რუსთავის მერის წარმომადგენლები ადმინისტრაციულ ერთეულებში;

გ. რუსთავის საკრებულო.

მიუხედავად სამი ძირითადი სამიზნე ჯგუფისა, ამ სახელმძღვანელო პრინციპებით შეიძლება გაცილებით უფრო ფართო აუდიტორიაც დაინტერესდეს. სახელმძღვანელო პრინციპებმა და მასში მოცემულმა განმარტებებმა შესაძლოა დააინტერესოს ნებისმიერი ადამიანი, რომელსაც მონაწილეობითი ბიუჯეტირება პირადი ან პროფესიული მიზნებისთვის აინტერესებს.

1.3 კონტექსტი

ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების საკითხის კარგად გასაგებად ძალიან მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციისა და

¹ სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავების დროს მოქალაქეთა მომსახურების მხოლოდ ერთი ცენტრი არსებობდა და იგი ქალაქის მერიაში იყო განთავსებული. ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის „ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ქალაქ რუსთავში“ ფარგლებში გათვალისწინებულია მოქალაქეთა მომსახურების დეცენტრალიზებული ცენტრების შექმნა რამდენიმე ადმინისტრაციულ ერთეულში.

(სოციალური) ანგარიშვალდებულების კონცეფციითა განხილვა. ეს საჭირო იქნება იმ მექანიზმების სრული აღქმისთვის, რომლებიც ადგილობრივ მონაწილეობით ბიუჯეტირებასა და მისი გამოყენების პოტენციალს უდევს საფუძვლად. მომდევნო ორ თავში განვიხილავთ დეცენტრალიზაციასა და (სოციალურ) ანგარიშვალდებულებას. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების კონცეფციასა და მის გამოყენებას მეოთხე თავში გაეცნობით.

2. დეცენტრალიზაცია

2.1 დეცენტრალიზაციის განსაზღვრება

არ არსებობს დეცენტრალიზიის რაიმე ზოგადად აღიარებული ერთადერთი განსაზღვრება². ამიტომაც დეცენტრალიზაციაზე ხშირად აღწერითი ფორმით ლაპარაკობენ. მაგალითად, ევროკომისია³ დეცენტრალიზაციის შესახებ ასე მსჯელობს:

„დეცენტრალიზაცია ახალი ცნება არ არის. ეს ტერმინი ინსტიტუციური რეფორმის პროგრამების ფართო სპექტრის აღწერისთვის ადრეული 1950-იანი წლებიდან გამოიყენება. თუმცა რეფორმების დიდი ნაწილი საწყის ეტაპს ვერ გასცდა და მათ მხოლოდ დემოკრატიულ ლეგიტიმურობასა და რეალურ ძალაუფლებას მოკლებული ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შექმნა შეძლეს, რომლებსაც ადგილობრივ დონეზე გადანყვეტილების მიღება და თვითმმართველობის უზრუნველყოფა არ შეეძლოთ. დეცენტრალიზაციის დღევანდელი ტალღა თვისობრივად განსხვავებულად ითვლება. რეფორმების ფარგლები გაფართოვდა და იდეალურ შემთხვევაში შემდეგ კომპონენტებს მოიცავს: (i) ძალაუფლების გადანაწილება არჩეული ადგილობრივი მთავრობისთვის, რომელიც სახელმწიფო მმართველობის ცალკე სუბიექტია; (ii) ადგილობრივი მმართველობა (ეფუძნება მონაწილეობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებს); (iii) ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ახალი პარადიგმა; (iv) ტერიტორიული (რეგიონული) დაგეგმვის მნიშვნელობის ახლებური გააზრება და ასევე (v) სახელმწიფოს სრული მოდერნიზება.“

² UNDP 1999. Decentralization: A Sampling of Definitions, Joint UNDP (United Nations Development Programme)-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. / UNDP 1999. დეცენტრალიზაცია: განსაზღვრებათა ნიმუშები. გაეროს განვითარების პროგრამისა და გერმანიის მთავრობის ერთობლივი შეფასება დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი მმართველობის პრინციპების გავრცელებაში გაეროს განვითარების პროგრამის როლის შესახებ.

³ European Commission 2007. Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries.

მსოფლიო ბანკის ვებგვერდზე⁴ დეცენტრალიზაციის რამდენიმე მახასიათებელი თვისებაა ჩამოყალიბებული:

„ტერმინი „დეცენტრალიზაცია“ რამდენიმე კონცეფციას აერთიანებს. მათი ანალიზი ფინანსური, ადმინისტრაციული და მომსახურების სფეროს სისტემების რეორგანიზაციის პროექტებისა თუ პროგრამების მხარდაჭერაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე ყველა კონკრეტულ ქვეყანაში ცალ-ცალკე უნდა მოხდეს. დეცენტრალიზაცია, რომელიც ცენტრალური მთავრობის მხრიდან საზოგადოებრივ ფუნქციებზე უფლებამოსილებისა და მათზე პასუხისმგებლობის შუალედური ან ადგილობრივი მთავრობებისთვის ან კვაზი-დამოუკიდებელი სამთავრობო ორგანიზაციებისთვის და/ან კერძო სექტორისთვის გადაცემას გულისხმობს, რთული და მრავალნაზნაგოვანი კონცეფციაა. საჭიროა ერთმანეთისაგან განვასხვავოთ სხვადასხვა სახის დეცენტრალიზაცია, რადგან მათ განსხვავებული ნიშნები, პოლიტიკური გავლენა და წარმატების მიღწევის პირობები აქვთ.“

ბრიტანეთის საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტის (DFID/ბსგდ), ჰოლანდიის საერთაშორისო განვითარების გენერალური დირექტორატისა (DGIS/ჰსგგდ) და უცხოეთის განვითარების ინსტიტუტის (ODI/უგს)⁵ ერთობლივ დოკუმენტში დემოკრატია და განვითარება შემდეგნაირად არის დახასიათებული:

„1980-იანი წლებიდან განვითარებადმა ქვეყნებმა სულ უფრო აქტიურად დაიწყეს მმართველობის დეცენტრალიზებული სისტემების დამკვიდრება. დეცენტრალიზაცია ანუ მმართველობისა და პასუხისმგებლობის ცენტრალური ხელისუფლებისგან შუალედური ან ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის გადაცემა დღეისათვის 78 განვითარებულ და განვითარებად ქვეყანაში ხდება. მისი მიზანია არსებული წარუმატებლობების დაძლევა, განვითარების ხელშეწყობა, სიღარიბის შემცირება და დემოკრატიის კონსოლიდირება.“

განმარტებათა უმეტესობის ძირითადი საერთო მახასიათებე-

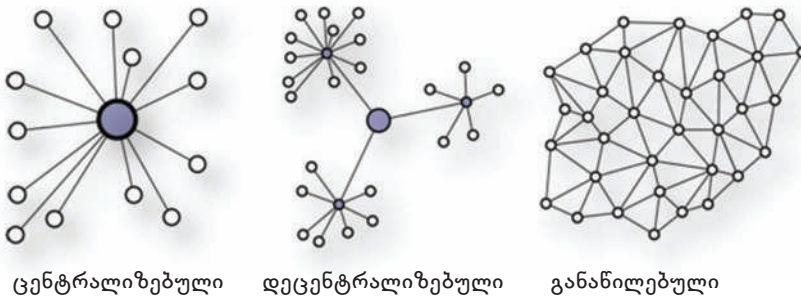
⁴ <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

⁵ <https://www.odi.org/resources/docs/3169.pdf>

ლია ის, რომ დეცენტრალიზაცია არის პროცესი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების, კომპეტენციებისა და მთელი რიგი რესურსების არჩეულ ადგილობრივ (ქვე-ეროვნული დონის) მთავრობებზე დელეგირებას გულისხმობს. ეს სახელმძღვანელო პრინციპების კრებული სწორედ ზემოთ მოცემულ „განსაზღვრებას“ მისდევს.

განსაზღვრება ირიბად მიუთითებს იმაზე, რომ არსებობს მმართველობის სხვადასხვა დონეები. პირველი სურათი აბსტრაქტულად ასახავს სოციალური ორგანიზების სამ ზოგად ფორმას.

სურათი N1. სოციალური ორგანიზების სხვადასხვა ფორმები



ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტები სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარია. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც სისტემები ერთმანეთის მსგავსია, ტერმინოლოგია ხშირად მაინც განსხვავდება ერთმანეთისგან. ადგილობრივი ხელისუფლების საერთო დასახელებები აერთიანებს სახელმწიფოს, პროვინციას, რეგიონს, დეპარტამენტს, პრეფექტურას, რაიონს, ქალაქს, დაბას, ოლქს, მუნიციპალიტეტს, საგრაფოს, სოფელსა და ადგილობრივი მომსახურების რაიონს.

არ არსებობს დეცენტრალიზაციის რაიმე მხოლოდ ერთი განსაზღვრება. ამ ცნების აღწერების უმეტესობა ასახავს იმ კონტექსტის მნიშვნელობას, რომელშიც დეცენტრალიზაცია ხდება. თავად დეცენტრალიზაცია კი მისი გამოყენების ტიპის მიხედვით უნდა იქნას აღქმული. ამის გამო ანგარიშის მოცემულ თავში არ შევჩერდებით დეცენტრალიზაციის უფრო დახვეწილი თეორიული განსაზღვრების განხილვაზე და პირდაპირ დეცენტრალიზაციის გამოვლინების შესაძლო ფორმებისა და მათი განმსაზღვრელი ლოგიკის ანალიზზე გადავალთ. მანამდე კი, მომდევნო განყოფილებაში დეცენტრალიზაციის მიზნებსა და მისი განვითარების ისტორიულ ეტაპებს მიმოვიხილავთ.

2.2 დეცენტრალიზაციის მიზნები

1950-იანი წლებიდან დაწყებული დეცენტრალიზაცია ძირითადად დაკავშირებული იყო ინსტიტუციური რეფორმის პროგრამებთან, რომლებიც საჯარო სექტორის რეორგანიზებითა და ფუნქციების განაწილებით შემოიფარგლებოდა. ამ რეფორმათა უმრავლესობაში ძალაუფლების დელეგირებას არ მოსდევდა თან საკმარისი რესურსების გადაცემაც, რის გამოც ისინი ხშირად ყრუ კედლის გარღვევის მცდელობას ემსგავსებოდა და ადგილობრივი შესაძლებლობების გადანაწილების პრობლემას უკავშირდებოდა. მას შემდეგ ძლიერ ცენტრალიზებული „განვითარებადი„ სახელმწიფოს კონცეფცია გაცვდა და დროთა განმავლობაში განვითარების ადგილობრივი განზომილების გადაფასება მოხდა. სულ უფრო და უფრო მტკიცედ იკიდებდა ფეხს მოსაზრება, რომ ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინების გარეშე ეროვნული განვითარება და ზრდა სრულყოფილი კონცეფციები ვერ იქნება. დეცენტრალიზაციამ უფრო და უფრო დაიწყო ძირითადი საქონლისა და

მომსახურების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე ზრუნვა და დემოკრატიზაციისა და კარგი მმართველობის აუცილებელ ნაწილად იქცა. მონაწილეობითი განვითარების მიდგომებისა და მოქალაქეთა ჩართულობის გაძლიერება უფრო მიღებული პრაქტიკა გახდა და ქვეყნებმა დეცენტრალიზაცია ეროვნულ პრიორიტეტად გამოაცხადეს.

დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ტალღა, რომელსაც ასევე დეცენტრალიზაციის ახალ მოდელს უწოდებენ, უფრო დიდ დიაპაზონს მოიცავს. იგი ძირითადად შემდეგ საკითხებზეა კონცენტრირებული:

ძალაუფლების განაწილება არჩეული ადგილობრივი მთავრობებისთვის, რომლებიც სახელმწიფო დონეზე მოქმედ ინდივიდუალურ ჯგუფს წარმოადგენენ;

ადგილობრივი მმართველობა (დაფუძნებულია მონაწილეობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებზე);

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ახალი პარადიგმა; ტერიტორიული (რეგიონული) დაგეგმვის მნიშვნელობის ხელახალი გააზრება;

სახელმწიფოს სრული მოდერნიზება.

გამოთვლების თანახმად დღეს განვითარებადი ქვეყნების 80%-ზე მეტი დეცენტრალიზაციის მიმდევარია. მრავალი ადამიანისთვის ადგილობრივი მთავრობა იმ მთავრობის ნაწილია, რომელსაც ყველაზე მეტი პირდაპირი ზემოქმედება აქვს მათ ცხოვრებაზე. ეს განსაკუთრებით ეხება ადგილობრივი მომსახურების უზრუნველყოფას (წყალი, სანიტარული პირობები, დაწყებითი განათლება და პირველადი ჯანდაცვა).

სურათი N2. დეცენტრალიზაცია მთავრობისა და ხალხის დაახლოებას ახდენს



ტექსტი ნახატზე: მომსახურების ხალხთან უფრო ახლოს მიტანის მიზნით ფონდების განაწილება სოფლის საჭიროებების შესაბამისად უნდა მოხდეს.

წყარო: MASOUD

დეცენტრალიზაციის ახალმა მოდელმა დეცენტრალიზაციის ქვემოთ განხილული სამი მიზანი წარმოშვა.

2.2.1 სტაბილურობა

ვინაიდან დეცენტრალიზაცია განუყოფლად არის დაკავშირებული მოქალაქეთა მზარდ მონაწილეობასა და უმცირესობათა ჩართულობასთან, რამაც სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება და ძირითად მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობა (განსაკუთრებით ღარიბებისთვის) უნდა უზრუნველყოს, მას სოციალური მღელვარებისა და

კონფლიქტების დათრგუნვა შეუძლია. პოლიტიკაში მონაწილეობის ახალი გზების შემოღების საშუალებით დეცენტრალიზაციამ უნდა შეამციროს საზოგადოების შიგნით არსებულ ჯგუფებს შორის ინტერესთა კონფლიქტით გამომწვეული დაძაბულობა და სოციალური და პოლიტიკური სტაბილურობა უზრუნველყოს.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამის მიღწევა ბრძოლის გარეშე შესაძლოა ვერ მოხერხდეს. მაგალითად, (არასტაბილურ) ქვეყნებში, სადაც აქტიურია სეპარატისტული განწყობები, მთავრობებმა რეგოლუციის ან სამოქალაქო ომის შიშის გამო შეიძლება დეცენტრალიზაციის პროცესს წინააღმდეგობა გაუწიონ. შესაძლოა, მთავრობა მოსალოდნელი მოკლევადიანი უარყოფითი შედეგების მიერ გრძელვადიანი დადებითი შედეგების გადაფარვას ან მათ სულაც მოსპობას ელოდოს. მეორე მხრივ, ეს არგუმენტი მთავრობებმა შეიძლება არასწორად გამოიყენონ იმისთვის, რომ ეგრეთ წოდებული ჯანსაღი ოპოზიცია დათრგუნონ.

დროს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება და ყურადღება უნდა მიექცეს კონფლიქტის გამომწვევ ძირეულ მიზეზებს. ეს პოლიტიკური ეკონომიკის სფეროა. იმის დასაწახად, თუ „რა ხდება ფასადის მიღმა“, შემუშავებულ იქნა სიტუაციური შეფასების რამდენიმე მეთოდი, მათ შორის „ცვლილებათა მამოძრავებელი ძალები,“ (DFID), „სტრატეგიული მმართველობა,“ და „კორუფციის ანალიზი,“ (SGACA, DGIS). ეს მეთოდები ნათელს ჰფენს ისეთ საკითხებს როგორებიცაა: კორუფცია, ნეპოტიზმი, ფავორიტიზმი და სხვები, რომლებმაც შესაძლოა სათავე დაუდოს კონფლიქტს. ეს მექანიზმები მნიშვნელოვანია როგორც ტექნიკური რაციონალური ინსტრუმენტები, რომლებსაც ცვლილებებთან დაკავშირებულ პროექტებში მრავალი ექსპერტი იყენებს. მაგალითისთვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ ლოგიკური ჩარჩო, რომელიც ხშირად იძ-

ლევა პრობლემის ოპტიმალურ ტექნიკურ გადაწყვეტას, მაგრამ ამავე დროს ცდილობს, გაემიჯნოს პოლიტიკური მიზანშეწონილობის საკითხს. ტექნიკური და პოლიტიკური არგუმენტებისა და ექსპერტული ცოდნის ნაზავმა შეიძლება უფრო დიდი ზემოქმედება მაშინ იქონიოს, როდესაც ყურადღების კონცენტრირება ძირითადი პრინციპების სწორად გააზრებასა და იმ ქვეოპტიმალური ტექნიკური გადაწყვეტების აღიარებაზე მოხდება, რომლებიც სულ მცირე პოლიტიკური თვალსაზრისით მაინცაა მიზანშეწონილი. ეს საკითხი დეტალურადაა განხილული განყოფილებაში N4.2.

სურათი N3. ფასადს მიღმა



წყარო: მსოფლიო პოლიტიკის ინსტიტუტი (World Policy Institute)

მიუხედავად იმისა, რომ დეცენტრალიზაცია შეიძლება იყოს ან არც იყოს სასურველი სტაბილურობის მიღწევის სწორი მექანიზმი, მისი დაწყება მაინც მიიჩნევა სტაბილურობის ზრდის ფაქტორად. მაგალითად, ადგილობრივ მთავრობებს შესაძლოა, უკეთ ესმოდათ რეგიონული ტენდენციები და უკეთ შეეძლოთ მათი ეროვნულ დონეზე გამოხატვა. შესაძლოა, საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესების გზით მათ უკეთ შეეძლონ სახელმწიფოსადმი ნდობის ამაღლება. ეს შეიძლება აქტუალური იყოს იმ კონკრეტულ ტერიტორიებზე, სადაც ეთნიკური, ლინგვისტური, რელიგიური და/ან კულტურული უმცირესობების ჯგუფები კონცენტრირებულად ცხოვრობენ.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ გავრცელებული შეხედულების მიუხედავად, კულტურული და ეთნიკური მრავალფეროვნება არ ზრდის ცვლილებების გამო კონფლიქტის წარმოშობის შანსს. პირიქით, უმეტეს შემთხვევაში კონფლიქტი სწორედ მაშინ წარმოიშობა, როდესაც ძალაუფლების ხელში ჩაგდების მეტ-ნაკლებად თანაბარი საშუალება მხოლოდ ორ ძირითად მონინალმდევე მხარეს აქვს. ამის მაგალითია ანგოლის კონფლიქტი, სადაც ორი მონინალმდევე მხარის საომარი ოპერაციები ორიდან ერთ-ერთი მძლავრი შემოსავლის წყაროდან - ნავთობის ან ალმასების ბიზნესიდან ფინანსდებოდა⁶.

2.2.2 დემოკრატია

დეცენტრალიზაციის მეორე მიზანი მთავრობის მუშაობის შინაარსის უფრო დემოკრატიულ პრინციპებზე გადაყვანა წარმოადგენს, რისთვისაც მთავარია კიდევ უფრო გამჭვირვალე პოლიტი-

⁶ African Affairs 2001, P. LeBillon. Angola's Political Economy of War: the Role of Oil and Diamonds, 1975-2000. Paul Collier 2007, The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It.

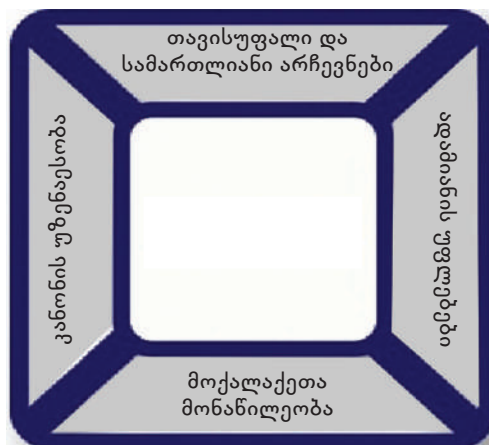
კური ინსტიტუტებისა და პროცესების შექმნა, მთავრობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მოქალაქეთა საჭიროებებთან და ინტერესებთან დაკავშირება.

კლასიკური ბერძნული გაგებით დემოკრატია „უბრალე ადამიანთა მმართველობას“, ნიშნავდა. პოლიტიკური წარმომადგენლების არჩევა კენჭისყრის მეშვეობით (ნაფიც მსაჯულთა მსგავსად) როგორც მდიდარი, ისე ღარიბი მამაკაცი მოქალაქეებისგან ხდებოდა. მართლაც რომ ვთქვათ, დემოკრატია ხალხის მმართველობას ნიშნავს. ის ოთხ ელემენტს შეიცავს⁷:

(ა) პოლიტიკური სისტემა, რომელიც მთავრობის არჩევისა და მის შეცვლას თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების გზით ახდენს;

(ბ) პოლიტიკურ და სამოქალაქო ცხოვრებაში ხალხის, როგორც მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობა.

სურათი N4. დემოკრატიის ოთხი ელემენტი ლარი დიამონდის მიხედვით



⁷ Larry Diamond 2008. The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World.

(გ) ყველა მოქალაქის ადამიანის უფლებათა დაცვა და

(დ) კანონის უზენაესობა, რომელიც უზრუნველყოფს კანონებისა და პროცედურების თანაბარ გამოყენებას ყველა მოქალაქისათვის.

ამრიგად, თანამედროვე სამყაროში თავისუფალი არჩევნები და მრავალპარტიული სისტემები დემოკრატიისაკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯია. დეცენტრალიზაციის კონტექსტში ეს ქვე-ეროვნულ დონეზეც ვრცელდება.

ხალხის აქტიური მონაწილეობა სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისა და განმტკიცებისთვის საჭირო სტიმულის შექმნასა და მმართველობაში სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურ მობილიზებას გულისხმობს. დეცენტრალიზაციის ინტერესი მიმართულია მმართველობისა და მოქალაქეების ერთმანეთთან დაახლოვებისკენ და მოქალაქეთა ჩართულობისკენ, რათა გარანტირებული იყოს ადგილობრივი საკითხების განხილვა.

ადამიანის უფლებები განუყოფელი ფუნდამენტური უფლებებია, რომლებიც ეროვნების, საცხოვრებელი ადგილის, ენის, რელიგიის, ეთნიკური წარმოშობის ან რაიმე სხვა სტატუსის მიუხედავად ყველა ადამიანს მხოლოდ იმიტომ ენიჭება, რომ იგი ადამიანია. ეროვნულ კონტექსტში დეცენტრალიზაცია ინკლუზიური უნდა იყოს და ითვალისწინებდეს მოქალაქეებს, განსხვავებების პატივისცემასა და იმის უზრუნველყოფას, რომ ყველა მოქალაქეს თანაბარი ყურადღება ენიჭება. პრაქტიკაში ეს უზრუნველყოფს მოქალაქეთა შორის მფლობელობის განცდის ჩამოყალიბებას, ამცირებს შურსა და კონფლიქტებს და ზრდის დეცენტრალიზაციის შედეგების მდგრადობას.

კანონის უზენაესობა სამართლებრივი პრინციპია, რომელმაც ერი უნდა მართოს. იგი ეწინააღმდეგება სისტემას, რომლის შემ-

თხვევაშიც მართვა მთავრობის კონკრეტული თანამდებობის პირთა თვითნებური გადაწყვეტილებების საფუძველზე ხდება. იგი, უპირველეს ყოვლისა, საზოგადოებაში კანონის ზეგავლენასა და ძალაუფლებას ნიშნავს და ზღუდავს ქცევის პრინციპებს, ოფიციალურ პირთა ქცევის ჩათვლით. დეცენტრალიზაციას შეუძლია ხელი შეუწყოს კანონის უზენაესობას ურთიერთობებში ანგარიშვალდებულების განმტკიცების გზით (თავი N3), თუმცა ამ შედეგის მიღწევა ავტომატურად არ ხდება. საჭიროა გარკვეული ძალისხმევა შესაბამისი საშუალებებით არსებული ძალაუფლებრივი ურთიერთობების გასაწონასწორებლად რაც სოციალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების განვითარებასთანაა დაკავშირებული (იხ. განყოფილება N3.7.).

2.2.3 ეკონომიკური განვითარება

დეცენტრალიზაციის მესამე მიზანი ეკონომიკური განვითარებაა. ივარაუდება, რომ დეცენტრალიზაციის შედეგად მიღწეული სტაბილურობა შექმნის კეთილგანწყობილ გარემოს (უცხოური) ინვესტიციებისთვის, რაც, თავის მხრივ, ეკონომიკურ ზრდას შეუწყობს ხელს. გარდა ამისა, ფართოდ გავრცელებული მოსაზრების თანახმად ეფექტურად მოქმედი კანონი, მართლმსაჯულების ინსტიტუტები და მთავრობა, რომლებიც კანონის უზენაესობას აღიარებენ (დემოკრატიის ყველა ელემენტს) მნიშვნელოვანია ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური განვითარებისთვის.

თუმცა დემოკრატიასა და ეკონომიკურ განვითარებას შორის ურთიერთობა სადავო საკითხია. პრევერსკი ამტკიცებს, რომ ეკონომიკური ზრდა პოლიტიკურ ინსტიტუტებზეა დამოკიდებული, მაგრამ სხვადასხვა რეჟიმის არსებობის პირობებში რაიმე განსაკუთრე-

ბულ განსხვავებებზე ლაპარაკი ზედმეტია⁸. ფართოდ გავრცელებული აზრის საწინააღმდეგოდ, იგი ასევე აცხადებს, რომ პოლიტიკური რეჟიმი არ ახდენს ზემოქმედებას ინვესტიციების რაოდენობასა და მთლიანი შემოსავლების ზრდაზე⁹. იგი გვაფრთხილებს თვითმმართველობის შეზღუდვების შესახებაც¹⁰: „დემოკრატიას წინ ელობება პრობლემები, რომლებიც ეკონომიკისა და პოლიტიკური თანასწორობის, ეფექტური მონაწილეობის, მოქალაქეთა მიერ მთავრობათა კონტროლის შეზღუდვებთანაა დაკავშირებული. პრობლემას ასევე ქმნის არასტაბილური ბალანსი პოლიტიკურ უსაფრთხოებასა და ჩაურევლობის პრინციპს შორის„.

ეს გაფრთხილება უდავოდ იმსახურებს ყურადღებას. დეცენტრალიზაციის დაწყება ყველა შემთხვევაში ინვესტ ეკონომიკური განვითარების ზრდას. მთავარია დეცენტრალიზაციის ისეთი შესაბამისი და ეფექტური გზების მონახვა, რომლებიც ამას უზრუნველყოფენ. ადგილობრივმა მთავრობამ ხელი უნდა შეუწყოს ინვესტირებისა და ეკონომიკის განვითარების პირობების შექმნას. ამის მიღწევა შესაძლებელია, მაგალითად, საზოგადოებრივი (ინფრასტრუქტურული) ინვესტიციების მეშვეობით, რაც დასაქმებასა და ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართვით საკუთრებისა და შექმნილი დოვლათის უკეთ მოვლის განცდას უზრუნველყოფს. ეს, თავის მხრივ, წარმოშობს მოთხოვნას ადგილობრივ საქონელსა და მომსახურებაზე, ინვესტ ადგილობრივი ბაზრის გაფართოვებას და კონკურენტუნარიანობის შემთხვევაში უფრო ძვირადღირებული იმპორტული საქონლის ჩანაცვლებას.

გარდა ამისა, ადგილობრივი განვითარების სტიმულირება შესაძ-

⁸ A. Przeworski 1993. Political Regimes and Economic Growth.

⁹ A. Przeworski 1997. Democracy and Development.

¹⁰ A. Przeworski 2010. Democracy and the Limits of Self-Government.

ლებელია ზრდის ხელშეწყობი რეგულაციებისა და საგადასახადო გარემოს საშუალებითაც. ინსტიტუციური განვითარების მხარდაჭერამ უნდა უზრუნველყოს ეკონომიკური განვითარებისა და მისი შენარჩუნებისთვის საჭირო შესაძლებლობების ადგილობრივ დონეზე არსებობა. ეს მოითხოვს ადამიანური რესურსების საგულისხმო განვითარებას, საჯარო და კერძო პარტნიორობის არსებობას, რათა მოხდეს ადგილობრივ დონეზე არსებული ყველა რესურსის ეფექტური გამოყენება. და ბოლოს, ასევე მნიშვნელოვანია ვახსენოთ ქალთა გაძლიერებაც. ქალებისა და საზოგადოების შედარებით ნაკლებად პრივილეგირებული ჯგუფების გაძლიერება ხელს შეუწყობს მათი ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესებასა და სიღარიბის აღმოფხვრას.

დეცენტრალიზაცია ესწრაფვის უფლებამოსილების, პასუხისმგებლობისა და ფინანსური რესურსების გადანაწილებას, რათა მოხდეს მთავრობის სხვადასხვა დონეებზე საჯარო მომსახურების უზრუნველყოფა. ამისათვის საჭიროა უფლებამოსილებას, ავტონომიას, ანგარიშვალდებულებასა და შესაძლებლობას შორის მკაფიო ბალანსის ჩამოყალიბება.

2.3 დეცენტრალიზაციის განზომილებები

დეცენტრალიზაცია ცვლის ინსტიტუციურ სისტემას, რომელშიც პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური გადაწყვეტილებების მიღება და განხორციელება ხდება. მეხუთე სურათზე ეს ცვლილების ნელი პროცესის სახითაა ასახული. მას სამი ძირითადი განზომილება აქვს: პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური.

სურათი N5. სამი ძირითადი განზომილება



წარწერა ნახატზე: ცენტრალური მთავრობა - ფინანსური რესურსები, პასუხისმგებლობები, პოლიტიკური ძალაუფლება - ადგილობრივი მთავრობა.

წყარო: გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), მაღავი 2014.

გარდა ამისა, მეოთხე განზომილებას წარმოადგენს ძალაუფლებისა და ფუნქციის საჯარო სექტორიდან კერძო სექტორში გარეთ გატანა: გათავისუფლება. ანგარიშის მომდევნო ნაწილში ამ სამ განზომილებას უფრო დეტალურად განვიხილავთ.

2.3.1 პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მიზანია მოქალაქეებისათვის ან მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლებისთვის საჯარო გადანაცვებილებათა მიღების პროცესში მეტი ძალაუფლების გადაცემა¹¹. იგი ეფუძნება შეხედულებას, რომ ადგილობრივ წარმომადგენლებს ადგილობრივი საჭიროებების უკეთ გაგება და მათზე უკეთესი რეაგირების მოხდენა შეუძლიათ, რაც სუბსიდიარულობის პრინციპით გამოიხატება (იხ. ფანჯარა N2).

¹¹ <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm>

ფანჯარა N 2. სუბსიდიარულობის პრინციპი

სუბსიდიარულობა წარმოადგენს სოციალური მოწყობის ერთ-ერთ პრინციპს, რომელსაც რომის კათოლიკურ ეკლესიაში ჩაეყარა საფუძველი. მისი ყველაზე მარტივი განმარტების შესაბამისად სოციალური და პოლიტიკური საკითხები მათი გადანაცვების შესაბამის ყველაზე ახლო (ან ადგილობრივ) დონეზე უნდა გვარდებოდეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის (ხელშეკრულება N122, 1985)¹² მე-4 მუხლში მითითებულია:

როგორც წესი, საჯარო უფლება-მოვალეობების განხორციელება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ უნდა ხდებოდეს, რომელიც ყველაზე ახლოა მოქალაქეებთან. მოვალეობების სხვა ორგანოსათვის გადანაწილება შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით უნდა განხორციელდეს.

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, სრული და ექსკლუზიური უნდა იყოს. არ შეიძლება მოხდეს მისი სხვა ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოს მიერ შეზღუდვა, თუ საქმე კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებს არ ეხება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია ევროპაში ეფექტური თვითმმართველობის ხელშეწყობის მიზნით 1985 წელს შეიქმნა. ის წარმოადგენს საკანონმდებლო რეფორმის მოდელს ახალი დემოკრატიის ქვეყნებისთვის როგორც ევროპაში, ისე მის ფარგლებს გარეთაც.

დეცენტრალიზაციას შეუძლია გააძლიეროს დემოკრატიული ლეგიტიმურობა, თუმცა ეს ასევეა დამოკიდებული შემდეგ ფაქტორებზეც: არის თუ არა პროცესი გათავისებული ადგილობრივი ელიტის მიერ; არსებობს თუ არა შესაბამისი კონსტიტუციური,

¹² <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

სამართლებრივი და მარეგულირებელი სისტემები; არსებობენ თუ არა პლურალისტული პოლიტიკური პარტიები და ადგილობრივი პოლიტიკური ერთეულები; და არიან თუ არა საზოგადოებიდან მობილიზებული მოქალაქეები და დაინტერესებული ჯგუფები. ამრიგად, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ძირითადი შემადგენელი ნაწილი ანგარიშვალდებულებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის დონის გაუმჯობესებას გულისხმობს. ეს საკითხი უფრო დეტალურად მე-3 და მე-4 თავებშია განხილული.

ვინაიდან პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის დროს პასუხისმგებლობების განაწილება ხელისუფლების სხვა ორგანოსთან ხდება, ეს შეიძლება ზოგიერთი დაინტერესებული მხარის ინტერესებში არ შედიოდეს და ამგვარ ქმედებას გასანაწილებელი პასუხისმგებლობების ფარგლებისა და ბუნების თაობაზე დავა მოჰყვეს. ფანჯარა N2-ში განხილული სუბსიდიარულობის პრინციპი ამ თვალსაზრისით ქმედითობასა და ეკონომიკაზე მიუთითებს. აქ მოხდება ყურადღების გადატანა დამაჯერებელი რაციონალური (ეკონომიკური!) არგუმენტების მოძიებაზე. მნიშვნელოვანია, ამავე დროს არ გამოგვრჩეს საერთო მამოძრავებელი ძალის ჩამოყალიბება, ინტერესების ჯეროვანი შეფასება და „ფარდის მიღმა მიმდინარე პროცესების“ გააზრება¹³.

ცვლილების სხვა ნებისმიერი პროცესის მსგავსად პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია დინამიური და მოულოდნელობით სავსე პროცესი იქნება. ამიტომაც კარგი იქნება დეცენტრალიზაციის ცვლილების პროცესად აღქმა არა მხოლოდ ხელშესახები რაციონალუ-

¹³ ამ საკითხზე არსებობს არაჩვეულებრივი და დაწვრილებითი კვლევა „პოლიტიკური ეკონომიკა და მმართველობა. დეცენტრალიზაციის ანალიზი“, („Political Economy and Governance (PEG) Analysis of Decentralisation“, Per Tidemans DANIDA, 2010.)

რი, არამედ ძალაუფლებისა და ზეგავლენის ნაკლებად ხელშესახე-
ბი პრინციპების გათვალისწინებითაც მოხდეს. ეს საკითხი უკეთ
არის განმარტებული განყოფილებაში N4.2.

სურათი N6. სუბსიდიარულობა და მონაწილეობა



წყარო: „კარიტასი“, ავსტრალია

2.3.2 ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია

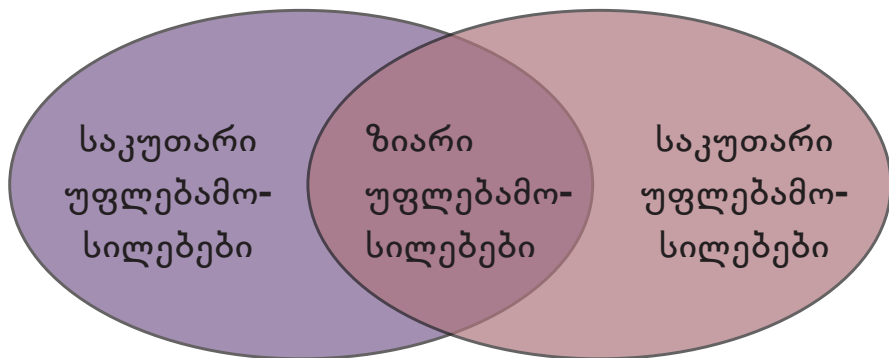
ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია გულისხმობს რეორ-
განიზაციას და სხვადასხვა ადმინისტრაციული დონეებისთვის
ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ეფექტურობის, ქმედითობისა და

გამჭვირვალობის გაუმჯობესების მიზნით ამოცანებისა და ფუნქციების მკაფიოდ განსაზღვრას.

ქვე-ეროვნული სტრუქტურებისთვის ფუნქციებისა და ამოცანების დაკისრებისას ხდება „საკუთარი ძალაუფლებისა“ და „დელეგირებული ძალაუფლების“ ერთმანეთისაგან მკაფიოდ გამიჯვნა (იხ. სურათი N7).

1. საკუთარი ძალაუფლება ექსკლუზიური ძალაუფლებაა. ეს იმას ნიშნავს, რომ მაგალითად მუნიციპალიტეტი, რომელსაც აქვს რეგულაციების განსაზღვრის, შემოსავლების შეგროვებისა და (ინვესტიციების თაობაზე) გადანყვეტილებების მიღების საკუთარი უფლებამოსილება, ამას ცენტრალური ან რეგიონული, ან ნებისმიერი სხვა ადგილობრივი დონის მმართველი ინსტიტუციის მხრიდან ყოველგვარი ჩარევის გარეშე აკეთებს. ამრიგად, მუნიციპალიტეტი ძალაუფლებას დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობის ფარგლებში ახორციელებს. მუნიციპალური საბჭო გადანყვეტილებას კოლექტიურ გადანყვეტილებებზე, სხვადასხვა ფინანსურ მოსაზრებებზე, მიღებულ რჩევებზე, საკანონმდებლო ძალაუფლებასა და სხვა ფაქტორებზე დაყრდნობით იღებს.
2. დელეგირებული ძალაუფლება გაზიარებული ძალაუფლებაა. მაგალითად, ცენტრალურ სამთავრობო ორგანოს შეუძლია მუნიციპალიტეტს გადასცეს ის უფლებამოსილებები, რომლებიც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტურად განხორციელდება. მუნიციპალიტეტსა და შესაბამის სამინისტროს შორის უნდა გაფორმდეს სათანადო ხელშეკრულება, სადაც მითითებული იქნება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები და მის მიერ გაზიარებული პასუხისმგებლობები.

სურათი N7. ძალაუფლების (უფლებამოსილებათა) განაწილება



ფანჯარა N 2-ში მოცემული სუბსიდიარულობის პრინციპის ახსნა:

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, სრული და ექსკლუზიური უნდა იყოს. არ შეიძლება მოხდეს მისი სხვა ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოს მიერ შეზღუდვა, თუ საქმე კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებს არ ეხება.

ამის ერთ-ერთი მიზეზი არის ის, რომ ექსკლუზიური ძალაუფლებისგან განსხვავებით, გაზიარებული უფლებამოსილების დროს მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის კოორდინაცია შეიძლება გართულდეს. ეს შეიძლება თავისუფალი ინტერპრეტირებისა და ძალაუფლებისთვის ბრძოლის სადავო სფეროების გაჩენამ გამოიწვიოს. მნიშვნელოვანია, დაწესებული შეზღუდვების აღნიშვნა. შესაბამის საჯარო ხელისუფლების ორგანოს შეუძლია შესაბამისი ნორმატიული აქტის საფუძველზე განსაზღვროს სახელმწიფო სტანდარტები, ნორმები და ტექნიკური წესები იმ პროცედურებისთვის, რომლებიც მუნიციპალიტეტის მხრიდან საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების გამოყენებას გულისხმობს. ეს ნიშნავს იმას, რომ, ვინაიდან სტანდარტები, ნორმები და ტექნიკური წესები თანაბრად ვრცელდება როგორც დელეგირებულ, ისე საკუთარ უფლებამოსილებაზე, შესაბამისობის საკითხი არ უნდა

იქნეს გამოყენებული დეკონცენტრირების, დელეგირების ან ფუნქციებისა და ამოცანების განაწილების საწინააღმდეგო არგუმენტად. ამრიგად, ჩვეულებრივ, ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მინიჭებული ძალაუფლება უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც იგი აშკარად ეწინააღმდეგება სუბსიდიარულობის პრინციპის უკვე ნახსენებ არგუმენტს:

მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის წინააღმდეგ ხშირად მოჰყავთ შიშზე დაფუძნებული არგუმენტი, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ვერ მოახერხებს საქმიანობის შესაბამისი ხარისხის უზრუნველყოფას და მისი ქმედებები ცენტრალური პოლიტიკისგან განსხვავებული იქნება. ამ არგუმენტს მივყევართ ანგარიშვალდებულების საკითხთან, რომელიც მე-3 თავშია განხილული.

2.3.3 ფინანსური დეცენტრალიზაცია

ფინანსური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს საჯარო ხარჯების ადგილობრივი და ტერიტორიული მმართველი ორგანოებისთვის გადაცემას და მათთვის საშუალების მიცემას, მათზე დაკისრებული ამოცანების შესაბამისად თავად მოახდინონ შემოსავლების მიღება.

ეს პროცესი დაკავშირებულია ავტონომიის ფარგლებთან, რომ-

ლებიც ქვე-ეროვნულ სტრუქტურებს მათი ხარჯების განაწილები-
სა და შემოსავლების მისაღებად ეძლევათ. ამ შემთხვევაში მნიშ-
ვნელოვანია, რომ სტრუქტურებს ჰქონდეთ დეცენტრალიზების
შედეგად დაკისრებული ფუნქციების შესაბამისი ადეკვატური რე-
სურსები. მაგრამ რას ნიშნავს ადეკვატური, როცა როგორც ცენ-
ტრალურ, ისე დეცენტრალიზებულ დონეზე რესურსები ისედაც
მწირია?

საჭიროა, ადგილობრივ დონეზე არსებული რესურსების შესაძ-
ლო წყაროებს შორის ბალანსის დამყარება. ესენია:

1. ადგილობრივი გადასახადებიდან მიღებული საკუთარი შე-
მოსავლები (მაგ. ქონების გადასახადი, სასოფლო-სამეურ-
ნეო მიწის გადასახადი). ასევე, მცირე ბიზნესის გადასახა-
დებიდან, საერთო გადასახადებიდან (მაგ. სატრანსპორტო
საშუალებათა რეგისტრაცია, საკუთრების გასხვისების გა-
დასახადი) და სხვა ადგილობრივი გადასახადებიდან და მო-
საკრებლებიდან მიღებული ფული;
2. რესურსების მთავრობათაშორისი გადაცემა. რესურსების
ცენტრალური მთავრობიდან ადგილობრივი ხელისუფლე-
ბისთვის გადაცემა. ეს შეიძლება მოიცავდეს უპირობო გა-
დაცემას, პირობით გადაცემას, გრანტებს და სხვა რესურ-
სებს, მაგალითად, რეგიონული განვითარების ფონდებიდან.
ქვეყნის კანონმდებლობიდან გამომდინარე, შეიძლება არსე-
ბობდეს სხვა შესაძლებლობებიც. მაგალითად:
3. თვითდაფინანსება ან სხვებთან ერთად თანადაფინანსების
ან თანაწარმოების სქემებში მონაწილეობა;
4. აქტივების პრივატიზება ან გაყიდვა;
5. კერძო კაპიტალის ბაზრიდან სესხის აღება.

დაფინანსების ადეკვატურობის კონტექსტში, ადგილობრივ დონეზე არსებული რესურსები მედლის მხოლოდ ერთ მხარეს წარმოადგენს. რესურსების ადეკვატურობაზე მსჯელობისთვის საჭიროა ინფორმაცია მიწოდებული მომსახურების ღირებულებისა და ადგილობრივი მმართველობის ხარჯების შესახებ. ნორმატიული ჩარჩოს გარეშე რთულია პოტენციური ხარჯებისა და, აქედან გამომდინარე, დაფინანსების ადეკვატურობის განსაზღვრა.

მართალია, ჭეშმარიტი დეცენტრალიზაცია ფინანსური კომპონენტის გარეშე სრულყოფილი არ არის, მაგრამ ასეთი რამ პრაქტიკაში ხშირად ხდება (იხ. ბოლო გამოსახულება მე-5 სურათზე). ფინანსური დეცენტრალიზაციის ტემპი ნებისთ თუ უნებლიეთ, ხშირად არ ემთხვევა ადგილობრივი დონისათვის ფუნქციების გადაცემას. შესაბამისად, არასაკმარისი რესურსები ადგილობრივი მთავრობის პარალიზებას ახდენს და უარყოფითად მოქმედებს მის საქმიანობაზე, რამაც შესაძლოა, საფრთხე შეუქმნას ადგილობრივი საბჭოს მუშაობას. ნელი ტემპით მიმდინარე ფინანსურ დეცენტრალიზაციას ცენტრალური მთავრობა ზოგჯერ (სტრატეგიული მოსაზრებით) ფუნქციების გადაცემის პროცესის უკან მოსაბრუნებელ არგუმენტად იყენებს, რათა თქვას, რომ ადგილობრივ მთავრობას არა აქვს შესაბამისი ხარისხის უზრუნველყოფის უნარი. მნიშვნელოვანია გავიაზროთ, რომ ადგილობრივი მთავრობის გვერდის ავლა და ფუნქციებისა და ამოცანების კვლავ ცენტრალური დონისთვის გადაცემა გამანადგურებლად იმოქმედებს ადგილობრივი მთავრობის შესაძლებლობებზე.

მეორე მხრივ, უნდა გავითვალისწინოთ ისიც, რომ ფინანსური დეცენტრალიზაცია უფრო დიდი ცვლილების პროცესის ნაწილია, რომელსაც აუცილებლად ექნება შედარებით სწრაფი და ნელი

კომპონენტები, რომელთა განხორციელება ცვალებადი არასწორ-
ხაზოვანი პროცესების ფონზე მოხდება.

2.4 დეცენტრალიზაციის ტიპოლოგია

არსებობს დეცენტრალიზაციის 4 სხვადასხვა ტიპი. ქვეყანაში
ეს ტიპები ძირითადად ერთდროულად არსებობენ, რადგან შეუძ-
ლებელია ყველა ამოცანის ან ფუნქციის დეცენტრალიზაცია ყო-
ველთვის ერთნაირად ხდებოდეს.

2.4.1 გადანაწილება

ძალაუფლების ისეთი ავტონომიური დამოუკიდებელი დონე-
ებისათვის ან ერთეულებისთვის გადაბარებას, როგორებიცაა
პროვინცია, რაიონი ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო-
ები „უფლებამოსილების გადაცემას„ უწოდებენ და ის ნამდვილი
დეცენტრალიზაციის ჩვეულ ცნებადაა მიღებული. უფლებამოსი-
ლების გადაცემით ცენტრალური ხელისუფლება თავიდან იხსნის
გარკვეულ ფუნქციებს ან მმართველობის ისეთ ახალ ერთეულებს
ქმნის, რომლებიც მისი კონტროლის ფარგლებს გარეთ არიან.

ეს ფორმა მოიცავს ფუნქციების გადაცემას მუნიციპალიტეტი-
ებისთვის, რომლებიც თავად ირჩევენ საბჭოებსა და მერებს. ადგი-
ლობრივი ხელისუფლების ეს ერთეულები ადგენენ რეგულაციებს,
რათა მოახდინონ შემოსავლების აკრეფა და მიიღონ გადანაწილ-
ებები ინვესტიციების შესახებ. ადგილობრივ მთავრობას აქვს კან-
ონით განსაზღვრული გეოგრაფიული ტერიტორია, რომელზეც ის
თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს.

2.4.2 დელეგირება

დელეგირება ნიშნავს პასუხისმგებლობათა ისეთი ნახევრად დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოებისთვის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოებისთვის, ურბანული ან რეგიონული განვითარების კორპორაციებისთვის გადაცემას, რომლებიც საბოლოოდ ცენტრის (მომსახურების სააგენტოები, საცხოვრებელთან დაკავშირებული ორგანოები, სასკოლო რაიონები და ა.შ.) წინაშე არიან ანგარიშვალდებული. ეს დეცენტრალიზაციის საკმაოდ გავრცელებული ფორმაა, რომელიც ძალიან ახლოს დგას „უფლებამოსილების გადაცემის“, პრინციპებთან, მაგრამ მისგან განსხვავებით უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების უფრო საგულისხმო გადაცემას გულისხმობს. იგი მოიცავს ცენტრალური მთავრობის მიერ დეტალურად გაწერილ ამოცანებთან დაკავშირებული გადანყვეტილების მიღებისა და ადმინისტრირების უფლებამოსილებათა და/ან პასუხისმგებლობის გადაცემას იმ ინსტიტუტებისა და ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც ცენტრალური მთავრობა სრულად არ აკონტროლებს, მაგრამ რომლებიც საბოლოოდ მის წინაშე არიან ანგარიშვალდებული.

2.4.3 დეკონცენტრაცია

დეკონცენტრაცია გულისხმობს ადმინისტრაციული, ფინანსური და/ან გადანყვეტილების მიღების ძალაუფლების ცენტრალურ ადმინისტრაციას დაქვემდებარებული ისეთი რაიონის, ადგილობრივი სამსახურის ან მომსახურების გამწვევი ორგანიზაციისთვის გადაცემას, რომელიც ცენტრის წინაშე სრულად არის ანგარიშვალდებული. ამ სტრუქტურულ ერთეულებს, ჩვეულებრივ, რაიმე

განსაკუთრებული დამოუკიდებელი წვლილის შეტანის გარეშე დელეგირებული უფლებამოსილება აქვთ პოლიტიკის, ფინანსურ და ადმინისტრაციულ საკითხებში. დეკონცენტრაციის დროს უფლებამოსილებათა გადაცემა შეზღუდულია. ის დეცენტრალიზაციის უფრო სუსტ ფორმას წარმოადგენს, რომელსაც დეცენტრალიზაციის გზაზე მდგარი უფრო ძლიერი ცენტრალიზებული მთავრობების მქონე ქვეყნები ხშირად პირველ ნაბიჯად იყენებენ.

2.4.5 დანაწევრება

დანაწევრება არის მომსახურების კერძო კომპანიებისთვის დაკისრება ან გარკვეულ საჯარო ფუნქციასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების, დაფინანსებისა და განხორციელების პასუხისმგებლობის თავიდან მთლიანად მოხსნა. ამ დროს ხდება არსებული ინფრასტრუქტურის გაყიდვა, თანამშრომლების სხვაგან გადაყვანა ან სამსახურიდან დათხოვნა და კერძო კომპანიებისა ან არაკომერციული ორგანიზაციებისთვის მომსახურების მიწოდების უფლების მიცემა. დანაწევრების დროს მოსალოდნელია დერეგულაცია (პოლიტიკური განზომილება), პრივატიზაცია (ფინანსური განზომილება) და/ან კონტრაქტის საფუძველზე დაქირავება (ადმინისტრაციული განზომილება).

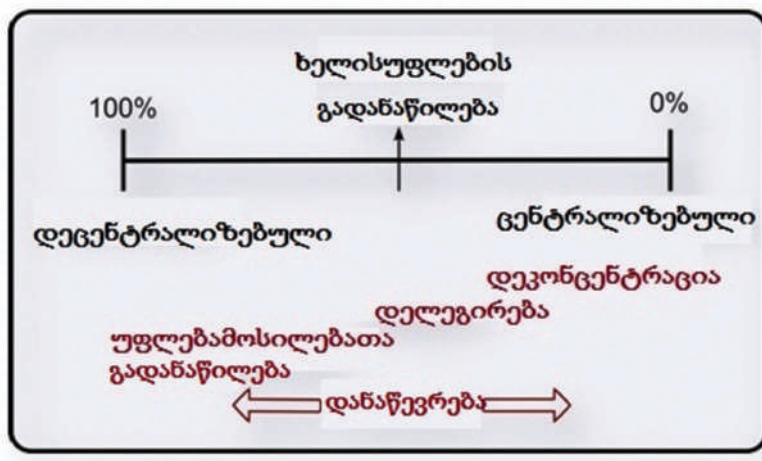
დანაწევრება არ არის რომელიმე დონეზე ორიენტირებული პროცესი, რაც იმას ნიშნავს, რომ გადაცემა შეიძლება ერთსა და იმავე, ხშირად ცენტრალურ დონეზე მოხდეს. ეს ქმედება არ უნდა იქნეს განხილული დეცენტრალიზაციის ფორმად. მთავრობამ შეიძლება „პარალელურ ორგანიზაციებს„ გადასცეს ისეთი საქმიანობების ლიცენზირების, მათივე წევრების საქმიანობის რეგულირების ან ზედამხედველობის უფლება, რომლებსაც მანამდე თავად

აკონტროლებდა. სხვა შემთხვევებში მთავრობებს შეუძლიათ, საქონლის წარმოებასა ან მომსახურების მიწოდებაზე პასუხისმგებლობა კერძო ორგანიზაციებს გადასცენ. ამ პროცესს ხშირად პრივატიზაციას ეძახიან¹⁴.

2.5 ხელისუფლების გადანაწილება

ხელისუფლების გადანაწილება დეცენტრალიზაციის ოთხივე ტიპის შემთხვევაში განსხვავებულ შედეგს იძლევა. მისი გამოყენება ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე შეიძლება. თუმცა, გამომდინარე გამოყენების დონიდან დეკონცენტრაციისა და დელეგირების ეფექტი ხელისუფლების გადანაწილების შემთხვევაში შესაძლოა შეზღუდული ეფექტის მქონე აღმოჩნდეს მაშინ, როდესაც უფლებამოსილებათა გადაცემის შედეგები უფრო თვალშისაცემი იქნება. ეს ასახულია მე-8 სურათზე.

სურათი N8. ხელისუფლების განაწილება



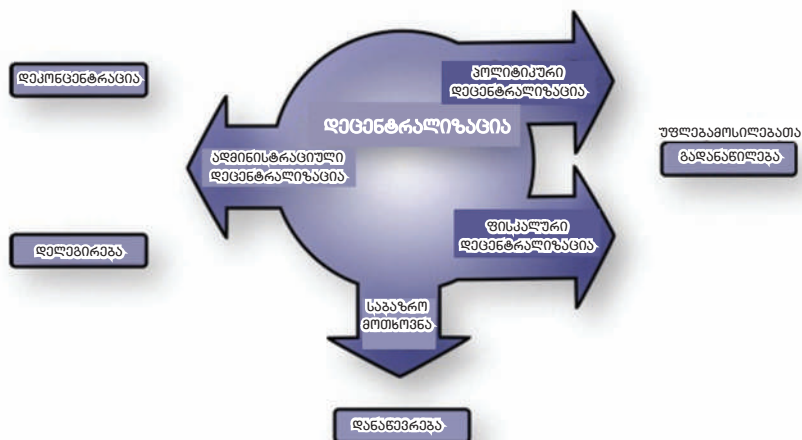
¹⁴ UNDP 1999, დეცენტრალიზაცია, განსაზღვრებათა ნიმუშები.

გადანაწილებისას ხელისუფლების გაფანტვის ეფექტი შესაძლოა ნაკლებად ცხადი იყოს გამომდინარე იქედან, რომ გადანაწილებას გამოვლენის ბევრი სხვადასხვა ფორმა აქვს. მაგალითად, შესაძლებელია იმ უფლებამოსილებების ხელახალი რეცენტრალიზაცია, რომლებიც მანამდე ადგილობრივ დონეს გადაეცა. ეს შესაძლოა ცენტრს (და არა ადგილობრივ დონეს) დაქვემდებარებული ერთიანი საბაზრო სტრუქტურის ფარგლებში პრივატიზაციის მეშვეობით განხორციელდეს. პრივატიზაციის გზით შესაძლოა ცენტრალური ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია და მისი ადგილობრივი მომსახურების მომწოდებლების წინაშე ანგარიშვალდებულად ქცევა. ამიტომაც ხელისუფლების გადანაწილება ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში შეიძლება განსხვავებული შედეგის მომტანი აღმოჩნდეს.

2.6 გრავიტაციული ტენდენციები

ძირითადი პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური განზომილებები ურთიერთდამოკიდებულია, თუმცა როგორც ეს მე-9 ნახტიდან ჩანს, ისინი დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა ტიპისკენაა მიდრეკილი. გარდა ამისა, „ბაზარი“ დეცენტრალიზაციის პროცესს გადანაწილებისკენ „ექაჩება“.

სურათი N9. დეცენტრალიზაციის გრავიტაციული ტენდენცი- ები



ეფექტური დეცენტრალიზაციისთვის საჭიროა სამივე ძირითადი მიმართულებით მუშაობა, რადგან „ძალაუფლების სხვადასხვა დონის ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის განაწილება ფინანსური პასუხისმგებლობების დადგენას მოითხოვს; ადმინისტრაციული სისტემები და პროცედურები უნდა შეესაბამებოდეს პოლიტიკურ ძალაუფლებასა და ფინანსურ ამოცანებს; ფინანსურმა სისტემამ უნდა უზრუნველყოს პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ძალაუფლებათა შორის დაპირისპირების თავიდან აცილება“¹⁵.

დეცენტრალიზაცია განმეორებითი ბუნების მქონე ხანგრძლივი დინამიური პროცესია. პრაქტიკაში იგი გრძელვადიან

¹⁵ ევროკომისია 2007. დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი მმართველობის მხარდაჭერა მესამე ქვეყნებში. / European Commission 2007. Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries.

შეთანხმებულ ძალისხმევას მოითხოვს, რათა სამთავრობო სტრუქტურებს, სამოქალაქო საზოგადოებასა და კერძო სექტორს შორის არსებული ურთიერთობის კოორდინირება მოხდეს. ამან შეიძლება უკვე დიდი ხნის წინ ჩამოყალიბებული ინსტიტუციური ურთიერთობებისთვის დადებითი ან უარყოფითი შედეგი გამოიღოს და ინსტიტუციური გაურკვევლობის („შუაში გამოკიდებულობის“) მდგომარეობა შექმნას. დეცენტრალიზაციას მოკლე ან საშუალო ვადით ჯერჯერობით გაურკვეველი მომავალი როლის მქონე თავისუფალი ან მოჩვენებითად დამოუკიდებელი ინსტიტუციური ერთეულების შექმნა შეუძლია. ყველაზე დიდ გამოწვევას თანმიმდევრული ვერტიკალური და ჰორიზონტალური სამუშაო სისტემის შექმნა წარმოადგენს. ზიარი ფუნქციების შემთხვევაში შესაძლოა, კოორდინაცია ექსკლუზიური ამოცანებისა და ფუნქციების განსაზღვრაზე უფრო რთული აღმოჩნდეს. უნდა მოხდეს განმარტებებით მანიპულირებისა და ძალაუფლებათა დაპირისპირების თავიდან აცილება.

ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ხშირად მიიჩნევენ, რომ ადგილობრივ მთავრობებს მათზე განპიროვნებული ფუნქციებისა და ამოცანების შესასრულებლად ძალზე შეზღუდული შესაძლებლობები აქვთ. ამ არგუმენტს ხშირად იყენებენ ადგილობრივ დონეზე ფუნქციებისა და ამოცანების დეკონცენტრაციის შეზღუდვის ან ადგილობრივი დონიდან ფუნქციებისა და ამოცანების (რე)ცენტრალიზაციისთვის. მეორე მხრივ, ადგილობრივ მთავრობას საკმარისი შესაძლებლობების შესაქმნე-

ლად საჭირო ფინანსური რესურსები უნდა მიეცეს. თუ ადგილობრივ დონეს არასდროს მიენიჭება შესაბამისი ფუნქციები და ამოცანები, მისთვის ეს შესაძლებლობები არც არასოდეს შეიქმნება.

ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ასევე ხშირად აღელვებთ შესაძლებლობებისა და გარდამავალი პერიოდის გამო მომსახურების შეწყვეტის საფრთხე. ცვლილების თეორიების თანახმად დანახარჯებს სარგებელი მოსდევს და სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციის პროცესის ძალიან კარგად დაგეგმვა, სარგებელის შეძლებისდაგვარად უმოკლეს დროში მიღება და რისკის თავიდან აცილებისთვის საჭირო ღონისძიებების განხორციელება.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც ცენტრალურ დონეზე აწუხებთ, ეროვნული ამოცანებიდან გადახვევას უკავშირდება. ვერტიკალური ურთიერთობების დამუშავებისთვის არასაკმარისი დროისა და გამოცდილების და/ან ზედმეტად ლიბერალური ადგილობრივი სისტემის ფონზე ადგილობრივი ძალისხმევა შეიძლება ეროვნულ ამოცანებთან შესაბამისობისთვის საკმარისი არ აღმოჩნდეს. ეს შეიძლება მიუთითებდეს ორივე მხარეს არსებულ ნდობის დეფიციტზე. ამ მდგომარეობას ჩვეულებრივ მმართველისა და აგენტის პრობლემას უწოდებენ. ეს პროცესი შემდეგ დიაგრამაშია ასახული.

სურათი N10. მმართველისა და აგენტის პრობლემა



ადგილობრივ ხელისუფლებას (აგენტს) უფლებამოსილებებსა და პასუხისმგებლობებს ეროვნული მთავრობა (მმართველი) განუსაზღვრავს. უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობები განსაზღვრულ ამოცანებსა და ფუნქციებში აისახება და იმ ინფორმაციას ეფუძნება, რომელიც „მმართველს“ ცენტრალურ დონეზე აქვს და მის ინტერესებს ემსახურება. „აგენტი“ ამ მითითებებსა და ამოცანებს ადგილობრივ დონეზე არსებული ინფორმაციის საფუძველზე მისივე („აგენტის“) ინტერესე-

ბის სასარგებლოდ შეასრულებს. როგორც „მმართველი“, ისე ადგილობრივი „აგენტი“, ანგარიშვალდებული არიან თავიანთი ამომრჩევლების წინაშე. შედეგად მათი ინტერესები, მოტივაცია და ინფორმაცია ერთმანეთისაგან განსხვავდება. ამან კი შეიძლება მიზნებს შორის კონფლიქტი, დაბნეულობა და დაძაბულობა გამოიწვიოს.

„მმართველისა და აგენტის“ პრობლემა მაშინ წარმოიშობა, როდესაც „აგენტისაგან“, „მმართველის“, სახელით ან „მმართველზე“, გავლენის მქონე გადაწყვეტილების მიღებას ელიან. ეს დილემა ისეთ გარემოში ჩნდება, სადაც „აგენტი“, მოტივირებულია თავისი ინტერესებიდან გამომდინარე იმოქმედოს, ისინი კი „მმართველის“, ინტერესებს ეწინააღმდეგება. ეს მორალური რისკის მაგალითია. მორალური საფრთხე მაშინ წარმოიშობა, როდესაც ადამიანი უფრო მეტ რისკზე მიდის, რადგან მისი ქმედების საბოლოო შედეგს სხვები იწვევენ. მორალური რისკი შეიძლება წარმოიშვას იქ, სადაც ერთი მხარის ქმედებებმა შეიძლება მეორე მხარეს ზიანი მოუტანოს.

გამომდინარე იქედან, რომ „აგენტის“, ზედამხედველობა ძვირი ჯდება, „მმართველს“, არ შეუძლია იმის უზრუნველყოფა, რომ „აგენტი“, თავის ფუნქციებსა და ამოცანებს ზუსტად ისე შეასრულებს, როგორც ეს „მმართველს“, სურს. თუმცა ამ სიტუაციის თავიდან აცილება შესაძლებელია ისეთი სამართლებრივი კონტრაქტის გაფორმებით, სადაც დეტალურად იქნება აღწერილი ფუნქციები და ამოცანები.

ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე პოლიტიკური პრობ-

ლემის მოგვარება დეცენტრალიზაციაზე პასუხისმგებელი სამინისტროს როლსა და მოტივებს უკავშირდება. დარგობრივი სამინისტროები ზოგჯერ ფიქრობენ, რომ დეცენტრალიზაციაზე პასუხისმგებელ სამინისტროს შეუძლია ხელი ისეთ პროცესს შეუწყოს, რომელიც კონკრეტული მომსახურების სექტორებიდან კონტროლის გადატანას მოახდენს და მის საკუთარ ძალაუფლებას გაზრდის.

ბოლო პრაქტიკული სახის პრობლემა ადგილობრივი მთავრობის მხრიდან მოლაპარაკებებისას არსებულ შეზღუდულ ძალაუფლებასთანაა დაკავშირებული. მომსახურების დიდ მიმწოდებლებს განსაკუთრებით სუსტ და/ან პატარა ადგილობრივ მთავრობებზე უპირატესობის მოპოვება შეუძლიათ. ასევე შესაძლებელია ისიც, რომ ადგილობრივ მთავრობებს ეროვნულ მთავრობებთან მოლაპარაკებებისთვის შეზღუდული შესაძლებლობები ჰქონდეთ და საკუთარი ინტერესები საუკეთესოდ ვერ დაიცვან მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა ისინი უფრო წარმატებული აღმოჩნდნენ ხალხის ნდობის მოპოვებისას (ლეგიტიმურობა) და უკეთესად ესმოდეთ ადგილობრივი საჭიროებები და მოთხოვნები.

ზემოთ აღწერილი დამაბალანსებელი სამართლებრივი აქტიდან ნათელი ხდება, რომ ადგილობრივ მონაწილეობით ბიუჯეტირებაზე ზეგავლენას იქონიებს მე-9 სურათზე აღწერილი გრავიტაციული ტენდენციები, რაც თავის მხრივ ახალ დინამიკას შექმნის. სწორედ ამიტომაც საჭირო ინსტიტუციური და არა ინსტრუმენტული მიდგომის გამოყენება. ადგილობრივი მონა-

ნილეობითი ბიუჯეტირების წარმატებულ დანერგვას დრო, დეტალური ხედვა და ექსპერიმენტების ჩატარების სურვილი ჭირდება, რასაც უფრო დეტალურად განყოფილება N4.2.-ში განვიხილავთ.

ამისათვის საჭირო იქნება ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პრინციპებისა და მექანიზმების შესახებ ცნობიერების ამაღლება. პროცესში ჩართულმა ყველა მხარემ უნდა შეისწავლოს, თუ როგორ შეიძლება ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების რუსთავის არსებულ ადმინისტრაციულ სისტემაში ჩართვა. ამ სახელმძღვანელო პრინციპების მომზადების პერიოდში რუსთავის ადმინისტრაციის შიდა წრეში უკვე განიხილებოდა ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების საკითხი. საჭირო იქნება ამ წრის გაფართოება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს პროცესში სამოქალაქო საზოგადოებისა და ყველა დონის ადმინისტრაციის მასშტაბური და უწყვეტი მონაწილეობა. გარდა ამისა, საჭირო იქნება, რომ მონაწილეობის იდეა მთელმა ადმინისტრაციულმა კულტურამ და რუსთავის ადმინისტრაციულმა სტრუქტურამაც გაითავისოს.

2.7 დეცენტრალიზაციის რვა კლასიკური პირობა

წინა თავში განხილული ცენტრალური და ადგილობრივი დონის ხელისუფლების პრობლემების გათვალისწინებით მოხდა დეცენტრალიზაციის რვა კლასიკური პირობის ჩამოყალიბება¹⁶:

¹⁶ Sharma (2014), Governance, Governmentality and Governability: Constraints and Possibilities of Decentralization in South Asia.

1. სოციალური მზაობა და მხოლოდ ელიტის მოცვის თავიდან აცილება;
2. ძლიერი ადმინისტრაციული და ტექნიკური შესაძლებლობები უფრო მაღალ დონეებზე;
3. ძლიერი პოლიტიკური მზაობა უფრო მაღალ დონეებზე;
4. მდგრადი ინიციატივები ადგილობრივ დონეზე შესაძლებლობათა განვითარებისთვის;
5. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად საჭირო მკაცრი სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნა;
6. ადგილობრივი სამთავრობო ორგანიზაციების უფრო მაღალი დონის ორგანიზაციებად გარდაქმნა;
7. დეცენტრალიზაციის სათანადო მიზეზები: დიდი მნიშვნელობა აქვს განზრახვას;
8. ეფექტური სამართლებრივი სისტემა, მოქალაქეთა მიერ კონტროლის განხორციელება და ანტიკორუფციული ორგანოების მუშაობა კორუფციის დეცენტრალიზაციის თავიდან ასაცილებლად.

დეცენტრალიზაციის პროცესის დაწყებისას ეს რვა პირობა გულდასმით უნდა იქნეს დაცული. ისინი ცხადყოფენ, რომ ეფექტური და მდგრადი დეცენტრალიზაციის უზრუნველსაყოფად გათვალისწინებული უნდა იქნეს არა მხოლოდ რაციონალური არგუმენტები, არამედ პოლიტიკური განზომილებაც.

რუსთავში ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების

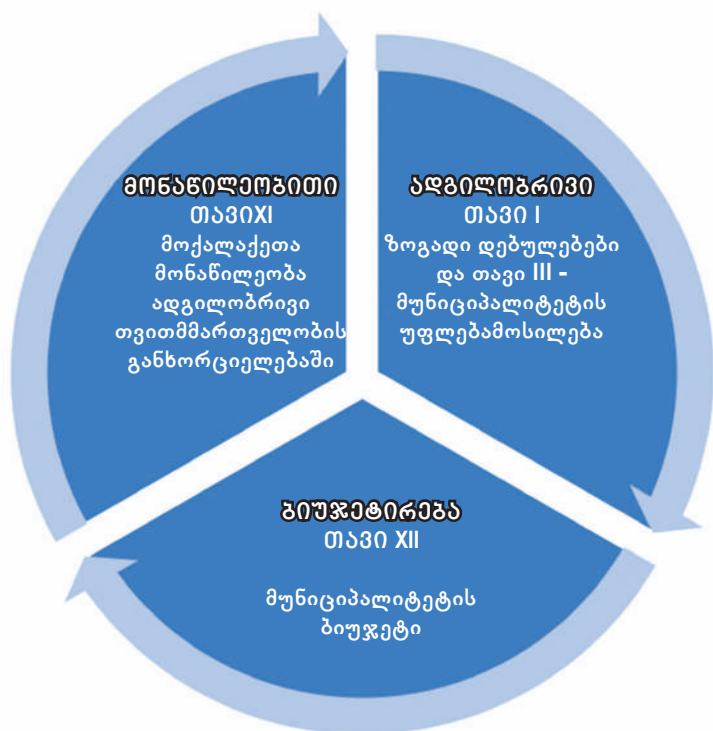
დანერგვა დეცენტრალიზაციის მიმდინარე პროცესის ელემენტად უნდა იქნეს განხილული. ამიტომაც მნიშვნელოვანია, გვესმოდეს როგორც ზოგადად დეცენტრალიზაციის პროცესი, ისე დეცენტრალიზაციის კონტექსტი საქართველოში.

2.8 დეცენტრალიზაცია საქართველოში

დეცენტრალიზაცია არის პროცესი, რომლის მომნიშვნელობასაც შეიძლება ათწლეულები დასჭირდეს. პირველი თავის პირველ ფანჯარაში მოცემული ინფორმაციის თანახმად საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაზე გადასვლის პროცესი ჯერ კიდევ არ დასრულებულა. დღეისათვის მუნიციპალიტეტების დეცენტრალიზაციის ყველაზე მნიშვნელოვან და სრულ მონაპოვარს 2015 წელს შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი წარმოადგენს.

ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების საკითხისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიდან რამდენიმე მუხლია საგულისხმო. ისინი მე-11 სურათზე ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემადგენელი სამი მთავარი ბლოკის გარშემოა დაჯგუფებული.

სურათი N11. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი



მომდევნო თავებში განსაკუთრებით მნიშვნელოვან მუხლებს უფრო დეტალურად განვიხილავთ.

2.8.1 თავი N1. ზოგადი დებულებები

მუხლი N1 აღწერს კოდექსის მოქმედების ძირითად სფეროს, მუხლი N2 კი ადგილობრივ თვითმმართველობას განმარტავს და თვითმმართველი ერთეულის ცნებას წარადგენს.

ფანჯარა N3. თავი N1, მუხლი N2: ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადანყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.
2. თვითმმართველი ერთეული არის მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტი არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები, ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. მუნიციპალიტეტს გააჩნია არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები (შემდგომ - მუნიციპალიტეტის ორგანოები), რეგისტრირებული მოსახლეობა და აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსულობები. მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია.

მე-3 მუხლის მეორე ნაწილი განმარტავს, რომ თვითმმართველი ქალაქი არის ურბანული ტიპის დასახლება, რომელსაც ამ კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი. რუსთავი ამ კატეგორიას მიეკუთვნება. მე-4 მუხლი, რომელიც მოსახლეობის განსახლების პირველად ტერიტორიულ ერთეულებსა და მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულებს მიმოიხილავს, 1-ლი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტში ამ სტატუსს კიდევ ერთხელ ადასტურებს.

ფანჯარა N4. მუხლი N4-1გ: ქალაქის როგორც ტერიტორიული დასახლების განსაზღვრა

ქალაქი - დასახლება, რომლის ტერიტორიაზეც განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები და ტურისტულ, სამკურნალო და სოციალურ-კულტურულ დაწესებულებათა ქსელი და რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. ქალაქის ინფრასტრუქტურა ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. ქალაქის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5,000-ზე მეტია. დასახლებას, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5,000-ზე ნაკლებია, ქალაქის კატეგორია შეიძლება მიენიჭოს, თუ იგი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრია ან მას აქვს შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის პერსპექტივა, ანდა ის ამ კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად განისაზღვრულია როგორც თვითმმართველი ქალაქი.

დანარჩენი მუხლები რუსთავში ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემოღებისთვის ნაკლებად აქტუალურია.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თავი N1 აყალიბებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის იურიდიულ ჩარჩოს და ნაწილობრივ აღწერს პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას, როგორც ეს განყოფილება N2.3.1-შია მოცემული. შეიძლება, ეს იმ ფაქტორთა ერთობლიობის პირველ ნახევრად მივიჩნიოთ, რომლებიც ამ სახელმძღვანელო პრინციპებშია განხილული და ადგილობრივ მონაწილეობით ბიუჯეტირებაში

„ადგილობრივს„ აღნიშნავს. მეორე ნახევარი დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტების ძალაუფლებასთან, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-3 თავშია ჩამოყალიბებული და მომდევნო განყოფილებაში განიხილება.

2.8.2 თავი N3. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება

როგორც განყოფილება N2.3.2-ში უკვე ითქვა, ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია ქვეყნის მასშტაბით სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე ადმინისტრაციის ეფექტურობის, ქმედითობისა და გამჭვირვალობის გაუმჯობესების მიზნით რეორგანიზაციას, ამოცანათა და ფუნქციათა მკაფიო განსაზღვრას ნიშნავს. მე-3 თავის მე-15 მუხლი ორი ტიპის უფლებამოსილებას ასხვავებს.

ფანჯარა N5. მუხლი N15: მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების ტიპები

1. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სახეებია:
 - ა) მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები;
 - ბ) მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებები.
2. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება არის ამ კანონით დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს.
3. მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილება არის სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით.

მე-16 მუხლი განიხილავს საკუთარ და ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს (იხ. ფანჯარა N6). გარდა ამისა, მე-16 მუხლის მე-3 ნაწილში ნათქვამია, რომ მუნიციპალიტეტს შეუძლია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაჭრაც საქართველოს კანონმდებლობით ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება არ არის და კანონით არ იკრძალება. მე-16 მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს აქვს უფლება, განახორციელოს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის (მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის) მხარდაჭერის, ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარებისა და ჯანმრთელობის დაცვის, ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების, მასობრივი სპორტული აქტივობების მხარდაჭერის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ქალთა მიმართ ძალადობის და/ან ოჯახში ძალადობის პრევენციის, ქალთა მიმართ ძალადობის და/ან ოჯახური ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოების, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერისა და სხვა მიზნებით.

ფანჯარა N6. მუხლი N16-2: მუნიციპალიტეტის საკუთარი (ექს-კლუზიური) უფლებამოსილებები

ა) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;

ბ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით;

გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით;

დ) ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;

ე) მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება;

ვ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;

ზ) მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;

თ) წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;

ი) მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

ი1) მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;

ი2) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარე ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების ავტორიზაციის უზრუნველყოფა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

კ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;

ლ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;

მ) გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;

ნ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში;

ო) შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება კანონით დადგენილი წესით;

პ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების, კერძოდ, ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივნის, სკვერის, ბაღის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთეონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის, სახელდება კანონით დადგენილი წესით;

ჟ) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;

რ) შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;

ს) სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

ტ) ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;

უ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;

ფ) უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

მუნიციპალიტეტების კერძო უფლებამოსილებების განსაზღვრა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების კონცეპტუალიზაციისთვის. იგი განმარტავს იმ ფუნქციათა დიაპაზონს, რომლებიც შეიძლება მოექცეს ან არ მოექცეს ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ფარგლებში. ამგვარი განსაზღვრა ადგენს ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ფარგლებს, თუმცა ნათელი არ არის რამდენად გაითვალისწინებს ის მე-17 მუხლში დადგენილ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს.

ფანჯარა N7. მუხლი N17: უფლებამოსილებათა დელეგირების წესი და პირობები

1. სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანომ მუნიციპალიტეტს შეიძლება გადასცეს სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია.
2. სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება შესაბამისად საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, აგრეთვე საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულებით, სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.
3. სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილებების ხელშეკრულებით დელეგირების შესახებ გადანყვეტილებას იღებს საქართველოს/ავტონომიური რეს-

პუბლიკის მთავრობა. სათანადო ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტსა და შესაბამის სამინისტროს/სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებას შორის, ამ მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტების მოთხოვნათა დაცვით. ხელშეკრულებას ხელს აწერს მუნიციპალიტეტის მერი და ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

4. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია დელეგირებული უფლებამოსილებები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით განახორციელოს.
5. უფლებამოსილებების დელეგირებისას იმავე აქტით უნდა განისაზღვროს ის სამინისტრო/სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სახელმწიფო დარგობრივ ზედამხედველობას გაუწევს.

უნდა აღინიშნოს, რომ მე-18 მუხლის თანახმად, ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით, სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს აქვთ უფლება, მუნიციპალიტეტის კერძო და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგულაციები შესაბამისი ნორმატიული აქტით განსაზღვრონ.

მე-19 მუხლი აყალიბებს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა განხორციელების ფორმებსა და მექანიზმებს.

**ფანჯარა N8. მუხლი N19: მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება
ათა განხორციელების ფორმები და მექანიზმები**

მუნიციპალიტეტის ორგანოები მუნიციპალიტეტის უფლებამოსი-
ლებათა განხორციელებისას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბა-
მისად:

- ა) იღებენ/გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს;
- ბ) შეიმუშავენ, ამტკიცებენ და ახორციელებენ შესაბამის პროგ-
რამებს, სტრატეგიებს, სამოქმედო გეგმებსა და პროექტებს;
- გ) ახორციელებენ შესყიდვებს;
- დ) დებენ ხელშეკრულებებს;
- ე) იძენენ და ქმნიან მუნიციპალიტეტის საკუთრებას;
- ვ) ფლობენ და განკარგავენ მათ საკუთრებაში არსებულ ქონებას,
სარგებლობენ ამ ქონებით, აგრეთვე სახელმწიფო/ავტონომიური რეს-
პუბლიკის და სხვა პირების ქონებით;
- ზ) აფუძნებენ და მართავენ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს;
- თ) იღებენ სესხს;
- ი) ახორციელებენ შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მშენებლობას,
მოვლა-პატრონობას, რეაბილიტაციას, რეკონსტრუქციასა და განვი-
თარებას;
- კ) მომსახურების ხარისხისა და მართვის ეფექტიანობის გასაზრდე-
ლად უზრუნველყოფენ ინოვაციური ტექნოლოგიებისა და ელექტრო-
ნული მართვის სისტემების დანერგვასა და განვითარებას;
- ლ) ახორციელებენ სხვა ღონისძიებებს.

მე-20 მუხლი კონკრეტულად განიხილავს დეცენტრალიზა-
ციის 4 ტიპს (დანაწევრებას ან პრივატიზაციას).

ფანჯარა N9. მუხლი N20: მუნიციპალიტეტის უფლება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის დაფუძნებისა და მასში განწევრიანების შესახებ

1. მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დააფუძნოს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი ან/და გახდეს მისი წევრი.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირს უფლება აქვს, ორგანიზება გაუწიოს ერთობლივ ღონისძიებებს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სფეროში, მუნიციპალიტეტის სახელით მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვასა და კონსულტაციებში, ითანამშრომლოს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან, თვითმმართველი ერთეულების საერთაშორისო კავშირებთან (ასოციაციებთან), აგრეთვე დაამყაროს ურთიერთობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში შესაბამის უცხოურ კავშირებთან (ასოციაციებთან) და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

მე-3 თავის გარდა, მე-13 თავში, მუხლში N106¹-1-2 მოცემულია დებულებები, რომლებიც საშუალებას აძლევს მუნიციპალიტეტებს (მათ შორის, ერთობლივად) დააფუძნონ სააქციო საზოგადოება, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი ან გახდნენ სხვა პირების, მათ შორის, მუნიციპალიტეტ(ებ)ის მიერ დაფუძნებული სააქციო საზოგადოებების, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებების პარტნიორები /აქციონე-

რები /დამფუძნებლები და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის წევრები.

საინტერესოა აღინიშნოს, რომ რუსთავმა 11 არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი და 3 მუნიციპალური შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (კომერციული იურიდიული პირი) დააფუძნა. ეს იურიდიული პირები ამჟამად ჩართული არიან მიმდინარე პროექტში და აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესშიც მიიღებენ მონაწილეობას. მე-2 დანართში მოცემული საორგანიზაციო ცხრილი ასახავს ქალაქის ადმინისტრაციას, მე-3 დანართი კი განიხილავს არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებს. მე-3 თავის დარჩენილ ნაწილში განხილულია მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივი საქმიანობის განხორციელების უფლება (მუხლი N21) და მუნიციპალიტეტების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პირობები (მუხლი N22).

2.8.3 თავი N11. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-11 თავი წინამდებარე სახელმძღვანელო პრინციპების ფარგლებში ტერმინ „მონაწილეობითის„ შინაარსის ადგილობრივ მონაწილეობით ბიუჯეტირებაში განსაზღვრისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. პირველი განსახილველი მუხლი N85 მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფას ეხება.

ფანჯარა N10. მუხლი N85: ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიები და ფორმები

1. მუნიციპალიტეტის ორგანოები და მუნიციპალიტეტის ორგანოების თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად 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.
2. ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, ამ კანონით, 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.
3. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაითვალისწინოს შესაბამისი პროგრამები.
4. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებია:
 - 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 განეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

5. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ კანონით განსაზღვრული ფორმების გარდა, შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმები, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ბოლო პერიოდში შეტანილი ცვლილებების შედეგად მას დაემატა მუხლი N851 ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ. ამ მუხლში ჩამოთვლილია ის კონკრეტული ღონისძიებები, რომლებიც მუნიციპალიტეტმა მისი საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა დროული ინფორმირებისა და მათი ადგილობრივ თვითმმართველობაში ჩართვისთვის უნდა განახორციელოს.

ფანჯარა N11. მუხლი 85¹: ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

1. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით განახორციელონ ღონისძიებები თავიანთი საქმიანობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის

განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინფორმირებისათვის.

2. მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და დაწესებულებების, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაფინანსებით მოქმედი კერძო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის საჯაროობასთან, მათ შორის, კოლეგიური ორგანოს სხდომის საჯაროობასთან, და საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული საკითხები წესრიგდება ამ კანონით, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით და მათ საფუძველზე მიღებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებებით.

3. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით გამოაქვეყნონ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, მათი პროექტები და სხვა საჯარო ინფორმაცია. მუნიციპალიტეტის ორგანოები აგრეთვე ვალდებული არიან, ამ კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების შესაბამისად, გამოაქვეყნონ ან/და საჯაროდ გამოაცხადონ:

ა) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუროს, აგრეთვე მთავრობის სხდომების ოქმები, შესაბამისი სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში;

ბ) სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომების ოქმები, შესაბამისი სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში;

გ) დასახლების საერთო კრების ოქმები, მერიის მიერ შესაბამისი ოქმის ან მისი ასლის მიღებიდან 10 დღის ვადაში;

დ) ამ კანონის შესაბამისად, ინფორმაცია დასახლების საერთო კრების დღის წესრიგის და გამართვის თარიღის, დროისა და ადგილის შესახებ;

ე) საანგარიშო წლის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის მისი წარდგენიდან 10 დღის ვადაში;

ვ) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი;

ზ) მუნიციპალიტეტის საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მისი დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში;

თ) მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების გეგმა, მისი დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში;

ი) მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ამ კანონით გათვალისწინებული ანგარიშები, შესაბამისი ანგარიშის წარდგენიდან 10 დღის ვადაში;

კ) პეტიცია, მისი რეგისტრაციიდან 10 დღის ვადაში;

ლ) ამ კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული წერილობითი ინიციატივა, მისი რეგისტრაციიდან 10 დღის ვადაში.

4. ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული ინფორმაცია ქვეყნდება ან/და საჯაროდ ცხადდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 56-ე და 57-ე მუხლების შესაბამისად ან/და ქვეყნდება პროაქტიულად.

5. მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია შესაბამისი გადამწყვეტილებით გააფართოოს ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული სავალდებულოდ გამოსაქვეყნებელი ან/და საჯაროდ გამოსაცხადებელი ან/და პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა.

გარდა ამისა, კონკრეტულად რუსთავის შემთხვევაში, ყურადღება უნდა მიექცეს N86¹-ე მუხლს, რომელიც განმარტავს

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნის, მისი შემადგენლობისა და როლის საკითხს. მოსალოდნელია, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მუშაობაში მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს.

ფანჯარა N12. მუხლი N86¹: სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

1. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო არის მუნიციპალიტეტის მერის/რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანო. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მენარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. ამ კანონის შესაბამისად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი/რაიონის გამგებელი. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით.
2. 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.
3. მუნიციპალიტეტის 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 აქტების პროექტები, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები. მუნიციპალიტეტის მერის მიერ დამტკიცებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხვა უფლებამოსი-

ლებები და მისი საქმიანობის წესი განისაზღვრება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი.

4. რაიონის გამგებლის მიერ დამტკიცებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს უფლებამოსილებები და საქმიანობის წესი განისაზღვრება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს რაიონის გამგებელი.
5. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს გადაწყვეტილება ფორმდება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის ოქმით. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო იკრიბება არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ.

2.8.4 თავი N12 - მუნიციპალური ბიუჯეტი

N89-91-ე მუხლებში განმარტებულია მუნიციპალური ბიუჯეტი, რომელიც ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესის მესამე კომპონენტს წარმოადგენს.

ცხრილი N1. მუხლი N89: მუნიციპალური ბიუჯეტი

1. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი არის შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული, მუნიციპალიტეტის ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა.
2. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, წარდგენის, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტში ცვლილების შეტანის, ბიუჯეტის შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესები განისაზღვრება ამ კანონით, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და სხვა ნორმატიული აქტებით.

მეორე პუნქტში მითითებული პროცედურა 91-ე მუხლში მხოლოდ ნაწილობრივად მოცემული. ეს მნიშვნელოვანი საკითხია, რომელიც ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემაში ადრეულ ეტაპზევე უნდა იქნეს გათვალისწინებული, რათა მოხდეს ზემოთ განხილული მრჩეველთა საბჭოს მოსალოდნელი როლის (მუხლი N86¹) განსაზღვრა.

ცხრილი N2. მუხლი N90: მუნიციპალური ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა

1. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტებისგან.
2. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს საკუთარი შემოსულობები და საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისთვის გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილება.

ეს მუხლი მუნიციპალიტეტებს აკისრებს სრულ პასუხისმგებლობასა და უფლებას, უზრუნველყონ და მართონ საკუთარი ბიუჯეტი.

91-ე მუხლში (მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება) თვითმმართველობის კოდექსი განიხილავს ბიუჯეტის ციკლის ძირითად ნაბიჯებს. მომდევნო ცხრილში მოცემულია ბიუჯეტის ციკლის ძირითადი ეტაპები.

ცხრილი N3. მუხლი N91: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება

რა	როდის	ვინ	მუხლი
მომავალი საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა საკრებულოში	მიმდინარე წლის 15 ნოემბრამდე	მერი	91-1
მომავალი წლის მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნება საჯარო განხილვისთვის	ბიუჯეტის პროექტის წარდგენიდან 5 დღის განმავლობაში	საკრებულო	91-2
ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვა	საბიუჯეტო წლის 25 ნოემბრამდე	საკრებულო	91-3
ცვლილებები ბიუჯეტის პროექტში	მიმდინარე წლის 25 ნოემბრამდე	საკრებულო, მერთან შეთანხმებით	91-6
შენიშვნების არსებობის შემთხვევაში, ბიუჯეტის პროექტი შენიშვნებით უბრუნდება მერს	მიმდინარე წლის 25 ნოემბრამდე	საკრებულო	91-4
ბიუჯეტის პროექტის იმავე ან შესწორებული ვარიანტის წარდგენა საკრებულოსთვის	მიმდინარე წლის 10 დეკემბრამდე	მერი	91-5
უმრავლესობით გადაწყვეტილების მიღება ბიუჯეტის (შესწორებული) პროექტის თაობაზე	საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე	საკრებულო	91-3

ალტერნატიული/ კომპლექსური გადაწყვეტილების მიღება ბიუჯეტის (შესწორებული) პროექტის თაობაზე	საბიუჯეტო წლის დანწყებამდე	საკრებულო	91-7
თუკი ბიუჯეტის (შესწორებული) პროექტის დამტკიცება საბიუჯეტო წლის დანწყებამდე ვერ მოხერხდება, მოხდება ყოველთვიურად გასული საბიუჯეტო წლის 1/12-ის შესატყვისი თანხის გაცემა სამი თვის განმავლობაში (3 თვის შემდეგ ხდება უფლებამოსილებების შენწყვეტა)	საბიუჯეტო წლის 31 დეკემბერი	მერი	91-8
საბიუჯეტო წლის წლიური ბიუჯეტი ქვეყნდება და ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის	არ არის განსაზღვრული	არ არის განსაზღვრული	91-9

91-ე მუხლში არ არის მითითებული რამდენიმე ნაბიჯი, რომლებიც ჩვეულებრივ გათვალისწინებულია ხოლმე საბიუჯეტო ციკლში. აქ ასევე აკლია ზოგიერთი ეტაპი, რომელიც აუცილებელია ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესის წარმართვისთვის. გამომდინარე მიდგომიდან, რომელიც რუსთავის ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესისთვის არის შერჩეული, საჭიროა ამ ეტაპების განმარ-

ტება და მათი ზემოთ აღნიშნულ ვადებთან და პასუხისმგებელ სტრუქტურებთან დაკავშირება.

რეკომენდებულია შემდეგი ეტაპების გათვალისწინება:

- ბიუჯეტის ცირკულარის გამოცემა
- მოქალაქეებთან კონსულტაცია (რამდენიმე ეტაპი)
- პრიორიტეტებისა და გაანგარიშებების პროექტის ჩამოყალიბება

- ბიუჯეტის პროექტის შექმნა
- გაანგარიშებათა გადასინჯვა
- ბიუჯეტის საბოლოო ვერსიის ჩამოყალიბება
- ბიუჯეტის პროექტის საბოლოო ვერსიის გადასინჯვა
- საბოლოო ბიუჯეტის დამტკიცება
- ბიუჯეტის განხორციელება
- ბიუჯეტის მონიტორინგი.

2.8.5 სტატუს-კვოს მიღმა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი დეცენტრალიზაციისკენ გადადგმული პირველი ძალიან მნიშვნელოვანი და მყარი ნაბიჯია. იგი კარგი საწყისი წერტილია ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემის ჩარჩოს შესაქმნელად, თუმცა საბიუჯეტო ციკლთან დაკავშირებით ზემოთ ნახსენები საკითხების გარდა, ყურადღებას ერთმანეთთან მჭიდროდ გადახლართული 4.3.2 განყოფილებაში ჩამოთვლილი ზოგიერთი საკითხიც იმსახურებს. ისინი მოქალაქეთა მხრიდან ზეგავლენის, მათ მიერ პროცესის განხორციელებისა და ზედამხედველობაში ჩართულობის, იდეებისა და ინიციატივების წამოყენებისა და ინიციატივათა მასშტაბის ხარისხს უკავშირდება.

სისტემის განვითარებამდე და მისი დანერგვის დაწყებამდე

ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სასურველი ჩარჩოს ჩამოყალიბებისთვის შიდა და გარეშე დაინტერესებულ მხარეებთან ფართო კონსულტაციების ჩატარებაა საჭირო. მოქალაქეთა მონაწილეობის სასურველ და შესაძლო ბალანსის მოძებნაში დახმარება განყოფილება N3.7-ში განხილულ საკითხებსა და განსაკუთრებით კი „მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის“ პრინციპს შეუძლიათ. ისინი ასევე მიუთითებენ იმაზეც, თუ როგორ შეიძლება მოსახლეობის ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემაში ჩართვა.

3. ანგარიშვალდებულება

დეცენტრალიზაციის დროს ხდება პასუხისმგებლობათა გადანაცვლება და აქედან გამომდინარე, ბუნებრივია, ჩნდება ანგარიშვალდებულების საკითხიც. ამიტომაც ამ თავში სუბარი ანგარიშვალდებულების შესახებ გვექნება.

3.1 ანგარიშვალდებულების განსაზღვრება

ანგარიშვალდებულების მრავალი განსაზღვრება არსებობს. ის წარმოადგენს ამორფულ ქოლგა კონცეფციას, რომელიც მრავალგვარი განმარტების საშუალებას იძლევა. მსოფლიო ბანკი¹⁷ ანგარიშვალდებულებას განიხილავს როგორც ანგარიშგების, იმ ადამიანების ზედამხედველობისა და შემოწმების პროცესს, რომლებსაც მათი ფუნქციებისა და ამოცანების განხორციელებისთვის საჯარო მოვალეობების შესრულება ანდეს. ევროკავშირი¹⁸ მიიჩნევს, რომ ეს არის სოციალური მექანიზმი, ინსტიტუციური ურთიერთობა ან სისტემა, რომლის ფარგლებშიც სუბიექტს პასუხი შეიძლება საერთო კრებამ (ფორუმმა) მოსთხოვოს.

ანგარიშვალდებულებას ხშირად აღწერენ როგორც ურთიერთობას, რომლის ფარგლებშიც ინდივიდებს ანგარიშგების ვალდებულება ეკისრებათ, მაგ. „ა ანგარიშვალდებულება ბ-ის წინაშე მაშინ, როდესაც ა ვალდებულა ბ-ს შეატყობინოს ა-ის (წარსული ან მომავალი) ქმედებებისა და გადანყვეტილებების შესახებ, დაასაბუთოს ისინი და დაისაჯოს შესაბამისი არასათანადო ქმედების შემთხვევაში„. ამ სახელმძღვანელო პრინციპების ტექსტში ეს აღწერაა გათვალისწინებული.

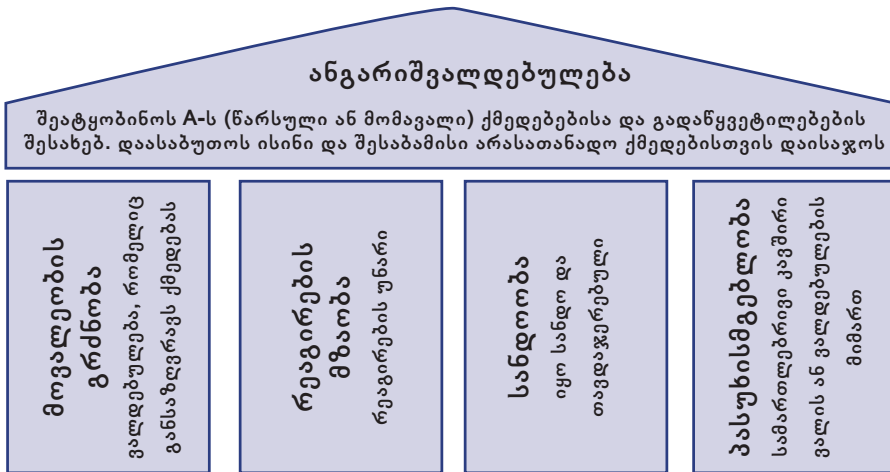
¹⁷ Schedler-ი და სხვები, 1999

¹⁸ Day and Klein, 1987; Mulgan, 2003; Meijer and Schillemans, 2007

3.2 ანგარიშვალდებულების ოთხი საყრდენი

ანგარიშვალდებულების განხორციელებას მე-12 სურათზე ასახული ოთხი ძირითადი საყრდენი სჭირდება.

სურათი N 12. ანგარიშვალდებულების ოთხი საყრდენი



მოვალეობის გრძნობა: ვალდებულებები უკვე განაწილებულია და „ახლა მოვალეობა მოქმედებას გვავალებულებს“. ეს არ გულისხმობს დაპირებას. ეს არის ის მოქმედებები, რომლებიც (წინსწრებით) უნარის შესაბამისად პატიოსნად და ღირსებით სრულდება.

რეაგირებისათვის მზაობა: სურვილისა და უნარის ქონა, მოხდეს რეაგირება გადაწყვეტილებებზე, მოქმედებებსა და შეცდომებზე. სჯობს იმის აღიარება, რომ რაღაც არ ვიცით ვიდრე ვიკვეხნოთ, უხეში შეცდომები დავუშვათ და ბოლოს ბოდიშების მოხდა მოგვიწიოს. ინფორმაციის, უკუკავშირისა და სიტუაციების შეჯამებების ანგარიშის წინასწარ მიწოდება ან-

გარიშვალდებულების მიმართ პატივისცემით დამოკიდებულება და მისკენ სწრაფვაზე მიუთითებს.

სანდობა: ნდობა ისეთი ფენომენია, რომელსაც დამსახურება სჭირდება. ქცევას შეუძლია იგი ან განამტკიცოს, ან გაანადგუროს. პატიოსნება და კეთილსინდისიერება ხელს უწყობს ურთიერთობების, ორგანიზაციებისა და თემების ერთობას. როდესაც ნდობის დაკარგვა ან სანდობის ეჭვქვეშ დაყენება ხდება, მის აღსადგენად ბრძოლა გარდაუვალი იქნება. სანდობის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია თანმიმდევრულობა. როდესაც ვაკეთებთ იმას, რასაც ვამბობთ რომ გვგეგმათ, ამით ჩვენს საქმიანობას ფასი ემატება.

პასუხისმგებლობა: ეს უფრო მეტია, ვიდრე სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. ასევე მნიშვნელოვანია ეთიკა, მორალი, ღირებულებები და ხასიათი. შედეგები მკაფიო და თანმიმდევრული უნდა იყოს. „სახის დაკარგვა„ ბევრ კულტურაში დიდ სირცხვილად ითვლება. სულ მცირე, ბოდიშის მოხდა ნამდვილად დასაფასებელი საქციელია. მოიხადეთ ბოდიში ქმედებისთვის და არა იმისთვის, ვინ ხართ.

უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პრინციპები სოლიდურ საფუძველს ქმნიან, თუმცა ანგარიშვალდებულება სცდება მიღებულ ინტერპრეტაციას, რომელიც „ქმედებაზე პასუხის მოთხოვნას„ (რეაგირებისთვის მზაობა) გულისხმობს. ის ასევე ეხება არასწორი მოქმედების შესახებ შეტყობინებასა და მდგომარეობის გამოსწორებისთვის საჭირო რეალური ზომების გატარებასაც. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს განსხვავება დე ფაქტო და დე იურე სიტუაციებს შორის. მრავალ ქვეყანაში ანგარიშვალდებულება კანონით ან რაიმე სხვა რეგულაციით დგინდება, მაგრამ მისი ფაქტობრივი აღსრულება სურვილზეც

არის დამოკიდებული. ანგარიშვალდებულება სათანადო ანგარიშგების პრაქტიკის გარეშე ვერ იარსებებს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, რეალური ანგარიშგების საშუალებათა არარსებობა ანგარიშვალდებულების არარსებობას ნიშნავს.

3.3 ანგარიშვალდებულების ფორმები

არსებობს ოფიციალური ანგარიშვალდებულების სხვადასხვა ფორმა, რომლებსაც მომდევნო თავებში მიმოვიხილავთ.

3.3.1 ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება

ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება არის სახელმწიფო ინსტიტუტების შესაძლებლობა, გააკონტროლონ სხვა საჯარო დაწესებულებებისა და ხელისუფლების შტოების მიერ ჩადენილი დარღვევები. ეს ასევე არის სააგენტოების მიმართ წაყენებული მოთხოვნა ანგარიშის მიწოდების შესახებ¹⁹. ამრიგად, ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება ითვალისწინებს სახელმწიფო სტრუქტურების (ჩვეულებრივ პარლამენტის) მონიტორინგს და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებიდან პასუხების მიღებას (ზოგჯერ სანქციების დაწესებასაც)²⁰.

აღმასრულებელი შტო პარლამენტის წინაშე პოლიტიკურად, სასამართლო ხელისუფლების წინაშე კი სამართლებრივად არის ანგარიშვალდებული. ის არ არის მთავრობისგან დამოუკიდებელი. გარდა ამისა, არსებობს ანგარიშვალდებულების დამოუკიდებელი ინსტიტუტები, როგორებიცაა უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუტები, ანტიკორუფციული კომისიები, ომბუდსმენის სამსახური და ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტები, რომლებიც

¹⁹ World Bank 2007, Accountability in Governance.

²⁰ <http://www.gsdc.org/topic-guides/voice-empowerment-and-accountability/supplements/accountability-and-responsiveness-of-the-state-and-society/>

ჰორიზონტალურ ანგარიშვალდებულებაზე არიან კონცენტრირებული.

3.3.2 ვერტიკალური ანგარიშვალდებულება

ვერტიკალური ანგარიშვალდებულება არის მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც მოქალაქეები, მასმედია და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ცდილობენ, ოფიციალური პირები აიძულონ მაღალი სტანდარტები¹⁹ დაიცვან. ამრიგად, ვერტიკალური ანგარიშვალდებულება მოქალაქეებს აძლევს საშუალებას, ინსტიტუტები და სახელმწიფო ანგარიშვალდებული გახადონ, იქნება ეს არჩევნების (საარჩევნო ანგარიშვალდებულება), საზოგადოების მობილიზების, ადვოკატირებისა თუ ლობირების (საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულება) გზით²⁰. ეს ოფიციალურად შეიძლება მაგალითად, საჯარო განხილვების, საკომიტეტო გამოძიებებისა და საჯარო პეტიციების გამოყენების მეშვეობით მოხდეს.

ვერტიკალური ანგარიშვალდებულების არაფორმალურ ფორმას, რომლის დროსაც მოქალაქეები სახელმწიფოსთან და მომსახურების მიმწოდებლებთან ერთად უშუალოდ არიან ჩართული დაგეგმვის, ბიუჯეტის შედგენის, მონიტორინგის, აუდიტისა და ზედამხედველობის პროცესში, სოციალური ანგარიშვალდებულება ეწოდება.

ინდივიდები და ჯგუფები მთავრობებთან და მოვალეობების მქონე სხვა სტრუქტურებთან დემოკრატიულ პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის მეშვეობით თანამშრომლობენ, მომსახურების მიმწოდებლებთან ერთად კი ადვოკატირების, ზედამხედველობისა და სხვა მექანიზმების საშუალებით მუშაობენ.

ფანჯარა N 13. მეოთხე ხელისუფლება

პოლიტიკურ მეცნიერებაში ხშირად საუბრობენ „მეოთხე ხელისუფლების„ შესახებ. ეს არის ჯგუფი, რომელიც ზეგავლენას ახდენს ხელისუფლების სამ ჩვეულებრივ ფორმალურ შტოზე (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო). ასეთი ჯგუფები შეიძლება მოიცავდეს პრესას, ხალხს, დაინტერესებულ ჯგუფებს (რომლებსაც არ აქვთ ოფიციალური სტატუსი) და ასევე აუდიტის გენერალურ პალატასა და ომბუდსმენს (უფრო ფორმალისებულია).

ვერტიკალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ეფექტურობა დამოკიდებულია მოქალაქეთა მონაწილეობაზე (იხ. თავი N3.7), მათი მხრიდან უფლებებისა და არჩევანის ცოდნაზე, მათ უნარსა და მზაობაზე პოლიტიკური ციკლების ან სამოქალაქო საზოგადოების მობილიზებისა და მონიტორინგის მექანიზმებში ჩართულობის მეშვეობით სხვადასხვა პროცესებში მიიღონ მონაწილეობა.

თუ ვერტიკალური ანგარიშვალდებულება შეზღუდულია, მოქალაქეებმა უნდა ისარგებლონ ჰორიზონტალური ანგარიშგების პრაქტიკით, ან ანგარიშვალდებულების არაფორმალური სოციალური ფორმით. ამაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და მასმედია.

3.3.3 დიაგონალური (ურთიერთგადამკვეთი) ანგარიშვალდებულება

ზოგადად (იხ. ფანჯარა N14) დიაგონალური ანგარიშვალდებულების მიზანი მოქალაქეთა ჰორიზონტალური ანგარიშგების ინსტიტუტების მუშაობაში პირდაპირი ჩართვაა. ეს სამოქალა-

ქო საზოგადოების შეზღუდული ეფექტურობის გასაძლიერებლად კეთდება, რათა მან მაკონტროლებლის როლის შესრულება და სახელმწიფოს მხრიდან ოფიციალური აღმასრულებელი ორგანოების ზედამხედველობაზე მონოპოლიის¹⁹ გარღვევა შეძლოს.

დიაგონალური ანგარიშვალდებულება ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ განზომილებებს შორის ოპერირებს. მოქალაქეები პოლიტიკის შემუშავების, ბიუჯეტის დაგეგმვის, დანახარჯების კონტროლისა და სხვა მსგავს აქტივობებში ჩართვისთვის გვერდს უვლიან დამღლელ და კომპრომეტირებულ ფორმალურ ანგარიშვალდებულების სისტემაში ჩართვას. სახელმწიფოს მონოპოლიის გარღვევის მაგალითებად შეიძლება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები და ომბუდსმენი დასახელდეს.

დიაგონალური ანგარიშვალდებულების საუკეთესო მაგალითებია:

- 1. ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმებში მონაწილეობა:** საზოგადოებრივი მხარდამჭერები ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების ინსტიტუტებთან თანამშრომლობენ ნაცვლად იმისა, რომ დიაგონალური ანგარიშვალდებულების განსხვავებული და ავტონომიური ინსტიტუტები შექმნან.
- 2. ინფორმაციის ნაკადი:** საზოგადოებრივ მხარდამჭერებს ეძლევათ საშუალება, სამთავრობო დანესებულებების შესახებ ისეთი ინფორმაცია მიიღონ, რომლის მოპოვებაც ჩვეულებრივ მხოლოდ ჰორიზონტალურ დონეზე იქნებოდა შესაძლებელი (მაგ. საქმის შესრულების ხარისხის შიდა მიმოხილვა და სხვა).

3. **ოფიციალური პირების დარწმუნება, რომ გასცენ პასუხი (მოახდინონ რეაგირება):** საზოგადოებრივი მხარდამჭერები ირჩევენ ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების ინსტიტუტის უფლებამოსილებას, რათა დაარწმუნონ სამთავრობო სტრუქტურები მათთვის პასუხის გაცემის აუცილებლობაში.
4. **სანქციების დაკისრების შესაძლებლობა:** საზოგადოებრივი მხარდამჭერები აღჭურვილი არიან ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების ინსტიტუტის უფლებამოსილებით, რეაგირება მოახდინონ კვლევის შედეგებზე ან ზემოქმედება იქონიონ არჩეულ თანამდებობის პირებზე.

ფანჯარა N 14. ანგარიშვალდებულების ფორმებთან დაკავშირებული ბუნდოვანი ტერმინოლოგია

ანგარიშვალდებულების ტერმინოლოგიასთან დაკავშირებით უდავოდ არსებობს გარკვეული ბუნდოვანება. მაგალითად, ვერტიკალური ანგარიშვალდებულება მოიცავს სახელმწიფო ორგანოთა უმრავლესობასა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობას (იხ. O'Neill et al. 2007, Stapenhurst and O'Brien), ხოლო ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება მიუთითებს სახელმწიფოს უნარზე, აკონტროლოს სხვა საჯარო დაწესებულებების ან ხელისუფლების შტოების მიერ ჩადენილი დარღვევები.

ავტორთა მცირე ნაწილი ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ანგარიშვალდებულებას მასში ჩართულ მხარეებს შორის იერარქიული ურთიერთობების არსებობის ან არარსებობის საფუძველზე განმარტავს. მათი მოსაზრების თანახმად, შეიძლება არსებობდეს ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების ფორმები, რომელთა მუშაობაში მოქალა-

ქეებიც მიიღებენ მონაწილეობას: „დანესებულებები თავინთი საქმიანობისთვის ანგარიშვალდებული იმ შემთხვევებშია წინაშე არიან, რომლებიც იერარქიულად მათი ზემდგომნი არ არიან და კლიენტებს, დაინტერესებულ მხარეებს ან კოლეგებს წარმოადგენენ„ (Schillemans 2008). ამ ურთიერთობებს ზოგიერთი ავტორი სოციალურ (ასევე ცნობილია როგორც „საზოგადოების მიერ მართული ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება„) ან დიაგნალურ ანგარიშვალდებულებასთან აკავშირებს, რომლის განმარტებაც, მსოფლიო ბანკის შესაბამისად „შორს დგას კომენტატორთა ორი ჯგუფის მიერ დაფუძნებული განსხვავებული დეფინიციებისაგან„.

წყარო: IEG/World bank, 2011. A Review of World Bank Support for Accountability Institutions in the Context of Governance and Anticorruption.

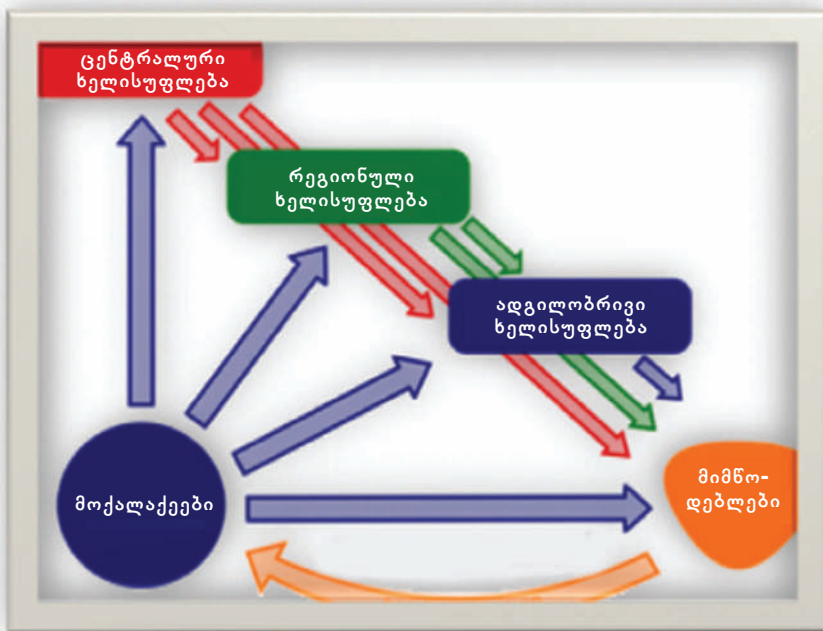
3.4 ანგარიშვალდებულებების ურთიერთკავშირი

ანგარიშვალდებულება ხაზგასმით გულისხმობს სულ მცირე ორ მხარეს შორის ურთიერთობას. მრავალსაფეხურიანი ხელისუფლების შემთხვევაში, მოქალაქეებთან ანგარიშვალდებულებითი ურთიერთობები შეიძლება სხვადასხვა ფორმისა იყოს და მათ განსხვავებული ზეგავლენის დონეები ჰქონდეთ (იხ. სურათი N13).

მოქალაქეებს მომსახურებით ნარინჯისფერი ისრით მონიშნული შესაბამისი მომწოდებლები უზრუნველყოფენ. მომსახურების მომწოდებლები შეიძლება იყვნენ სამთავრობო უწყებები (მაგ. ტრანსპორტის სამინისტრო უვლის გზატკეცილებს; რეგიონული საავადმყოფოები პასუხისმგებელი არიან ჯანდაცვაზე; მუნიციპალური ბიბლიოთეკა უზრუნველყოფს წიგნებზე წვდომას და ა.შ.). შესაძლებელია, მოხდეს მომსა-

ხურების გარედან მოწოდება და ამისთვის (ნახევრად) კერძო ადგილობრივ, რეგიონულ, ეროვნულ და საერთაშორისო დონეებზე მომუშავე კონტრაქტორების დაქირავებაც. ანგარიშვალდებულების უერთიერთობები ლურჯი, წითელი და მწვანე ისრების მეშვეობით ინდივიდუალური შემთხვევების შესაბამისადაა გამოსახული და მათ შეიძლება არაპირდაპირი კონტროლი და ანგარიშვალდებულების ბუნდოვანი ურთიერთობები წარმოშვან.

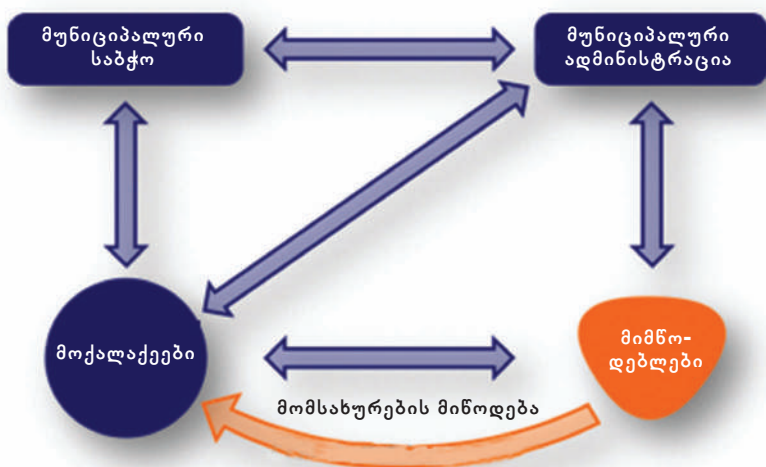
სურათი N13. ანგარიშვალდებულების განსხვავებული ურთიერთობები მოქალაქეებსა და მთავრობას შორის



მოქალაქეებისთვის მნიშვნელოვანია მათი საჭიროებებისა და მოთხოვნების შესაბამისი მომსახურების მიღება და ამ მომსახურების მიწოდებაზე გონივრულ ფარგლებში ზეგავლენის ქონა. მათ ასევე სურთ, რომ არადამაკმაყოფილებელი ხარისხის შემთხვევაში მომსახურების მომწოდებლისთვის პასუხის მოთხოვნა შეეძლოთ. მოქალაქეები უპირატესობას მომსახურების მომწოდებელთან პირდაპირი ანგარიშვალდებულების ურთიერთობის დამყარებას ანიჭებენ. თუმცა ანგარიშვალდებულების ურთიერთობა ადვილად შეიძლება გახდეს ბუნდოვანი.

მაგალითად, ავილოთ მუნიციპალიტეტი, რომელსაც კანონით ექსკლუზიურად აქვს დაკისრებული მის ტერიტორიაზე ნარჩენების შეგროვება. დავუშვათ, მუნიციპალური საბჭო გადანყვეტს, ნარჩენების შეგროვება კერძო კომპანიას დააკისროს. ამ შემთხვევაში ანგარიშვალდებულების ურთიერთობები ისეთ ფორმას მიიღებს, რომელიც მე-14 სურათზეა გამოსახული.

სურათი N14. ანგარიშვალდებულების ბუნდოვანი ურთიერთობები ადგილობრივ დონეზე



კონტრაქტის თანახმად ნარჩენების შემგროვებელი ვალდებულია, უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის მოქალაქეებისთვის (პასუხისმგებლობა) ამ მომსახურების მიწოდება. საქმის არასათანადო ხარისხით შესრულებისთვის მოქალაქეებს შეუძლიათ ნარჩენების შემგროვებელ (დასუფთავების) კომპანიას უჩივლონ. თუკი საქმის არასათანადო ხარისხით განხორციელება გაგრძელდება (ნდობის დაბალი დონე) ან მოქალაქეები მომწოდებელთან კონტაქტის დამყარებას ვერ შეძლებენ, მათ შეუძლიათ საჩივრით მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციას მიმართონ. მაგრამ მოქალაქეებს ასევე შეუძლიათ, საჩივრით უშუალოდ მუნიციპალურ საბჭოსაც მიაკითხონ. ანგარიშვალდებულება ასეთ დროს ბუნდოვანი ხდება და მოქალაქეები შეიძლება ერთი ადგილიდან მეორისკენ გადაამისამართონ.

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციას ნარჩენების შეგროვებას კანონი ავალდებულებს. მას აქვს უფლება, გარედან მოიწვიოს ამ მომსახურების მიმწოდებელი, თუმცა გარე კომპანიის დაქირავების შემთხვევაშიც კი მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაცია პასუხისმგებლობისაგან არ თავისუფლდება. მან უნდა უზრუნველყოს ნარჩენების შეგროვების პროცესის შესაბამისობა საკონტრაქტო ვალდებულებებთან და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში გამოსასწორებელ ღონისძიებებს მიმართოს. თუ საკითხის მოგვარება არ მოხერხდება, მუნიციპალურმა ადმინისტრაციამ ნარჩენების შეგროვების სხვა გზას უნდა მიმართოს. ეს შეიძლება ნიშნავდეს სხვა კონტრაქტორის დაქირავებას, არსებული კონტრაქტორის ე.წ. „შავ სიაში“ შეყვანას და/ან საქმის სასამართლოსთვის გადაცემას.

თუ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაცია საკითხს დადები-

თად ვერ გადაწყვეტს, მაშინ საქმეში უნდა მუნიციპალური საბჭო ჩაერთოს და მას პასუხი მოსთხოვოს. საქმის არასათანადო ხარისხით შესრულების გაგრძელების შემთხვევაში შესაძლოა, მუნიციპალურ საბჭოს გადადგომა და/ან საბჭოს პასუხისმგებელი წევრის ჩანაცვლება მოუწიოს. ამ წევრს სავარაუდოდ მომავალ არჩევნებზე აღარ აირჩევენ.

ზემოთ მოყვანილი მაგალითიდან ჩანს, რომ ანგარიშვალდებულების საფეხურებად დაყოფამ შეიძლება არაპირდაპირი, დროში გაწელილი და სუსტი ანგარიშვალდებულებითი ურთიერთობები ჩამოაყალიბოს. ეს განსაკუთრებით ხშირად ხდება იმ შემთხვევებში, როდესაც ურთიერთობებში მთავრობის რეგიონული და ეროვნული დონეები და კონტრაქტორები არიან ჩართული და საქმე ზიარ უფლებამოსილებებს ეხება. ზემოთ მოყვანილი შემთხვევა სწორხაზოვანი და ხელშესახები მომსახურების მაგალითს წარმოადგენს, თუმცა სხვა მომსახურების ტიპების შემთხვევაში შესაძლოა, ანგარიშვალდებულებითი ურთიერთობები ესოდენ სწორხაზოვანი არც იყოს.

დეცენტრალიზაციისა და ძლიერი ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია სხვადასხვა ჩართული მხარეებისა და ანგარიშვალდებულების ურთიერთობათა განსაზღვრა და მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხის ამაღლების აქტიური ხელშეწყობა (იხ. თავი N3.7) როგორც ეს საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსითაა განსაზღვრული. ამის გაკეთება ჭეშმარიტი მონაწილეობითი ადგილობრივი ბიუჯეტირების პროცესისთვისაა საჭირო.

3.5 ანგარიშვალდებულება - რისთვის?

ანგარიშვალდებულების სხვადასხვა ფორმისა და შესაძლო ანგარიშვალდებულებითი ურთიერთობების გააზრების შემდეგ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ტიპური პასუხისმგებლობების განხილვა. მოქალაქეთა ძირითადი საჭიროებების დაკმაყოფილება (როგორც ეს მე-15 სურათზეა მოცემული) უნდა წარმოადგენდეს ამოსავალ წერტილს, რომლიდანაც განისაზღვრება ხელისუფლების ზოგადი პასუხისმგებლობები და მათი სხვადასხვა სამთავრობო სტრუქტურებს შორის გადანაწილება.

სურათი N15. მოქალაქეთა თორმეტი მთავარი საჭიროება



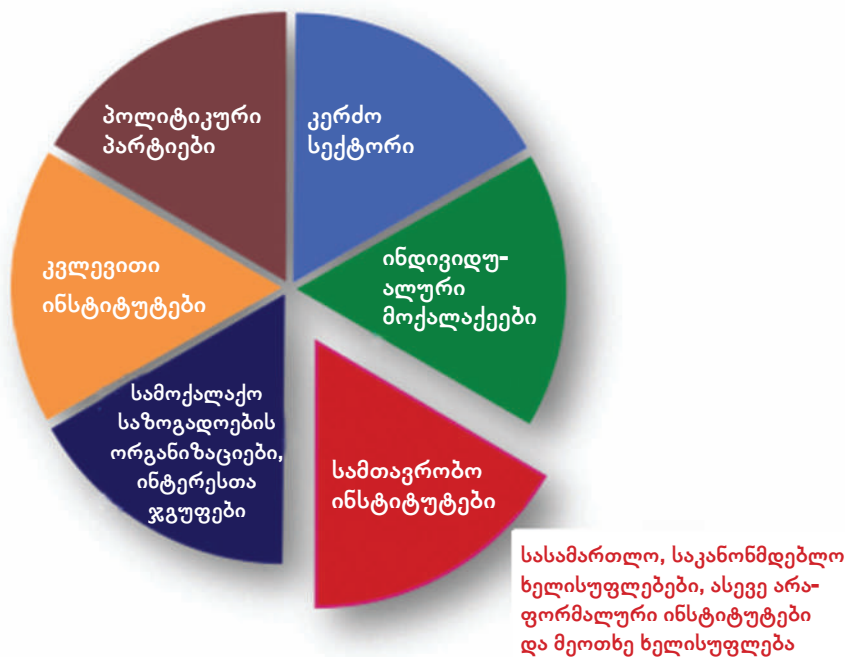
პასუხისმგებლობების განაწილების რაიმე ერთიანი შაბლონი არ არსებობს, რადგან ყველა ქვეყანაში ეს პროცესი შეიძლება სხვადასხვაგვარად იყოს განსაზღვრული და კანონით დადგენილი. საქართველოს შემთხვევაში მუნიციპალიტეტებზე გადაცემულ უფლებამოსილებებს თვითმმართველობის კოდექსი (როგორც ეს თავ N2.8.2-შია განხილული) არეგულირებს.

3.6 ანგარიშვალდებული - ვის წინაშე?

მთავრობა და მოქალაქეები არ არიან ჰომოგენური ერთეულები, რომლებსაც შეიძლება მკაფიოდ ჩამოყალიბებული უნიფიცირებული ინტერესები ჰქონდეთ. პირიქით, არსებობს დაინტერესებულ მხარეთა დიდი ჯგუფი, რომელსაც შესაძლოა, სრულიად განსხვავებული ინტერესები ამოძრავებდეს.

დაინტერესებული მხარე არის ინდივიდუალური პირი, ჯგუფი, თემი ან ინსტიტუცია, რომელიც კონკრეტული რესურსით, პროცესით, მომსახურებით ან ჩარევითაა დაინტერესებული რადგან მასზე სხვების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები პირდაპირ ან არაპირდაპირ ზემოქმედებას ახდენენ. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე ასახულია ის მთავარი დაინტერესებული მხარეები, რომლებიც პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში არიან ჩართული.

სურათი N16. საზოგადოებრივი პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში ჩართული მთავარი დაინტერესებული მხარეები



ვინაიდან დეცენტრალიზაცია ზემოქმედებას მთელ საზოგადოებაზე ახდენს, დაინტერესებულ მხარედ შეიძლება საზოგადოების შიგნით მოქმედი ნებისმიერი პირი, ჯგუფი ან ორგანიზაცია მოვიხსნათ. მოცემული სია დაინტერესებული მხარეების არასრულ ჩამონათვალს შეიცავს:

1. ეროვნული ხელისუფლების ორგანოები დარგობრივი და მაკოორდინირებელი სამინისტროების, უწყებათაშორისი კომიტეტებისა და ეროვნული ხელმძღვანელობის ჩათვლით;
2. რეგიონული ხელისუფლების ორგანოები პროვინციის აღ-

- მასრულებელი საბჭოებისა და კომიტეტების, პროვინციისა და რეგიონის ხელმძღვანელობის ჩათვლით;
3. ადგილობრივი ხელისუფლების, რაიონებისა და მუნიციპალური ორგანოების, ადგილობრივი საბჭოების წარმომადგენლები, რაიონების ხელმძღვანელი პირები, ადგილობრივი თემებისა და სოფლების ხელმძღვანელები;
 4. მოქალაქეები;
 5. სათემო ორგანიზაციები;
 6. ქალთა კომიტეტები, ახალგაზრდული ასოციაციები;
 7. პოლიტიკური სუბიექტები და ყველა შესაბამისი დონის ლობისტები;
 8. პროფესიული ასოციაციები (დამგეგმავები, ჯანდაცვის მუშაკები და ა.შ.);
 9. გაერთიანებები (მაგ. პედაგოგთა კავშირი);
 10. არასამთავრობო ორგანიზაციები, მასმედია, სამეცნიერო წრეები;
 11. ტრადიციული ინსტიტუტები და რელიგიური ლიდერები;
 12. გარეშე კონსულტანტები (მაგ. განვითარების პარტნიორების მიერ შემოთავაზებული);
 13. კერძო სექტორის ორგანიზაციები და სავაჭრო პალატა;
 14. ადგილობრივი კოლექტივები.

შეუძლებელი იქნება დეცენტრალიზაციის პროცესში ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვა. არჩევანის გაკეთება დაინტერესებულ მხარეთა ანალიზს უნდა დაეფუძნოს. ის დაგვეხმარება (i) დაინტერესებულ მხარეთა ინტერესების, (ii) სხვა დაინტერესებულ მხარეებზე ზემოქმედების მექანიზმების, (iii) პოტენციური რისკების, (iv) პროცესის განმავლობაში ინფორმაციის მიწოდების

საჭიროების მქონე ადამიანთა ჯგუფების და ასევე (v) უარყოფითი დაინტერესებული მხარეებისა და მათგან მოსალოდნელი მავნე შედეგების განსაზღვრაში.

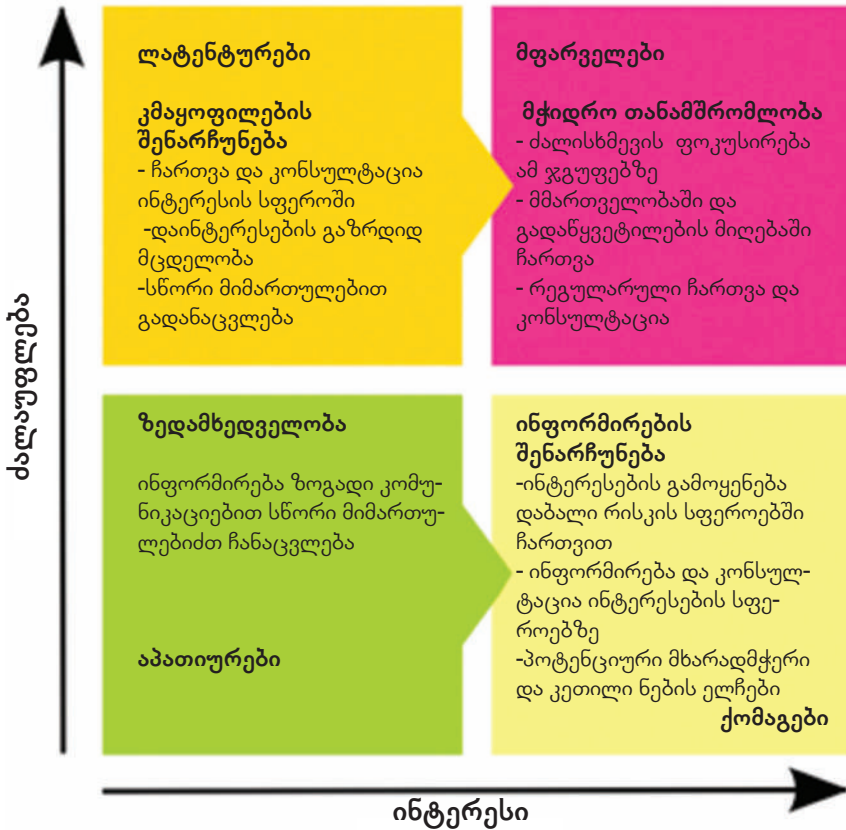
დაინტერესებულ მხარეთა ანალიზი ხშირად ინტერესების, ზეგავლენის, პროცესში მონაწილეობისადმი დამოკიდებულებისა და შესაძლებლობების გარკვევით იწყება. ხდება თითოეული დაინტერესებული მხარის სხვადასხვა განზომილების შესაბამისად შეფასება (უარყოფითი, ნეიტრალური ან დადებითი) და მოგვიანებით მონაცემების დაინტერესებულ მხარეთა რუკაზე გადატანა, როგორც ეს მომდევნო დიაგრამაზეა გამოსახული.

სურათი N17. დაინტერესებულ მხარეთა რუკის მაგალითი

დაინტერესებული მხარე	განზომილებები				
	ინტერესი	ზეგავლენა	დამოკიდებ.	შესაძლ.	სხვა
	(+, 0, -)	(+,0,-)	(+, 0, -)	(+,0,-)	(+, 0, -)
დაინტ. მხარე ა					
დაინტ. მხარე ბ					

ამ რუკას შეიძლება სხვა განზომილებებიც დაემატოს, თუმცა უნდა შევეცადოთ, რომ ის ძალიან არ გავართულოთ. ამ ეტაპზე გადამეტებული სიზუსტე არაფერს არ მოგვითმნის, რადგან უნდა მოხდეს რუკის ანალიზი და დაინტერესებულ მხარეთა მატრიცის შემუშავება, რომელიც დაინტერესებულ მხარეთა სხვადასხვა ჯგუფებს ასახავს (იხ. სურათი N18).

სურათი N18. დაინტერესებულ მხარეთა მატრიცა



მნიშვნელოვანია გავიაზროთ, რომ ზეგავლენის თავიდან აცილების მიზნით რთული მხარეების გამორიცხვა უკუშედეგის მომტანია. გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს დაინტერესებული მხარეები ხელს შეუშლის პროცესს და შეიძლება, მისი შეწყვეტაც კი გამოიწვიოს. გარდა ამისა, დეცენტრალიზაციის პროცესში მნიშვნე-

ლოვანი დაინტერესებული მხარეები მისი განვითარების ადრეულ ეტაპზე და არა პროცესის დასასრულს უნდა ჩაერთონ.

დაინტერესებულ მხარეებთან დაკავშირებული ბოლო საკითხი ყალბი წარმომადგენლობაა. ზოგჯერ პირთა ჯგუფი ან ორგანიზაციები მოქალაქეთა სახელით იწყებენ საუბარს ან აცხადებენ, რომ მათ საჭიროებებს იცნობენ. მნიშვნელოვანია გავიაზროთ, რომ თუ მოქალაქეებს ეს მკაფიოდ არ აქვთ გაცხადებული (მაგალითად ის, რომ წარმომადგენელი მოქალაქეების მიერ ამ მიზნით სპეციალურად შეირჩა), ამან შეიძლება ზიანი მიაყენოს დეცენტრალიზაციის ყელა ამოცანის შესრულებას, მათ შორის მოქალაქეთა მონაწილეობას, რადგან დეცენტრალიზაციის საბოლოო მიზანი მოქალაქესა და ხელისუფლებას შორის უფრო მჭიდრო კავშირების შექმნაა, რაც ანგარიშვალდებულების განმტკიცებას მოითხოვს.

3.7 ანგარიშვალდებულება და მოქალაქეთა მონაწილეობა

მნიშვნელოვანია გაკეთდეს მითითება მონაწილეობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის არსებულ განსხვავებაზე.

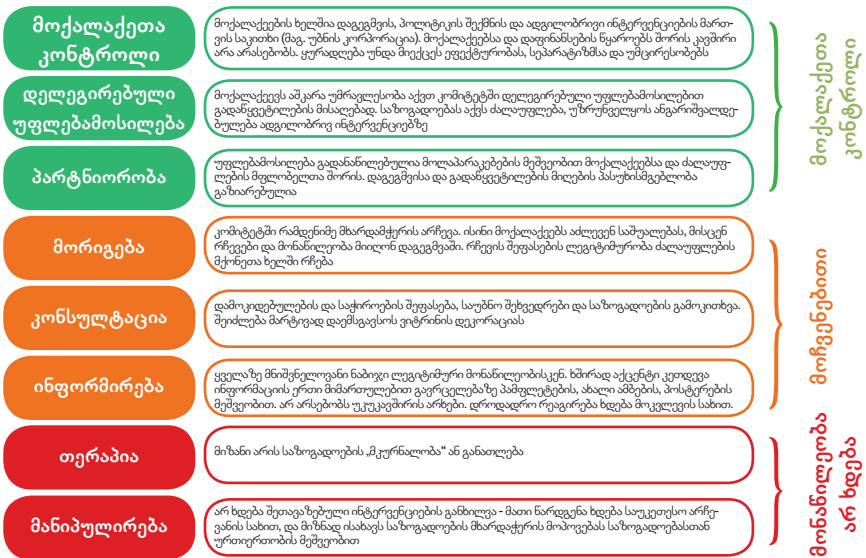
მონაწილეობა ითვალისწინებს დაინტერესებულ მხარეთა როლის ზრდას მათი ადგილობრივი ლიდერების არჩევასა და ამ ლიდერებისათვის საქმიანობის გზების შესახებ წინადადებების მიწოდებაში. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, იზრდება მათი როლი ადგილობრივ მმართველობაში.

ანგარიშვალდებულება მონაწილეობის ვალიდაციას ნიშნავს. ეს არის ტესტი, შეუძლიათ თუ არა დაინტერესებულ მხარეებს მონაწილეობითი არსების იმისთვის გამოყენება, რომ აიძულონ მთავრობა პასუხი აგოს თავის ქმედებებზე. ეს არის ის დონე, რომელ-

ზედაც ადგილობრივმა მათავერობამ უნდა ახსნას ან დაასაბუთოს ის, რაც გააკეთა ან რაც ვერ გააკეთა.

როგორც მონაწილეობა, ისე ანგარიშვალდებულება მოქალაქეთა მონაწილეობის მნიშვნელოვან ასპექტებს წარმოადგენენ. ისინი ერთმანეთთანაა დაკავშირებული. მოქალაქეთა მონაწილეობის ტაქსონომია - ეგრეთ წოდებული მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე - არნშტეინის მიერ არის ჩამოყალიბებული და მე-19 სურათზეა ასახული.

სურათი N19. მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე



არსებობს მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა ხარისხი, რომელიც ჩართულობისა და ანგარიშვალდებულების განსხვავებულ დონეებს ასახავს. გარდა ამისა, უნდა გამოვყოთ მონაწილეობის 3 ძირითადი დონეც.

მოქალაქეთა ძალაუფლება მიუთითებს იმ დონეზე, რომელზეც მოქალაქეები გადაწყვეტილების მიღების ზრდადი შესაძლებლობებით სარგებლობენ. მათ შეუძლიათ დაამყარონ პარტნიორული ურთიერთობები, რაც მისცემს საშუალებას, აწარმოონ მოლაპარაკებები და ტრადიციულად უფლებამოსილ ორგანოებთან კომპრომისული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩაერთონ. დელეგირებული ძალაუფლებისა და მოქალაქეთა კონტროლის უმაღლეს დონეზე მოქალაქეები გადაწყვეტილების მიმღებთა ადგილების უმეტესობას ან სრულ მმართველობით ძალას იღებენ.

მოჩვენებითი დემოკრატია წარმოადგენს პრაქტიკას, როდესაც ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მხოლოდ ზედაპირული ან სიმბოლური ძალისხმევის განევა ხდება. ჩვეულებრივ ეს სოციალური ინკლუზიურობისა და მრავალფეროვნების (რასობრივი, რელიგიური, სექსუალური და ა.შ.) შთაბეჭდილების შესაქმნელად კეთდება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ბრალდებები სოციალური დისკრიმინაციის თაობაზე.

ის დონეები, რომლებზეც ჩართულობა არ ხდება, მიუთითებს სიტუაციებზე, რომლებიც ადამიანებს არ აძლევს საშუალებას, მონაწილეობა მიიღონ დაგეგმვაში ან პროგრამების განხორციელებაში. სამაგიეროდ ასეთ შემთხვევებში ხელისუფლებას აქვს საშუალება, პროცესის მონაწილეები „გაანათლოს,, ან „უმკურნალოს,, მათ.

მართალია, ეს ტაქსონომია რეალობის გამარტივებას ახდენს, მაგრამ იგი ხელს უწყობს მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა ალტერნატივებზე დისკუსიასა და ცნობიერების ამაღლებას. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთ სიტუაციებში, როდესაც მოქალაქეთა მონაწილეობა განვითარების ზღვარზეა და დეცენტ-

რალიზაციისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების ერთ-ერთ საშუალებად მოიაზრება. ამიტომაც მნიშვნელოვანია, გვესმოდეს მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდის მოტივები.

3.8 სოციალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმები

ადგილობრივი ხელსუფლების ანგარიშვალდებულების გაზრდისთვის წლების განმავლობაში მრავალი მექანიზმი შემუშავდა. მათ შორისაა ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირებაც. მათ განზოგადებულად სოციალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს უწოდებენ.

სოციალური ანგარიშვალდებულება არის პროცესი, რომლის მეშვეობითაც საჯარო მომსახურების მომხმარებელი ჩვეულებრივი მოქალაქეები ხმამაღლა საუბრობენ საჯარო მომსახურებასთან დაკავშირებულ საჭიროებებზე, უპირატესობებსა და მოთხოვნებზე და შესწავთ უნარი, პოლიტიკოსებსა და მომსახურების მიმწოდებლებს მათი საქმიანობისა და ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების შესახებ ანგარიში მოთხოვონ.

ამრიგად, სოციალური ანგარიშვალდებულება ამ ჯგუფებს შორის ურთიერთობათა გაუმჯობესებით არის დაინტერესებული. მოსალოდნელია სამდონიანი შედეგის მიღება:

ა. ძირითადი საზოგადოებრივი მომსახურების მიმწოდებლები თემისა და მოქალაქეთა საჭიროებების შესაბამისად აუმჯობესებენ საჯარო სერვისების ხარისხს;

ბ. გაძლიერებული მოქალაქეები და მოქალაქეთა ჯგუფები ზრდიან ხარისხის მოთხოვნებს ძირითადი საჯარო მომსახურების მიმართ;

გ. მოქალაქეებსა და მოქალაქეთა ჯგუფებს გათავისებული აქვთ მათი პასუხისმგებლობა დაგეგმვის, ბიუჯეტის განხორციელებისა და ძირითადი მომსახურების მიწოდების მონიტორინგის პროცესში.

მსოფლიოში სოციალური ანგარიშვალდებულების განმტკიცების მრავალი ინსტრუმენტი შემუშავდა. მათ შორისაა საზოგადოებრივი შეფასების ბარათები; მოქალაქეთა მოხსენების ბარათები; სათემო რუკები; სოციალური აუდიტი, ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება და სხვა.

თითოეული ეს ინსტრუმენტი სოციალურ ანგარიშვალდებულებას განსხვავებული კუთხიდან განიხილავს და მოქალაქეთა და ადგილობრივ მთავრობას შორის ურთიერთდამოკიდებულების სხვადასხვა გზებს გვთავაზობს. ზოგჯერ ისინი ერთობლივად გამოიყენება და ხშირად შემდეგ ასპექტებს მოიცავს:

- ადგილობრივი ბიუჯეტის ეფექტური საჯარო განხილვების ორგანიზება;
- ეფექტური კამპანიის ორგანიზება მასმედიაში;
- კომუნიკაცია მასმედიასთან და საზოგადოებრივ ჯგუფებთან;
- საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის ორგანიზება;
- აქტივობათა მონიტორინგი და შეფასება;
- საჯარო ინფორმაციის სპეციალური მოთხოვნის გარეშე გამოქვეყნება (თავისუფალი ინფორმაცია).

იმისთვის, რომ სოციალური ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტები ეფექტური აღმოჩნდეს, მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნა და ადგილობრივი მთავრობისა და ჩართული ინსტიტუტებისთვის ტრენინგების ჩატარება.

ცხადია, რომ გაზრდილი სოციალური ანგარიშვალდებულება მხოლოდ ტექნიკური საკითხი არ არის. იგი შეცვლის ძალაუფლების ურთიერთობებს (რასაც ხშირად პოლიტიკონომიას უწოდებენ) მოქალაქეებსა და ადგილობრივ მთავრობას შორის. ამგვარად, ეს არ არის სოციალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების უბრალო ინსტრუმენტული გამოყენება. ცვლილების პროცესის დინამიურობის უზრუნველსაყოფად ამ პროცესს ასევე სათანადო გულმოდგინებით განხორციელებული ინსტიტუციური მიდგომაც სჭირდება.

შეიძლება, საჭირო გახდეს მომსახურების თანაწარმოების ინსტიტუტების განვითარება. შეიძლება, შეიცვალოს პროცესები და სისტემები და ამ ცვლილებების მხარდასაჭერად ბევრად მეტი რამ გახდეს საჭირო, ვიდრე მხოლოდ ტრენინგებია, რომლებმაც ინსტრუმენტების გამოყენების უნარები უნდა განავითაროს.

თავის მხრივ, ახლად შექმნილ პოლიტიკურ სივრცეს შეუძლია გაზარდოს მომსახურებასა და ახალ პროდუქტებზე წვდომა და მათი ხარისხი. ამ ეფექტის გაძლიერებისთვის მნიშვნელოვანი იქნება ცვლილების პროცესის მის ინსტიტუციურ შემადგენელზე კონცენტრირება, სოციალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმის სიმარტივის შენარჩუნება და ტექნიკური სირთულის თავიდან აცილება. ხშირად მომხდარა, რომ სოციალური ანგარიშვალდებულებების ინსტრუმენტების ძალიან მაღალ დახვეწილ დონეს მდგრადობის დაბალი შედეგი გამოუწვევია: ტექნიკური მხარდაჭერის შეწყვეტის შემდეგ (რასაც ხშირად საერთაშორისო ორგანიზაციები უზრუნველყოფდნენ), შეუძლებელი ხდება დახვეწილი, მაგრამ რთული ინსტრუმენტების შენარჩუნება. მალე მდგომარეობა იმავე ნიშნულს უბრუნდება, სადაც პროექტის დაწყებამდე იყო.

4, ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება

4.1 მონაწილეობითი ბიუჯეტირების განსაზღვრება

ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების რაიმე ერთი განსაზღვრება არ არსებობს, რადგან მას სხვადასხვა ადგილას სხვადასხვა ფორმა აქვს. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება შეიძლება გავიგოთ როგორც პროცესი, სადაც მოქალაქეები, მომსახურების მომწოდებლები, ადგილობრივი ადმინისტრაცია და მოხელეები ერთობლივად განსაზღვრავენ, განიხილავენ და პრიორიტეტს ანიჭებენ პროექტებს, რომლებიც საჯარო სახსრებით ფინანსდება. მნიშვნელოვანია, რომ პროცესი აძლევს მათ უფლებამოსილებას, მიიღონ რეალური გადაწყვეტილებები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ ხარჯონ ფული. ამრიგად, ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს (რომლებიც არ არიან არჩევით თანამდებობებზე) მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი საჯარო ფინანსების (გარკვეული ნაწილის) როგორც დაგეგმვაში, ისე მათ განაწილებაში.

უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, ადგილობრივი მონაწილეობითი დაგეგმვა ნიშნავს მოქალაქეთა ჩართვას ინიციატივების გამოვლენასა და პრიორიტეტების განსაზღვრაში. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება კი ასევე მოითხოვს მათ ჩართვას ბიუჯეტთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებისა და მისი შესრულების მონიტორინგის პროცესში.

ქვემოთ მოცემული ხუთი კრიტერიუმი გვეხმარება ადგილობ-

რივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების კიდევ უფრო ზუსტად განსაზღვრაში²¹:

განხილული უნდა იქნეს ფინანსური და/ან საბიუჯეტო განზომილება; მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ითვალისწინებს შეზღუდული რესურსების პრობლემის გადაჭრასაც;

პროცესში ჩართული უნდა იყოს ქალაქი ან (დეცენტრალიზებული) რაიონი, რომელსაც აქვს არჩევითი ორგანო და გარკვეული ძალაუფლება ადმინისტრაციაზე (უბნის დონე საკმარისი არ არის);

ეს უნდა იყოს განმეორებითი პროცესი (ფინანსური საკითხების შესახებ ერთი შეხვედრა ან ერთი რეფერენდუმი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მაგალითს არ წარმოადგენს);

პროცესი უნდა მოიცავდეს კონკრეტული შეხვედრების/ფორუმების ფარგლებში რაიმე სახით ჩატარებულ საჯარო დისკუსიებს („ჩვეულებრივი, მოქალაქეების ადმინისტრაციულ ან კლასიკურ წარმომადგენლობით შეხვედრებზე დაშვება მონაწილეობით ბიუჯეტირებას არ ნიშნავს);

საჭიროა, არსებობდეს შედეგებთან დაკავშირებული გარკვეული ანგარიშვალდებულება.

მე-15 ფანჯარაში მოცემულია ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სავარაუდო სარგებელის აღწერა.

²¹ GIZ, 2010. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. Dialog Global, No. 25.

ფანჯარა N15. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მოსალოდნელი სარგებელი

თანამდებობის პირები და მომსახურების მომწოდებლები	მოქალაქეები
მომსახურების მომხმარებელთა გაუმჯობესებული ცოდნა; გაუმჯობესებული დაგეგმვა; მომხმარებელთა და მომსახურების მომწოდებელთა შორის გაუმჯობესებული დიალოგი; დაგეგმვისა და გადამწყვეტილების მიღების პროცესში სოციალურად გარიყული ჯგუფების ჩართულობის გაუმჯობესება; შიდა სამთავრობო სტრუქტურებს შორის გაუმჯობესებული დიალოგი.	გაუმჯობესებული წარმოდგენა მომსახურებისა და ქალაქის ბიუჯეტის შესახებ; ადგილობრივი პრიორიტეტების უკეთესი დაკავშირება მოქალაქეებთან; მოქალაქეთა და თანამდებობის პირთა შორის გაუმჯობესებული ნდობა; ჯგუფების ჩართვის გაუმჯობესებული პროცესი; გაუმჯობესებული კეთილდღეობა.

ამ სარგებელთა მატერიალიზების მიზნით მოხდა მონაწილეობითი პროცესის წარმმართველი სამი სახელმძღვანელო პრინციპის ჩამოყალიბება²²:

- (i) ყველა მოქალაქეს აქვს პროცესში მონაწილეობის უფლება. ამ თვალსაზრისით, სათემო ორგანიზაციები რაიმე სპეციალური სტატუსით ან უპირატესობით არ სარგებლობენ;
- (ii) პროცესში მონაწილეობა ხდება პირდაპირი და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის წესების კომბინაციის საფუძველზე და მას უზრუნველყოფენ რეგულარულად

²² Santos, Boaventura de Souza. 1998. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy“, Politics & Society.

მომუშავე ისეთი ინსტიტუტები, რომელთა შინაგანანესს მონაწილეები ადგენენ;

- (iii) საინვესტიციო რესურსების განაწილება ხდება ობიექტური მეთოდის საფუძველზე, რომელიც „ზოგადი კრიტერიუმებისა„ (არსებითი კრიტერიუმები, რომლებიც მონაწილე ინსტიტუტების მიერ პრიორიტეტების განსაზღვრისთვისაა შემუშავებული) და „ტექნიკური კრიტერიუმების„ (ტექნიკური ან ეკონომიკური სიცოცხლისუნარიანობის განმსაზღვრელი კრიტერიუმები, რომლებსაც ფედერალური, სახელმწიფო ან ქალაქის აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის დადგენილი სამართლებრივი ნორმები ადგენს) ერთობლიობას წარმოადგენს და რომელთა განხორციელებაც აღმასრულებელ ხელისუფლებაზეა დამოკიდებული.

და ბოლოს, ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირებისთვის მნიშვნელოვანია განსაკუთრებული ყურადღების საჯარო ხარჯების მონიტორინგისა და მონაწილეობითი ბიუჯეტირების გადანაწილებითი ბუნების პოტენციალისთვის მიქცევა (მაგ. ულარიბესი რაიონებისთვის მეტი თანხის გამოყოფა)²³.

ზემოთ მოცემული აღწერილობითი ტექსტიდან ადვილად შეიძლება იმის მიხედვით, რომ ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების დანერგვა რომელიმე ინსტრუმენტის უბრალო შემოღებაზე უფრო მეტია. იგი საგულისხმო ინსტიტუციურ ცვლილებებსა (და აქედან გამომდინარე, ძალაუფლების გადანაცვლებას) და მხარდაჭერას მოითხოვს. ეს კიდევ უფრო ნათელი გახდება მას შემდეგ, რაც ადგილობრივი მონაწილეობითი

²³ Wampler, B. 2000. „A Guide to Participatory Budgeting.“ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების კონფერენციაზე წარდგენილი მოხსენება, პორტო ალეგრე, ბრაზილია.

ბიუჯეტირების წარმოშობისა და გავრცელების საკითხს სხვადასხვა შემთხვევის მაგალითზე განვიხილავთ („მოდელები“, იხ. განყოფილებები N4.3 და N4.4).

4.2. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება როგორც ცვლილების პროცესი

ამ თავის მთავარი თემაა ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება როგორც ცვლილების პროცესი. როგორც თავ N2.2.1-ში უკვე ვახსენეთ, უპირველესი მნიშვნელობა ადგილობრივ კონტექსტს ენიჭება და მისი უგულვებელყოფა დაუშვებელია. არ არსებობს რაიმე მზა კონსპექტი იმის შესახებ, რომელი მიდგომის გამოყენებაა უფრო მიზანშეწონილი რის გამოც გულდასმით უნდა იქნეს განხილული მრავალი ფაქტორი, რომელიც მონაწილეობით ბიუჯეტირებაზე ახდენს გავლენას. შესაბამისად, მომდევნო თავებში განვიხილავთ მოვლენათა დინამიკას და იმ საკითხებს, რომლებიც დაინტერესებულ მხარეთათვის მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს და ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პრინციპებს შეეხება.

უნდა აღინიშნოს, რომ მომდევნო თავები ორი მიზეზის გამოა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი:

1. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემოღება მოითხოვს, რომ პროცესის ძირითად დაინტერესებულ მხარეებს სრულად ესმოდეთ კონტექსტი და არსებული დინამიკა. ამიტომაც, ამ თავის უკეთ გაგების მიზნით მე-2 და მე-3 თავები დაინერა;
2. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების დანერგვის

შედეგადმოხდება(სულმცირე)ადგილობრივიკონსულტაციების ჩატარება მთავარ დაინტერესებულ მხარეებთან. ამ კონსულტაციებს პროცესის შემოღების იდენტური დინამიკა ექნებათ და საჭირო გახდება მათი მოდერაცია.

4.2.1 ცვლილების დინამიკა

თავიდანვე უნდა ითქვას, რომ ორგანიზაციების, სექტორებისა და საზოგადოებების ცვლილების პროცესი იშვიათადაა სწორხაზოვანი. ის ძირითადად განმეორებებზეა დაფუძნებული და იმაზე უფრო რთული სამართავია, ვიდრე ეს მის ინიციატორებს - ცვლილების აგენტებს ან მხარდამჭერებს, სურთ. ცვლილებებს თან სდევს მომავლისადმი სკეპტიკური დამოკიდებულება და გაურკვევლობასთან დაკავშირებული რისკები, რამაც შესაძლოა, ცვლილების მონაწილე დაინტერესებულ მხარეთა გარკვეულ ნაწილში შიში გააჩინოს (იხ. მაგალითად, განყოფილება N2.6). ზოგიერთმა დაინტერესებულმა მხარემ შეიძლება ცვლილება შესაძლებლობად მიიჩნიოს, სხვებმა მას წინააღმდეგობა გაუწიონ. ასეთ ქმედებას შეიძლება მრავალი სხვადასხვა მიზეზი ჰქონდეს. სწორედ ამიტომაც ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ბიუჯეტირება როგორც ცვლილების პროცესი ასე მნიშვნელოვანი და ამავე დროს ასეთი რთული.

4.2.2 დაინტერესებულ მხარეთა მიერ პროცესის აღქმა

მიუხედავად იმისა, საქმე დეცენტრალიზაციასთან, ადგილობრივ მონაწილეობით ბიუჯეტირებასთან თუ ცვლილების რაიმე სხვა პროცესთან გვაქვს, დაინტერესებულ მხარეებს ყოველთვის

იქნებათ ცვლილების პროცესის საკუთარი მოდელი (ან წარმოდგენა მის შესახებ). მათი მოდელი ზეგავლენათა მთელ თანავარსკვლავედს ეფუძნება (მაგ. გამოცდილება, ცოდნა, ისტორია, კულტურა, ნორმები, ღირებულებები, რწმენა, რელიგია, პოზიცია, ინტერესები და ა. შ.). ეს მოდელები ერთმანეთისაგან განსხვავებული იქნება რაც შემდეგ საკითხებზე განსხვავებული ხედვითაა გამოწვეული (რაც ასევე ხშირად ცვალებადია ხოლმე):

1. სავარაუდო მოსაგვარებელი პრობლემები: როგორია ამჟამინდელი სიტუაცია, რომელიც უნდა შეიცვალოს;
2. პრობლემის გადაჭრის სავარაუდო გზები: რა სასურველი შედეგი უნდა იქნეს მიღწეული ცვლილების პროცესით;
3. პრობლემის გადანყვეტის პროცესი: ცვლილების პროცესის გზა ან ცვლილების მექანიზმები.

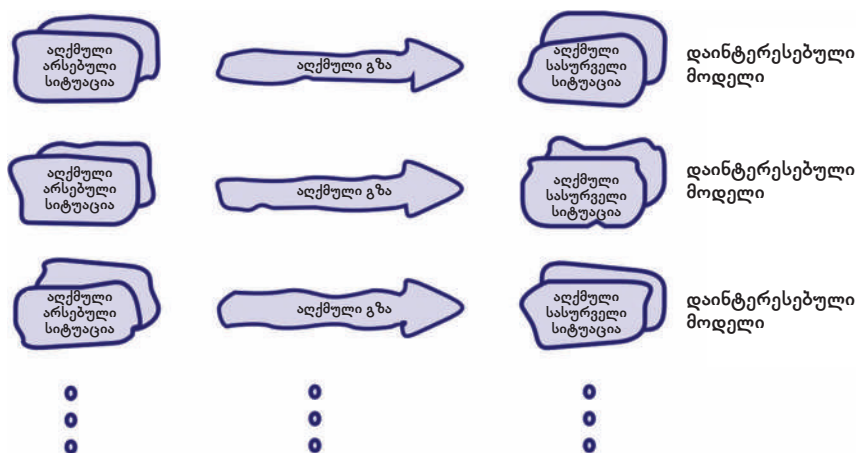
ეს საკითხი გრაფიკულად ქვემოთ, მე-20 სურათზეა²⁴ აღწერილი. მაშინაც კი, როდესაც ორ დაინტერესებულ მხარეს დროის კონკრეტულ მონაკვეთში ერთ რომელიმე ადგილობრივ პრობლემაზე ერთნაირი შეხედულება აქვს, შესაძლოა, პრობლემის გადაჭრის გზებთან დაკავშირებული მათი ხედვა განსხვავებული იყოს. სხვადასხვა დონეზე რამდენიმე დაინტერესებული მხარისა და ურთიერთდაკავშირებული პრობლემების არსებობის შემთხვევაში ხედვების მრავალფეროვნება უსასრულო, გადანყვეტის გზებთან დაკავშირებით კონსენსუსის მიღწევა კი ძალზე რთული იქნება.

ხშირად ვარაუდობენ, რომ გადანყვეტილება კონსენსუსზე უნდა იყოს დაფუძნებული, რისი მიღწევაც საკმაოდ ძნელია. უმჯობესია, კონცენტრირება მოდელების ურთიერთდაახლოებასა

²⁴ ადაპტირებულია შემდეგი წყაროდან: Peter Checkland 1990. Soft System Methodology in action.

და ინტერესთა გათვალისწინებაზე მოხდეს. ეს პროცესი დამატებით თავ N4.2.4-შია განხილული.

სურათი N20. დაინტერესებულ მხარეთა მხრიდან პრობლემის, მისი გადაჭრისა და ცვლილების გზის განსხვავებული ხედვა



ეს საკითხი ორი მიზეზითაა მნიშვნელოვანი:

1. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემოღება მეტა-დონეზე მოითხოვს, რომ ძირითადი დაინტერესებული მხარეები დაფიქრდნენ იმ „ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მოდელის“ შესახებ რომელსაც მხარს უჭერენ და სხვადასხვა მოდელების განხილვაში ჩაერთონ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, დაინტერესებულ მხარეებს კარგად უნდა ესმოდეთ ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შედეგები. მათ ახალი სისტემის შემოღების დაწყებამდე უნდა გააცნობიერონ თავისი ინტე-

რესები, მოგვინებით კი ყოველმხრივ შეუწყონ ხელი პროცესის წარმართვას. ხშირად არასწორად ვარაუდობენ, რომ სხვადასხვა დონეზე პროცესის დაწყებისთვის არსებული პოლიტიკური მზაობა საკმარისი წინაპირობაა.

2. ადგილობრივ დონეზე ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების დანერგვა (სულ მცირე) უცილობლად მოითხოვს კონსულტაციებს ძირითად დაინტერესებულ მხარეებთან, რომლებიც უნდა დაფიქრდნენ „მნიშვნელოვანი ადგილობრივი საკითხების მოდელის“ შესახებ და მოდელების განხილვის მიზნით დისკუსიაში ჩაერთონ. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემოღებას გარკვეული დრო და ძალისხმევა სჭირდება.

მომდევნო განყოფილებაში განმარტებულია, თუ რატომ არის ამის გაკეთება ესოდენ რთული.

4.2.3 ფუნქციურ-რაციონალური და პოლიტიკური ძალაუფლების პერსპექტივები

დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსაზრებათა შეთანხმება ძირითადად ლოგიკაზე დაფუძნებული ისეთი ანალიზის მეშვეობით ხდება, როგორიცაა ძირითად დაინტერესებულ მხარეებთან პროექტის ერთობლივად განვითარება, ინტერვენციის თაობაზე შეთანხმების მიღწევისთვის კონკრეტული პრობლემისა და მისი გადაწყვეტის განხილვაში ჩართვა. თუმცა მთლიანი პროცესი, რომელიც პრობლემიდან მის გადაწყვეტამდე პერიოდს მოიცავს, ძირითადად ნაკლებად არის ხოლმე აღწერილი.

დაინტერესებულ მხარეთა სხვადასხვა მოდელის ერთმანეთისგან გამიჯვნა და მათ შორის შესაძლო შეთანხმების მიღწევა არა მხოლოდ ლოგიკაზე დაფუძნებულ ანალიზს არამედ სხვადასხვა ინტერესებისა და იმის გააზრებასაც მოითხოვს, ამ ინტერესებს შეხედულებებზე რა გავლენა ექნებათ. ეს პროცესი პოლიტიკური ძალაუფლების ანალიზის სახელწოდებითაა ცნობილი.

პროცესის მიღმა არსებული დინამიკის აღქმისთვის ორი პერსპექტივის ერთმანეთისგან გამიჯვნა ხდება. ესენია: (i) ფუნქციურ-რაციონალური პერსპექტივა და (ii) პოლიტიკურ-უფლებამოსილებითი პერსპექტივა. მათი ზოგიერთი საინტერესო მახასიათებელი მე-4 ცხრილშია მოცემული.

ცხრილი N4. ორგანიზაციების „ფუნქციურ-რაციონალური„ და „პოლიტიკურ-უფლებამოსილებითი„ პერსპექტივები

	ფუნქციურ-რაციონალური პერსპექტივა	პოლიტიკურ-უფლებამოსილებითი პერსპექტივა
ანალიზის განყოფილება	გარკვეული ფუნქციური მოთხოვნების მქონე ორგანიზაცია, როგორც ერთეული; ფოკუსი სისტემაზე „ამოცანიდან სამუშაომდე“	საკუთარი ინტერესების მქონე ქვეჯგუფები ცვლილების გამტარებელ კოალიციებში; ფოკუსი სისტემაზე „უფლებამოსილება და ლოიალობა“

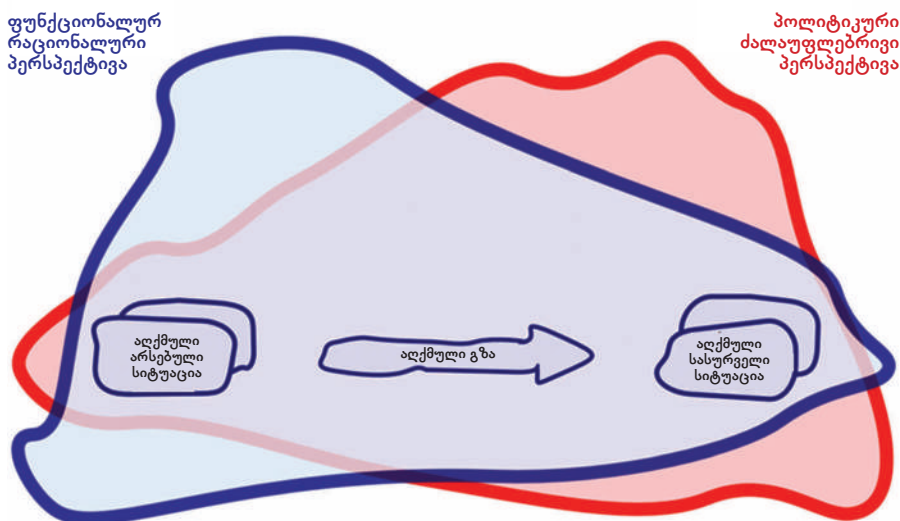
მამოძრავებელი ძალა	ნორმებისა და თანმიმდევრულობის აღქმა, შინაგანი მოტივაცია	სანქციები და ნახალისება, გარეშე სტიმულები
კოლექტივის იმიჯი	კოლექტივი, რომელსაც ორგანიზაციის ინტერესები აღელვებს	ინდივიდები, რომლებსაც საკუთარი ინტერესები ანუხებთ
ასახვა	მონაწილეობითი პროცესები და ერთობლივი სწავლა, საუკეთესო ტექნიკური გადაწყვეტების მიგნება	შიდა კონფლიქტი და გარე ზეწოლა, ცვლილების შემძლე და ხელშემწყობ ძლიერ აგენტებთან ერთობლივი კოალიციის შექმნა
ცვლილების ძალისხმევის ფოკუსი	შიდა სისტემები, სტრუქტურები, უნარები, ტექნოლოგია, კომუნიკაცია	ცვლილების სტიმულები, სამსახურიდან მტრების დათხოვნა და მეგობრების სამსახურში აყვანა, კლიენტებთან და შესრულებული სამუშაოს ხარისხთან დაკავშირებული ზეწოლის შექმნა
ემოციური ფონი	მიამიტური	ცინიკური

ეს ორი პერსპექტივა ერთი ჯაჭვის ორ უკიდურეს ბოლოს წარმოადგენს და ორივე მათგანი ცვლილების ან რაიმე ახლის ორგანიზების ნებისმიერი პროცესისთვის არის დამახასიათებელი. თუმცა ჩარევის პროცესის (მაგალითად, ადგილობრივი მონაწი-

ლეობითი ბიუჯეტირების შემოღება ან ადგილობრივი ინიციატივის დაგეგმვა) კონცეპტუალიზაციისთვის ორივე პერსპექტივის გააზრებაა გამოსადეგი, რადგან ისინი ძალაუფლების დინამიკასა და იმ გავლენაზე მიუთითებენ, რომელიც ამ უკანასკნელს შეიძლება დაინტერესებულ მხარეთა შეხედულებებზე (მოდელებზე), პრობლემის გადაჭრის გზებსა და არჩეულ გზაზე, ცვლილების პროცესის მიმართ დამოკიდებულებაზე ჰქონდეს.

ეს აფართოვებს პრობლემის რაციონალური და ფუნქციური გადაჭრის ტრადიციული და ტექნიკური ორიენტირების ფარგლებს, აჩენს ინტერესს პოლიტიკისა და ძალაუფლების მიმართ, გამოხატავს სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა ინტერესებს და ჩარევის სიცოცხლისუნარიანობაზე მიუთითებს. პოლიტიკური ძალაუფლების მქონე მხარის დაინტერესების გარეშე ფუნქციურ-რაციონალური პერსპექტივიდან განხორციელებულ ძალიან ლოგიკურ ჩარევასაც კი წარმატების მიღწევის მხოლოდ მცირე შანსი აქვს. პრაქტიკულად, ეს ორი პერსპექტივა ქმნის მოდელს, რომელიც ნებისმიერ დაინტერესებულ მხარეს შეიძლება ჰქონდეს მოცემული სიტუაციასთან, სიტუაციიდან გამოსავალთან და სასურველ სიტუაციასთან დაკავშირებით (იხ. სურათი N20).

სურათი N21. დაინტრესებულ მხარეთა ფორმირების ორი პერსპექტივა



4.2.4 დინამიკის მართვა

კონსულტაციები, საჭიროებათა შეფასებები, სემინარები და პლენარული დისკუსიები ის ინსტრუმენტებია, რომლებიც დაინტრესებულ მხარეთა მოდელების გამოსავლენად გამოიყენება, ამაღლებს ცნობიერებას, ქმნის მფლობელობის განცდას და საბოლოოდ ისეთ მდგომარეობას ქმნის, რომელსაც ხშირად კონსენსუსს უწოდებენ.

კონსენსუსი ისეთი შეხედულება ან მოსაზრებაა, რომელსაც მოცემულ ჯგუფში ყველა (ან უმეტესობა) იზიარებს. ამ ინსტრუმენტებს ხშირად ახასიათებთ მიკერძოებული დამოკიდებულება

ლოგიკური რაციონალური არგუმენტებისადმი, რომლებიც ამა თუ იმ ინდივიდის დასარწმუნებლად და კონსენსუსის მისაღწევად, სინამდვილეში კი რეალური ინტერესების იგნორირების პარალელურად გამოიყენება.

ვინაიდან სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა მოდელები შეიძლება ერთმანეთისგან მრავალი ასპექტით განსხვავდებოდნენ და მხოლოდ რაციონალურ არგუმენტებს არ ემყარებოდნენ, კონსენსუსის მიღწევა რთული, ზოგჯერ კი შეუძლებელიც იქნება. კონსენსუსის მიღწევა თვითმიზანი არ უნდა იყოს. ამ შემთხვევაში მთავარი ინტერესთა გათვალისწინებაა²⁵ (მოდIFIცირებული კონსენსუსი). გათვალისწინება ქცევის ან დამოკიდებულების ცვლილება, რაც ადამიანებს ერთად მუშაობაში ან უთანხმოების დაძლევაში ეხმარება და ყურადღებას უპირატეს ინტერესებს მიაპყრობს.

გათვალისწინებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ინტერესები მკაფიოდ იყოს გამოხატული, თუმცა დაინტერესებულ მხარეთა მიერ არჩეული ტაქტიკა ხშირად ამის საშუალებას არ იძლევა. ამ მხრივ სრული გამჭვირვალობის მიღწევის მოლოდინის ქონა მიამიტობა იქნებოდა, მაგრამ გამჭვირვალობის გარკვეული ხარისხის მიღწევა კონკრეტული დამხმარე მეთოდების გამოყენებით ნამდვილად შესაძლებელი.

მაშინაც კი, როდესაც ინტერესები გარკვეული ხარისხით გათვალისწინებულია, ცვლილების პროცესმა დაინტერესებულ

²⁵ EU 1999, Accommodation Beyond Self-Interest: Identity, Policy Paradigms and the Limits of a Rationalist Approach to EU Policy Towards Central Europe. / გათვალისწინება საკუთარ ინტერესთა ფარგლებს გარეთ: იდენტობა, პოლიტიკის პარადიგმები და რაციონალური მიდგომების ფარგლები - ევროკავშირის პოლიტიკა ცენტრალური ევროპისაკენ.

მხარეთა შორის შიში მაინც შეიძლება გამოიწვიოს რაც, თავის მხრივ, შესაძლოა, წინააღმდეგობის ამა თუ იმ ფორმით გამოვლინდეს. ცხრილი N5 წინააღმდეგობის სხვადასხვა ფორმას ასახავს. მიაქციეთ ყურადღება იმას, რომ ამ ცხრილში ორგანიზაციის თანამშრომლების მხრიდან გამოვლენილი წინააღმდეგობის მაგალითებია მოცემული.

ცხრილი N5. წინააღმდეგობის სხვადასხვა ფორმები

	ლია წინააღმდეგობა	ფარული წინააღმდეგობა
აქტიური წინააღმდეგობა	გაფიცვა	საბოტაჟი
პასიური წინააღმდეგობა	მდუმარე პროტესტი	ავადმყოფობა

წინააღმდეგობის ყველა ეს ფორმა ცვლილების პროცესების დროს ფართოდაა გავრცელებული. ისინი ცვლილების პროცესის მხარდამჭერებისგან საიმედო კოალიციის შექმნას, სტიმულების შეთავაზებასა და იმ დაინტერესებულ მხარეთა დამშვიდებას მოითხოვს, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ მათ ინტერესებს საფრთხე ემუქრება. არ არსებობს წინააღმდეგობის თავიდან არიდების რაიმე მზა კონსპექტი, თუმცა ცვლილების პროცესისთვის, კერძოდ კი ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირებისათვის უაღრესად მნიშვნელოვანია სხვადასხვა ინტერესების ცოდნა. ზოგჯერ მნიშვნელოვანია რამდენიმე სწრაფი წარმატების მიღწევა იმისთვის, რომ დაინტერესებული მხარეები ცვლილების პროცესის და-

დებით ზემოქმედებაში დარწმუნდნენ და საჭირო მომენტის გამოყენების აუცილებლობის განცდა შეიქმნას.

აუცილებელია, რომ დაინტერესებულმა მხარეებმა გაიაზრონ ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შედეგები. ამის საჩვენებლად მომდევნო თავი ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტის წარმოშობის, მისი გავრცელებისა და რამდენიმე სტერეოტიპული მოდელის საკითხს განიხილავს.

4.3 ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების წარმოშობა და გავრცელება

ადგილობრივ მონაწილეობით ბიუჯეტირებას მრავალი სხვადასხვა ფორმა და განსხვავებული შედეგი აქვს. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო ფინანსების დაგეგმვისა და/ან განაწილების პროცესის ძირითად ნაწილს იმ მოქალაქეთა ჩართულობა წარმოადგენს, რომლებიც არჩევით თანამდებობებზე არ არიან დასაქმებულნი, აქ სულ მცირე ორი ძირითადი განსხვავება უნდა გამოვყოთ: (i) ინსტრუმენტი, რომელიც მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად გამოიყენება და (ii) ცვლილების პოლიტიკური მამოძრავებელი ძალის ფუნდამენტური კონცეფცია. ამ საკითხებს სხვადასხვა წარმოებულების განხილვამდე მომდევნო თავებში მოკლედ კიდევ შევეხებით.

4.3.1 მონაწილეობის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტები

როგორც თავში N3.7 უკვე ვახსენეთ, მონაწილეობა ადგილობრივი ლიდერების არჩევასა და მათთვის სამომავლო საქმიანობასთან დაკავშირებით დირექტივების მიცემაში დაინტერესებულ

მხარეთა როლის ზრდას ნიშნავს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, დაინტერესებულ მხარეებს თავისი წვლილი შეაქვთ ადგილობრივ მმართველობაში. ამის გაკეთების მრავალი გზა არსებობს. ქვემოთ რამდენიმე მათგანს განვიხილავთ.

4.3.1.1. მსაჯულ მოქალაქეთა საბჭო

მსაჯულ მოქალაქეთა საბჭო სასამართლოს ნაფიც მსაჯულთა კოლეგიის მსგავსი ინსტიტუტია. იგი სამ მთავარ ელემენტს აერთიანებს:

1. „მსაჯულები„ არიან ადამიანები, რომლებიც მოსახლეობიდან ჩვეულებრივ „შემთხვევითი„ პრინციპით შეირჩევიან. შერჩევის პროცესი გარედან კონტროლდება.

2. მსაჯულები ჯვარედინ დაკითხვას უწყობენ „მონმეებს„ (ექსპერტებს) იმ ვარაუდით, რომ ისინი მოცემულ საკითხზე სხვადასხვა ხედვას წარმოადგენენ. მსაჯულები კოლექტიურ გადაწყვეტილებას იღებენ ექსპერტთა მიერ მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე და მას ჩვეულებრივ მოკლე ანგარიშის სახით აყალიბებენ.

3. მთელ პროცესს ზედამხედველობას საზედამხედველო ან მრჩეველთა ჯგუფი უწევს, რომლის შემადგენლობაშიც შესაბამისი ცოდნისა და ამავედროულად შესაძლო შედეგებით დაინტერესებული ადამიანები არიან გაერთიანებული. ისინი მსაჯულ მოქალაქეთა საბჭოს რაიმე უშუალო დახმარებას არ უწევენ. ამ ჯგუფის წევრები მოგვიანებით გადაწყვეტენ, მოახდინონ თუ არა რეაგირება ანგარიშის ცალკეულ ელემენტებზე.

4.3.1.2. შეთანხმების (კონსენსუსის) კონფერენციები

შეთანხმების კონფერენციის მიზანია საზოგადოებას, ექსპერტებსა და პოლიტიკოსებს შორის არსებული უთანხმოების დაძლევა. იგი პოლიტიკის რთული საკითხების თაობაზე შეთანხმების საშუალებას იძლევა, რაც არაპროფესიონალი მოქალაქეების (ფართო საზოგადოების წარმომადგენლების) დახმარებით ხდება. კონსენსუსის კონფერენცია ნაფიც მსაჯულთა კოლეგიის პრინციპით მოქმედებს, მაგრამ იგი საკითხებს მოქალაქე-მსაჯულებისა და ექსპერტების მონაწილეობით განიხილავს. ასეთი კონფერენციების მიზანი ხალხისთვის გადანყვეტილების მისაღებად საჭირო სრული ინფორმაციის მიწოდება და მათი დამოკიდებულების დადგენაა.

მონაწილეთა შერჩევა დემოგრაფიულად წარმომადგენლობითი ისეთი ჯგუფებიდან ხდება, რომლებსაც მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით რაიმე კონკრეტული ცოდნა არა აქვთ. მოქალაქეთა ჯგუფის წევრები რამდენიმე ინტენსიური მოსამზადებელი სესიის მუშაობაში მონაწილეობენ. მოცემული საკითხის შესახებ არსებული საბაზისო ინფორმაციის გასაცნობად მათ მასალებსა და საკმარის დროს აძლევენ, რის შემდეგაც ისინი კონფერენციის მუშაობაში ერთვებიან. შეხვედრის მსვლელობისას (მისი ხანგრძლივობა შეიძლება განსხვავებული იყოს) ჯგუფი ექსპერტებთან ერთად კითხვა-პასუხის სესიაში მონაწილეობს სადაც შესაძლოა, ურთიერთსაწინააღმდეგო მოსაზრებებიც წარმოიშვას. ამის შემდეგ მოქალაქეთა ჯგუფი ამზადებს დასკვნით დოკუმენტს, რომელშიც ასახულია მისი ხედვები, მოსაზრებები, პოზიციები და რეკომენდაციები მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით. კონფერენციის ბოლო დღეს მოქალაქეთა ჯგუფი მის მიერ შექმნილ

დოკუმენტს თანამდებობის იმ პირებთან განიხილავს, რომლებიც პოლიტიკის შემუშავებასა და გადანყვეტილების მიღების პროცესებში არიან ჩართული.

4.3.1.3. სათათბირო მოსაზრების შესწავლა

სათათბირო მოსაზრების შესწავლისას ჩვეულებრივ, შემთხვევითი შერჩევის წესით ხდება მოქალაქეთა წარმომადგენლობითი ჯგუფის შედგენა და მისი აქტუალურ ან შეთავაზებული პოლიტიკის ცვლილების საკითხების განხილვაში მონაწილეობისთვის მონევა. განხილვა მცირე ჯგუფებში გამართული დისკუსიისა და შესაბამის ექსპერტებთან საუბრის ფორმით ხდება. ასეთი განხილვის შედეგად ჯგუფის წევრები მეტ ინფორმაციას იღებენ და კონკრეტულ საკითხზე საზოგადოებრივი აზრიც უკეთ ყალიბდება. კონსულტაციების ამგვარი ფორმა ფართოდაა გავრცელებული და მას სხვადასხვანაირად იყენებენ. მათი ერთ-ერთი მაგალითია „21-ე საუკუნის საქალაქო კრება„ (21st Century Town Meeting).

4.3.1.4. 21-ე საუკუნის საქალაქო კრება

„21-ე საუკუნის საქალაქო კრება„ მოქალაქეებისათვის გამართული ფორუმია, რომელზეც ისინი თანამედროვე საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენებით პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებს განიხილავენ და გადანყვეტილებებს იღებენ. შეხვედრის მონაწილეები ჩვეულებრივი მოქალაქეები არიან, რომლებსაც განსახილველი საკითხის რაიმე განსაკუთრებული ცოდნა არა აქვთ. ეს მექანიზმი უზრუნველყოფს იმას, რომ საერთო განხილვაში წვლილის შეტანა ფორუმის ყველა მონაწილემ შეძლოს.

შეხვედრის დროს მაგიდებს გარს მონაწილეთა 10-12 კაციანი ჯგუფები უსხედან. თითოეული ჯგუფის მოდერაციას ამისთვის სპეციალურად მომზადებული კურატორი (ფასილიტატორი) ახდენს. გარდა ამისა, თითოეულ მაგიდასთან ზის „ჩამწერიც“, რომელიც კომპიუტერში მცირე ჯგუფის მიერ გამოთქმულ მოსაზრებებს იწერს. პრინციპში, ამგვარი ფორმატი დისკუსიაში თითოეული მონაწილის აქტიური ჩართვის საშუალებას იძლევა. მცირე ჯგუფები ერთმანეთთან არიან დაკავშირებულნი იმისთვის, რომ მოგვიანებით ათასობით ადამიანის მონაწილეობით უფრო ფართო განხილვები მოაწყონ. ისინი ამას ოთხი მეთოდის გამოყენებით შეძლებენ.

უპირველეს ყოვლისა უნდა ითქვას, რომ მცირე ჯგუფებს დისკუსიის ერთნაირი დღის წესრიგი აქვთ და მათი საუბრები პარალელურად მიმდინარეობს. მეორე: მთელ სესიას ღონისძიებების გაძღოლაში გამოცდილი ერთი მასპინძელი ჰყავს. მესამე: თითოეულ მონაწილეს პორტატული უკაბელო კლავიატურა ეძლევა. ღონისძიების მსვლელობისას მასპინძელი პერიოდულად არაოფიციალურ გამოკითხვას ატარებს და კენჭისყრის შედეგებს აგროვებს, რათა ყველა მონაწილის მოსაზრება დაფიქსირდეს და გახდეს ცნობილი. მეოთხე, თითოეულ მაგიდასთან ზის „ჩამწერიც“, რომელიც პორტატული კომპიუტერის მეშვეობით დისკუსიას იწერს. სპეციალური კომპიუტერული პროგრამის (group-ware) მეშვეობით ხდება დისკუსიის შინაარსის რეალურ დროში შეგროვება, მისი დამუშავება (კომპიუტერული აპლიკაცია „theme team“) და სხვადასხვა მაგიდებთან განხილული ძირითადი შეხედულებების, პოზიციებისა და თემების გამოყოფა. შეხვედრის დასრულებამდე ორგანიზატორები ადგენენ ანგარიშს, რომელიც

შედეგებსა და რეკომენდაციებს შეიცავს. ანგარიში ურიგდება მონაწილეებს, გადაწყვეტილების მიმღებ პირებსა და მასშედის წარმომადგენლებს. ამ მეთოდით ორგანიზატორები ცდილობენ პირველი მოკლე შეხვედრის ჩატარებას, რომლის დროსაც მონაწილეები გაეცნობიან რთულ საკითხებს, ჩამოაყალიბებენ მათთან დაკავშირებულ საკუთარ ხედვებს და მსჯელობის გზით კოლექტიურ გადაწყვეტილებებს მიიღებენ.

4.3.2 ცვლილების პოლიტიკური მამოძრავებელი ძალის კონცეფცია

ზემოთ მოცემული რამდენიმე მაგალითის საფუძველზე ადვილი მისახვედრია, რომ საჯარო კონსულტაციების ორგანიზების მრავალი გზა არსებობს. ხშირად, გამოსაყენებელი ინსტრუმენტების შერჩევა პრაგმატული მიზნებიდან და უფრო ფართოდ გავრცელებული კონტექსტიდან გამომდინარე ხდება. თუმცა ჩვეულებრივ, გაკეთებული არჩევანი მოსალოდნელზე უფრო ნაკლებად ნეიტრალურია ხოლმე. იგი ზემოქმედებას ახდენს მოქალაქეთა მონაწილეობის დონეზე (იხ. განყოფილება N3.7) და პროცესის მიმართ მათ ნდობაზე. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ინსტრუმენტების შერჩევამ შეიძლება უფლებამოსილების ხარისხი შეზღუდოს.

ამ თვალსაზრისით ხშირად მოყავთ ხოლმე ეგრეთ წოდებული უფლებამოსილი მონაწილეობითი მმართველობის მაგალითი. ეს არის სიტუაცია, როდესაც მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება ისეთ ადგილობრივ სათათბირო ორგანოებს ენიჭებათ, სადაც ჩვეულებრივი ადამიანები ყოველდღიური პრობლემების გადაჭრის ინოვაციურ გზებს დაწვრილებით განიხილავენ. ამრიგად, პროცესი ადგილობრივი თემის ქეშმარიტ ჩართულობას ითვალისწინებს

და მე-19 სურათზე აღწერილ მოქალაქეთა უფლებამოსილების უმაღლეს დონეს უკავშირდება.

უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინი „უფლებამოსილი მონაწილეობითი მმართველობა„ ზოგჯერ ისეთი სიტუაციებისთვისაც გამოიყენება, რომლებიც მოქალაქეთა ჩართულობის მაღალ დონეს ვერ უზრუნველყოფს. მსგავს სიტუაციებში სხვა ძალიან მსგავს ტერმინებსაც იყენებენ.

ტერმინი „გამანაწილებელი უფლებამოსილება„ მიუთითებს ინსტიტუციურ მექანიზმზე, რომელიც ამცირებს ან ანეიტრალებს ჩვეულებრივი ძლიერი მოქმედი პირების ძალაუფლების უპირატესობებს. ის „უფლებამოსილი მონაწილეობითი მმართველობის„ წინაპირობად უნდა განვიხილოთ, თუმცა მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბეზე შეიძლება ნაკლებად ძლიერი „დელეგირებული უფლებამოსილების„ ან „პარტნიორობის„ ფორმითაც გამოჩნდეს.

საზოგადოების მონაწილეობა პოლიტიკურ პრინციპსა და პრაქტიკაზე მიუთითებს და საზოგადოების მონაწილეობის უფლებასთანაა დაკავშირებული. მისი მიზანია, პოლიტიკის საკითხებზე მსჯელობის გზით მოქალაქეების სოციალური და პოლიტიკური ცხოვრებიდან გამიჯვნის აღმოფხვრა, ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება და საჯარო პრიორიტეტების დანერგვა. საჯარო მონაწილეობის ინსტიტუციონალიზაცია **დე ფაქტო** და **დე იურე** განსხვავებათა შორის ძირითადი დამაკავშირებელი რგოლის ფუნქციას ასრულებს. ადვილია, შედეგად მოჩვენებითი დემოკრატია მივიღოთ.

გამოყენებულმა ტერმინოლოგიამ შეიძლება მკითხველი დააბნიოს და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების

ფაქტობრივ და რეალურ ჩართულობაზე არასწორი წარმოდგენა შეუქმნას. ჭეშმარიტი ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირებისთვის უფრო მნიშვნელოვანი იქნება ინტერესის პრაგმატული საკითხებისკენ მიმართვა, რაც შედეგების მდგრად მატერიალიზებას შეუწყობს ხელს. ქვემოთ ჩამოთვლილია ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მნიშვნელოვანი საკითხები, რომლებიც ხშირად მეორდება:

1. ზეგავლენა: მოქალაქეები ადგილობრივი ინიციატივების მხოლოდ კონცეპტუალიზაციისა და პრიორიტეტების დადგენის პროცესში ჩაერთვებიან თუ ამავედროულად ფაქტობრივ ზეგავლენასაც იქონიებენ არაპირდაპირი გზით (წარმომადგენლის მეშვეობით) გადაწყვეტილების მიღებაზე? ექნებათ კი მათ ბიუჯეტისათვის პირდაპირი კენჭისყრის მეშვეობით რეალური გადაწყვეტილების მიღების უფლება-მოსილება?
2. დანერგვა: ჩაერთვებიან თუ არა მოქალაქეები პროცესის ფაქტობრივ დანერგვაში და/ან მონიტორინგში და ანგარიშგების რა მექანიზმები იქნება შემოღებული?
3. ინიციატივები: ექნებათ თუ არა მოქალაქეებს უფლება, წამოაყენონ თავიანთი ინიციატივები თუ ინიციატივები უფლებამოსილების მქონე პირთა მიერ წინასწარ იქნება შერჩეული და მოქცეული შეზღუდულ ჩარჩოში? სხვაგვარად რომ ვთქვათ: ვინ ადგენს დღის წესრიგს?
4. დიაპაზონი: ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ა. მოიცავს ქალაქის მთლიან კონსოლიდირებულ ბიუჯეტს თუ ბიუჯეტი დაყოფილი იქნება უბნების (რაიონების) მიხედვით?

ბ. გამოყენებული იქნება მხოლოდ კონკრეტული სექტორებისა და მიმართულებებისთვის?

გ. შექმნის ცალკე ბიუჯეტს (ფონდს) ქალაქის ან უბნის (რაიონის) დონის ინიციატივებისთვის? თუ ეს ასე მოხდება, როგორი იქნება თანხების განაწილების მეთოდი?

დ. ფოკუსირებული იქნება მოკლევადიან ხელშესახებ სარგებელზე და მოქალაქეთა კონკრეტულ ინტერესებზე (მაგ. სახურავის შეკეთება), თუ ასევე მოახდენს კონცენტრირებას გრძელვადიან და ნაკლებად ხელშესახებ ან ფართო საზოგადოებრივი ხასიათის მქონე სარგებელზე (მაგ. პროცესში უმცირესობათა ჩართვა)?

ე. გადაჭრის საკითხებს, რომლებიც ცდება ქალაქის და/ან უბნის ფარგლებს?

ვ. მოიცავს პოლიტიკის და/ან ინვესტიციების სფეროს?

ქვემოთ მოცემულია ექვსი ძირითადი მოდელი, რომლებიც ნათელს ხდის ამ საკითხების მნიშვნელობას ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ჩამოყალიბებისთვის.

4.4 ექვსი ინტეგრირებული მოდელი

4.4.1 პორტო ალევრეს მოდელი

უკვე მრავალი წელია პორტო ალევრეს (ბრაზილია) ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემა სამაგალითოდ ითვლება. იგი ბრაზილიის მუშათა პარტიამ ქალაქში 1980-იან წლებში შეიმუშავა, მაგრამ მალე მრავალმა მუნიციპალიტეტმა გადაიღო. 2001 წლისათვის ადგილობრივი მონაწილეობითი ბი-

უჯეტირების სისტემა ბრაზილიის 100 ქალაქზე მეტმა დანერგა. 2008 წელს ამ სისტემას 100 ევროპულ ქალაქზე მეტი იყენებდა, მათ შორის, სევილია (700,000-ზე მეტი მცხოვრები), პარიზის, რომის, ლისაბონის, ბერლინისა და ლონდონის სხვადასხვა უბანი, მრავალი პატარა ქალაქი. 2015 წელს ამერიკის, აფრიკის, აზიისა და ევროპის კონტინენტებზე ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ათასობით სხვადასხვა ფორმა დაინერგა²⁶.

პორტო ალეგრეს მოდელი საბაზისო დემოკრატიის პრინციპს ეფუძნება: 16 უბნის მოქალაქეთა კრებები განსაზღვრავენ პრიორიტეტებს და ირჩევენ დელეგატებს. ამ კრებებზე ინვესტიციების გარდა სხვა საკითხებიც განიხილება. მაგალითად: განათლება, ჯანდაცვა, კულტურა და ა. შ. გარდა ამისა, განაწილების ფორმულის გამოყენებით კრება სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფას ცდილობს. რაიონებს შორის ფონდების განაწილება (i) მოსახლეობის რაოდენობის, (ii) არსებული ინფრასტრუქტურის ხარისხისა და (iii) ადგილობრივი პრიორიტეტების მოგვარების აქტუალობის მიხედვით ხდება.

მოქალაქეები კონტროლს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების საბჭოში მივლინებული არჩეული რაიონული დელეგატების მეშვეობით ახორციელებენ. საბჭო კვირაში ერთხელ იკრიბება. დელეგატები უზრუნველყოფენ იმას, რომ რაიონის პრიორიტეტები რაც შეიძლება მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული ბიუჯეტში. გარდა ამისა, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების საბჭო საჯარო კონტრაქტების განაწილებაშიც მონაწილეობს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პორტო ალეგრეს მოდელის

²⁶ Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. Sintomer, Y et al. 2008. International Journal of Urban and Regional Research.

წარმატება ძირითადად იმ კონტექსტის დამსახურებაა, რომელშიც ის დაინერგა. იმ დროისთვის ბრაზილია შემოსავლების სფეროში არსებულ უზარმაზარ გარღვევასა და მაღალი დონის კორუფციას ებრძოდა. პოლიტიკოსები და ეკონომიკა ძლიერ იყვნენ ერთმანეთთან გადაჯაჭვული, არჩევნების დროს ხმების გაყიდვა და ფუჭი დაპირებების მიცემა კი ჩვეულებრივი ამბავი იყო. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემოღების დროს ახლად არჩეულმა მმართველმა პოლიტიკურმა პარტიამ გადაწყვიტა, გამიჯვნოდა ოპოზიციონერთა „ძველ სკოლას“, და ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიული პრინციპის კონცეფციის დანერგვა დაეწყო.

ეს არსებული სიტუაციისა და საზოგადოებაში გავრცელებული განწყობის (განსაკუთრებით ადგილობრივ დონეზე) მაქსიმალური გათვალისწინებით მოხდა. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემის ჩამოყალიბებისას ბოლომდე იქნა გამოყენებული არსებული შესაძლებლობები და ტენდენციები. პორტო ალეგრეში ცხოვრების დონე საშუალოზე მაღალი იყო და მოქალაქეებს ესმოდათ, რომ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემას მათთვის სტაბილურობისა და კეთილდღეობის მოტანა შეეძლო. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესის ინტერესი სრულიად შეგნებულად მოარგეს მოსახლეობის ღარიბ ფენებს, მუშათა კლასის გაძლიერებასა და საჯარო ინვესტიციების დაბალშემოსავლიანი რაიონებისთვის გადანაწილებას.

ამის მიღწევა შესაძლებელი სწორედ იმ რაიონული ინიციატივების მეშვეობით გახდა, რომლებიც გადაწყვეტილების ერთობლივად მიღების მეტ შესაძლებლობებს მოითხოვდა და ზემოდან ქვემოთ და ქვემოდან-ზემოთ მიმავალი პროცესების ერთმანეთთან დაკავშირებას გულისხმობდა. პირად ურთიერთობებზე აგე-

ბული სტრუქტურები დემოკრატიულმა და გამჭვირვალე წესებმა ჩაანაცვლა. და რაც მთავარია, ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საბოლოო გადაწყვეტილებაზე ტექნიკური თვალსაზრისით პასუხისმგებელი კვლავ მუნიციპალური საბჭო დარჩა, თუმცა მოქალაქეებს მიეცათ დე-ფაქტო შესაძლებლობა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის თანამონაწილენი გამხდარიყვნენ. ამრიგად, ქალაქმა ინსტიტუციების ჩამოყალიბებისა და გაძლიერების გზით მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემის დანერგვა დაიწყო. ამ პროცესს ხშირად უწოდებენ „უფლებამოსილებითი მონაწილეობითი მმართველობის“, მთავარ მაგალითს. მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბეზე (თავი N3.7) იგი ზედა საფეხურზე იმყოფება და ამიტომ მისი სხვაგან პირდაპირ გამოყენება (რაც ხშირად ადგილობრივი კონტექსტის არასათანადო გათვალისწინებით ხდებოდა) ყოველთვის მსგავსად წარმატებული არ ყოფილა.

4.4.2 ორგანიზებული ინტერესების წარდგენა

ორგანიზებული ინტერესების წარდგენის (ან შერეული ინტერესების) მოდელის მთავარი მოქმედი სუბიექტები მეორადი ასოციაციები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, გაერთიანებები და სხვა ორგანიზებული ჯგუფები არიან. შესაბამისად, მასში მოქალაქეთა ჩართვა ან მათთან კონსულტაციები პირდაპირი მნიშვნელობით არ ხდება. მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბეზე (თავი N3.7) იგი დელეგირებულ უფლებამოსილებას, პარტნიორობას ან შერიგებასაც კი შეესაბამება. დისკუსიების დროს განიხილავენ პოლიტიკური სახელმძღვანელო პრინციპების ფართო დიაპაზონს, მაგრამ არა კონკრეტულ ინვესტიციებსა თუ პროექტებს.

განაწილების ფორმულის წესები შეიძლება, ნაკლებად ფორმა-

ლური იყოს ვიდრე ეს პორტო ალეგროს მოდელის შემთხვევაში გვხვდება და შესაძლოა, მთელ პროცესს ისეთი წმინდა კონსულტაციის ფორმა მიეცეს, რომელსაც გადანყვეტილების მიღების რაიმე ფაქტობრივი უფლებამოსილება არ ექნება. ფართო აუდიტორიის, მცირე ჯგუფების, კომიტეტების ან დელეგატთა საბჭოების ჩართულობით ჩატარებული დისკუსიები კარგი ხარისხის მაშინ იქნება, როდესაც მასში ადგილობრივი ექსპერტები მიიღებენ მონაწილეობას და შედეგად ინფორმირებული გადანყვეტილებების მიღება მოხდება.

მნიშვნელოვანია, რომ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესი მთელი ადმინისტრაციის ყოვლისმომცველ მოდერნიზაციას დაუკავშირდეს. გარდა ამისა, ყურადღება უნდა მიექცეს ინდივიდუალურ მოქალაქეთა მონაწილეობასა და ორგანიზებულ ინტერესებს შორის პოტენციური კონფლიქტის გადაჭრას.

შერეული ინტერესების მოდელს მადრიდში იყენებენ.

4.4.3 ადგილობრივი და საქალაქო დონის სათემო ფონდები

ევროპაში შედარებით იშვიათად გვხვდება, მაგრამ ამ ბოლო დროს სულ უფრო ხშირად გამოიყენება ადგილობრივი და საქალაქო დონის სათემო ფონდები. სათემო ფონდები სოციალურ, გარემოსდაცვით ან კულტურის სფეროში ინვესტიციებისა და ინიციატივებისთვის არის განკუთვნილი და მუნიციპალური ბიუჯეტისაგან დამოუკიდებელია. ამრიგად, საბჭოს მათზე პრაქტიკულად ზეგავლენა არ აქვს. მის ნაცვლად პრიორიტეტებს დელეგატთა კომიტეტი, კომისია ან ასამბლეა განსაზღვრავს. ფონდის მთავარ სუბიექტებს წარმოადგენენ ადგილობრივი ან სათემო

ასოციაციები და არასამთავრობო ორგანიზაციების ტიპის ორგანიზებული ჯგუფები. ბიზნესის მონაწილეობა ამ შემთხვევაში გამოირიცხება. ეს მეთოდი შესაძლებელს ხდის შედარებით მცირე ჯგუფებში სამართლიანი განხილვის მოწყობასა და სათემო ფონდების განაწილების შესახებ გადანყვეტილების ბიზნესის ჩარევის გარეშე დამოუკიდებლად მიღებას. დაფინანსება კონკრეტული პოლიტიკის ისეთი პროგრამებიდან ნაწილდება, რომელთა მთავარი ყურადღება სოციალურად არახელსაყრელ პირობებში მყოფი ჯგუფების მხარდაჭერისკენაა მიმართული. უნდა აღინიშნოს, რომ პროექტებს თვით მონაწილენი ახორციელებენ, რაც მფლობელობის მტკიცე გაცდას ქმნის. მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბეზე (თავი N3.7) ეს მოდელი დელეგირებული უფლებამოსილების ან მოქალაქეთა კონტროლის მდგომარეობას შეესაბამება. უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭოს მხრიდან ძალიან შეზღუდული გავლენა შესაძლოა პოლიტიკურ სტრუქტურასთან ძალიან სუსტ კავშირში ან მის სულაც არარსებობაში გამოიხატოს.

ორგანიზებული ინტერესების წარდგენის მოდელი ბრიტანეთის ქალაქ ბრედფორდში (467,000 მცხოვრები) გამოიყენება. 2004 წელს აქ 875,000-ზე მეტი ევრო გამოიყო კონკრეტულად სოციალურად დაუცველი რაიონების მოსახლეობისთვის.

4.4.4 საჯარო და კერძო მხარეთა მოლაპარაკების მაგიდა

საჯარო და კერძო მხარეთა მოლაპარაკების მაგიდა ზემოთ აღნიშნული სათემო ფონდის მუშაობის პრინციპის მსგავსია და ადგილობრივ და საქალაქო დონეებზე ოპერირებს. იგი ნაკლებადაა გავრცელებული, მაგრამ სულ უფრო და უფრო პოპულა-

რული ხდება ევროპაში. არსებული ფონდი გამოყენებული უნდა იქნეს სოციალური, გარემოსდაცვითი და კულტურის სფეროს პროექტების ან ინვესტიციებისთვის. ეს ფონდი მუნიციპალური ბიუჯეტისაგან შედარებით დამოუკიდებელია, თუმცა მისი ფინანსური რესურსების ნაწილის მოზიდვაში მონაწილეობის მიღება როგორც კერძო სანარმოებს, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციებსაც შეუძლიათ. ამრიგად, სოციალური სამართლიანობისკენ რადიკალური გადახრა მოსალოდნელი არ არის. საბჭოს უმნიშვნელო ან საერთოდ არანაირი ზეგავლენა არა აქვს და პრიორიტეტების განსაზღვრას დელეგატთა კომიტეტი, კომისია ან ასამბლეა ახდენენ. შედეგად განხილვის პროცესი სამართლიანია, მისი მონაწილეთა ჯგუფი კი ადვილად სამართავი. თუმცა განხილვისას მთავარი გადაწყვეტილების მიმღები მხარე კერძო სექტორია. მოქალაქეები მუშაობის პროცესში მეორეხარისხოვან როლს ასრულებენ. მეთოდი ხშირად გამოიყენება საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესაქმნელად. ზოგჯერ მასში სამოქალაქო საზოგადოება და არასამთავრობო ორგანიზაციებიც არიან ჩართული. გარდა ამისა, მონაწილეებს აქვთ საშუალება, პროექტები თავად განახორციელონ. კავშირი ადგილობრივ პოლიტიკურ სტრუქტურასთან სუსტია ან საერთოდ არ არსებობს.

როგორც ვხედავთ, ამ მოდელის წარმატება საჯარო და კერძო სექტორებს შორის პარტნიორობის ტიპზეა დამოკიდებული, რაც მოქალაქეთა პარტნიორობის კიბეზე უფრო დაბალ საფეხურს იკავებს. თუმცა შეიძლება, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონკრეტული სფეროსთვის ეს კარგი ინსტრუმენტი აღმოჩნდეს. კერძო სექტორისთვის იგი სასარგებლო იქნება როგორც სოციალური აღიარების სტრატეგიის ელემენტი.

ამ მოდელს იყენებს პოლონეთის ქალაქი პლოცკი (128,000 მცხოვრები). ნავთობის კომპანიამ „ORLEN S.A.“ ფონდში 300,000 ევრო, ფონდის მთელი რესურსების 50% შეიტანა. ფონდში შენატანები ასევე მუნიციპალიტეტისა და გაეროს განვითარების პროგრამის მიერ გაკეთდა. ამ ფინანსურმა ჩარევამ კერძო სპონსორს მისცა საშუალება, პროცედურის სტრუქტურაზე ზეგავლენა მაშინ მოეხდინა, როცა მოქალაქეებმა, რომლებსაც ფონდში თანხა არ შეუტანიათ, მხოლოდ მისი გამოყენება ითხოვეს (მეორეხარისხოვანი როლი შეასრულეს).

4.4.5 კონსულტაციები საჯარო ფინანსების შესახებ

საჯარო ფინანსების შესახებ კონსულტაციების მოდელს მონაწილეობის კიბეზე შედარებით უფრო დაბალი საფეხური უკავია. ეს წმინდა წყლის საკონსულტაციო პროცესია, რომელსაც ადგილობრივი ადმინისტრაცია წარმართავს. მისი მონაწილეები არც კენჭისყრაში იღებენ მონაწილეობას და არც პრიორიტეტების განსაზღვრაში. სამოქალაქო საზოგადოებას პროცედურის სტრუქტურის შემუშავებაზე სუსტი ზეგავლენა აქვს და აქ რაიმე კონკრეტული სოციალური მიზნები ან განაწილების კრიტერიუმები ჩამოყალიბებული არ არის. გარდა ამისა, ასოციაციები პროცედურების შემთხვევაში თითქმის არანაირ როლს არ ასრულებენ.

პროცესში მონაწილეობა ღია საბჭოების მეშვეობით, იშვიათ შემთხვევებში კი რეგისტრირებულ ამომრჩეველთაგან შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით ხდება. ამ მეთოდის მეშვეობით მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის საკმაოდ გამჭვირვალე სურათი იქმნება და განსხვავებული ინტერესების მქონე ორი სხვადასხვა ვარიანტი გამოიკვეთება:

კონცენტრირება საჯარო მომსახურებასა და მუნიციპალური პასუხისმგებლობის სფეროებზე, ან კონცენტრირება ბიუჯეტის დეფიციტის დაბალანსებაზე.

უფრო ფართოდ გავრცელებულ ვარიანტს საჯარო მომსახურება და მუნიციპალური პასუხისმგებლობის სფეროები წარმოადგენს. მაგალითად: ბიბლიოთეკების, საცურაო აუზებისა და საბავშვო ბაღების შემოსავლები და ხარჯები, ჩამდინარე წყლების გამწმენდი ნაგებობები და ნარჩენების გატანა და სხვა. მოქალაქეებს შეუძლიათ, თავიანთი შეთავაზებები ღია პლენუმებზე ან სპეციალურ ფორუმებზე წარადგინონ.

მეორე ვარიანტი ბიუჯეტის დეფიციტის დაბალანსებას ისახავს მიზნად და ამის სხვადასხვა გზების განსაზღვრა შეუძლია: პერსონალისა და საოპერაციო ხარჯების შეკვეცა, ნებაყოფლობითი მოვალეობებისა და პასუხისმგებლობების შემცირება, სარეზერვო თანხების გამოყენება, გადასახადებისა და მოსაკრებლების გაზრდა.

ზოგადად, ამ მოდელის შემთხვევაში განხილვის ხარისხი დაბალია, რადგან, უმრავლეს შემთხვევაში, უფრო ინტენსიური დისკუსიისთვის დრო თითქმის არ რჩება. თუმცა მოდელი ითვალისწინებს ადმინისტრაციის მოდერნიზებას, რაც ახალი საჯარო მენეჯმენტის სტრატეგიების მონაწილეობით ტენდენციებიდან მომდინარეობს. გერმანიაში ეს მოდელი ახალი ზელანდიიდან (ქალაქი ქრაისტჩერჩი) შემოიღეს. ბრაზილიური ექსპერიმენტები ევროპაში მხოლოდ მოგვიანებით გავრცელდა და შერეული მოდელების შემოღება გამოიწვია.

4.4.6 სამეზობლოს მონაწილეობა

ეს მოდელი უმეტესად სამეზობლოს/უბანს მოიცავს და დაკავშირებულია ინვესტიციებთან, რომლებიც ამ დონეზე ხორციელდება. ქალაქის დონეზე ეს მოდელი ინვესტიციებს აღარ ითვალისწინებს და მხოლოდ ზოგად სტრატეგიულ მიზნებს ეხება („ლამაზი ქალაქი“). ამ მოდელის ფარგლებში მოქალაქეთა პატარა ჯგუფები ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში რეგულარულად იკრიბებიან. შეხვედრებში მონაწილეობა ღია საბჭოების მეშვეობით ხორციელდება. ჯგუფის წევრების იდენტიფიცირება ზოგჯერ ამომრჩეველთა რეესტრიდან შემთხვევითი შერჩევის პრინციპის შედეგია.

მაგრამ ეს მხოლოდ საკონსულტაციო პროცესია, რადგან გადაწყვეტილების მიღებას საბოლოოდ ადგილობრივი ადმინისტრაცია ახდენს. პროცესის მონაწილენი არც კენჭისყრაში და არც პრიორიტეტების შემუშავებაში მონაწილეობას არ იღებენ. გარდა ამისა, სამოქალაქო საზოგადოებას სუსტი ზეგავლენა აქვს პროცედურის ფორმირებაზეც. არ არსებობს ჩამოყალიბებული კონკრეტული სოციალური მიზნები, არ გამოიყენება განაწილების კრიტერიუმები და ასოციაციები პროცესის მსვლელობისას პრაქტიკულად არანაირ როლს არ ასრულებენ. მოდელი ძირითადად ადრე ერთ ინსტრუმენტად ჩამოყალიბებულ უბნის ფონდებს ან საბჭოებს ეფუძნება. შედეგებთან დაკავშირებული ანგარიშვალდებულება ძალზე სუსტი და ადმინისტრაციის მოდერნიზების პროცესისგან ძალზე დაშორებულია.

ამ მოდელის შესაბამისად, ბოზინის მუნიციპალიტეტი (საფრანგეთი, მოსახლეობა: 45,000 ადამიანი) წელიწადში ორჯერ აწყობს ღია შეხვედრებს რათა მოქალაქეთა მიერ წამოყენებულ პრობლემებზე რეაგირება მოახდინოს.

4.5 რამდენიმე დასკვნა

ზემოთ აღწერილი ექვსი მოდელის დანერგვის გამოცდილებიდან გამომდინარე რამდენიმე დასკვნის გაკეთებაა შესაძლებელი.

პირველი: ადგილობრივ და საქალაქო დონეზე მოქმედი პორტო ალეგრეს მოდელისა და სათემო ფონდის წარმატება მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული უფლებამოსილი მონაწილეობითი მმართველობის შემოღებასა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა პირდაპირი გზით ან წარმომადგენელთა მეშვეობით ჩართულობაზე. გასაკვირი არაა, რომ ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების წარმატება დიდადაა დამოკიდებული მოქალაქეთა სრულ, განმეორებით და ინკლუზიურ განხილვის პროცესში მონაწილეობაზე.

მეორე: ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება დაკავშირებული უნდა იყოს სახელმწიფო ადმინისტრაციის მოდერნიზებასთან. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ინტეგრირებული უნდა იქნეს დეცენტრალიზაციის პროცესსა და მის კონტექსტში. არ უნდა მოხდეს მისი რეკლამის ან გასართობ ისტრუმენტად გამოყენება. შედეგების მიმართ ანგარიშვალდებულება ხშირად სუსტია და საჭიროა მოიცავდეს ისეთ მდგომებს, რომლებიც მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესებას მოიაზრებს.

ზემოთ ჩამოთვლილი დასკვნებიდან და მე-2 და მე-3 თავებში მოცემული თეორიული დისკურსიდან მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემდეგი პრინციპების ჩამოყალიბებაა შესაძლებელი:

1. უნდა მოხდეს ფინანსური და/ან საბიუჯეტო განზომილების განხილვა: მონაწილეობითი ბიუჯეტი პრობლემებთან შეზ-

ლუდული რესურსების მეშვეობით გამკლავებას გულისხმობს;

2. პროცესი უნდა მოიცავდეს ქალაქის ან (დეცენტრალიზებული) რაიონის დონეს, რომელსაც აქვს არჩევითი ორგანო და გარკვეული უფლებამოსილება ადმინისტრაციაზე გავლენის მოსახდენად (უბნის/სამეზობლოს დონე საკმარისი არ არის);
3. პროცესი უნდა იყოს განმეორებითი (ფინანსურ საკითხებზე გამართული ერთი შეხვედრა ან ერთი რეფერენდუმი არ წარმოადგენს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მაგალითს);
4. პროცესი უნდა მოიცავდეს კონკრეტული შეხვედრების/ფორუმების ფარგლებში ჩატარებული საჯარო განხილვების გარკვეულ ფორმას (კლასიკური წარმომადგენლობითი ინსტანციებისა და ადმინისტრაციული შეხვედრების ღია ფორმატი, რომელიც „ჩვეულებრივ“ მოქალაქეებს მისცემს მათზე დასწრების საშუალებას, ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესში მონაწილეობას);
5. საჭიროა შედეგების მიმართ გარკვეული ანგარიშვალდებულება.

4.6 საჩვენებელი ოპერაციონალიზაცია

უფლებამოსილი მონაწილეობითი მმართველობის შედარებით მაღალი დონის მისაღწევად ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ჩვეულებრივ შემდეგ საკვანძო ეტაპებს უნდა მოიცავდეს:

- თემის წევრები განსაზღვრავენ ხარჯვის პრიორიტეტებს და ბიუჯეტირების პროცესისთვის ირჩევენ დელეგატებს;

- ბიუჯეტირების პროცესისთვის არჩეული დელეგატები ექსპერტების დახმარებით შეიმუშავენ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილისთვის განსაზღვრულ წინადადებებს;

- თემის წევრები კენჭს უყრიან დაფინანსებისთვის შერჩეულ წინადადებებს;

- ქალაქი ან ინსტიტუცია ახდენს შერჩეული წინადადებების განხორციელებას.

ახლად დამტკიცებული სტრატეგიის შესაბამისად, მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრი უნდა გახდეს ის არხი, რომელიც ერთმანეთთან მუნიციპალურ მთავრობასა და მოქალაქეებს დააკავშირებს. მან უნდა მიაწოდოს მოსახლეობას ინფორმაცია და დოკუმენტები და მათგან მიიღოს უკუკავშირი სხვადასხვა ადგილობრივი საკითხის შესახებ. ადგილობრივი ბიუჯეტირების პროცესში მომსახურების ცენტრი გახდება მოქმედი ხიდი მუნიციპალურ მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის. რუსთავის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა რუსთავის სხვადასხვა რაიონში ფილიალების გახსნის მეშვეობით მოქალაქეთა საინფორმაციო ცენტრის განტვირთვას გეგმავს. გარდა ამისა, ქალაქის მერიაში არსებული მოდერნიზებული საინფორმაციო ცენტრი მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების დანერგვაში. ის გახდება ადგილობრივ მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის დიალოგის გამართვის შესაფერი ადგილი სადაც მოხდება საჯარო დანახარჯების პრიორიტეტების განსაზღვრა და მუნიციპალური მთავრობის მიერ გადასახადის გადამხდელთა თითოეული ლარის ხარჯვის დადებითი შედეგების ანალიზი.

გარდამავალი პერიოდის უფლებამოსილი მონაწილეობითი მმართველობის მიმართულებით განვითარებისთვის საჭიროა როგორც ქალაქის ადმინისტრაციაში, ისე მის ფარგლებს გარეთაც ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შესახებ ცნობიერების ამაღლება. ქალაქის ადმინისტრაციის თანამშრომლები კარგად უნდა იცნობდნენ დეცენტრალიზაციის, ანგარიშვალდებულებისა და მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ფუნდამენტურ პრინციპებს. ეს საჭიროა როგორც დისკუსიების გამართვის, ისე მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ხედვის, მისიის, სტრატეგიისა და პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად რაც რუსთავის მოქალაქეებთან ერთობლივი განხილვის საკითხებად უნდა იქცეს. თანამშრომელთა ადგილობრივი ბიუჯეტირების პროცესის განვითარებასა და დანერგვაში მეტად ჩართვისთვის განსაკუთრებით სასარგებლო იქნება სამეთვალყურეო / საკონსულტაციო ჯგუფის შექმნა.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი იქნება მოსახლეობის მხრიდან საყოველთაო მხარდაჭერის უზრუნველყოფა (განსაკუთრებით, რაიონის დონეზე), რისთვისაც უნდა მოხდეს საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლების ისეთი კამპანიის ჩატარება, რომელიც მოქალაქეებს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ხედვას, მისიას, სტრატეგიას, პოლიტიკასა და მექანიზმებს, სათანადო დასაბუთებას წარუდგენს.

საჭიროა რამდენიმე საკვანძო საკითხის უფრო ტექნიკურ დონეზე შესწავლა და მათი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შემოღების (ამოუწურავ) პროცესში ჩართვა:

- რაიონის მოქალაქეთა მობილიზება როგორც რაიონის, ისე ქალაქის დონეზე დროული, სამართლიანი და მდგრადი კონსულტაციების გამართვის მიზნით;

- არჩეული დელეგატების მიერ მოქალაქეთა ინტერესების სამართლიანი და ინკლუზიური წარდგენა;

- ინიციატივების შეგროვება, ფორმულირება, დამუშავება, ექსპერტების მოსაზრებათა გათვალისწინება, ბიუჯეტის შედგენა და კენჭისყრა და ამავდროულად ძალაუფლების მქონე დაინტერესებული ჯგუფების ზეგავლენის თავიდან აცილება;

- ბიუჯეტის ნაწილის ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მიზნებისთვის (დაკავშირებულია ინიციატივების სპექტრის შეზღუდვებთან, რომლებიც შესაძლოა მოქალაქეებმა დააწესონ) და/ან ამგვარი ბიუჯეტის თითოეული რაიონისთვის გათვალისწინება; ბიუჯეტის ციკლის განხორციელების ჩარჩოს შემუშავება და შესაძლო უფრო ღია მიდგომის განვითარება (არსებობს რისკი, რომ დადგენილი საბიუჯეტო ზღვარის არარსებობის შემთხვევაში მოსახლეობა არარეალურ ინიციატივებს წამოაყენებს);

- როგორ უნდა მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ გამოვლენილი საჭიროებები და პრიორიტეტები გასცდნენ რაიონის მოკლევადიან საჭიროებებს და ქალაქთან დაკავშირებული უფრო გრძელვადიანი (პოლიტიკის) საკითხები სოციალური ამოცანების ჩათვლით მოიცვან;

- სხვადასხვა რაიონს შორის ძალაუფლების ბალანსის უზრუნველყოფა;

- როგორ უნდა შეიცვალოს საბიუჯეტო ციკლი ისე, რომ შესაძლებელი გახდეს რაიონის დელეგატების ბიუჯეტის საწყის (ან საბოლოო) პროექტზე მუშაობისას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვა;

- როგორ უნდა მოხდეს დელეგატების ბიუჯეტის ხარჯვის მო-

ნიტორინგში ჩართვა და მოქალაქეთა ინფორმირების სტანდარტული გზების შემუშავება.

საბოლოო პროცესი დოკუმენტურად უნდა გაფორმდეს და ჩამოყალიბდეს რუსთავის ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესის აღწერის სახით. ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესის დაწყებამდე უნდა მოხდეს მისი ძირითადი დაინტერესებული მხარეების მიერ დამტკიცება.

დანართი N1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვანი მომენტები საქართველოში

დოკუმენტების ფართო სპექტრზე დაყრდნობითა და რუსთავის ადგილობრივი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროექტის თანამშრომელთა დახმარებით მოხდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგი მნიშვნელოვანი მომენტების გამოყოფა.

1991 წლის 9 აპრილი: საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენა.

1991-1993: აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში რუსეთის ფედერაციასთან მიმდინარე კონფლიქტი.

1995 წლის 25 აგვისტო: საქართველოს კონსტიტუციის მიღება.

1996 წლის 29 მაისი: კანონი საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ (გაუქმდა 2003 წლის 24 აპრილის კანონით საბიუჯეტო სისტემის შესახებ).

1997 წლის 15 აპრილი: კანონი აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის შესახებ (გაუქმდა 2004 წლის 11 თებერვლის კანონით მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებათა და საქმიანობის შესახებ).

1997 წლის 13 ივნისი: საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (ახალი საგადასახადო კოდექსი მიღებულ იქნა 2004 წლის 22 დეკემბერს, კიდევ ერთი ახალი საგადასახადო კოდექსი - 2010 წლის 17 სექტემბერს).

1997 წლის 16 ოქტომბერი: კანონი ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ.

1997 წლის 17 ოქტომბერი: კანონი საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ.

1997 წლის 31 ოქტომბერი: კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ (გაუქმდება 2017 წლის 1 იანვარს, 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონით საჯარო სამსახურის შესახებ).

1998 წლის 20 თებერვალი: კანონი საქართველოს დედაქალაქის შესახებ (გაუქმდა 2014 წლის 5 თებერვლის ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ).

1998 წლის 29 მაისი: კანონი ადგილობრივი გადასახადების შესახებ.

1998 წლის 25 ივნისი: კანონი ადგილობრივი საბჭოების არჩევნების შესახებ (გაუქმდა 2001 წლის 2 აგვისტოს საარჩევნო კოდექსით).

1998 წლის 15 ნოემბერი: პირველი ადგილობრივი არჩევნები საქართველოში - ადგილობრივი საკრებულოების არჩევა.

1998 წლის 26 ივნისი: კანონი ადგილობრივი საკრებულოს წევრების სტატუსის შესახებ (გაუქმდა 2009 წლის 28 დეკემბერს კანონით საქართველოს დედაქალაქის შესახებ, 1998 წლის 20 თებერვალს).

1999 წლის 27 აპრილი: საქართველო გახდა ევროპის საბჭოს წევრი 41-ე სახელმწიფო.

1999 წლის 25 მაისი: პრეზიდენტის ბრძანება N334 სახელმწიფო საკუთრების ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის გადაცემის წესის შესახებ (გაუქმდა კანონით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ, 2005 წლის 25 მარტი).

1999 წლის 8 ივნისი: კანონი მთიანი რეგიონების სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებ (გაუქმდა კანონით მთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ, 2015 წლის 18 ივლისი).

1999 წლის 9 ივნისი: კანონი ავტონომიური რესპუბლიკების პირდაპირი მმართველობის შესახებ.

1999 წლის 25 ივნისი: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

2010 წლის 2 აგვისტო: ერთიანი საარჩევნო კოდექსის მიღება. შესწორებები საქართველოს კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (მუხლი 4.1) (გაუქმდა საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, 2001 წლის 2 აგვისტო).

2002 წლის 2 ივნისი: ადგილობრივი არჩევნები საქართველოში - ადგილობრივი საკრებულოების არჩევნები.

2002 წლის 29 მაისი: საქართველომ ხელი მოაწერა ევროპულ ქარტიას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (ETS122).

2004 წლის 4 ნოემბერი: ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესის რეკომენდაცია N157.

2004 წლის 8 დეკემბერი: ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირება (ETS122).

2004 წლის 17 დეკემბერი: ევროპის საბჭოსა და ევროკავშირის ერთობლივი ინიციატივით დაარსდა საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია.

2005 წლის 1 აპრილი: ძალაში შევიდა (დათქმებით) ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია (ETS122).

2005 წლის 2 ნოემბერი: ხელი მოეწერა ევროპული ჩარჩოს დამატებით ოქმს ტერიტორიულ თემებსა ან სახელისუფლებო ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ (ETS159). ჯერ არ არის რატიფიცირებული ან ძალაში შესული.

2005 წლის 16 დეკემბერი: ახალი ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (გაუქმდა ახალი კოდექსით ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, 2014 წლის 5 თებერვალი).

2006: ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა.

2006 წლის 24 ივლისი: რატიფიცირება ევროპული ჩარჩო დოკუმენტის ტერიტორიულ თემებსა ან სახელისუფლებო ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ (ETS106).

2006 წლის 5 ოქტომბერი: ადგილობრივი არჩევნები - ადგილობრივი საკრებულოების არჩევა.

2006 წლის 25 ოქტომბერი: ძალაში შევიდა ევროპული ჩარჩო დოკუმენტი ტერიტორიულ თემებსა ან სახელისუფლებო ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ (ETS106).

2007 წლის 5 ივლისი: საკონსტიტუციო სასამართლოს გადატანა ბათუმში.

2008: შეიარაღებული კონფლიქტი რუსეთის ფედერაციასთან სამხრეთ ოსეთში.

2010 წლის 30 მაისი: ადგილობრივი არჩევნები 64 მუნიციპალიტეტში, თბილისის მერის პირველი პირდაპირი არჩევნები.

2011 წლის 27 დეკემბერი: საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მიღება.

2012 წლის 26 მაისი: პარლამენტის გადატანა ქუთაისში.

2012 წლის 10 ოქტომბერი: საპარლამენტო არჩევნები.

2013 წლის 19 მარტი: ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესის რეკომენდაცია N334 საქართველოში ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის შესახებ.

2013 წლის 21 თებერვალი: გამოცხადდა ადგილობრივი მმართველობის რეფორმის ამოცანები.

2014 წლის 5 თებერვალი: საქართველოს პარლამენტმა მესამე და საბოლოო მოსმენით დაამტკიცა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. ერთ აქტში სხვადასხვა კანონების კოდიფიცირება, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში გამოიყენება ერთ-ერთი მთავარი ასპექტი იყო.

2014 წლის 15 ივნისი: საქართველოს ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნები, მერების პირველი პირდაპირი არჩევნები 11 ქალაქში (თბილისზე დამატებით, და რუსთავის ჩათვლით).

2014 წლის 18 ნოემბერი: საქართველო ხელს აწერს ფინანსურ შეთანხმებას რეგიონული განვითარების მხარდაჭერის შესახებ.

2015 წლის 22 ივლისი: პარლამენტმა დაამტკიცა შესწორებები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების შესახებ რის შედეგადაც მნიშვნელოვნად შეიცვალა კოდექსის XI თავი.

2015 წლის 17 სექტემბერი: დაამტკიცდა კანონი საჯარო სამსა-

ხურის შესახებ და კანონქვემდებარე აქტების პაკეტი, რომლებიც ძალაში შევა 2017 წლის 1 იანვრიდან.

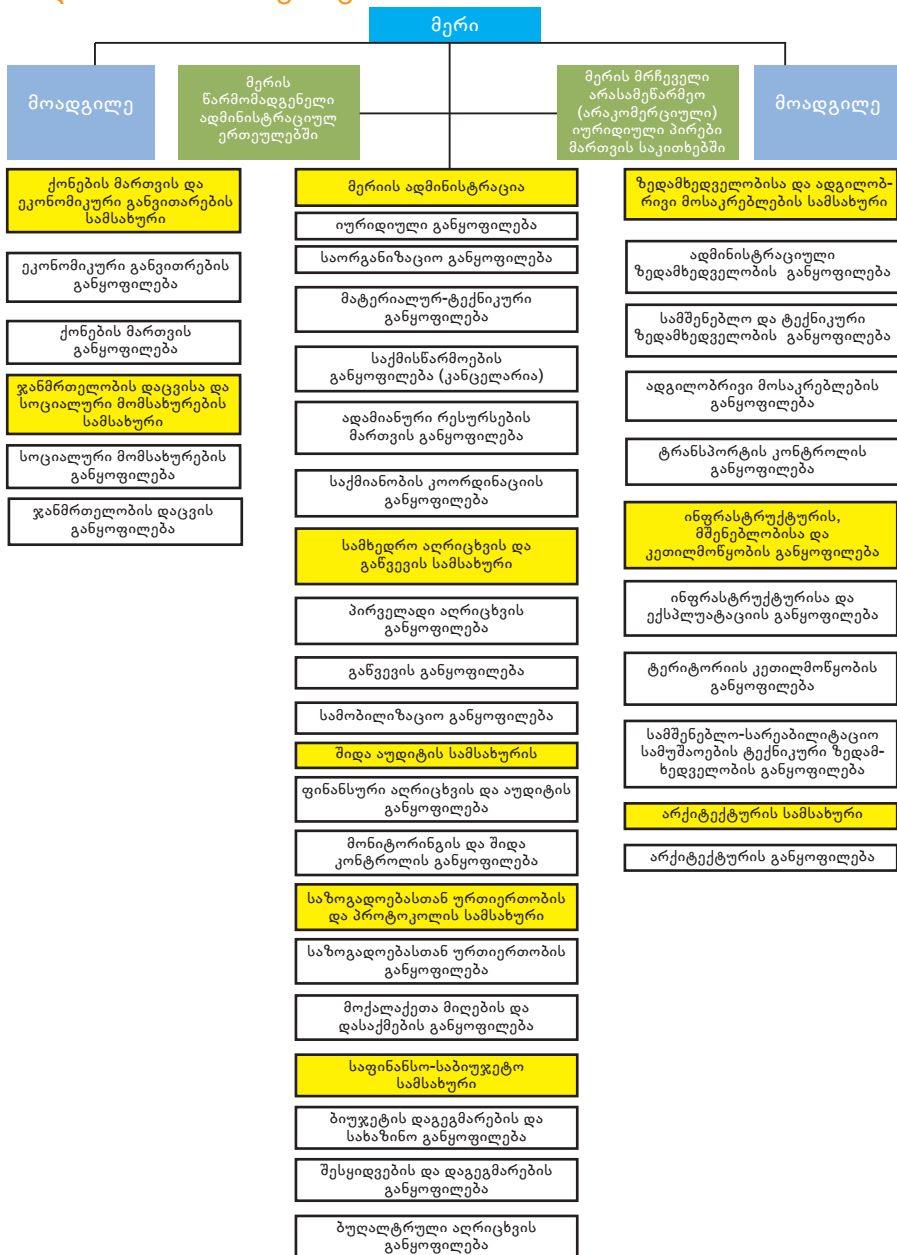
2016 წლის 8 ოქტომბერი: საპარლამენტო არჩევნები საქართველოში.

2017 წლის დასაწყისი: საგადასახადო შემოსავლების ბაზის გავრცელება ადგილობრივ ბიუჯეტებზე და ფინანსური გათანაბრების პროცედურის გაუმჯობესება.

2017: ძალაში შევა ახალი კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმეებში მონაწილეობის უფლების შესახებ (CETS207). ხელმოწერილი, რატიფიცირებული და ძალაში შესული არ არის.

დანართი N2. ორგანიგრამა



დანართი N3. მუნიციპალური იურიდიული პირები

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები	
იურიდიული პირი	მოვალეობები
რუსთავესერვის ცენტრი	მუნიციპალური ქონების მოვლა-პატრონობა: მუნიციპალური ქონების მოვლა-პატრონობის წესების აღსრულება; ადგილობრივი ქონების ობიექტების პერსპექტიული განვითარება (დატვირთვა, რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ზრდა, დატვირთვის არეალის გაფართოება და სხვა); პარკის ტერიტორიის დაცვა, დასუფთავება, ტყისა და სანერგის მოვლა-პატრონობა; ქალაქის გამწვანება, ქალაქის მწვანე საფარის მოვლა-პატრონობა (გაზონების გაკრეჭვა, გამარგვლა, სკვერების მოვლა-დასუფთავება, ხეების ძირების შეთეთრება, შემობარვა, ავარიული ხეების მოჭრა-გადაბეღვა, ყვავილების დარგვა, ნიადაგის დაბარვა-გასწორება და სხვა.); ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება; ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დაგვა-დასუფთავება; მუნიციპალიტეტში დასუფთავებისა და სისუფთავის უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი ღონისძიებების გატარება; ნაგვის ურნების მოვლა-პატრონობა, რესტავრაცია-შეკეთება; რუსთავის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უპატრონო, მიუსაფარი ძაღლების მოვლა-პატრონობა.

რუსთავის კორპუსი	ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების (ბმა) განვითარება; ქალაქ რუსთავში მნიშვნელოვანი საკითხების გადასაჭრელად მოქალაქეებსა და სახელმწიფო სექტორს შორის ეფექტური თანამშრომლობის ხელშეწყობა; სამოქალაქო პრიორიტეტული მიმართულებების განსაზღვრა; მიზნობრივი პროგრამების შემუშავება და მათ განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა; საბინაო ინფრასტრუქტურისა და კომუნალური პირობების გაუმჯობესება.
რუსთავის სახელო- ვნებო, სპორტისა და ახალგაზ- რდობის განვითა- რების ცენტრი	კოორდინაცია და ხელშეწყობა; ცენტრში შემავალი ობიექტების ზედამხედველობა და მონიტორინგი; ფილიალების პროგრამის შემუშავება და დამტკიცება; პედაგოგიური პროცესის სრულყოფის ახალი მეთოდების შემუშავება და ალტერნატიული მეთოდების დანერგვა; კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება; რუსთავის ნაკრები გუნდებისათვის მაღალი კლასის სპორტული რეზერვების შერჩევა და მათი საერთაშორისო სტანდარტების დონეზე მომზადება; მაღალკვალიფიციური სპორტსმენების, მწვრთნელების მომზადება; ქვეყნის ახალგაზრდული და ეროვნული ნაკრები გუნდების ნიჭიერი და პერსპექტიული სპორტსმენებით შევსება; ცენტრის სპორტსმენებისათვის ქალაქისა და

ეროვნული ნაკრები გუნდების წევრებისათვის შესაბამისი სპორტის სახეობათა მიხედვით მატერიალურ-ტექნიკური და თანამედროვე საწვრთნელი ბაზის შექმნა;

ცენტრის მოსწავლეთათვის (სპორტსმენთათვის) თანამედროვე სტანდარტების დონეზე სასწავლო-სპორტული პროცესის ორგანიზება, სპორტსმენთა წვრთნისა და სოციალური პირობების (კვება, სასწავლო-საწვრთნელი შეკრება, სამედიცინო კონტროლი) შექმნა;

ცენტრის სპორტსმენებისა და მწვრთნელ-მასწავლებლებისათვის ერთიანი სპორტული ფორმის შექმნა, სპორტული ინვენტარით მომარაგება;

ცენტრის ნაკრები გუნდებისთვის სასწავლო-საწვრთნელი შეკრების ჩატარება და სხვადასხვა რანგის საერთაშორისო შეჯიბრებებში მონაწილეობის მიღება;

ცენტრის სპორტსმენთა და მწვრთნელ-მასწავლებელთა გადასაადგილებელი საშუალებებით უზრუნველყოფა;

ცენტრის დასაქმებული კადრების კვალიფიკაციის ამაღლება და სტაჟირების მიზნით მათი როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საზღვარგარეთ მივლინება;

სათათბირო-საკონსულტაციო ჯგუფის რეკომენდაციის საფუძველზე ქალაქ რუსთავისა და ცენტრის წარჩინებული სპორტსმენებისათვის სხვადასხვა ფორმით წახალისებისა (მადლობის სიგელი, ფულადი ჯილდო და სხვა) და სტიპენდიების გაცემა;

სხვადასხვა რანგის შეჯიბრებების, სახელობითი ტურნირების ორგანიზება და ჩატარება;

რუსთაველი ახალგაზრდების ინტელექტუალური, სულიერი, ფიზიკური, კულტურული განვითარების ხელშეწყობა;

ახალგაზრდული კავშირების ხელშეწყობა / თანამშრომლობა;

	შემეცნებით-გასართობი, შემოქმედებითი, საგანმანათლებლო ღონისძიებების განხორციელება; საერთაშორისო პროექტებში მონაწილეობა / განხორციელება.
რუსთავის ბაგა- ბალების კავშირები	რუსთავის ტერიტორიაზე არსებული ფილიალების ეფექტური საქმიანობის ორგანიზება, კოორდინაცია და ხელშეწყობა; სკოლამდელი აღზრდის საგანმანათლებლო სტანდარტების ფარგლებში ბავშვებისთვის იმ სავალდებულო ცოდნის მიცემა და აუცილებელი ქცევის ნორმების ჩამოყალიბება, რაც მათ სკოლისათვის მზადყოფნას უზრუნველყოფს; ბავშვთა გონებრივი, ზნეობრივი, ფიზიკური და ესთეტიური განვითარების ხელშეწყობა; სკოლამდელი აღზრდის დანესებულებების დაკომპლექტება კვალიფიციური კადრებით და მათი პროფესიული დონის ამაღლება; სასწავლო-სააღმზრდელო პროცესების სრულყოფა, დონის ამაღლება (გადამზადება/ტრენინგი) და ახალი მეთოდების შემუშავება; აღმზრდელთა მეთოდური ლიტერატურით უზრუნველყოფა; ფილიალებში რაციონალური და ჯანსაღი კვების, სანიტარული ნორმების ორგანიზება; ბავშვთა კვების რაციონის გამდიდრება და ჯერადობის დადგენა; ფილიალებში საყოფაცხოვრებო და კომუნალური საკითხების მოგვარება; სასწავლო-სააღმზრდელო პროგრამების განხორციელების მონიტორინგი; მატერიალური სახსრების განაწილება და მიზნობრივად გამოყენება.

რუსთავის მუნიციპალური არქივი	მუნიციპალური საარქივო ფონდის მატერიალური ან/და ელექტრონული მატარებლის დოკუმენტებით შევსება; საარქივო ფონდის დოკუმენტების ელექტრონული ბაზის ფორმირება და მისი მუდმივი განახლება; მუნიციპალური საარქივო ფონდის დოკუმენტების აღწერა და ცენტრალიზებული აღრიცხვა (მათ შორის, ელექტრონული ფორმით); მუნიციპალური საარქივო ფონდის დოკუმენტების დაცვისა და შენახვის უზრუნველყოფა, კონსერვაცია, დაზიანებული დოკუმენტების რესტავრაცია; კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში მუნიციპალური საარქივო ფონდის დოკუმენტებთან თავისუფალი დაშვების უზრუნველყოფა.
რუსთავის მოხუცებულთა სახლი	მარტოხელა და სოციალურად დაუცველი უმწეო მდგომარეობაში მყოფი მოხუცების საცხოვრებელი უზრუნველყოფა და მათი მოვლა-პატრონობა; მოხუცთა სახლში მცხოვრებ ხანდაზმულთა სამედიცინო მომსახურება; მოხუცთა სანიტარულ-ჰიგიენური მოვლა; მოხუცთა სოციალური მომსახურება; კვებით უზრუნველყოფა.

შეზღუდული
შესაძლებ-
ლობების
მქონე
პირთა
ცენტრი

მულტიდისციპლინური გუნდების
(ფსიქოლოგი, ლოგოპედი, სპეცპედაგოგი)
და სამედიცინო კომისიის (ნევროლოგი,
თერაპევტი, ფიზიოთერაპიუტი) მიერ
ბენეფიციართა უნარების დადგენა და
შესაბამისი მომსახურების შეთავაზება;

განსაკუთრებული საჭიროების მქონე
პირთა რეაბილიტაცია და საზოგადოებაში
ინტეგრაციის ხელშეწყობა;

ფუნქციური, აკადემიური, სოციალური და
დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის საჭირო
უნარების გამომუშავება და სწავლა;

სკოლამდელ და დაწყებით სასკოლო
ასაკში ინკლუზიური განათლების
მხარდაჭერა;

განსაკუთრებული საჭიროების მქონე
პირთა სოციალური ინტეგრაციისა და
დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის
მომზადება (ელემენტარული თვითმოვლის,
შრომითი ჩვევებისა და საზოგადოებაში
ქცევის წესების შესწავლა-გამომუშავება).
მათი შრომითი უნარების გამომუშავება და
სხვადასხვა შრომით აქტივობებში ჩართვა;

განსაკუთრებული საჭიროების მქონე
პირთა ჯანმრთელობაზე მეთვალყურეობა
და მზრუნველობა;

მშობელთა ინფორმირება (ტრენინგი,
კონსულტაცია და რეკომენდაციები
განსაკუთრებული საჭიროების
მქონე პირთა მშობლების მომართვის
საფუძველზე) და ცენტრის ცხოვრებაში
მათი ჩართულობის გაზრდა;

შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე
პირთა რეაბილიტაცია და სოციალური
ადაპტაცია;

	შშმ პირთა ლოგოპედური, ფსიქოლოგიური, პედაგოგიური დიაგნოსტიკა და სისტემატური კონტროლი; თერაპიული მუშაობა (მასაჟი, გამაჯანსაღებელი ვარჯიშები, ფიზიოპროცედურა); შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ფუნქციური და შრომითი უნარ-ჩვევების განვითარებისთვის მათი სხვადასხვა თერაპიით უზრუნველყოფა (ხატვის თერაპია, მუსიკალური თერაპია, თიხის თერაპია, ხელგარჯილობა); შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის (მათ შორის ბავშვებისთვის) მათი უნარების, შესაძლებლობებისა და მოთხოვნილებების გათვალისწინებით სხვადასხვა პროგრამის შეთავაზება.
საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხო გარემოს ცენტრი	კონტროლის გზით დაავადებათა გავრცელების ეტაპობრივი შემცირება; მოსახლეობის ანტირაბიული დახმარების ხელშეწყობის ღონისძიებები; რუსთავში ცოფის კერის ლიკვიდაცია; ცხოვრების ჯანსაღი წესის ხელშეწყობისა და არაგადამდებ დაავადებათა პრევენციის ღონისძიებები; ქალაქ რუსთავის მოსახლეობაში არაგადამდებ დაავადებათა პრევენციისა და ჯანმრთელობაზე მავნე ფაქტორების ზემოქმედებაზე მოსახლეობის ინფორმირების გზით ჯანმრთელობის განვითარების ხელშეწყობა; მაღარიის ელიმინაციის ღონისძიებები; კონტროლისა და პროფილაქტიკური სამუშაოების განხორციელების გზით მაღარიის ელიმინაცია; სადერატიზაციო სამუშაოების ჩატარება

	საცხოვრებელი სახლების სარდაფებსა და ბუნკერებში (კერძო სექტორის გარდა) და ამის საფუძველზე ქალაქში ეპიდსიტუაციის გაუმჯობესება; ჯანმრთელობის ხელშეშლელ ფაქტორებზე მოსახლეობის ინფორმირება; რუსთავის დასახლებულ ტერიტორიებზე ადამიანისათვის „საშიში“ და შხამიანი ცხოველების (ძირითადად ქვეწარმავლებისა და მორიელების) ცხოველმყოფელობის დადგენისა და გაუვნებელყოფის ღონისძიებები; სანიტარულ-ჰიგიენური ღონისძიებები.
რუსთავის საბიბლიო-ოთეკო გაერთიანება	1 მთავარი ბიბლიოთეკა და 4 ფილიალი; მკითხველთა საჭირო ლიტერატურითა და ინფორმაციით სწრაფი და სრული უზრუნველყოფა; მაღალპროფესიონალური მომსახურება; მკითხველის მოთხოვნათა სისტემატური ანკეტირება-მონიტორინგი; წიგნადი ფონდების მუდმივი განახლება; ინოვაციური საბიბლიოთეკო სერვისების დანერგვა; ლიტერატურული და სამეცნიერო-შემეცნებითი კონფერენციები; წიგნის პრეზენტაციები, შეხვედრები ავტორებთან; გამოფენების ორგანიზება; სხვადასხვა სახის ინტელექტუალური კონკურსები; ამერიკის საელჩოსთან გაფორმებული მრავალწლიანი მემორანდუმის ფარგლებში ამერიკული ცენტრის (ამერიკული კუთხე) მუშაობა.

რუსთავის ისტორიული მუზეუმი	ისტორიული მუზეუმი; სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობა; ექსპონატების სისტემური აღრიცხვა, რესტავრაცია, კატალოგიზაცია; საექსპოზიციო საქმიანობა და მუდმივი ექსპოზიციების გამართული მუშაობა; საგანმანათლებლო პროგრამების შემუშავება; სამეცნიერო-პოპულარული პუბლიკაციებისათვის მასალების მომზადება. კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების მეთვალყურეობა და მათი კვლევა; ერთობლივი გამოფენების მოწყობის მიზნით სხვადასხვა მუზეუმებთან, ხელოვნების მოღვაწეებთან ურთიერთობა; რუსთავის კულტურული მემკვიდრეობის მოვლა, შენახვა, კვლევა; ფონდების ახალი ექსპონატებით შევსება; დამთვალიერებელთა მომსახურება; დროებითი გამოფენების მოწყობა; საგანმანათლებლო საქმიანობა; პუბლიკაციების მომზადება.
რუსთავის მუნიცი- პალური თეატრი	1 თეატრი; მხატვრული აღზრდის პროპაგანდა; ეროვნული თეატრალური ხელოვნების განვითარება;

	სასცენო ხელოვნების განმტკიცება და ტრადიციების აღორძინება; საზოგადოებისა და ახალგაზრდების ზნეობრივი და სულიერი სამყაროს გამდიდრება; ყველა თაობის ნიჭიერ შემოქმედთა ხელშეწყობა, განვითარება, პოპულარიზაცია; თეატრალური ხელოვნებისადმი საზოგადოების ინტერესის ამაღლება; თანამედროვე დრამატურგიის პროპაგანდა; სხვადასხვა თეატრთან პარტნიორული ურთიერთობების დამყარება; სპექტაკლების მომზადება; სარეპერტუარო პოლიტიკაში მრავალფეროვნების შეტანა; სხვადასხვა სახის ღონისძიებების ორგანიზება.
--	---

მერიის დაქვემდებარებაში მყოფი შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები		
რუსთავის მუნიციპალური ავტოტრანსპორტის საწარმო	მუნიციპალური ტრანსპორტი, ავტობუსები	117
საფეხბურთო კლუბი „რუსთავი“	საფეხბურთო კლუბი	18
„გემა“	სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა	25

