



მოქალაქეთა
მონაწილეობის
სტიმულირება
თვითმმართველობის
მხარდაჭერის
სახელმწიფო
პროგრამებში

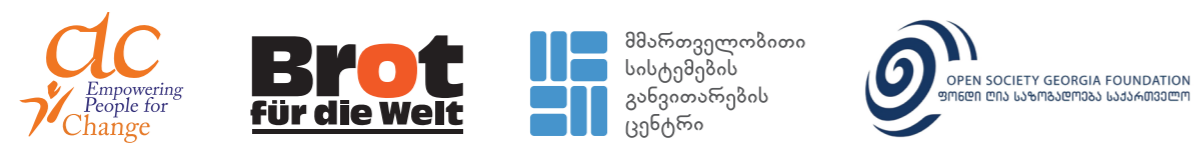
მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის
მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში
ანგარიში
ავტორი: დავით ყიფიანი

კვლევა განხორციელდა „კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრის“ მხარდაჭერით პროექტის - „ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება“ - ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია „პური მსოფლიოსთვის“ (Bread for the World).

კვლევის ანგარიში მომზადდა და გამოიცა „მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრის“ პროექტის ფარგლებში - „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის პროცესში - მონიტორინგი და რეკომენდაციები“. „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით.

ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის კვლევის ავტორს და გამოხატავს მხოლოდ მის პოზიციას. შესაბამისად, კვლევის ანგარიშის მომზადებაში ჩართული ორგანიზაციები არ არიან პასუხისმგებელი ანგარიშის შინაარსზე.

წინამდებარე კვლევის მიზანია თვითმმართველობებში არსებული პრობლემების გადასაჭრელად მიმართული, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული პროგრამების დაგეგმარებისა და განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის მექანიზმებისა და პრაქტიკის შეფასება. კვლევის ფარგლებში ინფორმაცია შევკრიბეთ რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს და მისი სტრუქტურული ერთეულების თანამშრომელებთან, დარგის ექსპერტებთან, არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებთან ინტერვიუების საშუალებით. ასევე შევისწავლეთ 2015 წლის გაზაფხულისათვის არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოსა და აღნიშნულ საკითხზე ჩატარებულ კვლევების ანგარიშებიც. გადანაცვების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დონის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით კვლევის მიგნებებისა და დასკვნების საფუძველზე შემუშავებულ იქნა რეკომენდაციები.



სარჩევი

1	9	11	13	14			
1. სამოქალაქო ჩართულობის განსაზღვრებები და შეფასების სტანდარტული ინსტრუმენტები	1.1. მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო ასოციაციის მიერ შემუშავებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ძირითად ღირებულებები	1.2. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მოდელები	1.3. შერიკ. არნშტეინის მიერ შემუშავებული მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე				
2	17	17	17	18			
2. საერთაშორისო შეთანხმებები და კონვენციები	2.1. შეთანხმება საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოციირების შესახებ	2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია	2.3. ორპუსის კონვენცია				
3	21	21	22	24			
3. საკანონმდებლო ჩარჩო	3.1. საქართველოს კონსტიტუცია	3.2. საქართველოს ორგანულ კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი	3.3. საქართველოს კანონი გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ				
4	27	27	29	30	32	33	
4. სამთავრობო პროგრამები და სტრატეგიები	4.1. ღია მმართველობა საქართველოს პარტნიორობის სამოქმედო გეგმები	4.2. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია "საქართველო 2020"	4.3. საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ.-ის სახელმწიფო სტრატეგია	4.4. 2015-2017 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამა	4.5. სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“		
	34						
4.6. რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმები							
5	37						
5. თვითმმართველობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის კვლევები							
6	40	41	44	47	48	52	53
6. სამთავრობო პროგრამების მიმოხილვა	6.1. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა	6.1.1. არსებული პრაქტიკა	6.1.2. პროგრამის გამოწვევები	6.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები	6.2.1. არსებული პრაქტიკა	6.2.2. პროგრამის გამოწვევები	
	55	58	59				
6.3. სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროგრამები	6.3.1. არსებული პრაქტიკა	6.3.2. პროგრამის გამოწვევები					
7	61						
7. დასკვნები							
8	66						
8. რეკომენდაციები							
9	71	71	72	75	76	77	
9. დანართები	9.1. კვლევის მეთოდოლოგია	9.2. გამოყენებული ლიტერატურა	9.3. რესპონდენტთა სია	9.4. მოქალაქეთა თანამონაწილეობის და საერთაშორისო სტანდარტების ტიპების მიხედვით საქართველოს კანონმდებლობის, სამთავრობო გეგმების, პროგრამებისა და სტრატეგიების კლასიფიკაცია	9.5. მოქალაქეთა თანამონაწილეობის და საერთაშორისო სტანდარტების ტიპების მიხედვით რეგიონალურ დონეზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამების/პროექტების კლასიფიკაცია		

1

სამოქალაქო ჩართულობის განსაზღვრებები და შეფასების სტანდარტული ინსტრუმენტები

1.1.

მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო ასოციაციის მიერ შემუშავებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ძირითად ღირებულებები

1.2.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მოდელები

1.3.

შერი პ. არნშტეინის მიერ შემუშავებული მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე

1.

სამოქალაქო ჩართულობის განსაზღვრებები და შეფასების სტანდარტული ინსტრუმენტები

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

შერი პ. არნშტეინი

მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფოს საქმეების წარმართვაში, დემოკრატიული მმართველობის უპირველესი პრინციპია. დღესდღეობით საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენს ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემის ერთ-ერთ და არა ერთადერთ ძირითად საფუძველს. მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უფლების უშუალო რეალიზაცია ყველაზე ეფექტურად ადგილობრივ დონეზე შეიძლება მოხდეს. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს შეუძლიათ უზრუნველყონ მოქალაქესთან დაახლოებული და ამავდროულად, ეფექტური მმართველობა. ადგილობრივ დონეზე წარმოქმნილი პრობლემების გადასაჭრელად და ამ პრობლემების გადაწყვეტაში მოქალაქეთა აქტიურად მობილიზაციის ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნია რეალური დამოუკიდებლობა და საქმიანობის წარმართვის ეფექტური ბერკეტები.

წარმომადგენლობითი დემოკრატია წარმოადგენს იმ მყარ ბაზისს, რომელსაც უნდა ეფუძნებოდეს ნებისმიერი თანამედროვე და წარმატებული ქვეყნის პოლიტიკური სისტემა და მმართველობა. წარმომადგენლობითი დემოკრატია განისაზღვრება, როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და პოლიტიკის (Policy) შემუშავებაში არჩეული წარმომადგენლებისაგან დამოუკიდებლად მოქალაქეთა პირდაპირი მონაწილეობა, რადგან ისინი უშუალოდ ახდენენ გავლენას მათ ცხოვრებაზე.

წარმომადგენლობით დემოკრატიას გააჩნია სხვადასხვა სახის გამოვლინება, რომელთაგან ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობაა. საერთაშორისო ცენტრის, *არასამეწარმეო სამართლისთვის (International Center for Not-for-Profit Law - ICNL)* განმარტების თანახმად „გადაწყვეტილების მიღების პროცესში თანამონაწილეობა ნიშნავს მოქალაქეების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების შესაძლებლობას, ჩაერთონ პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შემუშავებაში, რომელიც მათზე (მათ ინტერესებზე) ახდენს გავლენას¹.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში თანამონაწილეობა გულისხმობს ყველა დაინტერესებული მხარის, კონკრეტული ინდივიდების, ფორმალური თუ არაფორმალური საზოგადოებრივი ჯგუფების, პოლიტიკური და პროფესიული გაერთიანებების და სახელმწიფო სტრუქტურების ურთიერთკავშირს, რომელიც ემყარება მათი ინტერესების დაკმაყოფილების სწრაფვას, რთულ და ხშირად მრავალი განზომილების მქონე სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებს, რომლებიც შეიძლება

¹ International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/compover.pdf>

აღწერილი იქნას სხვადასხვა ნიშანთვისებებზე დაყრდნობით. ერთ-ერთ ასეთ მახასიათებელს წარმოადგენს ხელისუფლებისა და საზოგადოების (დაინტერესებული მხარეების) ურთიერთობები. მოკლედ რომ ვთქვათ: მოქალაქეთა ჩართულობა არის შესაძლებლობა, რომლის დახმარებითაც მოქალაქეებმა სტიმული უნდა მისცენ მნიშვნელოვან სოციალურ რეფორმებს, რათა მათ საშუალება მიეცეთ დოვლათისა და საზოგადოებრივი სიკეთის საკუთარი წილით სარგებლობისათვის.

იმის მიხედვით, თუ როგორი გავლენა ჰქონდა მოსახლეობას კონკრეტული გადაწყვეტილების შემუშავების პროცესზე და მის შინაარსზე, შეიძლება გამოვყოთ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის შემდეგი ფორმები:

■ ინფორმირებულობა - ხელისუფლებისა და საზოგადოების შორის ცალმხრივი კავშირი, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოებისათვის მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდებას, რათა დაეხმაროს მას უკეთ გაერკვეს კონკრეტულ საკითხში, პრობლემების გადაწყვეტის ალტერნატიულ გზებსა და ხელისუფლების მიერ შემუშავებულ გადაწყვეტილებებში;

■ კონსულტირება - ხელისუფლებისა და საზოგადოების ორმხრივი კავშირი, როცა უზრუნველყოფილია ხელისუფლების მიერ წინასწარ შემუშავებული და გადაწყვეტილების მიღების საკუთარი კრიტერიუმებზე დაფუძნებული პრობლემების გადაჭრის ალტერნატიული გზებისა და ეფექტური გამოსავლის ერთობლივი ძიებისა და კონსულტაციის პროცესი. საკუთარი შეხედულებისამებრ, საბოლოო გადაწყვეტილებას კვლავ ხელისუფლება იღებს;

■ ჩართულობა - ხელისუფლებასა და საზოგადოების შორის ორმხრივი კავშირი, როცა კონკრეტული პრობლემის გადასაწყვეტად, რომელიც საზოგადოებას აწუხებს, უზრუნველყოფილია აუცილებელი კრიტერიუმებისა და ალტერნატიული გზების ერთობლივი შემუშავების პროცესი. ამ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით საბოლოო გადაწყვეტილების შემუშავების მიზნით ხელისუფლება და საზოგადოება გადიან კონსულტაციებს, რის შედეგადაც საბოლოო გადაწყვეტილებას ხელისუფლება იღებს;

■ თანამშრომლობა - ხელისუფლებისა და საზოგადოებას შორის ორმხრივი კავშირი, როცა ყველა სახის პრობლემის გადასაწყვეტად, ერთობლივი კონსულტირების პროცესში შემუშავებულია კრიტერიუმები, ხოლო მათზე დაყრდნობით - ალტერნატიული გადაწყვეტილები, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილებას კვლავ ხელისუფლება იღებს;

■ გაფართოებული უფლებამოსილება - ხელისუფლებისა და საზოგადოების შორის ორმხრივი კავშირი, როცა ერთობლივად შემუშავებულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობითა და ინტენსიური კონსულტირებით, საბოლოო გადაწყვეტილებას საზოგადოების იღებს, რომელიც ხელისუფლებისათვის აუცილებელია შესასრულებლად.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების თანამონაწილეობა არ არის უბრალოდ მისასალმებელი და „საჭირო“ საქმე. იგი ფაქტობრივად, უზრუნველყოფს უკეთესი შედეგების მიღწევას და ხელს უწყობს მმართველობის გაუმჯობესებას. როდესაც ეს პროცესი ხორციელდება გააზრებულად, პროცესში ჩართული ორივე მხარისათვის ორი მნიშვნელოვანი სარგებელი მიიღწევა:

■ ხელისუფლება უფრო ადვილად შეიმუშავებს გადაწყვეტილებებს, რომლებიც უკეთ ასახავს საზოგადოების ინტერესებს და ღირებულებებს და უკეთ არის აღქმული და მიღებული საზოგადოების მიერ;

■ რთული სოციალური საკითხების გადაწყვეტისა და მართვისათვის, რომლებიც დაინტერესებულ მხარეებში ხშირად განსხვავებულ მიდგომებსა და გაუგებრობების იწვევდა, საზოგადოებას უჩნდება ახალი შესაძლებლობები და ეფექტური ინსტრუმენტები.

ამ კვლევის ფარგლებში მოქალაქეთა ჩართულობის შესაფასებლად გამოყენებული იქნა სამი საერთაშორისოდ აღიარებული ინსტრუმენტი:

1. მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო ასოციაციამ შეიმუშავა მოქალაქეთა მონაწილეობის ძირითადი ღირებულებები (Core Values for Public Participation);
2. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მოდელები;
3. შერი პ. არნშტეინის მიერ შემუშავებული მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე.

1.1. მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო ასოციაციის მიერ შემუშავებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ძირითადი ღირებულებები²

მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო ასოციაციამ (International Association for Public Participation, IAP2) 2007 წელს ჩამოაყალიბა ე.წ. მოქალაქეთა მონაწილეობის 7 ძირითადი ღირებულება (Core Values for Public Participation):

1. საზოგადოებრივი მონაწილეობის პროცესი ეფუძნება რწმენას, რომ მათ, ვისაც უშუალოდ ეხება გადაწყვეტილება, აქვთ უფლება, იყვნენ ჩართულნი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში;
2. საზოგადოებრივი მონაწილეობის პროცესი მოიცავს დაპირებას, რომ საზოგადოების მიერ გაღებული წვლილი [მოსაზრება] მოახდენს ზეგავლენას მიღებულ გადაწყვეტილებაზე;
3. საზოგადოებრივი მონაწილეობის პროცესი ხელს უწყობს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის სტაბილურად წარმართვას, სადაც ყველა მონაწილის საჭიროება და ინტერესები იქნება აღიარებული და გათვალისწინებული, მათ შორის - გადაწყვეტილების მიმღები პირებისაც;
4. საზოგადოების მონაწილეობის პროცესი მიმართულია ყველაზე, ვისაც პოტენციურად ეხება ან/და დაინტერესებულია მიღებულ გადაწყვეტილებაში;
5. საზოგადოებრივი მონაწილეობის პროცესი მიმართულია გადაწყვეტილებაში მონაწილეთა მხრიდან წვლილის [მოსაზრების] მოძიებაზე;
6. საზოგადოებრივი მონაწილეობის პროცესი უზრუნველყოფს მონაწილეობისთვის ინფორმაციის მიწოდებას, რათა მათ მიიღონ გააზრებული გადაწყვეტილება;
7. საზოგადოების მონაწილეობის პროცესის ფარგლებში მის მონაწილეს მიეწოდება ინფორმაცია,

² IAP2, Core Values for Public Participation, 2007.

www.iap2.org/associations/4748/files/CoreValues.pdf , last accessed in September 2010

თუ როგორ იქნა გათვალისწინებული მათი წვლილი [მოსაზრება];

დეკლარირებულ ღირებულებებზე და დამკვიდრებულ პრაქტიკაზე დაყრდნობით მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო ასოციაციამ ჩამოაყალიბა საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტი, რომელიც ფართოდ გამოიყენება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის შესაფასებლად.

ეს სტანდარტი ვიზუალურად გამოსახულია ცხრილის სახით და შეიცავს 5 საფეხურს: ინფორმირებულობა, კონსულტირება, ჩართულობა, თანამშრომლობა და უფლებამოსილება.

გადაწყვეტილებაზე გავლენის გზა					
	ინფორმირება	კონსულტირება	ჩართულობა	თანამშრომლობა	უფლებამოსილება
საზოგადოებრივი მონაწილეობის მიზანი	საზოგადოებისათვის დაბალანსებული და ობიექტური ინფორმაციის მიწოდებით უზრუნველყოფა, რათა დაეხმაროს მათ პრობლემის გააზრებაში, მათი გადაჭრის ალტერნატიული გზების არსებული შესაძლებლობებისა და/ან მისაღები გადაწყვეტილებების არსის გაგებაში	წარდგენილი ანალიზის, ალტერნატივების და გადაწყვეტილებების შესახებ საზოგადოებისაგან უკურნაქციის მიღება	მთელი პროცესის განმავლობაში მოსახლეობასთან უშუალოდ მუშაობის გზით მუდმივად უზრუნველყოფილი იქნეს საზოგადოების შემფოთებისა და მისწრაფებების გაგება და განხილვა	გადაწყვეტილებების მიღების ყველა ასპექტში საზოგადოებასთან პარტნიორობა, მათ შორის ალტერნატივების შემუშავებაში და მისაღები გადაწყვეტილებების გამოვლენაში	საზოგადოებისათვის საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლების გადაცემა
საზოგადოებას პირდაპირ, რომ	ჩვენ ჩაგაყენებთ თქვენ საქმის კურსში	ჩვენ ჩაგაყენებთ თქვენ საქმის კურსში, მოგიხმებთ და გავიზიარებთ თქვენს შემფოთებასა და მისწრაფებებს. უზრუნველყოფთ უკუკავშირის იმის შესახებ, თუ რა გავლენა იქონია გადაწყვეტილებაზე საზოგადოების ჩართულობამ. ჩვენ შევეცდებით პროექტებისა და შეთავაზებების შესახებ მოვიძიოთ თქვენი უკურნაქცია	ჩვენ ვიმუშავებთ თქვენთან ერთად, რათა ვუზრუნველყოთ რომ თქვენი შემფოთება და მისწრაფებები გადაწყვეტილების ალტერნატივის შემუშავებისას პირდაპირ აისახოს და უზრუნველყოფთ უკუკავშირის იმის შესახებ, თუ როგორი გავლენა იქონია გადაწყვეტილებაზე საზოგადოების ჩართულობამ	ჩვენ ვიმუშავებთ თქვენთან ერთად, რათა მოვახდინოთ გადაწყვეტილებების ერთობლივად ფორმულირება და მაქსიმალურად შესაძლო ოდენობით იქნეს გათვალისწინებული თქვენი რჩევები და რეკომენდაციები	ჩვენ შევასრულებთ ყველაფერს, წრასაც თქვენ გადაწყვეტთ

ცხრილი 1: საზოგადოებრივი მონაწილეობის ინსტრუმენტი (IAP2's Public Participation Spectrum)

თითოეული საფეხური განსაზღვრავს საზოგადოებრივი მონაწილეობის პროცესის განვითარების კონკრეტულ დონეს, ამ პროცესის მიზნებსა და ამ მიზნების მიღწევისათვის ქცევის საჭირო ტიპოლოგიას. როგორც ცხრილიდან ჩანს, ქვედა დონეზე განთავსებულია „ინფორმირებულობა“, ხოლო ყველაზე მაღალი დონეს წარმოადგენს „უფლებამოსილება“.

ეს ინსტრუმენტი კარგად აღწერს მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესს, მოქალაქეების მხრიდან აღქმის დონეებს და ითვალისწინებს მათ სურვილს, აქტიურად ჩაერთონ პროცესში.

1.2. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მოდელი³

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD) შეიმუშავა საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მოდელი, რომლის ფარგლებში საზოგადოებრივი მონაწილეობის დონის შესაბამად შემდეგი სახით აყალიბებს საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების ტიპებს:

1. ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი

საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ხელისუფლება საკუთარი ინიციატივით ავრცელებს ინფორმაციას ან/და მოთხოვნის საფუძველზე მოქალაქეებს გააჩნიათ ამ ინფორმაციასთან წვდომა. ორივე შემთხვევაში, ინფორმაციის ნაკადები, არსებითად, ერთი მიმართულებით მოძრაობს - ხელისუფლების მხრიდან მოქალაქეებისაკენ. ამ ტიპის ურთიერთქმედება გულისხმობს მოქალაქეთა მხრიდან ინფორმაციაზე პასიური ფორმით ხელმისაწვდომობას, ხოლო ხელისუფლების მხრიდან- მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის მიწოდების უზრუნველსაყოფად აქტიურ ღონისძიებებს. ურთიერთობების ასეთი ტიპის მაგალითს წარმოადგენს საჯარო ჩანაწერები [რეესტრი], ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, სამთავრობო ინტერნეტ რესურსები და სხვა;

2. კონსულტირება ანუ შეზღუდული ორმხრივი კავშირი

საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისას ხელისუფლება აქტიურად ითხოვს და მოქალაქეთა მხრიდან იღებს უკუკავშირს. იმისათვის, რომ ეფექტურად განხორციელდეს უკუკავშირი, ხელისუფლება საკითხთან მიმართებაში ავლენს სოციუმის ლიდერებს [როგორც პიროვნებებს, აგრეთვე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს] რომელთა შეხედულებები არის საყვავლეთად მისაღები (პოპულარული). მოქალაქეები, თავის მხრივ, მოითხოვენ ხელისუფლებისაგან, რომ წინასწარ მიენოდოთ ინფორმაცია. ამგვარად, კონსულტირება უზრუნველყოფს შეზღუდულ, ორმხრივ კომუნიკაციას ხელისუფლებასა და მოქალაქეებს შორის. ასეთი ტიპის ურთიერთობების მაგალითს წარმოადგენს კომენტარები საკანონმდებლო პროექტებზე, ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და საზოგადოებრივი აზრის კვლევები და სხვა;

3. აქტიური მონაწილეობა ანუ განვითარებული ორმხრივი ურთიერთობა

მოქალაქეები აქტიურად ერთვებიან და მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ საჯარო პოლიტიკისა და გადაწყვეტილებების ალტერნატიული გზების შემუშავებისა და, აგრეთვე, პოლიტიკური დიალოგის ჩამოყალიბების პროცესებში. მიუხედავად ამისა, გადაწყვეტილებისა და/ან საჯარო პოლიტიკის საბოლოო ფორმულირებაზე და განხორციელებაზე პასუხისმგებელი მაინც ხელისუფლებაა. გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა მაღალია, არსებობს ორმხრივი კომუნიკაცია ხელისუფლებასა და მოქალაქეებს შორის და ეფუძნება პარტნიორობის პრინციპს. ასეთი ტიპის ურთიერთობების მაგალითია ღია სამუშაო ჯგუფები, საკონსულტაციო საბჭოები, სამოქალაქო პანელები (სათათბიროები), საჯარო დიალოგის პროცესები და სხვა.

³ OECD, Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making, 2001, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>

შეფასების ეს ინსტრუმენტი უფრო მეტად ფოკუსირებულია თავად საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების პროცესზე და ცდილობს გაითვალისწინოს როგორც მოქალაქეთა სურვილები, აგრეთვე სახელმწიფო სტრუქტურების უფლება-მოვალეობებიც.

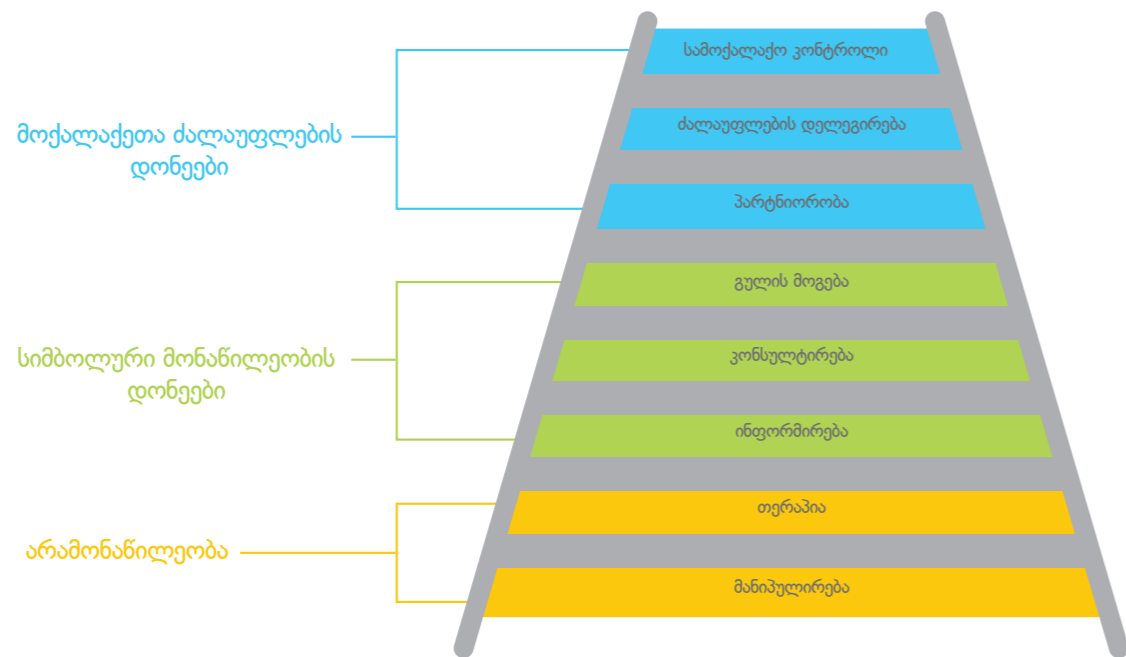
1.3. შერი 3. არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე⁴

შერი 3. არნშტეინი სტატიაში, „მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე“ გვთავაზობს მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესის რვა დონეს, რომელიც შეესაბამება საზოგადოებისა და ხელისუფლებას შორის არსებულ ურთიერთდამოკიდებულებას. თვალსაჩინოებისთვის ეს დონეები კიბის სახითაა წარმოდგენილი (იხ. სქემა 1). თითოეული საფეხური შეესაბამება საბოლოო შედეგის განსაზღვრაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარკვეულ დონეს. ეს დონეებია:

- | | |
|------------------|----------------------------|
| 1. მანიპულირება; | 5. გულის მოგება; |
| 2. თერაპია; | 6. პარტნიორობა; |
| 3. ინფორმირება; | 7. ძალაუფლების დელეგირება; |
| 4. კონსულტირება; | 8. სამოქალაქო კონტროლი. |

აღნიშნული რვა დონე თავის მხრივ დაჯგუფებულია სამ ჯგუფად:

1. არამონაწილეობის დონეები;
2. სიმბოლური მონაწილეობის დონეები;
3. მოქალაქეთა ძალაუფლების დონეები.



სქემა 1 - შერი 3. არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე

არნშტეინის კიბის ყველაზე ქვედა საფეხურებია მანიპულირება და თერაპია. ეს ორი საფეხური ე.წ. „არამონაწილეობის“ დონეებს ასახავს, რომლებიც რეალურ მონაწილეობას ჩაანაცვლებს. მათი რეალური მიზანია – არ დაუშვან ადამიანები [პროგრამების] დაგეგმვასა და განხორციელებაში, ამგვარად, ხელისუფლებას აქვს შესაძლებლობა მოქალაქეებს „ასწავლოს“ და „უმკურნალოს“.

მესამე და მეოთხე საფეხურები (შესაბამისად „ინფორმირება“ და „კონსულტირება“) სიმბოლური მონაწილეობის დონეებია, რომლებიც მოქალაქეების მხრიდან აზრის გამოთქმისა და ხელისუფლების მხრიდან მათი აზრის მოსმენის საშუალებას იძლევა. მოქალაქეებს უჩნდებათ შანსი, მოუსმინონ, მაგრამ მათ ჯერ კიდევ არ აქვთ გარანტია, რომ ხელისუფლება მათ აზრს გათვალისწინებს. აგრეთვე შეუძლებელია იმის შემოწმება, თუ როგორ სრულდება დაპირებები, რადგან არ არსებობს შემოწმების არავითარი მექანიზმი. ამ დონეზე მოქალაქე ჯერ კიდევ არ არის დარწმუნებული, რომ არსებული მდგომარეობა რაიმენაირად შეცვლება და თუ ცვლილება მაინც უნდა მოხდეს, რომ მისი ხმა იქნება შესმენელი.

მეხუთე საფეხური (გულის მოგება) – სიმბოლურ დონისძიებათა უფრო მაღალი დონეა, რამდენადაც თამაშის არსებული წესებით ამ დონეზე მოქალაქეთა სათათბირო ხმის უფლების არსებობა გათვალისწინებულია, თუმცა გადანაცვტილების მიღება კვლავ მხოლოდ ხელისუფლების პრეროგატივაა.

ზედა საფეხურებზე განთავსებულია გადანაცვტილების მიღებისას მზარდი პრივილეგიების მქონე მოქალაქეთა მონაწილეობის დონეები. მოქალაქეებს შეუძლიათ დაამყარონ პარტნიორული ურთიერთობები (მე-6 დონე „პარტნიორობა“), რაც ხელისუფლებასთან მოლაპარაკებათა წარმოებისა და კომპრომისების მიღწევის საშუალებას იძლევა. ყველაზე ზედა საფეხურებია უფლებამოსილებათა „დელეგირება“ და „სამოქალაქო კონტროლი“ (შესაბამისად მე-7 და მე-8 დონეები), რომლებიც მოქალაქეთა მიერ კოლექტიური გადანაცვტილებების მიღების შესაძლებლობას ქმნის, ან მმართველობით გადანაცვტილებებზე სრულ კონტროლს იძლევა.

⁴ Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation”, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, p 216. <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>

2

საერთაშორისო შეთანხმებები და კონვენციები

2.1. შეთანხმება საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ

2.2. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

2.3. ორჰუსის კონვენცია

2.

საერთაშორისო შეთანხმებები და კონვენციები

2.1. შეთანხმება საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ⁵

2014 წლის 27 ივნისს, ბრიუსელში ხელი მოეწერა „ერთი მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ“ შეთანხმებას, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DC FTA) კომპონენტს და მიზნად ისახავს მხარეთა შორის თანამშრომლობის ჩარჩოს შექმნას. ასოცირების შესახებ ეს შეთანხმება სამართლებრივად სავალდებულოა ორივე მხარისათვის.

შეთანხმების 21-ე თავი ეხება რეგიონალურ განვითარებას, აგრეთვე თანამშრომლობას საზღვრისპირა და რეგიონალურ დონეზე. ამ თავის 372-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ მხარეები მჭიდროდ ითანამშრომლებენ, რათა საქართველოს [რეგიონალური განვითარების] პრაქტიკა თავსებადობაში მოიყვანონ შემდეგ პრინციპებთან:

(a) მრავალდონიანი მმართველობის გაძლიერება, იმდენად, რამდენადაც იგი გავლენას ახდენს როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალური დონის მმართველობაზე, განსაკუთრებული აქცენტით ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ინტენსიფიკაციის გზებზე.

თუმცა, საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების საფუძველზე შემუშავებულ სამოქმედო გეგმაში რაიმე საქმიანობა ან ინდიკატორი არ არის მოცემული, რომელიც უშუალოდ ეხება მოქალაქეთა თანამონაწილეობას.

2.2. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია შემუშავებულია და დამტკიცებულია ევროპის საბჭოს მიერ 1985 წელს, ხოლო საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულია 2004 წელს. ქარტიის მე-3 მუხლის 1 პუნქტში ევროსაბჭომ განმარტა, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.“ თუმცა, ქარტია ახდენს მხოლოდ მმართველობითი, სამართლებრივ და უფლებამოსილებით საკითხებში პრინციპების დეკლარირებას და პირდაპირ და ცალსახად არ იძლევა მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხებში აუცილებელი სტანდარტების განმარტებას. როგორც ექსპერტმა აღნიშნა, ეს გარემოება განპირობებულია თვითმმართველობაზე „ძველ“ და „ახალ“ ევროპებს შორის არსებული განსხვავებული ხედვით: თვითმმართველობის ევროპული

⁵ შეთანხმება საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ, [http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA_BodyText\(10\).pdf](http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA_BodyText(10).pdf)

⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, <http://nala.ge/uploads/files/4dea0e16ba5dc.pdf>

ქართია ამბობს, რომ იმ საკითხების განხილვისას, რომელიც უშუალოდ ეხება თვითმართველობას, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ კონსულტაციები უნდა გამართოს თვითმმართველობებთან და სხვა ასოციაციებთან, რადგან „ძველი“ ევროპის ქვეყნების (საფრანგეთი გერმანია და სხვა) თვითმართველობები თავად წარმოადგენენ მოქალაქეთა წარმომადგენლობითი უფლების თვითკმარ გამოვლინებას. ხოლო აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში („ახალი“ ევროპის ქვეყნები) ქარტიის დებულებებთან მიმართებაში დამატებით განმარტავენ, რომ საჭიროა აგრეთვე კონსულტირება უშუალოდ მოსახლეობასთან, ინტერესთა სხვადასხვა ჯგუფებთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთანაც. საქართველომ შეუერთდა „ახალი“ ევროპის ქვეყნების მოსაზრებებს, ქარტიასთან მიმართებაში აიღო ვალდებულება, რომ ჩართავს მოსახლეობას, ექსპერტებს და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, რაც შემდგომში კიდევაც აისახა თვითმმართველობის კოდექსში.

2.3. ორჰუსის კონვენცია

1998 წლის 25 ივნისს, დანიის ქალაქ ორჰუსში ხელი მოეწერა კონვენციას „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ (შემდეგში - ორჰუსის კონვენცია).

ორჰუსის კონვენცია მიზნად ისახავს გარემოს დაცვის პროცესში საზოგადოებისა და გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების როლისა და თანამონაწილეობის გაძლიერებას. იგი ეფუძნება სამ ძირითად პრინციპს:

- ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა;
- საზოგადოების მონაწილეობა;
- მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა.

ორჰუსის კონვენცია ადგენს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის მინიმალურ სტანდარტებს:

- გადანაცვების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება უნდა მიენიჭოთ არა მხოლოდ დაინტერესებულ მხარეებს, არამედ დაინტერესებულ საზოგადოებასაც;
- გადანაცვების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობა უზრუნველყოფილ უნდა იქნას საწყის ეტაპზევე, მაშინ როდესაც ვარიანტები [ალტერნატივები] ღიაა და საზოგადოებას აქვს მასში [პროცესში] ეფექტურად მონაწილეობის შესაძლებლობა;
- გადანაცვების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისათვის უნდა დადგინდეს

გონივრული ვადები;

- გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული გადანაცვების მიღების პროცესის საწყის ეტაპზევე დაინტერესებული საზოგადოება, ადეკვატურად, დროულად და ეფექტურად უნდა იყოს ინფორმირებული საჯარო თუ ინდივიდუალური შეტყობინების მეშვეობით;
- დაინტერესებულ საზოგადოებას უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, უფასოდ და დროულად შეამოწმოს ინფორმაცია, რომელიც საჭირო იქნება გადანაცვების მისაღებად;
- საზოგადოებას უნდა მიეცეს შესაძლებლობა წარადგინოს [გადაწყვეტილების პროცესის ფარგლებში] შენიშვნები, ინფორმაცია, ანალიზის შედეგები ან საკუთარი მოსაზრებები;
- ჯეროვანი ყურადღება უნდა მიექცეს გადანაცვების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შედეგებს;
- საზოგადოებას დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს სახელმწიფო ორგანოს მიერ მიღებული გადანაცვების შესახებ. საზოგადოებას შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს გაეცნოს გადანაცვების ტექსტს იმ მიზეზებისა და შეხედულებების ჩათვლით, რომელსაც გადანაცვების მიღება დაეყრდნო.

საქართველოში კონვენცია ძალაში შევიდა 2001 წლის 30 ოქტომბერს. ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნები და სულისკვეთება აისახა საქართველოს კანონში *გარემოზე გემოქმედების ნებართვის შესახებ*.

როგორც ორჰუსის კონვენციის წევრი სახელმწიფო, საქართველო ვალდებულია უზრუნველყოს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, გადანაცვების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა და გამჭვირვალე სისტემის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს ინფორმაციის აქტიურად გავრცელებასა და დაინტერესებული მხარის მიერ, ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში მის ეფექტურად მიწოდებას.

⁷ კონვენცია „გარემოსდაცვითი საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ (ორჰუსის კონვენცია)
http://moe.gov.ge/files/PDF%20%20qartuli/PDF_%20%20konvenciebi/Konvencia_garemisdacviti_sakit-khebis.pdf

3

საკანონმდებლო ჩარჩო

3.1.

საქართველოს კონსტიტუცია

3.2.

საქართველოს ორგანულ კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

3.3.

საქართველოს კანონი გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ

3.

საკანონმდებლო ჩარჩო⁸

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლებია საქართველოს კონსტიტუცია, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

3.1. საქართველოს კონსტიტუცია⁹

საქართველოს ყველა მოქალაქის უფლება, აქტიურად იყოს ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, გარანტირებულია საქართველო კონსტიტუციის მე-5 მუხლით, სადაც წერია, რომ საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი (პუნქტი 1) და თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით (პუნქტი 2).

საქართველოს ყველა მოქალაქის უფლება, რომ ინფორმირებული იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შესახებ, გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლით, სადაც ნათქვამია, რომ ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვაგვარი საშუალებით (პუნქტი 1) და სახელმწიფოს ან ცალკეულ პირებს არა აქვთ მასობრივი ინფორმაციის ან მისი გავრცელების საშუალებათა მონოპოლიზაციის უფლება (პუნქტი 3).

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

საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება მეშვიდე თავში (ადგილობრივი თვითმმართველობა), სადაც 101²-ე მუხლში დამატებით განმარტებულია, რომ „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“ (პუნქტი 3).

⁸ აღნიშნულ კვლევაში საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა განხილული იქნა 2015 წლის ზაფხულში არსებულ რედაქციით.

⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68>

3.2. საქართველოს ორგანულ კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი¹⁰

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი 2014 წლის 5 თებერვალს მიიღეს. იგი არეგულირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებსა და ქონებას, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებს არეგულირებს კოდექსის კარი IV - მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. ეს კარი შედგება 10 მუხლისაგან და ეხება ისეთ საკითხებს, როგორცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიები და ფორმები.

კოდექსი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შემდეგ ფორმებს (მუხლი 85, პუნქტი 4):

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

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

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

მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის ვალდებულებების ჩამონათვალში არის მხოლოდ ერთი ჩანაწერი (მუხლი 54. გამგებლის/მერის უფლებამოსილება, პუნქტი 1, „ე.ვ“), რომლის მიხედვითაც გამგებელი/მერი ცალკეული საკითხების შესასწავლად და შესაბამისი დასკვნებისა და რეკომენდაციების მოსამზადებლად ქმნის სათათბირო ორგანოებს - საბჭოებს და სამუშაო ჯგუფებს. თუმცა, ამავე პუნქტის სხვა ჩანაწერში, რომელიც ეხება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების ფარგლებში შესაბამისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა და გეგმების მომზადებას, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა არ არის სავალდებულო. ეს საკითხები დარეგულირებულია საბიუჯეტო კოდექსის 78-ე მუხლში¹¹, სადაც განწერილია, თუ როგორ უნდა ჩატარდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება. ამ მუხლის თანახმად საჯარო განხილვისათვის ბიუჯეტის პროექტი საკრებულომ აუცილებლად წინასწარ უნდა გამოაქვეყნოს და გადაწყვეტილება საჯარო განხილვის შემდეგ მიიღოს.

მუნიციპალიტეტის ორგანოების კანონი თანამდებობის პირებს ავალდებულებს, შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მისაღებად და მათთან შესახვედრად. ასევე, უზრუნველყონ მუნიციპალიტეტის ორგანოებში, მათ შორის, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის გამჭვირვალობა.

კვლევის საგანთან მიმართებაში მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს 852--ე მუხლი - დასახლების საერთო კრება, რომლის 1-ელ პუნქტში წერია: დასახლების საერთო კრება არის სოფლის/ დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით თანამონაწილეობას.

დასახლების საერთო კრების უფლებამოსილება განხილულია 853-ე მუხლში, სადაც წერია, რომ კრება უფლებამოსილია:

- ა) განიხილოს შესაბამისი დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური საკითხები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად მოამზადოს შესაბამისი წინადადებები;
- ბ) განიხილოს შესაბამისი დასახლებაში განსახორციელებელი პროექტები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მათ ასახვამდე და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს წარუდგინოს დასაბუთებული შენიშვნები და წინადადებები;
- გ) განიხილოს მუნიციპალიტეტში მიმდინარე და განხორციელებული პროექტები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად მოამზადოს შესაბამისი შენიშვნები და წინადადებები;
- დ) ორგანიზება გაუწიოს შესაბამისი დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტაში, კერძოდ, დასახლების ტერიტორიის დასუფთავებაში, საქველმოქმედო საქმიანობაში, დასახლების ინფრასტრუქტურის შეკეთებასა და მოწესრიგებაში და სხვა იმ სფეროებში

¹⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

¹¹ საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006>

ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართვას, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას, და, საჭიროების შემთხვევაში, დახმარებისთვის მიმართოს მუნიციპალიტეტის ორგანოებს.

გარდა ამისა, საერთო კრებას გააჩნია სხვა უფლებამოსილებებიც, რომელიც დანვრილებით არის განწერილი კოდექსში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის არსებული რედაქციის მიხედვით მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უზრუნველყოფა საკრებულოსა და მერიის/გამგეობისათვის არ არის განსაზღვრული, როგორც უფლება/მოვალეობა და შესაბამისად, ყოველდღიურ საქმიანობაში პრიორიტეტული არც არის. ეს საკითხი სავალდებულოა მხოლოდ გამგებლის/მერისათვის. ამავე დროს, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას საკმაო ბერკეტები აქვს თვითმმართველობის საკითხებში გადანაცვტილების პროცესში აქტიური ჩართვისათვის. ამიტომაც, თანამონაწილეობის ეს დონე შეესაბამება საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის მეორე დონეს - კონსულტირება (იხილეთ: ცხრილი 1), ხოლო ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მეორე ტიპს - კონსულტირება ანუ შემზღუდული ორმხრივი კავშირი.

3.3. საქართველოს კანონი გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ¹²

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ კანონი განსაზღვრავს საქართველოს ტერიტორიაზე სავალდებულო ეკოლოგიური ექსპერტიზისადმი დაქვემდებარებულ საქმიანობათა სრულ ნუსხას და მათ განსახორციელებლად გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის, ნებართვის გაცემისას ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და ნებართვის გაცემის შესახებ გადანაცვტილების მიღების პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობისა და მისი ინფორმირების სამართლებრივ საფუძვლებს. აღნიშნული კანონი სრულებით შეესაბამება კონვენციას „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ (ორჰუსის კონვენცია).

ამ კანონის მიზნებია:

- ა) საქმიანობის პროცესში ადამიანის ჯანმრთელობის, ბუნებრივი გარემოს, ასევე კულტურული და მატერიალური ფასეულობების დაცვა;
- ბ) საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული მოქალაქის ძირითადი უფლების – მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია თავისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობაზე, აგრეთვე გარემოსდაცვით სფეროში სახელმწიფოს მიერ მნიშვნელოვანი გადანაცვტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა;
- გ) საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი გადანაცვტილებების მიღების პროცესში სახელმწიფოსა და საზოგადოების ეკოლოგიური, სოციალური და ეკონომიკური ინტერესების გათვალისწინება.

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ კანონის მე-6 მუხლში განსაზღვრულია საჯარო კონსულტაციის დეტალური მოთხოვნები და პროცედურები და დადგენილია ინფორმაციის გამოქვეყნების გრაფიკი. სახელდობრ: მე-6 მუხლის თანახმად, საქმიანობის განმარტაციის შემთხვევაში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საჯარო განხილვა მის წარდგენამდე უნდა მოაწყოს. საქმიანობის განმარტაციის ვალდებულება გამოაქვეყნოს ინფორმაცია დაგეგმილი აქტივობის საჯარო განხილვამდე. დაგეგმილი საჯარო კონსულტაციის/შეხვედრის შესახებ ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს ცენტრალურ და ადგილობრივ (იგივე რაიონის ადმინისტრაციული ტერიტორიის) პერიოდულ გამოცემებში, სადაც აქტივობაა დაგეგმილი. ინფორმაცია უნდა შეიცავდეს შემდეგს:

- დაგეგმილი საქმიანობის მიზნებს, დასახელებასა და ადგილმდებარეობას;
- მისამართს, სადაც საზოგადოების წარმომადგენლებს შეეძლება დაგეგმილ საქმიანობასთან დაკავშირებული დოკუმენტების (მათ შორის, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის) გაცნობა;
- საზოგადოების წარმომადგენელთა მოსაზრებების წარდგენის ვადას;
- გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საჯარო განხილვის მოწყობის დროსა და ადგილს.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საჯარო განხილვა ეწყობა იმ თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც დაგეგმილია საქმიანობის განხორციელება და განხილვაზე დასწრების უფლება აქვს საზოგადოების ნებისმიერ წარმომადგენელს.

შეხვედრის ოქმში ასახული იქნება ყველა კითხვა და შენიშვნა, ასევე პროექტის ინიციატორების მიერ პასუხად წარმოდგენილი განმარტებები. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშში სათანადო შესწორებები უნდა შევიდეს (საჭიროების შემთხვევაში). თუ დაინტერესებული მხარეების შენიშვნები და წინადადებები არ იქნება მიღებული, შენიშვნების ავტორებს განმარტებითი ბარათი უნდა გაუგზავნონ. შეხვედრის ოქმი და საპასუხო წერილები, განმარტებები და შესწორებები უნდა წარედგინოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს, ან ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის დამხმარე მასალის სახით. ეს დოკუმენტები გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის შემადგენელ ნაწილად ითვლება.

თუმცა, კანონში *გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ* ანგარიშის მომზადების პროცესში თვითმმართველ ერთეულებში მუნიციპალიტეტების უფლება-მოვალეობები განსაზღვრული არ არის.

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ კანონის არსებული რედაქციის მიხედვით მოსახლეობას საკმაო ბერკეტები აქვს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადების პროცესში აქტიურად ჩასართავად. არსებობს უკუკავშირის შესაძლებლობაც და მოსახლეობის ინფორმირების მაჩვენებელიც, სავარაუდოდ, მაღალია. თანამონაწილეობის ეს დონე შეესაბამება საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის მეორე დონეს - ჩართულობა (იხილეთ ცხრილი 1). ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მეორე ტიპს - კონსულტირება ანუ შემზღუდული ორმხრივი კავშირი.

¹² საქართველოს კანონი გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/20206>

4

სამთავრობო პროგრამები და სტრატეგიები

- 4.1. ღია მმართველობა - საქართველოს პარტნიორობის სამოქმედო გეგმები
- 4.2. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია "საქართველო 2020"
- 4.3. საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია
- 4.4. 2015-2017 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამა
- 4.5. სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“
- 4.6. რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმები

4. სამთავრობო პროგრამები და სტრატეგიები

4.1. ღია მმართველობა - საქართველოს პარტნიორობის სამოქმედო გეგმები

ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საერთაშორისო შეთანხმებას, რომელიც უშუალოდ ეხება მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხს, წარმოადგენს 2011 წელს ინიცირებული ღია მმართველობის პარტნიორობა (Open Government Partnership). პარტნიორობა მიზნად ისახავს მსოფლიოს მასშტაბით მთავრობათა გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის გაზრდას და მასში გაერთიანებულია 63 სახელმწიფო. საქართველო პარტნიორობას 2011 წლის 20 სექტემბერს შეუერთდა.

ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში დასახულია ხუთი ძირითადი გამოწვევა, რომელთაგან სახელმწიფოს სამოქმედო გეგმა ერთს მაინც უნდა პასუხობდეს, ესენია:

- საჯარო მომსახურების გაუმჯობესება;
- საზოგადოებრივი ჩართულობის გაზრდა;
- საჯარო რესურსების უკეთესი მართვა;
- უსაფრთხო გარემოს შექმნა;
- ბიზნესის პასუხისმგებლობის გაზრდა.

ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში საქართველომ შემიმუშავა ღია მმართველობა საქართველოს 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმა¹³, რომელშიც გამოყოფილი იქნა შემდეგი პრიორიტეტული მიმართულებები: საჯარო მომსახურების გაუმჯობესება, საზოგადოებრივი თანამონაწილეობის გაზრდა, საჯარო რესურსების უკეთესი მართვა და უსაფრთხო გარემოს შექმნა. სამოქმედო გეგმაში საზოგადოების ინფორმირების მიზნით დაგეგმილი იყო არაერთი ელექტრონული სისტემისა თუ ინსტრუმენტის შექმნა (mygov.ge, data.gov.ge, „უსაფრთხო უბანი“, დანაშაულის ელექტრონული რუკა და სხვა). ხოლო მოქალაქეთა თანამონაწილეობის გაზრდის მიზნით დასახულ სამუშაოთა შორის იყო მოქალაქის პორტალის- ichange.ge შექმნა. მისი მეშვეობით შესაძლებელი იქნებოდა:

1. საკითხის ან პრობლემის წამოჭრა, რომელიც მოქალაქის აზრით ყურადღებასა და გადაჭრას საჭიროებს;
2. იდეის შეთავაზება, რომელიც მოქალაქის აზრით კონკრეტულ პრობლემას მოაგვარებს ან სასარგებლო იქნება საზოგადოებისთვის/ქვეყნისთვის;
3. სხვა მოქალაქეები ჩაერთვებიან განხილვაში და შეძლებენ საკუთარი აზრის გამოთქმასა და საკუთარი გამოსავლის შეთავაზებას;

¹³ ღია მმართველობა საქართველოს 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმა <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Department/356>

4. შესაძლებელია განთავსდეს ელექტრონული პეტიცია, რაც კონკრეტულ ქმედებას მოითხოვს წვრილმან ან სახელმწიფოებრივად მნიშვნელოვან გარემოებასთან დაკავშირებით. თუკი პეტიციას დადგენილი ოდენობის მოქალაქე მოაწერს ხელს (სავალდებულო ოდენობა დამოკიდებულია საკითხის მნიშვნელობასა და მასშტაბზე), საკითხის განხილვას ავალდებულო იქნება.

თუმცა, 2013 წლისათვის, როდესაც დასრულდა საქართველოს პირველი სამოქმედო გეგმის მოქმედება, აღნიშნული სამუშაო არ შესრულებულა¹⁴, რადგან ჩათვალეს, რომ ეს კომპლექსური პროექტია, რომელიც სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორის მჭიდრო თანამშრომლობას საჭიროებს.

სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში¹⁵ ხაზგასმით აღნიშნულია, რომ ძალზედ მნიშვნელოვანია საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება, ვინაიდან ღია მმართველობის პრინციპები სწორედ მოქალაქეთა თანამონაწილეობას, წევრთა გაძლიერებას გულისხმობს. აგრეთვე აღინიშნა, რომ ზოგიერთ საკითხებთან (*ichange.ge*, *data.gov.ge* და *სხვ.*) დაკავშირებით არსებული რესურსები არასათანადოდ და გადაჭარბებულად შეფასდა.

ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას უფრო მეტი ყურადღება მიექცა მოქალაქეთა თანამონაწილეობას თავად გეგმის შემუშავების პროცესში. გეგმა შემუშავდა ეროვნული საკოორდინაციო მექანიზმის - *ღია მმართველობა საქართველოს* ფორუმის ფარგლებში და ქვეყნის მასშტაბით გამართული საჯარო კონსულტაციების შედეგად. აღნიშნული სამუშაოების შედეგად გამოიყო ცხრა პრიორიტეტული მიმართულება და შემუშავდა წინადადებები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო მექანიზმების გაუმჯობესების შესახებ¹⁶.

*ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმით*¹⁷ გათვალისწინებული ვალდებულებები პასუხობს ღია მმართველობის ოთხ გამოწვევას: საჯარო მომსახურების გაუმჯობესება, საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების ამაღლება, საჯარო რესურსების უკეთესი მართვა და უსაფრთხო გარემოს შექმნა. სამოქმედო გეგმაში გაერთიანებულია 16 პასუხისმგებელი უწყების 26 ვალდებულება.

ნიშანდობლივია, რომ ამ დოკუმენტით აღარ მოხდა ღია მმართველობის პარტნიორობის მიერ დეკლარირებულ მეხუთე გამოწვევის - მოქალაქეთა თანამონაწილეობის გაზრდისათვის აუცილებელი ვალდებულების აღება, მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმაზე მუშაობისას არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული რეკომენდაციების ნაწილი სწორედ ამ საკითხს ეხებოდა. თუმცა, თავად ვალდებულებების შინაარსის გაცნობისას ცხადი ხდება, რომ ის ნაწილობრივ ეხარავს აღნიშნულ გამოწვევასაც.

მაგალითად, ვალდებულება #2 - მომხმარებელთა ხმა, სამოქმედო გეგმის სამუშაო ჯგუფის მიერ მიკუთვნებულია პირველ გამოწვევასთან: საჯარო სერვისების გაუმჯობესება. ამ ვალდებულების ფარგლებში იუსტიციის სახლი დანერგავს უკუკავშირის მექანიზმს, რომლის მიზანი იქნება მოქალაქესთან კომუნიკაცია და იუსტიციის სახლში არსებული პროდუქტების და მიმდინარე პროცესების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება, შესაძლებლობის ფარგლებში კი - სერვისების, არსებული პროცედურებისა და სტანდარტების გაუმჯობესება მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინებით და მათი თანამონაწილეობით.

კიდევ ერთი ვალდებულება, რომელიც გულისხმობს მოქალაქეთა გადაწყვეტილების პროცესში უშუალო ჩართვას, #19 ვალდებულებაა: საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით საზოგადოების ინფორმირების ეფექტური მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომელიც მესამე გამოწვევის - საჯარო რესურსების უკეთესი მართვის ქვეშ არის განთავსებული. ეს ინიციატივა გულისხმობს მოქალაქეთა თანამონაწილეობას ბიუჯეტის მომზადების პროცესში და მის ინფორმირებას ბიუჯეტის შესრულების შესახებ საჯარო ფინანსების ეფექტური და ეფექტიანი მართვისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფად. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს კოორდინაციით საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციების საფუძველზე შემუშავდა კონკრეტული ღონისძიებების ნუსხა და სქემა, თუ რა სახით მოხდება საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული ინფორმაციის გავრცელება, საზოგადოებისათვის მიწოდება და ამ პროცესში სამოქალაქო სექტორის აქტიური თანამონაწილეობის უზრუნველყოფა.

თუ შევაფასებთ საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებულ *ღია მმართველობა საქართველოს* პირველ და მეორე სამოქმედო გეგმებს, ცალსახად შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ დეკლარირებული ვალდებულებები ნაკლებად ფოკუსირდება მოქალაქეთა თანამონაწილეობის წახალისებაზე, როგორც ეროვნულ, ასევე ადგილობრივ დონეზე და უფრო მეტად თანამედროვე ინფორმაციულ ტექნოლოგიებზე დამყარებული სერვისების განახლებასა და ახალი სერვისების დანერგვაზე ორიენტირებული, რითაც უზრუნველყოფს მოსახლეობის ინფორმირების დონის და აგრეთვე საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდას.

ღია მმართველობის პარტნიორობის - საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა შეესაბამება საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის მეორე დონეს - კონსულტირებას (იხილეთ ცხრილი 1) აგრეთვე, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მეორე ტიპს - კონსულტირება ანუ შეზღუდული ორმხრივი კავშირი.

4.2. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია “საქართველო 2020”¹⁸

საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის “საქართველო 2020” მიზანია საქართველოში ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის მთავარი შემაფერხებელი ფაქტორების იდენტიფიკაცია და მათ გადასაჭრელად შესაბამისი პრიორიტეტული ამოცანების განსაზღვრა.

¹⁴ 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში, http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2FOGP%2FOGP_Self-Assessment%20Report_Georgia_GEO.pdf

¹⁵ 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში, http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2FOGP%2FOGP_Self-Assessment%20Report_Georgia_GEO.pdf

¹⁶ ღია მმართველობა საქართველოს შესახებ <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/347>

¹⁷ ღია მმართველობა საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა, <http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2FOGP%2FUSA%2FGov.%20Decree%20557%20-%20FINAL.pdf>

¹⁸ საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია “საქართველო 2020”, <http://www.mrdi.gov.ge/news/rdevelopment/5510198c0cf24147438b16fe>

დოკუმენტში ხაზგასმულია, რომ სტრატეგიით განსაზღვრული პოლიტიკის განხორციელებისას, აუცილებელია კონკრეტული ღონისძიებებით ვალისწინებდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების თანამონაწილეობას და მათ ამა თუ იმ საჭიროებას, ცალკეული რეგიონის განვითარების პრიორიტეტების შესაბამისად. სტრატეგიის წარმატებით განსახორციელებლად საჭიროდ მიჩნეულია ეფექტური საჯარო მმართველობის უზრუნველყოფა, რომელიც გულისხმობს: „სახელმწიფო უწყებების კოორდინირებულ მუშაობასა და დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობას“, რისთვისაც საქართველოს მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო პოლიტიკის გამჭვირვალობას, სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში დაინტერესებული მხარეების თანამონაწილეობის გზით.

მიუხედავად იმისა, რომ სტრატეგიაში სხვა სტრატეგიული საკითხების შესრულებისათვის საკმაოდ დაწვრილებით არის მოტანილი აუცილებლად განსახორციელებელი სამუშაოთა ნუსხა, გარდა ამ ზოგადი ჩანაწერისა, სტრატეგიაში არ მოიძებნება ჩანაწერი, რომელიც რაიმე ფორმით უზრუნველყოფს მოსახლეობის თანამონაწილეობას ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტაში.

4.3. საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია¹⁹

საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია საშუალოვადიანი სტრატეგიული დოკუმენტია, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითად პრინციპებს, მიზნებსა და ამოცანებს და ადგენს ქვეყნის მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფისათვის საჭირო პირობებს.

სტრატეგია ეფუძნება შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

- ა) სინქრონულობის და სინერჯის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების სინქრონიზაციას და „ზევიდან ქვევით“ და „ქვევიდან ზევით“ მიდგომების კონსოლიდაციას რეგიონული პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში;
- ბ) სუბსიდიარობის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაციას და დეცენტრალიზაციას, უფლებამოსილების განხორციელებას მმართველობის ქვედა დონეზე, რომელიც უფრო ახლოს დგას ხალხთან და კარგად იცნობს ადგილობრივ საჭიროებებს, თუ არ დასტურდება ამ უფლებამოსილებათა ცენტრალურ დონეზე განხორციელების მეტი ეფექტურობა და ეკონომიურობა;
- გ) მონაწილეობის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის დაგეგმვის, მიღების, განხორციელებისა და მონიტორინგის პროცესის საჯაროობას, ამ პროცესში მოქალაქეების, დაინტერესებული მხარეების, ორგანიზაციებისა და სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების თანამონაწილეობას.

სტრატეგია რეგიონულ მართვას განიხილავს, როგორც რეგიონულ დონეზე კოორდინირებული

ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების, აგრეთვე სამოქალაქო საზოგადოების ინდივიდუალურ და ერთობლივ ძალისხმევას, რომელიც უზრუნველყოფს ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებების ეფექტიან განხორციელებასა და მოსახლეობისათვის ხარისხიანი მომსახურების გაწევას. ეფექტიანი რეგიონული მართვისათვის დეკლარირებულია ელექტრონული მმართველობის სისტემის დანერგვის მნიშვნელობა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს მთავრობასა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობის მრავალგვარი ფორმის რეალიზაცია.

სტრატეგიაში გამჭოლ თემად არის მოხსენებული მოქალაქეებთან მჭიდრო კავშირი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი თანამონაწილეობის მნიშვნელობა, თუმცა, ყოველივე არ სცილდება დეკლარირების ფორმას და არ მოიცავს, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, რაიმე სახის კონკრეტულს.

ეფექტიანი რეგიონული მართვისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად მოიაზრება რეგიონში კოლეგიური ორგანო - რეგიონული განვითარების საბჭოები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების და ადგილობრივი საზოგადოების მონაწილეობა რეგიონის განვითარების სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო პროგრამის შემუშავებასა და განხორციელების მონიტორინგში.

კიდევ ერთ ამოცანად დასახულია მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობა „მოქალაქეებზე ორიენტირებული“ ეფექტიანი რეგიონული მართვის უზრუნველსაყოფად. ამ ამოცანის ფარგლებში დეკლარირებულია, რომ მდგრადი რეგიონული განვითარებისა და ეფექტიანი რეგიონული მართვის პროცესი უნდა ეფუძნებოდეს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების, მენარმეებისა და მოქალაქეების თანამშრომლობას, რაც უზრუნველყოფს რეგიონული მართვის მეტ გამჭვირვალობას, გახსნილობას, სამოქალაქო თანხმობის მიღწევასა და რეგიონული მართვის ეფექტიანობის ამაღლებას.

სტრატეგია მოსახლეობას განიხილავს, როგორც საიმედო პარტნიორს რეგიონის განვითარების საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებისა და შემუშავების პროცესში, ვინაიდან ისინი ყველაზე კარგად იცნობენ დასახლებისა და რეგიონის დონეზე არსებულ პრობლემებსა და საჭიროებებს. ამასთან, მიიჩნევა, რომ იმავდროულად, საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობისათვის ზრუნვაში მოსახლეობის ჩართვა და მასთან თანამშრომლობა მოქალაქეთა პასუხისმგებლობის გაზრდასა და ზრუნვას საკუთარ გარემოზე ხელს შეუწყობს. საბოლოოდ, ყოველივე აღნიშნული ხელს შეუწყობს ეფექტიან მართვასა და მდგრად რეგიონულ განვითარებას. აღნიშნული დოკუმენტი შეესაბამება საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის პირველ დონეს - ინფორმირებულობას (იხილეთ ცხრილი 1), ხოლო ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების პირველ ტიპს - ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი.

¹⁹ საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ.-ის სახელმწიფო სტრატეგია, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის №172 დადგენილება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719>

²⁰ პუნქტი 1, მუხლი 2.3, საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ.-ის სახელმწიფო სტრატეგია, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის #172 დადგენილება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719>

²¹ მუხლი 2.4, საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ.-ის სახელმწიფო სტრატეგია, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის #172 დადგენილება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719>

4.4. 2015-2017 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამა²²

2015-2017 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამა საშუალოვადიანი სამთავრობო დოკუმენტია, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს რეგიონული პოლიტიკის ძირითად მიზნებსა და ამოცანებს, შესაბამის პრიორიტეტებსა და ღონისძიებებს და ადგენს ქვეყნის რეგიონების დაბალანსებული და მდგრადი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფისათვის საჭირო პირობებს. იმავდროულად, იგი სხვადასხვა პროგრამების ევროკავშირის სტანდარტებით მართვისა და განხორციელებისთვის ღირებულ პილოტურ და სადემონსტრაციო როლს უნდა თამაშობდეს ყველა სახელისუფლებლო რგოლისთვის.

პროგრამის შემუშავების საწყის წერტილს წარმოადგენდა საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ. წ სახელმწიფო სტრატეგია. თუმცა, საქართველოს პოლიტიკის ფართო კონტექსტმა და საკუთრივ პოლიტიკის მნიშვნელოვანმა ცვლილებამ განაპირობა ახალ რეალობებზე მაქსიმალურად მორგებული და ევროკავშირის სტანდარტებთან მეტად დაახლოებული პროგრამის მომზადება.

პროგრამის შემადგენელი ნაწილია აგრეთვე კიდევ ორი დოკუმენტი:

1. ღონისძიებათა დეტალური ცხრილი 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის მონიტორინგის ხელშეწყობისთვის;
2. მონიტორინგის გეგმა.

დოკუმენტის III თავი საქართველოს რეგიონების განვითარების ძირითადი საჭიროებების განხილვას ეძღვნება. ამ თავის 3.2-ე მუხლში SWOT ანალიზის ცხრილში შეჯამებულია საქართველოში არსებული მდგომარეობა, რეგიონული განვითარების კუთხით.

ნიშანდობლივია, რომ SWOT ანალიზისას საერთოდ არ განიხილება მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხი, არც როგორც ძლიერი ან სუსტი მხარე და არც როგორც გარე ფაქტორი. ეს იძლევა ვარაუდის საფუძველს, რომ სახელმწიფოს აღმასრულებელი ხელისუფლება მოქალაქეთა თანამონაწილეობას არ განიხილავს, როგორც მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომელიც ხელს შეუწყობს ყველა დონეზე ეფექტურ და დემოკრატიულ მართვლობას. მით უფრო უცნაურია, რადგან SWOT ანალიზი ეყრდნობა საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ. წ. სახელმწიფო სტრატეგიას, სადაც მოქალაქეთა თანამონაწილეობა გამჭოლი თემაა, აგრეთვე, მითითებულია რომ (მუხლი 1.1) იგი ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების ხელშეკრულებასა და ასოცირების დღის წესრიგსაც უნდა პასუხობდეს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მონიტორინგის გეგმა ამ პროგრამის შემადგენელ ნაწილია. რეგიონული განვითარების პროგრამის ფარგლებში მონიტორინგის საგანს წარმოადგენს:

- ა) რეგიონული განვითარების პროგრამის განხორციელების პროგრესი, მყისიერი შედეგების ეფექტიანობა და ფინანსური ინდიკატორების შეფასება, როგორც ეს მოცემულია ღონისძიებების ცხრილში;

ბ) ღონისძიებების დონეზე დასახული მოსალოდნელი საბოლოო შედეგების მიღწევის კოეფიციენტი (საბოლოო შედეგების მაჩვენებლების საფუძველზე);

გ) რეგიონული განვითარების პროგრამის ფარგლებით განსაზღვრული რეგიონული გათანაბრების პროცესის შეფასება შემდეგი ორი კონკრეტული მიზნის მიღწევის საფუძველზე:

1. ეკონომიკური განვითარების მხარდაჭერა და დასაქმების დაბალი დონის მქონე რეგიონებში ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა;
2. ცხოვრების სტანდარტების გაუმჯობესება, განსაკუთრებით, სასოფლო და განუვითარებელ ტერიტორიებზე.

შეიქმნა 2015-2017 წლებში საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის მონიტორინგზე პასუხისმგებელი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი. ეს ჯგუფი იმ სამინისტროებისა და უწყებების წარმომადგენლებისგან შედგება, რომლებიც წარმოდგენილია რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიაში. ანუ მონიტორინგის პროცესში, თუნდაც დეკლარირების დონეზე, არ იგეგმება არა მარტო მოქალაქეთა თანამონაწილეობის, არამედ მათი პირდაპირი ინფორმირების უზრუნველყოფაც.

რადგან 2015-2017 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამა საერთოდ არ განიხილავს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხებს და იქ არ არის მოყვანილი კონკრეტული ნაბიჯები ამ მიმართულებით, ამიტომ საზოგადოებრივი მონაწილეობისა და საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების სტანდარტების შესაბამისად შეფასება შეუძლებელია.

4.5. სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“²³

საქართველოს მოქმედმა მთავრობამ 2012 წელს წარმოადგინა სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“, რომელშიც განაცხადა, რომ „მთავრობის პოლიტიკა დაეფუძნება საქართველოს მოსახლეობის მიერ მკაფიოდ გამოხატულ ინტერესებს. სამთავრობო პოლიტიკის დაგეგმვისა და რეალიზაციის პროცესის უმთავრესი საფუძველი მოქალაქეთა ჩართულობა იქნება. მის ერთ-ერთ პროგრამულ მიმართულებაში „ადგილობრივი თვითმმართველობა და რეგიონალური პოლიტიკა“ გაცხადებულია, რომ „თვითმმართველ ერთეულში შემავალ ყოველ დასახლებას (სოფლის, დაბის, ქალაქის) ვანონით ექნება გარანტირებული ამ დასახლებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტაში, მათ შორის, საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრაში მონაწილეობის ქმედითი მექანიზმები“. აქვე შეიქმნება რეგიონალური მნიშვნელობის პროექტებში მუნიციპალიტეტების ინტერესების ასახვისა და მათი მონაწილეობის ქმედითი ინსტიტუციონალური მექანიზმი.

აღნიშნული დოკუმენტი შეესაბამება საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის პირველ დონეს - ინფორმირებულობას (იხილეთ ცხრილი 1), ხოლო ეკონომიკური თანამშრომლობისა

²² 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის მომზადების თაობაზე, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 10 სექტემბრის #1315 განკარგულება, <http://www.mrdi.gov.ge/ge/news/rdevelopment/53d0e8a90cf23064fe48caaa>

²³ სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“, http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=68

და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების პირველ ტიპს - ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი.

თუმცა, თავად დოკუმენტი არ იძლევა უფრო ღრმა ანალიზის ჩატარების საშუალებას, რადგან იგი სტრატეგიული სახის აქტივობების მხოლოდ დეკლარირებას ახდენს და არ შეიცავს კონკრეტულ საქმიანობის აღმწერ ინფორმაციას.

4.6. რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმები

საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგიით და სახელმწიფო სტრატეგიის 2011-2014 წლების სამოქმედო გეგმით განისაზღვრა ცალკეული რეგიონისათვის განვითარების სტრატეგიის შემუშავების საჭიროება. შესაბამისად, ცალკეული რეგიონის სტრატეგიების შემუშავების პროცესის ჰარმონიზაცია და უნიფიცირებული მიდგომების განსაზღვრა უაღრესად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელებისთვის და აღნიშნული პროცესის მონიტორინგისა და შეფასებისათვის.

საქართველოს მასშტაბით სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციასთან არსებული საკონსულტაციო საბჭოები უზრუნველყოფენ რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმების შემუშავების. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან მხარის მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე.

სამოქმედო გეგმა წარმოადგენს რეგიონული განვითარების სტრატეგიით განსაზღვრული პრიორიტეტული ამოცანების შესრულებაზე ორიენტირებული, სამი წლის განმავლობაში განსახორციელებელი პროექტების და აქტივობების აღწერილობით ნუსხას, რომელიც თავისი ბუნებით არ უნდა იყოს ცენტრალიზებული, მაგრამ მისი განხორციელება ადგილობრივ დონეზე (ერთეულ მუნიციპალიტეტის) შეუძლებელია.

2015 წლის 20 აგვისტოს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელო . ამ დოკუმენტის მიხედვით, სამოქმედო გეგმა უნდა შემუშავდეს, როგორც რეგიონული განვითარების სტრატეგიის განყოფილი ნაწილი, ყველა დაინტერესებული მხარის თანამონაწილეობის უზრუნველყოფით. სამოქმედო გეგმა უნდა წარმოადგენდეს რეგიონული განვითარების სფეროში საშუალოვადიანი ხარჯების ჩარჩოს, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის, აგრეთვე, კერძო სექტორისა და საერთაშორისო პარტნიორების ფინანსური წვლილის მობილიზებისა და კონსოლიდაციისთვის.

სამოქმედო გეგმაში უნდა აისახოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტების მიერ ან მათთან თანამშრომლობით განსახორციელებელი ყველა ის პროექტი, რომელსაც აქვს რეგიონული ან ადგილობრივი მნიშვნელობა და შეესაბამება რეგიონული განვითარების სტრატეგიის მიზნებსა და ამოცანებს, კერძოდ:

- ა) საქართველოს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დაგეგმილი რეგიონული/ადგილობრივი (მუნიციპალური) მნიშვნელობის პროექტები;
- ბ) სახელმწიფო პროგრამებით („ანარმოე საქართველოში“, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“ და სხვა) გათვალისწინებული რეგიონულ/მუნიციპალური პროექტები;
- გ) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი მუნიციპალური პროექტები;
- დ) საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები, რომელთა შესახებ რეკომენდაციას იღებს საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია.

სამოქმედო გეგმაში შეიძლება აისახოს რეგიონულ/ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე დონორი ორგანიზაციების, აგრეთვე, საჯარო და კერძო სექტორის ურთიერთანამშრომლობის საფუძველზე დაგეგმილი პროექტებიც.

ამ პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ორი სახის გამოყოფა შეიძლება:

1. **ირიბი თანამონაწილეობა**
რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა ეფუძნება მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიულ გეგმებს, რომლებიც მოსახლეობასთან მჭიდრო კავშირში უნდა იყოს შემუშავებული;
2. **არაპირდაპირი თანამონაწილეობა**
რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესს სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის წარმართავს, ამიტომ, საჭირობოროტო საკითხებზე მას თავად შეუძლია უზრუნველყოს მოსახლეობის ინფორმირება და შემდგომი კონსულტირება (მუხლი 6, პუნქტი „ე“).
3. **პირდაპირი თანამონაწილეობა**
დაინტერესებულ პირებს აქვთ შესაძლებლობა ჩართულნი იყვნენ სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სამუშაო ჯგუფის მუშაობაში²⁶.

საბოლოო გადანაცვებილება მიიღება სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს მიერ და წარედგინება სახელმწიფო რწმუნებულს-გუბერნატორს.

თუმცა, რადგან გადანაცვებილების მიღების პროცესში მოსახლეობის პირდაპირი თანამონაწილეობა არ არის უზრუნველყოფილი, ამიტომ აღნიშნული დოკუმენტი შეესაბამება საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის პირველ დონეს - კონსულტირება (იხილეთ ცხრილი 1), ხოლო ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მეორე ტიპს - კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი.

²⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 146, <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

²⁵ რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის განკარგულება №17 50, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2959145>

²⁶ მუხლი 7, პუნქტი 2, რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის განკარგულება №17 50, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2959145>

5

თვითმმართველობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის კვლევები

5. თვითმმართველობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის კვლევები

საქართველოში თვითმმართველობის სფეროში მიმდინარე რეფორმების, ადგილობრივი თვითმმართველობების განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მუშაობის შესახებ ინფორმირებულობის შესახებ 2008-2013 წლებში ჩატარებული კვლევების შედეგების შეჯამებისა და არსებული სიტუაციის ანალიზისთვის გამოყენებულ იქნა, უმთავრესად, შემდეგი წყაროები:

1. „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - ინფორმირებულობა და შეფასებები“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - შედეგიანობა და შეფასებები“, BCG Research, ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ დაფინანსებით, 2008 წელი;
2. „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში“, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ დაფინანსებით, 2009 წელი;
3. „ადგილობრივი ხელისუფლების ცნობადობისა და კმაყოფილების კვლევა“, საზოგადოებრივი აზრის კვლევისა და მარკეტინგის ინსტიტუტი, ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოსთვის“ დაფინანსებით, 2011 წელი;
4. „სოციალური კაპიტალის როლი საქართველოს სოფლის განვითარებაში“, საზოგადოების კვლევის ცენტრი, 2010-2012 წ.წ.;
5. „საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში“, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრის, ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ დაფინანსებით, 2012 წელი;
6. სოფლის მოსახლეობის კვლევა, სიდა, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის G-PAC პროგრამის მხარდაჭერითა და აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაფინანსებით, 2013 წელი.

ზემოხსენებულ კვლევებში მოყვანილი ინფორმაციის ანალიზი გვიჩვენებს:

- მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში განხორციელებული თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობების გაზრდის მიზნით დამატებითი ინსტრუმენტები შემოიღეს (პეტიცია, საკონსულტაციო შეხვედრები, გამოკითხვები და ა.შ.), პრაქტიკაში ამ უფლებების ძალზე იშვიათად იყენებენ, რაც განპირობებულია მოსახლეობის დაბალი ინფორმირებულობით როგორც ამ უფლებების გამოყენების შესაძლებლობაზე, აგრეთვე თავად თვითმმართველობის მუშაობაზე;
- მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მუშაობაში საზოგადოების მხრიდან მონაწილეობის მზაობას წინ ეღობება სახელმწიფო მართვის ვერტიკალური მეთოდების პირობებში მოსახლეობაში ჩამოყალიბებული მენტალური და ქცევითი სტერეოტიპები;

■ თვითმმართველობის სფეროში მოსახლეობის არსებული თანამონაწილეობის დაბალ ფონზე სოფელში მოსახლეობის წარმომადგენლობითი ფორმის საქმიანობაში მეტ-ნაკლები აქტიურობით ჩართვისთვის მზაობა და სურვილი მაინც მაღალია.

■ სიტუაციის გაუმჯობესება შესაძლებელია ადგილობრივი დემოკრატიისა და თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული ფორმების აქტიური დანერგვით, რომელთა ნაწილი რამდენადმე აპრობირებულია ქართულ საზოგადოებაში.

■ თვითმმართველობის განვითარებაზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთ-ერთი პრიორიტეტი უნდა იყოს კანონით განსაზღვრული ფორმების გამოყენებით ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების მიღებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის აქტიური დანერგვა და წახალისება.

6

სამთავრობო პროგრამების მიმოხილვა

6.1. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა

6.1.1. არსებული პრაქტიკა

6.1.2. პროგრამის გამოწვევები

6.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები

6.2.1. არსებული პრაქტიკა

6.2.2. პროგრამის გამოწვევები

6.3. სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროგრამები

6.3.1. არსებული პრაქტიკა

6.3.2. პროგრამის გამოწვევები

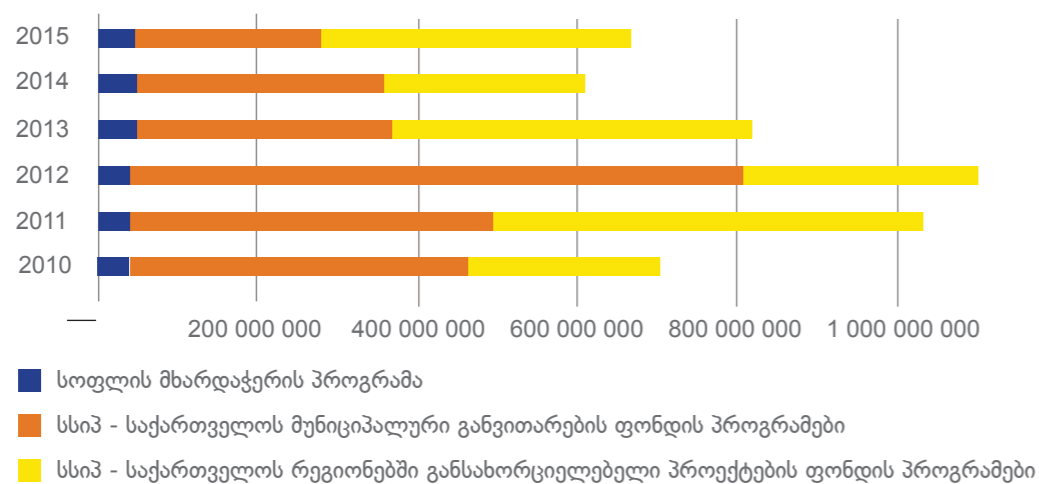
6. სამთავრობო პროგრამების მიმოხილვა

რეგიონული/ადგილობრივი (მუნიციპალური) მნიშვნელობის პროექტების დაფინანსებას საქართველოს მთავრობა ახორციელებს სამი ძირითადი წყაროდან:

1. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა;
2. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები;
3. სსიპ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროგრამები და პროექტები.

სამივე მიმართულია რეგიონებში სხვადასხვა ზომისა და სირთულის პრობლემების გადასაწყვეტად და ითვალისწინებს საპროექტო გეგმარების პროცესში მოსახლეობის ინფორმირებასა და კონსულტირებას.

მათ დასაფინანსებლად 2015 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში გამოყოფილია 385 მილიონი ლარი, რაც მთელი სახელმწიფო ბიუჯეტის 4,84%-ს შეადგენს.



გრაფიკი 1 - რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების საბიუჯეტო დაფინანსება²⁷

სოფლის მხარდაჭერის პროექტი განკუთვნილია მცირე ზომის პროექტების დასაფინანსებლად, ხოლო საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა და საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროგრამები - საშუალო და დიდი ზომის პროექტების დასაფინანსებლად. რიგ შემთხვევებში საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან და პროექტების თანადაფინანსების მიზნით მუნიციპალიტეტებიდან წარიმართება დამატებითი ფინანსები საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტებისათვის (მაგალითად: 2015 წელს საქართველოს მუნიციპალური

²⁷ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, <http://mof.gov.ge/4576>

განვითარების ფონდი 2,542,150 ლარს მიიღებს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, ხოლო მუნიციპალიტეტების მიერ პროექტების თანადაფინანსების მიზნით - 8,299,200 ლარის ოდენობით).

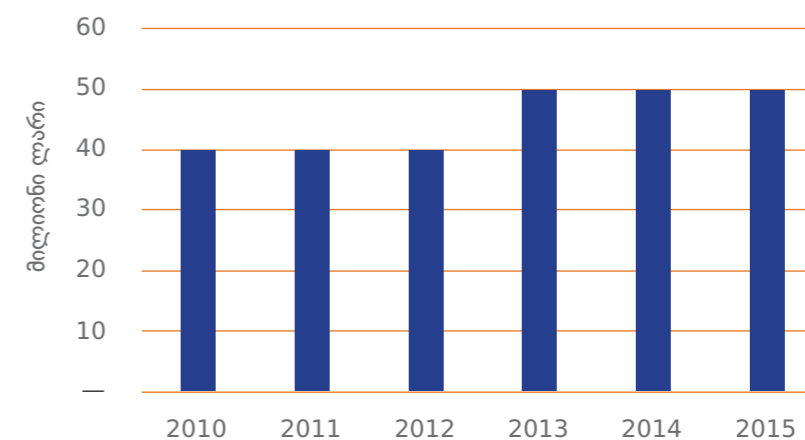
თუმცა, ამ ანგარიშზე მუშაობის პერიოდში ვერ მოვიძიეთ სახელმწიფოს მიერ ღია წყაროებში გამოქვეყნებული ანალიტიკური ტიპის ანგარიშები, რომელშიც შეჯამებული იქნებოდა ამ სამთავრობო პროგრამების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამების სტატისტიკური და ანალიტიკური მონაცემები მათი ეფექტურობისა და ეფექტიანობის შესახებ.

6.1. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა²⁸

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა მიზნად ისახავს საქართველოს მუნიციპალიტეტების ყველა სოფელში, სხვადასხვა სახის საჭიროებების მოგვარებას მოქალაქეთა მაქსიმალური თანამონაწილეობით.

ამ პროგრამის ფარგლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყოფა ფინანსური რესურსი სოფლებში სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური საჭიროებების დასაფინანსებლად, ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობისათვის, რეაბილიტაციის ან/და კეთილმოწყობისათვის, საერთო სარგებლობის შენობების აღსაჭურვად ან/და გრძელვადიანი სარგებლობის ტექნიკის შესასყიდად. კერძოდ:

- ინფრასტრუქტურის ობიექტების აღდგენა-რეაბილიტაციისთვის (ხიდის აღდგენა, სოფლის გზის შეკეთება, მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების სისტემის და სარწყავი არხების რეაბილიტაცია, ნაპირსამაგრი თუ სანიაღვრეთა სარეაბილიტაციო-განმედიითი სამუშაოების ჩატარება და ა.შ.);
- კეთილმოწყობის სამუშაოების ჩატარება, წყაროსა თუ მოსახლეობის თავშეყრის ადგილის მოწყობა, სოფლის სტადიონის შეკეთება, სოფლის კლუბის მოწყობა და ა.შ.)



გრაფიკი 2 - სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ბიუჯეტი

²⁷ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 თებერვლის № 67 დადგენილება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2737535>

2009-2011 წლებში პროგრამის ბიუჯეტი ყოველწლიურად განისაზღვრებოდა 40 მილიონ ლარით. 2012 წლიდან კი ფინანსური რესურსი გაიზარდა 50 მილიონ ლარამდე. პროგრამის მთავარი დანიშნულება, გარდა სოფლის პირველადი საჭიროებების დაკმაყოფილებისა, იყო სოფლების დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის უნარების განვითარება. ეს გულისხმობდა დასაფინანსებელ პრიორიტეტთან დაკავშირებით გადანაცვტილების მიღებას ადგილზე - სოფლის მოსახლეობის მიერ, სოფლის კრებებზე. გამოყოფილი თანხის ხარჯვას კი ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ახორციელებდნენ.

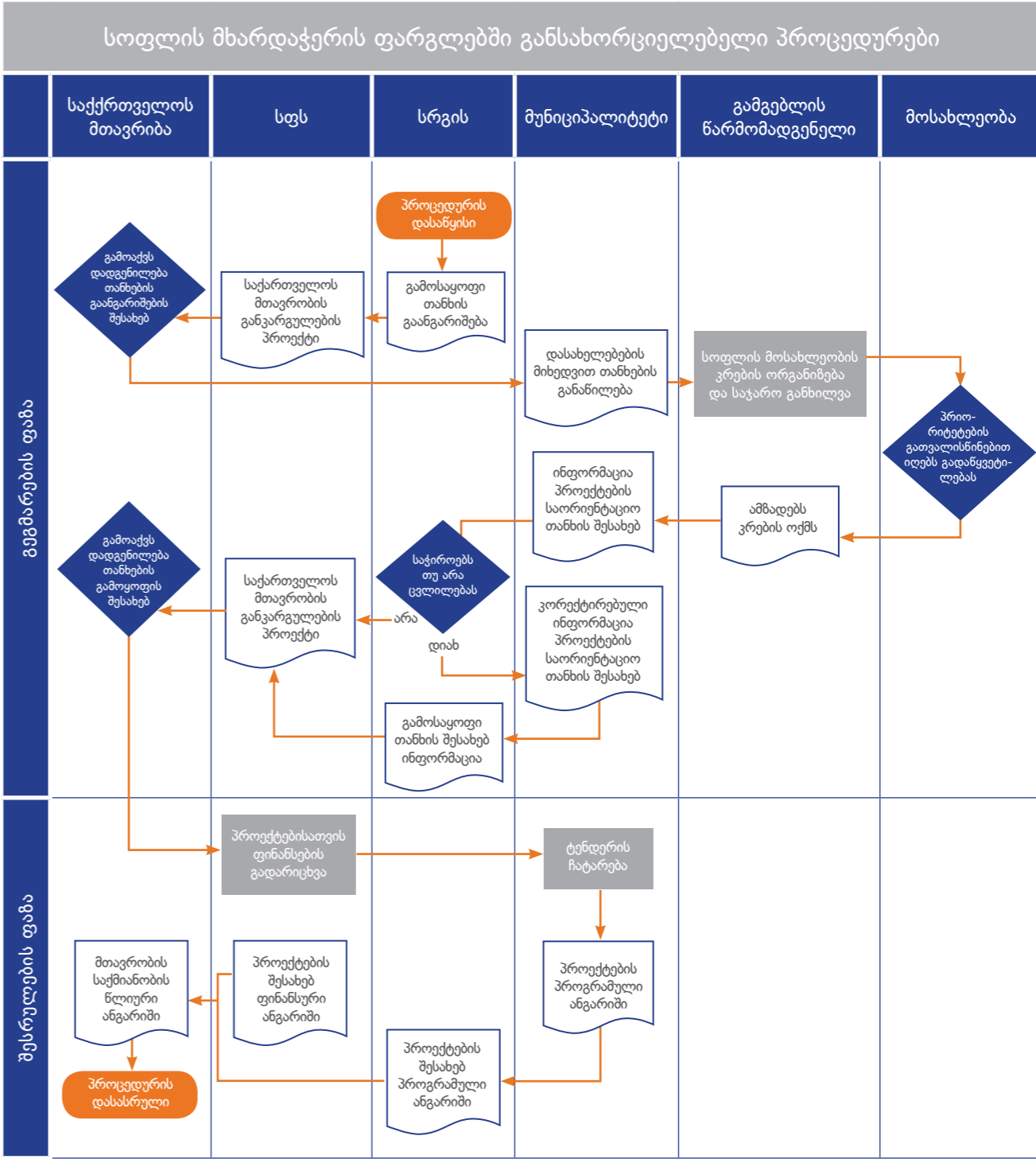
პროგრამის მართვა ხორციელდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში ჩამოყალიბებული პროცედურებისა და კრიტერიუმების შესაბამისად, რომელიც ყოველ წელს გამოიცემა. გამოყოფილი თანხა უნდა მოხმარდეს ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობას, რეაბილიტაციას ან/და კეთილმოწყობას, საერთო სარგებლობის შენობების აღჭურვას, ან/და გრძელვადიანი სარგებლობის ტექნიკის შესყიდვა-აღჭურვას. პროგრამით დაგეგმილი ღონისძიებები მიზანშეწონილია, რომ აკმაყოფილებდეს ძირითადი მოთხოვნების გარდა, მინიმუმ კიდევ რამდენიმე კრიტერიუმს:

1. განსახორციელებელი პროგრამ(ებ)ის დადებითი სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტი უნდა აისახებოდეს სოფლის მოსახლეობის უმრავლესობაზე;
2. პროგრამის ფარგლებში შესყიდული სამუშაო, საქონელი ან/და მომსახურება მიმართული უნდა იყოს სოფლის მოსახლეობის უმრავლესობის მატერიალური, ყოფითი ან/და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისაკენ
3. სამუშაოთა შესასრულებლად, მაქსიმალურად უნდა დასაქმდეს შესაბამისი სოფლის (ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში - სოფლების) მოსახლეობა.

როგორც 2015 წლის საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში ასახული პროცედურებიდან ჩანს, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა განსაზღვრულია მხოლოდ ერთ პროცესში - სოფლის მოსახლეობის კრების მიერ, გამოყოფილი თანხის ოდენობის გათვალისწინებით, გამოყენების მიზნობრიობის დადგენისას - კრებაზე წყდება, თუ კონკრეტულად რაში უნდა დაიხარჯოს გამოყოფილი თანხები.

საერთო ინტერესების გათვალისწინებით, დასაშვებია რამდენიმე სოფლისათვის გამოყოფილი თანხის გაერთიანება ამ სოფლების საერთო პრობლემის (მაგალითად, სასმელი ან სასარწყავი წყლის სისტემები და სხვა) გადასაწყვეტად. ამავე დროს, თუ არსებობს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადანაცვტილება, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის გათვალისწინებული ასიგნებებიდან მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი თანხა ან მისი ნაწილი შესაძლებელია კონკრეტული სოფლის ნაცვლად გამოყენებულ იქნეს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად.

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი ყველა პროექტი უნდა დასრულდეს ერთ ფისკალურ წელიწადში.

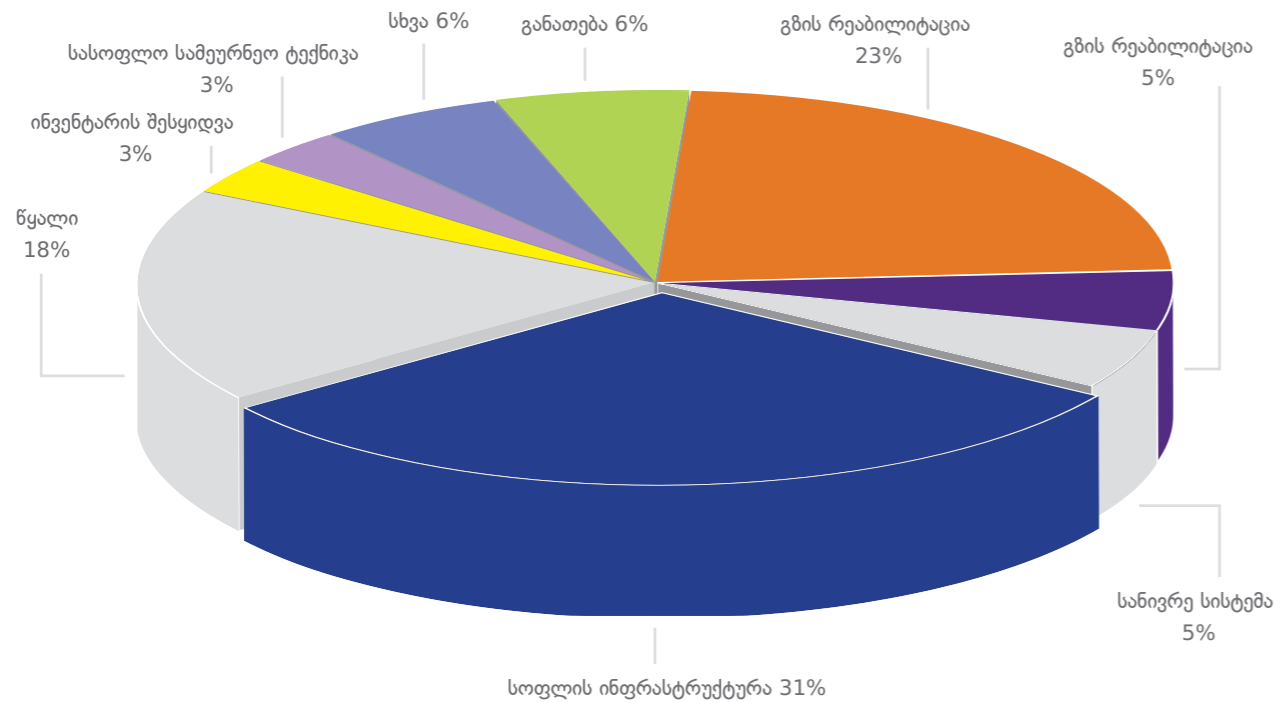


სტს- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
 სრგის - საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

სქემა 2 - სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი პროცედურები

6.1.1. არსებული პრაქტიკა

2014 წელს სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დაფიქსირდა შემდეგი პრიორიტეტები: სოფლის ინფრასტრუქტურის მოწყობა, გზის რეაბილიტაცია, წყალი და სხვა. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ ამ პროექტის ფარგლებში გამოყოფილი თანხების ოდენობებს, შეიძლება ეჭვი შევიტანოთ მათ ეფექტურობასა და გრძელვადიან გავლენაში.



გრაფიკი 3 - 2014 წლის სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის პრიორიტეტები.
წყარო: რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის შეფასების მიზნით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2011-2012 წლებში განხორციელებული პროგრამების აუდიტი ჩაატარა. სამწუხაროდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საიტზე ხელმისაწვდომია მხოლოდ რამდენიმე მუნიციპალიტეტში განხორციელებული აუდიტის მასალა, მაგრამ არსებული დასკვნები საშუალებას გვაძლევს დავინახოთ, თუ რა პრობლემები აღრიცხა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მუნიციპალიტეტებში პროგრამის განხორციელებისას.

აუდიტის დასკვნის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში, რომლითაც ხდება პროგრამის მართვა, ჩამოყალიბებული კრიტერიუმები და წესები იმდენად ფართო ნაკითხვის საშუალებას იძლევა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თანამშრომლებიც ვერ ახდენენ პრობლემის ეფექტურად იდენტიფიცირებას. მაგალითად: აბაშის მუნიციპალიტეტის აუდიტის დასკვნაში შეგვიძლია წავიკითხოთ²⁹, რომ აუდიტის სამსახური განხორციელებულ პროექტის

გამოვლენილ უარყოფით გარემოებად მიიჩნევს შემდეგს: „... სამუშაოები ვერ აკმაყოფილებს პროგრამით გათვალისწინებულ ორ ძირითად კრიტერიუმს: 1. გამომდინარე იქიდან, რომ გზის მოხრეშვითი სამუშაოები არ არის განკუთვნილი ხანგრძლივი გამოყენებისათვის და მხოლოდ მოკლევადიანი ეფექტი აქვს, იგი ვერ აკმაყოფილებს საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ პროგრამის კრიტერიუმს - შესყიდული სამუშაოს ხანგრძლივი ეფექტიანობის შესახებ“. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ თითოეულ სოფელზე/თემზე გამოყოფილი თანხების ოდენობას, ადვილად მისახვედრია, რომ გზის მოხრეშვითი შეკეთება ერთადერთი შესაძლო ვარიანტია. მით უმეტეს, რომ სოფლის დახმარების პროექტის დოკუმენტაცია ცალსახად ითხოვს, რომ თანხა ინფრასტრუქტურულ პროექტებში დაიხარჯოს.

ფონდ „ლია საზოგადოება - საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრმა (EPRC) 2013-2014 წლებში განახორციელა პროექტს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამების მონიტორინგი და ეფექტიანობის ანალიზი“³⁰. პროექტის ფარგლებში მომზადდა სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისა და რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ეკონომიკური ანალიზი. პირველ ეტაპზე ცენტრის ექსპერტებმა გაანალიზეს 2014 წლის 15 იანვრის მდგომარეობით არსებული სტატისტიკური მონაცემები და ასევე ინფორმაცია პროექტების სტატუსის შესახებ. გარდა ამისა, პირველ ანგარიშში შევიდა ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრის ადგილობრივი კოორდინატორების მიერ 2013 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში და იანვარში განხორციელებული ადგილობრივი მონიტორინგის შედეგები ხუთ შერჩეულ რეგიონში - ქვემო ქართლი, სამცხე-ჯავახეთი, კახეთი, იმერეთი და გურია. მეორე ანგარიშში შეფასდა აღნიშნული პროექტების ეკონომიკური ეფექტურობა და ეფექტიანობა.

ამ კვლევის ფარგლებში გამოვლენილი იქნა შემდეგი ფაქტები:

- სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის განხორციელების პროცესში ნაწილობრივ შენარჩუნებულია დროში არამდგრადი პროექტების დაფინანსების ტენდენცია. მაგალითად ხდება გზების მოხრეშვა, რაც მომავალ წელს ხელახალ მოხრეშვას საჭიროებს; კვლევისას გამოიკვეთა, რომ ორი ისეთი ყველაზე მსხვილი პრობლემის ეფექტურად გადასაჭრელად, როგორცაა სოფლის გზებითა და სასმელი წყლით უზრუნველყოფა, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის რესურსები, უმეტესწილად, არასაკმარისია;
- გრძელდება სოფლების ნაწილის მიერ არასწორი და გაუთვლელი პრიორიტეტების შერჩევის ტრადიცია. ადგილებზე მონიტორინგმა გამოკვეთა, რომ გასული წლებისგან განსხვავებით, რიგ შემთხვევებში ამ სოფლებში პრიორიტეტები შეიცვალა (რაც გაძლიერებული მონიტორინგის შედეგი უნდა იყოს), თუმცა, გვაქვს შემთხვევები, როცა ყველა პრიორიტეტის დაფინანსება სცადეს და შედეგად არც ერთი სამუშაო არ დასრულდა სრულფასოვნად;
- არის შემთხვევები, როცა 310 ოჯახიან სოფელში დაფინანსდა პრიორიტეტი, რომელმაც სულ 30-დან 60 ოჯახის საჭიროებები დააკმაყოფილა. გამოიკვეთა შემთხვევებიც, როცა სოფლის მოსახლეობის მოლოდინები არ შეესაბამებოდა დაგეგმილი სამუშაოების მასშტაბებს.
- ამიტომ, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ პრიორიტეტის შერჩევის დროს დათვლილი იყოს რეალური დანახარჯები და სარგებელი. საჭიროა გადაწყვეტილების მიღების დროს

²⁹ აბაშის მუნიციპალიტეტის მიერ 2011-2012 წლებში განხორციელებული სოციალური პროგრამების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
<http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/abasha-socialuri.pdf>

³⁰ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამების მონიტორინგი და ეფექტიანობის ანალიზის პროექტი, ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC),
<http://eprc.ge/index.php?a=main&pid=848&lang=geo>

ადგილობრივი მოსახლეობის მეტი ინფორმირებულობა. ასევე მნიშვნელოვანია ადგილობრივი რწმუნებულების უნარებისა და პროფესიონალიზმის გაზრდა ამ მიმართულებით;

■ განხორციელებული პროექტების ფარგლებში საკმაოდ დიდია იმ პროექტების წილი, რომელთა შედეგად შექმნილია ტექნიკა ან აშენდა წისქვილი და ა.შ. რომლებიც საჭიროებს შემდგომ ექსპლუატაციას. მუდმივად დგას მათი მესაკუთრის და შემდგომ ექსპლუატაციაზე პასუხისმგებელი მხარის დადგენის პრობლემა. ინფრასტრუქტურისა და რეგიონული განვითარების სამინისტროს ინფორმაციით, ქონება წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთრებას და მისი შემდგომი ექსპლუატაციის ხარჯები მუნიციპალიტეტმა უნდა გამოყოს;

■ 2010-2011 წლებში გამოიკვეთა, რომ პროექტში ჩართული მოსახლეობის მაჩვენებელი სულ 35 პროცენტამდე იყო. ეს მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად იყო განპირობებული მოსახლეობის ნიჰილისტური დამოკიდებულებით როგორც კონკრეტულად ამ პროექტის, ასევე – ზოგადად სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ პროექტებში საკუთარი როლის მიმართ. მაგალითად: ერთ-ერთი სოფლის რწმუნებულისაგან მიღებული ინფორმაციით, მიუხედავად იმისა, რომ კრების შესახებ ინფორმაცია ვრცელდება, სოფლის საერთო კრებაზე მოსახლეობის დაახლოებით 10 პროცენტი დადის და გადანაცვებილება პრიორიტეტის შესახებ სწორედ ამ კრებამ მიიღო.

დაინტერესებული პირებისათვის ხელმისაწვდომია საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციისა და ეკონომიკური და სოციალური კვლევების კავკასიური ინსტიტუტის მიერ შემუშავებული პრაქტიკული სახელმძღვანელო - *სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ეფექტურად განხორციელება საზოგადოების მონაწილეობით*³¹. ამ სახელმძღვანელოში მოყვანილია საკანონმდებლო ბაზა, სოფლის რწმუნებულის უფლება-მოვალეობები და სოფლის კრების ჩატარებისა და გადანაცვებილების მიღების პროცედურები.

ექსპერტები ერთხმად აღნიშნავენ, რომ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამაში მთავარ პრობლემას წარმოადგენს შემდეგი გარემოებები:

1. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა არ ითვალისწინებს მხოლოდ შერჩეული სოფლის ეკონომიკური კეთილდღეობის გაუმჯობესებას, არამედ თანხის გამოყოფა ხორციელდება ისეთ პროექტებზეც, რომელიც სოციალური ხასიათისაა და არავითარი ეკონომიკური სარგებელი არ გააჩნია.
2. მოსახლეობა იჩენს პასიურობას, არ ესწრება სოფლის საერთო კრებას, რადგან მიიჩნევენ, რომ მას არავინ არაფერს ეკითხება და ყველაფერი იქნება ისე, როგორც მოინდომებს მთავრობა;
3. გადანაცვებილებას ხშირად იღებს რამდენიმე აქტიური თანასოფელი ანდა უშუალოდ მერის წარმომადგენლები. შედეგად - პროექტის ფარგლებში კეთდება/შეკეთდება ისეთი ობიექტები, რომლებიც მისაღებია ერთი რომელიმე კონკრეტული ჯგუფისთვის, და არ ითვალისწინებს სოფლის/თემის სხვა მაცხოვრებლების მოთხოვნებს.]
4. პროგრამის დეკლარირებული კრიტერიუმები, რომლითაც უნდა იხელმძღვანელონ

³¹ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ეფექტურად განხორციელება საზოგადოების მონაწილეობით. პრაქტიკული სახელმძღვანელო, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაცია, ეკონომიკური და სოციალური კვლევების კავკასიური ინსტიტუტი, http://ciesr.org/files/soflis_a5_new.pdf

სოფელში არსებული პრობლემების გადასაწყვეტად და გამოყოფილი თანხები ან ვერ მოდის შესაბამისობაში (საჭირო თანხები გაცილებით მეტია გამოყოფილზე) ანდა საერთოდ არ ასახავს იმ პრობლემებს, რომლებიც აწუხებთ მოსახლეობას;

6.1.2. პროგრამის გამონკვევები

როგორც კვლევამ და საექსპერტო ინტერვიუმ აჩვენა, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამას გააჩნია შემდეგი გამონკვევები:

1. მარეგულირებელი/მეთოდური დოკუმენტაციის სიმწირე

პროგრამის ფარგლებში მასში ჩართული სუბიექტებისათვის არ არის შემუშავებული მეთოდური/მარეგულირებელი დოკუმენტების პაკეტი, რომელშიც განვიხილავთ იქნება პროგრამის მიზნები, მოსალოდნელი შედეგები, ბიზნეს პროცესები და მისი თანმდევი რისკები, სტანდარტული დოკუმენტების, სოფლის/თემის საერთო კრების ჩატარებისა და გადანაცვებილების მიღების პროცედურები და მეთოდოლოგია, რასაც ბიუჯეტის პროგრამული დაფინანსების მოთხოვნები მოითხოვს.

2. საბოლოო გადანაცვებილებაზე მოქალაქეთა მწირი გავლენა

2015 წლის საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ კონკრეტული სოფელი/თემი თავად განსაზღვრავს, თუ რაში უნდა დაიხარჯოს თანხები, მუნიციპალიტეტს აქვს ბერკეტები, არა მარტო შეცვალოს, არამედ საერთოდ არც კი განახორციელოს ეს პროექტი კონკრეტულ სოფელში და მასზე გამოყოფილი თანხები გადაისროლეს სხვა პროექტების განსახორციელებლად, ისე, რომ არც კი ჰკითხოს ამის შესახებ აზრი სოფლის/თემის მოსახლეობას³².

3. პროექტების მიმდინარეობისა და საბოლოო შედეგების შეფასებაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უგულვებლყოფა

პროგრამის მარეგულირებელ მთავრობის დადგენილებაში არ იქნა ასახული პროექტების განხორციელებისა და შედეგების საბოლოო შეფასებაში მოქალაქეების ჩართვის აუცილებლობის საკითხი. რადგან პროექტის წარმატებულად დასრულებაში და ჩატარებულ სამუშაოების მაღალ ხარისხში მოქალაქის დაინტერესება ძალიან მაღალია, მუნიციპალიტეტებმა პრაქტიკაში უფრო ფართოდ უნდა მოახდინოს მოსახლეობის ჩართვა განხორციელებული პროექტების შეფასებაში, ამისათვის შეიძლება გამოიყენოს გამოკითხვა, ფოკუს ჯგუფები ან სხვა ინსტრუმენტები და შედეგები დამტკიცდეს სოფლის საერთო კრებაზე შესაბამისი ოქმის გაფორმებით.

4. მართვის არაეფექტურობა

პროგრამის გახორციელებაზე, როგორც ფინანსურ, ასევე ორგანიზაციულ საკითხებში პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტები, ხოლო საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო ახორციელებს კოორდინაციასა და მონიტორინგს. შესაბამისად,

³² მუხლი 2, პუნქტი 7, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 თებერვლის № 67 დადგენილება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2737535>

პროგრამის მართვაში არის მართვის სისუსტეები, რომელიც თავს იჩენს გეგმარებისა და განხორციელების ფაზებში ზედმეტად რთული და არაეფექტური პროცესების სახით. მაგალითად: განსახორციელებელი პროგრამების მთავრობასთან შეთანხმებაზე იხარჯება დიდი დრო და დამტკიცებული ბიუჯეტში რაიმე ცვლილების შემთხვევაში საჭიროა პროცედურის კვლავ განმეორება, რაც საბოლოო ჯამში შეიძლება ერთ წელზე მეტ ხანს გაგრძელდეს. ამ პრობლემაზე მიუთითებს აგრეთვე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ანგარიშიც, სადაც აღნიშნულია, რომ ადგილი აქვს პროექტების განხორციელების გაჭიანურებას დაგეგმვაში არსებული ხარვეზების გამო³³.

5. პროგრამის შედეგების შეფასების მწირი სიტემა

პროგრამის მარეგულირებელ მთავრობის დადგენილებაში არ არის გამოყოფილი მისი ეფექტურობის შეფასების სისტემა. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაველა პროგრამის მიმდინარეობის მონიტორინგი, თუმცა, არ არის მითითებული უწყება, რომელმაც პროექტების დასრულების შემდეგ ისინი უნდა შეაფასოს. აღნიშნული გარემოება აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას. პროექტის შემდგომი შეფასების არარსებობა პროექტის განხორციელების პროცესში ყველაზე ხშირად დაშვებული შეცდომების და მათი გამომწვევი მიზეზების გამოვლენას. აღნიშნული შეფასების სისტემის არარსებობა კი მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელებს აფერხებს, შეფასებისას ეფექტურად განსაზღვრონ იდენტიფიცირებული პრობლემების გამოსწორების/ გადაჭრის გზები და მომავალში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევისა და დაგეგმვის პროცესში მიღებული გამოცდილება გაითვალისწინონ³³.

აღნიშნული დოკუმენტი შეესაბამება საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის პირველ დონეს - ჩართულობა (იხილეთ ცხრილი 1), ხოლო ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების პირველ ტიპებს - აქტიური მონაწილეობა ანუ განვითარებული ორმხრივი ურთიერთობა.

6.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები

სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მიზანია რეგიონული პრობლემების წარმოჩენისა და გადაწყვეტაში თვითმმართველობის ორგანოებისა და მოქალაქეთა მაქსიმალური თანამონაწილეობით ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება.

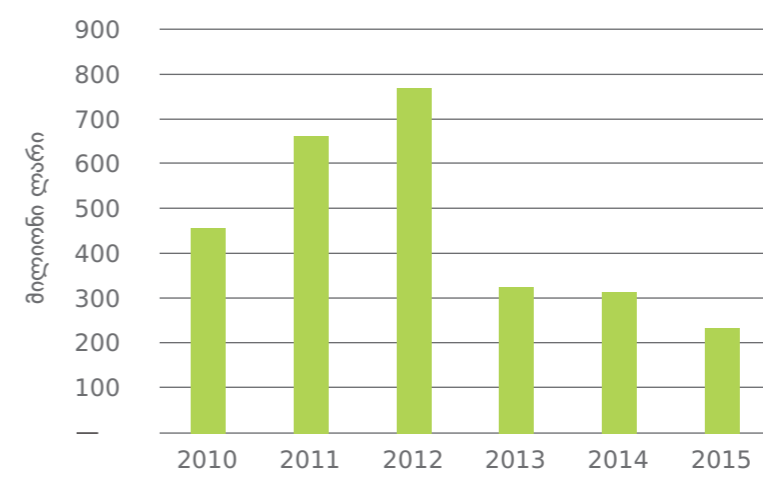
ფონდის მიერ განხორციელებული პროექტები მოიცავს რეგიონებში გზების, მინისქვეშა კომუნიკაციების, ბორდიურების, ტროტუარების მოწყობა-რეაბილიტაციას; წყალგაყვანილობას; ხიდების რეაბილიტაციას; გარე განათების მოწყობა-რეაბილიტაციას; სასმელი წყლის ჭაბურღილების და სისტემების მოწყობას; საკანალიზაციო სისტემების და მყარი ნარჩენების მართვას;

³³ საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, <http://sao.ge/files/auditi/2014-biujetis-clhuri-shesrulebis-shesaxeb-moxseneba-new.pdf>

საცხოვრებელი და საჯარო შენობების შეკეთებას/რეაბილიტაციას და სხვა ინფრასტრუქტურულ, აგრეთვე თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარებისთვის საჭირო პროექტებს, როდესაც პროექტის განხორციელების არეალი ან მისი განხორციელებიდან მიღებული შედეგი მოიცავს ორ ან მეტ თვითმმართველ ერთეულს.

საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრები მიემართება მუნიციპალიტეტების სხვადასხვა საჭიროებებისათვის შესაბამისი ტრანსფერის სახით, აგრეთვე, სხვა მხარჯავი დაწესებულებებისთვის რეგიონულ საჭიროებებთან დაკავშირებული საკითხების დასაფინანსებლად (მაგალითად: გამონაკლის შემთხვევაში სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდში). დასაშვებია ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტის თანადაფინანსება მუნიციპალიტეტის საკუთარი სახსრებითაც.

საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში მისამართი სახსრების ოდენობა ყოველწლიურად განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით და 2015 წელს გათვალისწინებულია 385 მლნ ლარი.



გრაფიკი 4 - საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტების ბიუჯეტი

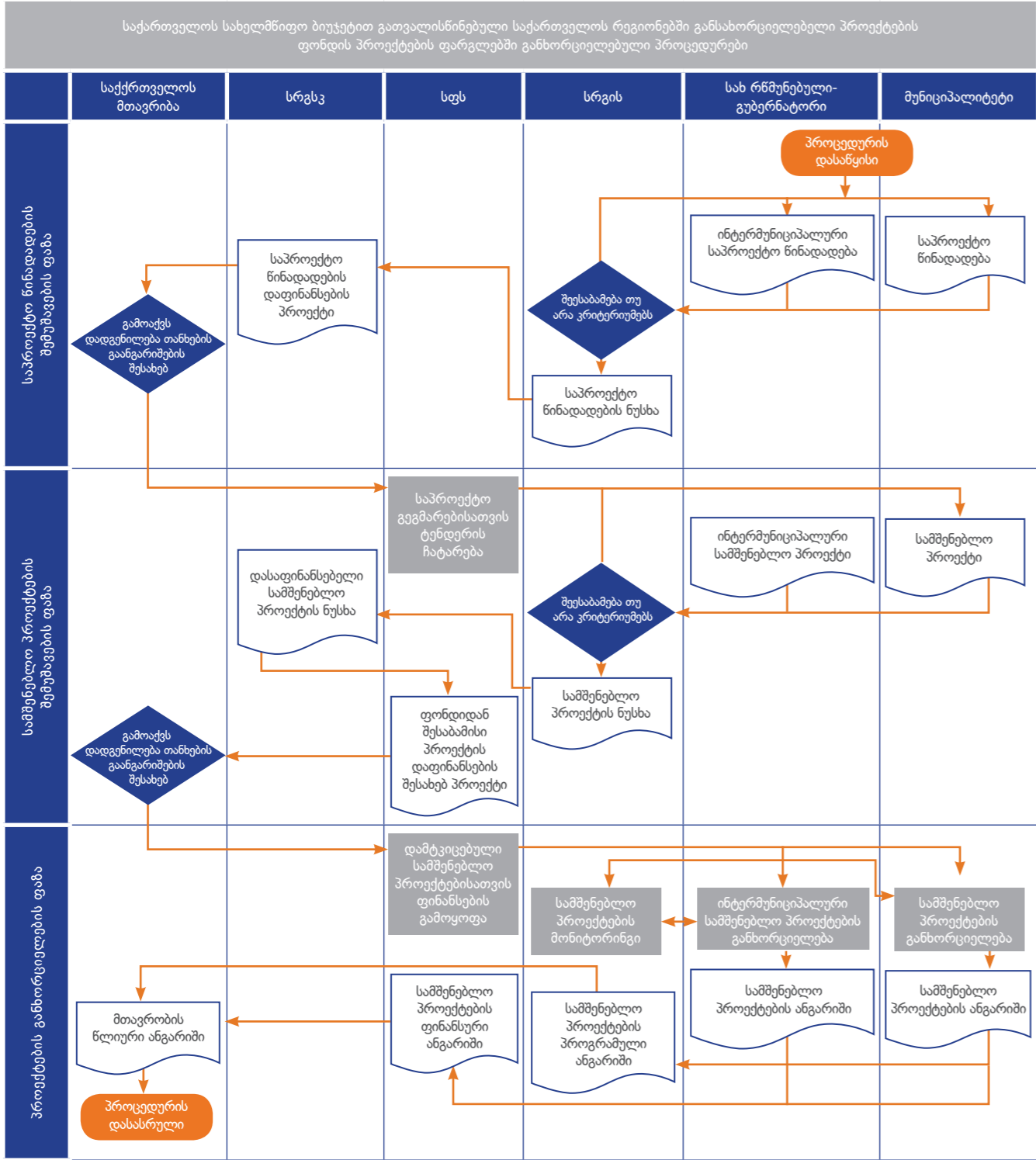
საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან თანხების მოთხოვნისა და განკარგვის წესები განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვალის №23 დადგენილებაში³⁴.

ფონდიდან თანხებს საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის³⁵ წარდგინებით საქართველოს მინისტრთა კაბინეტი განკარგავს.

³⁴ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ აქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვალის №23 დადგენილება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1842752>.

³⁵ „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის №172 დადგენილება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719>

მთავრობის №23 დადგენილების მიხედვით, ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტის თაობაზე საპროექტო წინადადებას ამზადებს თვითმმართველი ერთეული, ხოლო რეგიონული პროექტების შემთხვევაში - სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. პროექტების ინიცირება იწყება საპროექტო წინადადების მოწონების თაობაზე საკრებულოს გადაწყვეტილების, ხოლო რეგიონული პროექტების შემთხვევაში - მასში ჩართული საკრებულოების გადაწყვეტილების შემდეგ.



სრგსკ - საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია; სფს - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
 სრგის - საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

შემდგომ საპროექტო წინადადებები წარედგინება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს. სამინისტროში შეისწავლიან დადგენილ კრიტერიუმებთან შესაბამისობას. წინადადებები, დადებითი დასკვნის შემთხვევაში, გადაეგზავნება საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიას, რომელიც, თავის მხრივ, ამზადებს დასკვნას, რომელსაც გადაუგზავნის საქართველოს მთავრობას. საპროექტო განაცხადის მოწონების შემთხვევაში იგი უბრუნდება პროექტის ინიციატორებს საპროექტო გეგმარების განსახორციელებლად, რაშიც დამატებით ერთვება საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და პროცესი წარიმართება საპროექტო წინადადების დამტკიცებისათვის შემუშავებული პროცესის მაგვარად. საპროექტო გეგმარების შემუშავების შემდეგ, დოკუმენტაცია კვლავ გაივლის პროცესში ჩართული ყველა აქტორის მიერ დამტკიცება-შეფასების პროცედურებს და საბოლოო გადაწყვეტილებას გამოიტანს საქართველოს მთავრობა, რომელიც პროექტებს განკარგულებით ამტკიცებს.

საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია უფლებამოსილია არ განიხილოს წარდგენილი საპროექტო დოკუმენტაცია იმ შემთხვევაში, თუ საპროექტო დოკუმენტაციით განსაზღვრული პროექტის სახარჯთაღრიცხვო ღირებულება 10%-ით ან მეტით აღემატება საპროექტო წინადადებით განსაზღვრულ პროექტის სავარაუდო ღირებულებას.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტების ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტების ინიცირებასა და შესრულებაზე პასუხისმგებლები არიან მუნიციპალიტეტი, ხოლო რეგიონული პროექტების შემთხვევაში სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების მიმდინარეობასა და შესრულებაზე მონიტორინგს ახორციელებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. აგრეთვე სამინისტროში თავს იყრის ინფორმაცია პროექტის განხორციელების შედეგების შესახებ, რომელსაც იგი აანალიზებს და მიანოდებს საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიას. როგორც წარმოდგენილი პროცედურებიდან ჩანს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში ფონდის პროექტების ფარგლებში განსახორციელებელი სამუშაოების არც ერთ ეტაპზე პირდაპირ არ არის განსაზღვრული მოქალაქეთა თანამონაწილეობა.

ამავე დროს პროექტების ფონდიდან თანხების მოთხოვნისა და განკარგვის დოკუმენტის მე-3 მუხლში მოყვანილია ის აუცილებელი კრიტერიუმები, რომლებიც უნდა იქნეს გათვალისწინებული საპროექტო წინადადებებისა და საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისა და შერჩევისას. პუნქტი ბ) ადგენს, რომ ერთ-ერთი კრიტერიუმი არის ადგილობრივ მოქალაქეთა მასშტაბური თანამონაწილეობა საპროექტო წინადადების შერჩევისა და პროექტის განხორციელების პროცესში. ხოლო დოკუმენტის დანართ 1-ის მე-4.3 მუხლი ეძღვნება მოსახლეობასთან კონსულტაციის საკითხს და მოითხოვს, რომ აღინეროს თვითმმართველი ერთეულის/ერთეულების მიერ მოსახლეობასთან ჩატარებული საკონსულტაციო შეხვედრები და დასტურად წარმოდგენილი უნდა იქნეს ადგილობრივ ამ შეხვედრების დამადასტურებელი დოკუმენტები: კრების ოქმები, ფოტო/ვიდეო მასალა და სხვა; არსებობის შემთხვევაში, აგრეთვე ინფორმაცია მაჟორიტარ დეპუტატთან გამართულ კონსულტაციაზე.

ამავე დოკუმენტის მე-3 მუხლის „ა“ პუნქტში პროექტების დაფინანსების ერთ-ერთ აუცილებელ კრიტერიუმად განსაზღვრულია საპროექტო წინადადებისა და საპროექტო დოკუმენტაციის შესაბამისობა კონკრეტული რეგიონის განვითარების სტრატეგიასთან და მოცემული თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პროგრამასთან. ამ კვლევის ფარგლებში რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმების შემუშავების პროცედურის აღწერისას (თავი 4.6) აღინიშნა, რომ ამ სტრატეგიებისა და პროცედურების შემუშავებაში მოსახლეობამ აქტიური

სქემა 3 -საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები ფარგლებში განსახორციელებელი პროცედურები

მონაწილეობა უნდა მიიღოს, რაც შეიძლება მივიჩნიოთ პროექტების გეგმარების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელმისაწვდომ ფორმად.

მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხთან მიმართებაში გარკვეული სახის წინააღმდეგობა გვხვდება: ერთი მხრივ, ფონდიდან სახსრების გამოთხოვის პროცესში მათი თანამონაწილეობა არ არის შესაბამისად ასახული, ხოლო მეორე მხრივ, მოთხოვნილია მოქალაქეებთან კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტაციის წარმოდგენა.

6.2.1. არსებული პრაქტიკა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საიტზე³⁶ ხელმისაწვდომია სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში და სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციის (აბაშის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხორონყუს, ნალენჯის, ხობის და ქალაქ ფოთში) 2011-2012 წლების შესაბამისობის და 2013 წლის ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში მასალა, რომელშიც პირდაპირ მოყვანილია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული რამდენიმე პროექტის შეფასება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საიტზე წარმოდგენილი აუდიტორული დასკვნები აჩვენებს, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მუნიციპალიტეტებში პროგრამის განხორციელებისას აღრიცხული პრობლემები ფინანსების განკარგვასთანაა დაკავშირებული, რადგან აუდიტორებს არ შეუფასებიათ პროექტების შემუშავებისა და ფინანსების გამოყოფის პროცესი.

ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრმა (EPRC) 2013-2014 წლებში განახორციელა პროექტი „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამების მონიტორინგი და ეფექტიანობის ანალიზი“³⁷. ამ კვლევის ფარგლებში საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტებთან მიმართებაში გამოვლენილი იქნა შემდეგი ფაქტები:

- მონაცემი ცხადყოფს, რომ ქვეყანაში სოფლის მოსახლეობის ინფრასტრუქტურული სერვისების თვალსაზრისით რჩება მთელი რიგი საკითხები, რომლებიც კვლავ ძალზე პრობლემურია: წყალმომარაგება, გზების მშენებლობა და ა.შ.;
- რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მონიტორინგის დროს ასევე გამოვლინდა დაგეგმვის ეტაპზე არსებული პრობლემები. რეგიონებსა და უწყებებს შორის კოორდინაციის პრობლემები;
- მიწის საკუთრების რეგისტრაციასთან დაკავშირებით საქართველოში არსებულმა პრობლემებმა ერთეულ შემთხვევაში შეაჩერეს პროექტის განხორციელება;

³⁶ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საიტი, <http://sao.ge/audit/audit-reports>

³⁷ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამების მონიტორინგი და ეფექტიანობის ანალიზის პროექტი, ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC), <http://eprc.ge/index.php?a=main&pid=848&lang=geo>

- განხორციელებული პროექტების ნათელი და ადვილად გამომავდი კრიტერიუმების არარსებობა აძნელებს პროექტების რეალური და კონკრეტული ბენეფიციარების მოთხოვნებზე მორგებული შედეგების მიღწევას. ხშირად შეფასების პროცესს უფრო ფორმალური ხასიათი აქვს. მაგალითად, არ ხდება პროექტებში დასაქმებულების დათვლა.

- ხელისუფლებას მხრიდან არ ხდება მაკროეკონომიკურ დონეზე რეგიონული ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის პროცესის ხარისხის გაზრდის ხელშეწყობა და განსახორციელებელი პროექტებისათვის რეალური ეკონომიკური ეფექტის უკეთ დათვლა.

ექსპერტების შეფასებით, ფონდის პროექტების განხორციელების პროცესში თავს იჩენს შემდეგი გარემოებები:

1. იგულისხმება, რომ პროექტების შემუშავების პროცესში სამოქალაქო სექტორიც უნდა ყოფილიყო ჩართული, თუმცა, პრაქტიკამ აჩვენა, რომ მათი მხრიდან აქტივობა ძალზედ დაბალია და სულ რამდენიმე ადგილას მოხერხდა მათი პროექტებზე მუშაობაში ჩართვა, ანუ ვერ იქნა უზრუნველყოფილი მოქალაქეთა თანამონაწილეობა ამ პროცესში. ეს გარემოება შეიძლება განპირობებული ყოფილიყო პროცესში ჩართვის შესაძლებლობის შესახებ დაბალი ინფორმირებულობით, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან დაბალი ინტერესით;
2. დამკვიდრებული პრაქტიკით საკრებულოების თვითმმართველი ერთეულების მიერ წარსადგენი პროექტების ნუსხას გარკვეული სახის რევიზიას უწევს სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორი, მასთან არსებული საკონსულტაციო საბჭოების საშუალებით. ამ გარემოებას გუბერნატორის აპარატი ხსნის პროექტების შორის კოორდინაციის და პრიორიტეტულობის სწორი შემუშავების სურვილით, თუმცა ამგვარი პრაქტიკით ილახება თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობის ხარისხი;
3. ექსპერტებს არ გააჩნიათ რაიმე სახის დადასტურებული ფაქტი, რომ საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფარგლებში რელურად ხდება მოსახლეობასთან კონსულტაციები.
4. გაუგებარია თუ რა სახით, რა პროცედურების დაცვით ხდება მოსახლეობასთან კონსულტაცია, რადგან პროექტების ფონდიდან თანხების მოთხოვნისა და განკარგვის დოკუმენტში ამაზე საუბარი საერთოდ არ არის.

6.2.2. პროგრამის გამოწვევები

როგორც კვლევამ და საექსპერტო ინტერვიუებმა დაგვანახეს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდს გააჩნია შემდეგი გამოწვევები:

1. მარეგულირებელი/მეთოდური დოკუმენტაციის სიმწირე

პროგრამის ფარგლებში, მასში ჩართული სუბიექტებისათვის არ არის შემუშავებული მეთოდური/მარეგულირებელი დოკუმენტების პაკეტი, რომელშიც გაწერილი იქნება პროგრამის მიზნები, მოსალოდნელი შედეგები, ბიზნეს პროცესები და მისი თანმდევი რისკები, სტანდარტული

დოკუმენტების, სოფლის/თემის საერთო კრების ჩატარებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები და მეთოდოლოგია.

2. საბოლოო გადაწყვეტილებაზე მოქალაქეთა მწირი გავლენა

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტების შინაარსზე და განხორციელების პრიორიტეტულობაზე მოსახლეობას პირდაპირი გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა არ აქვს. მაღალი დაინტერესების შემთხვევაში მოსახლეობამ შესაბამისი პროცედურებით (პეტიციის წარდგენით, მუნიციპალიტეტის სტრატეგიული გეგმის გადახედვისა და პრიორიტეტების გადახედვის მიზნით საკრებულოს საჯარო სხდომების მოთხოვნა) ჯერ უნდა შეიტანოს ცვლილება მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიულ გეგმაში და ადვოკატირების პროცესის წარმართვით უზრუნველყოს ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მისთვის მნიშვნელოვან პროექტებზე წარმართვა.

რადგან სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორთან არსებული საკონსულტაციო საბჭოების მუშაობაში არ არის ფორმალურად გაწერილი სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელთა თანამონაწილეობის უზრუნველყოფის წესები და პროცედურები, ეს პროცესი მთლიანად გუბერნატორის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ არსებულ საკონსულტაციო ჯგუფში აქტიური ჩართვისათვის წარმომართოს ადვოკატირება.

3. პროექტების მიმდინარეობისა და საბოლოო შედეგების შეფასებაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უგულვებელყოფა

პროგრამის მარეგულირებელ მთავრობის დადგენილებაში არ იქნა ასახული პროექტების განხორციელებისა და შედეგების საბოლოო შეფასებაში მოქალაქეების ჩართვის აუცილებლობის საკითხი. რითაც უგულვებელყოფილია პროექტის მიმდინარეობისა და გამოყოფილი სახსრების ხარჯვის ეფექტურობის მონიტორინგის მართი და ეფექტური მექანიზმი, რადგან მოქალაქეს დაინტერესება პროექტის წარმატებულად დასრულებაში მაღალია.

4. მართვის არაეფექტურობა

პროგრამის გახორციელებაზე, როგორც ფინანსურ, ასევე ორგანიზაციულ საკითხებში პასუხისმგებელი თვითმმართველი ერთეულების მუნიციპალიტეტებია, ხოლო კოორდინაციასა და მონიტორინგს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო ახორციელებს. შესაბამისად, პროგრამის მართვაში არის მართვის სისუსტეები, რომელიც თავს იჩენს გეგმარებისა და განხორციელების ფაზებში ზედმეტად რთული და არაეფექტური პროცესების სახით. ხშირად შეუძლებელია ერთი ფისკალური წელიწადის ფარგლებში დასრულდეს როგორც გეგმარების, ასევე სამუშაოების წარმოების ციკლიც. მაგალითად: განსახორციელებელი პროგრამების მთავრობასთან შეთანხმებაზე იხარჯება დიდი დრო და დამტკიცებულ ბიუჯეტში რაიმე ცვლილების შემთხვევაში საჭიროა ამ პროცედურის კვლავ განმეორება, რაც საბოლოოდ, შეიძლება, ერთ წელზე მეტ ხანს გაგრძელდეს.

5. პროგრამის შედეგების შეფასების მწირი სიტემა

პროგრამის მარეგულირებელ მთავრობის დადგენილებაში არ არის გამოყოფილი მისი ეფექტურობის შეფასების სისტემა. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დავალა მხოლოდ პროგრამის მიმდინარეობის მონიტორინგი. აღნიშნული გარემოება აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული

პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას. პროექტის შემდგომი შეფასების არარსებობა ართულებს, გამოვლენილი იქნეს პროექტის განხორციელების პროცესში ყველაზე ხშირად დაშვებული შეცდომები და მათი გამომწვევი მიზეზები. შეფასების სისტემის არარსებობა კი მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელებს საშუალებას არ აძლევს, რათა ეფექტურად განსაზღვრონ შეფასებისას იდენტიფიცირებული პრობლემების გამოსწორების/გადაჭრის გზები და მომავალში გაითვალისწინონ მიღებული გამოცდილება განსახორციელებელი პროექტების შერჩევისა და დაგეგმვის პროცესში.

6. პროექტების განხორციელებაში ადგილობრივი ბიზნესის ნაკლები ჩართულობა

მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაში ადგილობრივი ბიზნესის ჩართულობა ნაკლებად არის წახალისებული. დღეს არსებული პრაქტიკით, რეგიონებში ხშირად ძირითად ბიზნეს-აქტორებად თბილისში რეგისტრირებული კომპანიები არიან. ამიტომაც, რეგიონული ინფრასტრუქტურული პროექტები ვერ ახდენს პირდაპირ ზეგავლენას ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა ბიზნესის განვითარება და დასაქმება რეგიონებში;

აღნიშნული დოკუმენტი შეესაბამება საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის პირველ დონეს - კონსულტაცია (იხილეთ ცხრილი 1), ხოლო ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების პირველ ტიპს - კონსულტირება ანუ შემზღვეული ორმხრივი კავშირი.

6.3. სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროგრამები

საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი 1997 წელს დაფუძნდა. თავდაპირველად, საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი შეიქმნა როგორც საქართველოს სახელმწიფო და მუნიციპალური ერთეულების ბიუჯეტებიდან, მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამებიდან და დონორების მიერ გამოყოფილი თანხებიდან მუნიციპალური საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებისა და სახსრების მართვის, აგრეთვე საქართველოს მუნიციპალური სექტორის რეაბილიტაციისა და შემდგომი განვითარებისათვის სამართლებრივი, ეკონომიკური და სოციალური საფუძვლების მომზადებისათვის მიზნით³⁸. ფონდის შექმნისას დამტკიცებული დებულება ცხადყოფს, რომ იგი არ იყო ვალდებული რაიმე სახით ხელი შეეწყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობისთვის. იგი მთლიანად ორიენტირებული იყო ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაზე და გამონაკლის შემთხვევაში, დონორ ორგანიზაციასთან გაფორმებული ხელშეკრულების მოთხოვნების შესაბამისად, ახდენდა მოსახლეობასთან საინფორმაციო/საკონსულტაციო ტიპის შეხვედრებს.

ამავე პერიოდში დაარსდა საქართველოს სოციალური ინვესტიციების ფონდი. ამ ფონდის მიზანს წარმოადგენდა მცირემასშტაბიანი სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების აღდგენა-რეაბილიტაციის გზით ხელი შეეწყოს ადგილობრივი მოსახლეობის ინიციატივის ზრდისთვის, რათა

³⁸ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №294 – „საქართველოს მუნიციპალური სექტორის განვითარებისათვის გათვალისწინებული ფინანსური სახსრების მართვის შესახებ“, 1997 წლის 7 ივნისი

მოსახლეობას თავად გადაეწყვიტა მათ წინაშე მდგომი სოციალური პრობლემები და უზრუნველყო რეაბილიტაციული ობიექტის ექსპლუატაცია და მოვლა-პატრონობა; აგრეთვე, ადგილობრივი სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლება³⁹. ფონდის დებულებით განისაზღვრა, რომ იგი მიკრო პროექტების განხორციელების უზრუნველსაყოფად გასცემდა ფინანსურ სახსრებს, რათა სოციალური ინფრასტრუქტურის შექმნა/აღდგენის, ობიექტების შემდგომი მოვლა-პატრონობისათვის და ექსპლუატაციის უზრუნველყოფის გზით ხელი შეეწყოს ადგილობრივი მოსახლეობის/თემის ინიციატივების ზრდისათვის და მესაკუთრის გრძნობის ჩამოყალიბებისათვის. მისი მუშაობის სტილსა და სფეროსაც გარკვეულწილად განსაზღვრავდა საერთაშორისო დონორ ორგანიზაციებთან ხელმძღვანელი შეთანხმებები. ფონდის მუშაობა საკამოდ ეფექტურად იყო და ჩაუყარა საფუძველი რეგიონებში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის პროცესის გაჩენას. მოქალაქეთა აქტიური ჩაბმა ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტაში მატერიალური დაინტერესების გზით ხდებოდა, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფდა რეგიონის/მუნიციპალიტეტის/სოფლის/ თემის მდგრად განვითარებას.

ისევე, როგორც საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი, საქართველოს სოციალური ინვესტიციების ფონდიც აფინანსებდა ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, თუმცა, პირველისგან განსხვავებით პროექტები გამოირჩეოდა მცირე მოცულობებით და ორიენტირებული იყო მიკრო პროექტების განხორციელებაზე. ამიტომაც, 2005 წელს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბურაბ ნოღაიდელის ინიციატივით, საქართველოში სოციალური ინვესტიციების პროექტებისა და საქართველოს მუნიციპალური სექტორის რეაბილიტაციის პროგრამების განხორციელების ერთიანი კოორდინაციისა და ხელმძღვანელობის მიზნით და ფინანსური ნაკადების ოპტიმიზაციისათვის მოხდა ამ ორი ფონდის შერწყმა, რის შედეგაც დარჩა მხოლოდ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი⁴⁰, რომლის დებულებაში სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხები პრაქტიკულად გაქრა.

ამჟამად საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიზანია, თავის საქმიანობით ხელი შეუწყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციონალურ და ფინანსურ შესაძლებლობათა გაძლიერებას, ინფრასტრუქტურულ და მომსახურების მაფორმირებელ პროექტებში ინვესტირებას, ადგილობრივი მოსახლეობის ძირითადი ეკონომიკური და სოციალური მომსახურების მდგრად საფუძველზე გაუმჯობესებას, აგრეთვე საქართველოში კონფლიქტის შედეგად მოსახლეობისა და ინფრასტრუქტურისათვის მიყენებული ზარალის აღმოფხვრას⁴¹.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების გეგმის შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხი, გარკვეულწილად, ასახულია ფონდის დებულების მე-2 მუხლში:

„2. ფონდის ვალდებულებებია:

- ე) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და მოსახლეობის ინიციატივით შემუშავებული მიკრო პროექტების განხორციელება“⁴²

³⁹ საქართველოს პრემიერის ბრძანებულება №283 – „საქართველოს სოციალური ინვესტიციების ფონდის დებულების შესახებ“, 1998 წლის 30 აპრილი.

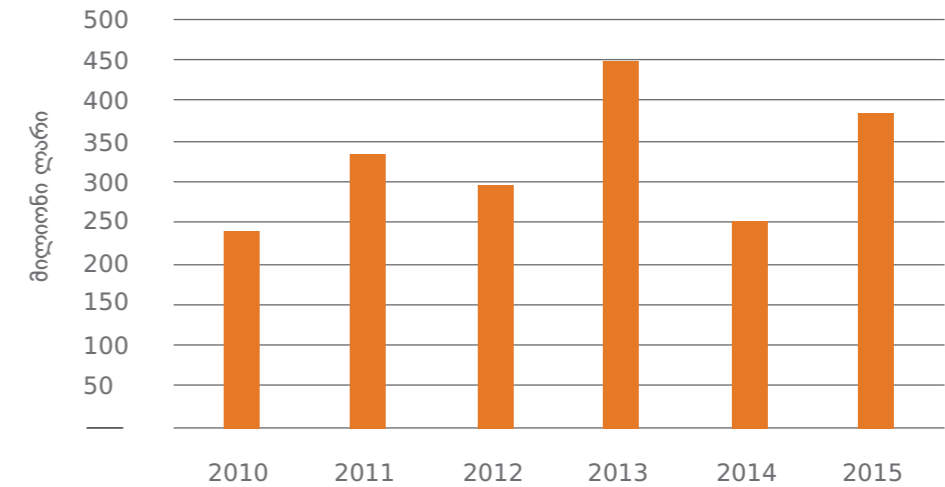
⁴⁰ საქართველოს პრემიერის ბრძანებულება №1027 - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს სოციალური ინვესტიციების ფონდის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთან – მუნიციპალური განვითარების ფონდთან მიერთების შესახებ, 2005 წლის 6 დეკემბერი

⁴¹ სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის ვებ გვერდი, <http://www.mdf.org.ge/?site-lang=ka&site-path=fund/about/>

⁴² საქართველოს პრემიერის ბრძანებულება №294 – „საქართველოს მუნიციპალური სექტორის განვითარებისათვის გათვალისწინებული ფინანსური სახსრების მართვის შესახებ“, 1997 წლის 7 ივნისი

გარდა ამისა, ამავე მუხლში აგრეთვე აღნიშნულია, რომ ფონდი ვალდებულია თავის საქმიანობით ხელი შეუწყოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრირების უნარის განვითარებას, თვითმმართველი ერთეულის ქონებისა და ფინანსური სახსრების მართვასთან დაკავშირებული შესაძლებლობების განვითარებასა და ადგილობრივი ორგანოების ანგარიშგების გაუმჯობესებას.“⁴³

მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტებისთვის ბიუჯეტის შევსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტით და აგრეთვე დონორების მიერ კონკრეტული პროექტებზე გამოყოფილი გრანტებითა და სესხებით და ერთ წელიწადში შეადგენს 240-450 მლნ ლარს.



გრაფიკი 5 - საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები

ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტებისათვის სახსრები გამოიყოფა თავად მუნიციპალიტეტების მიერ და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდანაც, გარდა ამისა, ფონდს შეუძლია კონკრეტული პროექტების დასაფინანსებლად კრედიტების გაცემაც.

ფონდის დონორები არიან: მსოფლიო ბანკი (WB), ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი (ADB), გერმანიის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (KfW), ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში (EU), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID), იაპონიის ბანკი საერთაშორისო თანამშრომლობისთვის (JBIC), მიჰანის საოჯახო ფონდი (MFF), ევროპის საინვესტიციო ბანკი (EIB), შვედეთის საერთაშორისო განვითარების კოოპერაციის სააგენტო (SIDA), ჰოლანდიის მთავრობა, „ფონდი - ათასწლეულის გამონწვევა საქართველო“ (MCGF), გაერთიანებული ერების განვითარების პროგრამა (UNDP), გერმანიის საერთაშორისო დახმარების საზოგადოება (GIZ) და სხვა.

როგორც წესი, საერთაშორისო დონორებთან ხელმძღვანელი ხელშეკრულებები მოითხოვს სხვადასხვა საკითხებში და ფორმით მოქალაქეთა თანამონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მაგალითად: მსოფლიო ბანკის მიერ დაფინანსებული რეგიონული და მუნიციპალური

⁴³ საქართველოს პრემიერის ბრძანებულება №294 – „საქართველოს მუნიციპალური სექტორის განვითარებისათვის გათვალისწინებული ფინანსური სახსრების მართვის შესახებ“, 1997 წლის 7 ივნისი

ინფრასტრუქტურის განვითარების მეორე პროექტის (RMIDP II, პროექტის #P147521) ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების მართვის ჩარჩო დოკუმენტში აღწერილია პროექტის შესაბამისი რეგულაციები და სტანდარტები. ჩარჩო დოკუმენტის თანახმად, მსოფლიო ბანკი ისეთ პროგრამებს ემხრობა, რომლებიც ასახავს პროექტის განხორციელების ქვეყნებში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის შედეგებს პროგრამის ყველა ფაზის განმავლობაში, ასევე ხელისუფლების, კერძო ბიზნესისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესების ინტეგრირებას. ამ სულისკვეთებით, მუნიციპალური განვითარების ფონდი უზრუნველყოფს, რომ ქვეპროექტების მიერ ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (შემდეგში - ბსგშ) ანგარიშების მომზადება მოიცავდეს კონსულტაციებს პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მყოფ მხარეებთან და შესაბამისი დოკუმენტების გასაჯაროებას.

ამ დოკუმენტის მე-1.5 მუხლში (საჯარო კონსულტაცია) მსოფლიო ბანკის პრინციპების შესაბამისად, მუნიციპალური განვითარების ფონდი უზრუნველყოფს საჯარო კონსულტაციას ბსგშ-ის პროცესში. „B“ კატეგორიის ქვეპროექტებისთვის უნდა ჩატარდეს სულ მცირე ერთი საჯარო კონსულტაცია. დაინტერესებულ მხარეებთან შეხვედრის შესახებ ინფორმაცია გამოცხადდება წინასწარ და განსახილველი დოკუმენტების სამუშაო ვერსიები განთავსდება დაინტერესებული საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომად. მუნიციპალური განვითარების ფონდი უკუკავშირს მიიღებს საჯარო კონსულტაციებიდან და სათანადო კომენტარებს შეიტანს ბსგშ და გარემოსდაცვითი მართვის გეგმებში. საბოლოო დამტკიცების მისაღებად ყველა ანგარიშს და გარემოსდაცვითი მართვის გეგმას უნდა ჰქონდეს თანდართული ბსგშ.

6.3.1. არსებული პრაქტიკა

ექსპერტები შეფასებით, საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განხორციელებული პროექტების ფარგლებში თავს იჩენს შემდეგი გარემოებები:

1. საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განხორციელებული პროექტების შერჩევის კრიტერიუმებისა და მათთან დაკავშირებული პროცედურების შესახებ ინფორმაცია უცნობია.
2. ფონდის საიტზე განთავსებული დოკუმენტაციაში (სიახლეთა ბლოკში) მრავლად არის საკონსულტაციო შეხვედრების ამსახველი ვიზუალური მასალა. თუმცა, იმ ბლოკში სადაც არის განთავსებული მიმდინარე და დასრულებული პროექტები, არ არის გამოქვეყნებული საპროექტო დოკუმენტაცია და მოყვანილია პროექტების მოკლე აღწერა. ამიტომაც პროექტის დოკუმენტაციაზე დაყრდნობით ძნელია იმის გარკვევა, ჩატარდა თუ არა რეალურად მოსახლეობასთან კონსულტაციები, იყო თუ არა ეს პროცესი ღია, შეძლო თუ არა ყველა დაინტერესებულმა მხარემ შეხვედრებზე დაესწრო, თუ ამ კონსულტაციებს მხოლოდ ფორმალური სახე ჰქონდა.
3. ექსპერტებს არ გააჩნიათ რაიმე სახის ინფორმაცია საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროექტების ფარგლებში მოსახლეობასთან ჩატარებული კონსულტაციების შესახებ;
4. უცნობია, ხდება თუ არა და რა პროცედურების დაცვით მოსახლეობასთან კონსულტაცია იმ პროექტების ფარგლებში, რომელიც არ არის დაფინანსებული საერთაშორისო დონორების მიერ (მაგალითად: შენობების რესტავრაცია და ტურისტული ზონის მოწყობა სოფელ

დართლოში, გარემოზე ზემოქმედების მიმოხილვა (ER)⁴⁴ რადგან ფონდის საიტზე ვერ იქნა მოძიებული შესაბამისი დოკუმენტაცია.

6.3.2. პროგრამის გამოწვევები

როგორც ვლევამ და საექსპერტო ინტერვიუებმა დაგვანახეს, საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდს გააჩნია შემდეგი გამოწვევები:

1. მარეგულირებელი/მეთოდური დოკუმენტაციის სიმწირე

პროგრამის ფარგლებში მასში ჩართული სუბიექტებისათვის არ არის შემუშავებული მეთოდური/მარეგულირებელი დოკუმენტების პაკეტი, სადაც განვლილი იქნება პროგრამის მიზნები, მოსალოდნელი შედეგები, ბიზნეს პროცესები და მისი თანმდევი რისკები, სტანდარტული დოკუმენტების, სოფლის/თემის საერთო კრების ჩატარებისა და გადანყვეტილების მიღების პროცედურები და მეთოდოლოგია.

2. საბოლოო გადანყვეტილებაზე მოქალაქეთა მწირი გავლენა

ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტების შინაარსზე და განხორციელების პრიორიტეტულობაზე მოსახლეობას პირდაპირი გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა არ გააჩნია. მაღალი დაინტერესების შემთხვევაში მოსახლეობამ შესაბამისი პროცედურებით ჯერ უნდა შეიტანოს ცვლილება მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიულ გეგმაში და ამით უზრუნველყოს ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მისთვის მნიშვნელოვან პროექტებზე წარმართვა.

3. პროექტების მიმდინარეობისა და საბოლოო შედეგების შეფასებაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უგულვებლყოფა

არც თავად ფონდის, არც დონორების მიერ დაფინანსებული პროგრამის დოკუმენტაციაში არ იქნა ასახული პროექტების განხორციელებისა და შედეგების საბოლოო შეფასებაში მოქალაქეების ჩართვის აუცილებლობის საკითხი. რითაც უგულვებლყოფილი იქნა პროექტის მიმდინარეობისა და გამოყოფილი სახსრების ხარჯვის ეფექტურობის მონიტორინგის მართივი და ეფექტური მექანიზმი, რადგან მოქალაქის დაინტერესება პროექტის წარმატებულად დასრულებაში მაღალია.

გადანყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა პირდაპირი თანამონაწილეობა არ არის უზრუნველყოფილი, ან ხდება ფრაგმენტულად და ისიც განპირობებულია დონორი ორგანიზაციის მოთხოვნით, ამიტომ აღნიშნული დოკუმენტი შესაბამისად საზოგადოებრივი მონაწილეობის სტანდარტის პირველ დონეს - ინფორმირებულობა (იხილეთ ცხრილი 1), ხოლო ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებულ საზოგადოებისა და ხელისუფლების ურთიერთობების მეორე ტიპს - ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი.

⁴⁴ შენობების რესტავრაცია და ტურისტული ზონის მოწყობა სოფელ დართლოში, გარემოზე ზემოქმედების მიმოხილვა (ER), http://www.mdf.org.ge/storage/assets/file/documents_2014/tenderebi/nina/DOKUMENTEBI%20DA%20GANXADEBEBI/14_04_2015/ER_CH%20site%20Village%20Dartlo%20-%20GEO.pdf

7

დასკვნები

7. დასკვნები

კვლევის ფარგლებში მოხდა მოქმედი კანონმდებლობის, სამთავრობო სტრატეგიებისა და პროგრამების (დანართი 9.4, ცხრილი 2), აგრეთვე რეგიონალურ დონეზე განსახორციელებელი სამი სახელმწიფო პროგრამისა და პროექტების, მათი ზომის, გადანაცვტილების მიღების დროის, დაფინანსების წყაროს, მოქალაქეთა თანამონაწილეობისა და მისი შეფასების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის ტიპების მიხედვით კლასიფიკაცია (დანართი 9.5, ცხრილი 3).

მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დონის მიხედვით მე-2 ცხრილში მოყვანილი მონაცემები გვაჩვენებს, რომ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა უფრო მაღალ მოთხოვნებს აწესებს, ვიდრე სამთავრობო სტრატეგიები და პროექტები, სადაც უმეტესწილად მხოლოდ მოქალაქეთა ინფორმირებულობისაკენ მიმართულ საქმიანობას აქვს ადგილი. ამავე დროს, ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ ძნელია იმის გარკვევა, თუ რაოდენ ეფექტურად და გააზრებულად ხდება მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ამ ფორმის გამოყენება პრაქტიკაში.

მე-3 ცხრილში მოყვანილი მონაცემები გვაჩვენებს, რომ რაც უფრო დიდია პროექტის ზომა, მით უფრო დაბალია მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხარისხი. დიდი ზომის ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას, თუ იგი დაფინანსებული არ არის უცხოური დონორების მიერ, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა უმეტესწილად უზრუნველყოფილია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის სტრატეგიული გეგმის შემუშავების დროს. და პირიქით, იმ პროექტებში, სადაც გადანაცვტილების მიღებაში მოქალაქეები პირდაპირ არიან ჩართულნი, გადანაცვტილების მიღება ხდება სწრაფად. ასე მაგალითად, სოფლის ხელშეწყობის პროგრამის ფარგლებში გადანაცვტილების მიღებიდან სამუშაოების დაწყებამდე მთელ პროცესს სჭირდება მაქსიმუმ 6 თვე, მაშინ როცა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდების შემთხვევაში პროცესს შეიძლება დასჭირდეს წელიწადზე მეტი.

რომ მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ყველაზე დიდ პრობლემას წარმოადგენს გადანაცვტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა პასიურობა. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმის ფარგლებში თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებების რეალიზაციის მიზნით, დამატებითი ინსტრუმენტები შემოიღეს (პეტიცია, საკონსულტაციო შეხვედრები, გამოკითხვები და ა.შ.), დღესდღეობით პრაქტიკაში მოქალაქეთა მიერ ამ უფლებების გამოყენება ძალზე იშვიათია, რაც განპირობებულია როგორც მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ინსტრუმენტების ხელმისაწვდომობის და ასევე თავად თვითმმართველობაში საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცესების შესახებ მოსახლეობის დაბალი ინფორმირებულობით. აგრეთვე, დიდ პრობლემას წარმოადგენს მოსახლეობაში ჩამოყალიბებული მენტალური და ქცევითი სტერეოტიპები, რომელიც გამოიხატება მათ სრულ პასიურობაში და ხელმძღვანელების მიერ ნებისმიერი გადანაცვტილების მიმდებლობაში. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ თანამონაწილეობის არსებული დაბალ ფონზე მოსახლეობის მზაობა და სურვილი მეტ-ნაკლები აქტიურობით გადანაცვტილების მიღების პროცესში ჩართვისთვის მაინც მაღალია და ბოლო წლებში იზრდება, თუმცა, საკმაოდ დაბალი ზრდის ტენდენცია აქვს, რასაც აჩვენებს რიგი კვლევის შედეგები.

განხორციელებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მხარდაჭერაზე მიმართული საქართველოს სახელმწიფო პროგრამებში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხში გამოიხატა შემდეგი ტენდენციები:

- 1. საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხში

შესაბამება საქართველოს მიერ რატიფიცირებულ საერთაშორისო შეთანხმებებისა და კონვენციების ძირითად მოთხოვნებს. დეკლარირებული პრინციპები აღიარებს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის მნიშვნელობას, ხელს უწყობს მათ მიერ ამ ძირითადი უფლების გამოყენების შესაძლებლობას, ნერგავს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის სხვადასხვა სახეებსა და პროცედურებს, გადანყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართვის უზრუნველყოფად და ინფორმირებულობის გაზრდისათვის განსაზღვრავს სახელმწიფო დანებსეულებების უფლება-მოვალეობებს;

2. მიუხედავად იმისა, რომ დეკლარირების დონეზე ხაზს უსვამს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის მნიშვნელობას, სამთავრობო პროგრამები და სტრატეგიები უფრო მეტად ორიენტირებულია ადმინისტრაციული მოწყობისა და მართვლობის ეფექტიანობის გაუმჯობესებაზე, მართვაში თანამედროვე პრინციპებისა და ტექნოლოგიების შემოტანაზე, სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტაზე. ამ დოკუმენტებში რიგ შემთხვევაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობა განიხილება, როგორც სხვადასხვა სახის საჯარო ინფორმაციასთან წვდომის გამართვისა და ახალი ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის პროცესი (მაგალითად: ღია მმართველობა საქართველოს პარტნიორობის სამოქმედო გეგმით დაგეგმილი სამუშაოები);
3. საქართველოს ბიუჯეტიდან და დონორი ორგანიზაციების მიერ გამოყოფილი ფინანსური დახმარებებიდან რეგიონებში დაფინანსებული სხვადასხვა ზომის ინფრასტრუქტურული და სოციალური ტიპის პროგრამების განსახორციელებლად განკუთვნილ სამთავრობო პროექტებში და პროგრამებში დეკლარირების დონეზე აღიარებულია მოქალაქეთა თანამონაწილეობის მნიშვნელობა და აუცილებლობა, ხოლო სამუშაოთა გეგმარების პროცესებში კი - გადანყვეტილების მიღებაში მოსახლეობასთან კონსულტაციების მოთხოვნა საკმაოდ მკაცრად არის მოთხოვნილი. თუმცა, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა საერთოდ იგნორირებულია პროექტების განხორციელებისა და შედეგების შეფასების პროცესში, აგრეთვე - პროცესისა და საბოლოო შედეგების შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირებულობაც.
4. მოქალაქეთა თანამონაწილეობისა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში თანამონაწილეობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით რეგიონალურ დონეზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამების/პროექტების მარეგულირებელ დოკუმენტაციაში არსებული პროცედურები და კრიტერიუმები საკმაოდ მწირია, ხოლო დოკუმენტაციის შედგენისას თავს იჩენს არასისტემური მიდგომები. მაგალითად, თუ შევადარებთ 2014 და 2015 წლების საქართველოს მთავრობის დადგენილებებს სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ, აღმოვაჩინოთ, რომ 2015 წლის დოკუმენტიდან გაქრა პროგრამის მიზნები, რაც დაუშვებელია, რადგან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული ყველა პროგრამა პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით უნდა მომზადდეს.
5. 2011 წლის 8 ივლისის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №385 ბრძანების „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“⁴⁵ შესაბამისად სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით უნდა მომზადდეს. პროგრამული ბიუჯეტის შესრულების შეფასებისას აქცენტი გადატანილი უნდა იყოს დაგეგმილ და მიღებულ შედეგს შორის არსებულ განსხვავებაზე და არა მხოლოდ მხარჯავი დანებსეულების და მისი საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის დამტკიცებული და დაზუსტებული გეგმით გათვალისწინებულ

ასიგნებებსა და საკასო შესრულებას შორის არსებულ განსხვავებებზე. შესაბამისად, ჯერ უნდა განისაზღვროს შედეგი და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც პროგრამის შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი, შემდეგ ითვლება შედეგის მისაღწევად აუცილებელი ხარჯები. ბიუჯეტის დაგეგმვისას ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოდის პროგრამის დასახული მიზნის მისაღწევად საჭირო და არსებული რესურსები. ყოველივე ეს სახელმწიფო ფინანსების ეფექტურად გამოყენების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა.

პრაქტიკა აჩვენებს, რომ გარდა საერთაშორისო დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტებისა, პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმარების პრინციპები პრაქტიკულად არ, ანდა არასრულყოფილად გამოიყენება რეგიონალურ დონეზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამების/პროექტების დაგეგმვისას და დოკუმენტაციის მომზადებისას. დოკუმენტაციაში აღწერილია მხარჯავი ორგანიზაციები, ბენეფიციარები, თანხების გეგმარებისა და გამოყოფისა პროცედურები, მაკოორდინირებელი და მონიტორინგის გამტარებელი ორგანიზაციები. თუმცა, საუბარი არაა პროგრამის/პროექტის მიზნებზე და ამოცანებზე, რისკებზე, ინდიკატორებზე და შეფასების სისტემებზე, რასაც მოითხოვს ბიუჯეტის პროგრამული დაგეგმარების პრინციპი. პროგრამული სახის დაგეგმარების დროს წინა პლანზე წამოიწვეს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხი, როგორც პროექტის წარმატებულობის ამსახველი ერთ-ერთი ინდიკატორი და ამავე დროს თანამონაწილეობის არარსებობის დროს - უკვე როგორც მნიშვნელოვანი და ანგარიშგასაწვეი რისკი. ამ რისკისა და ინდიკატორის გაუთვალისწინებლობა პროექტს შესძენს ფორმალურ და სავარაუდოდ, არაეფექტურ სახეს, რაც შემდგომში კიდევ უფრო შეუწყობს ხელს მოსახლეობაში ნიჰილისტური დამოკიდებულების გაღრმავებას.

6. რეგიონალური დონის პროგრამის გახორციელებაზე პასუხისმგებელი არიან, ერთი მხრივ, თვითმმართველი ერთეულების მუნიციპალიტეტები, ხოლო მეორე მხრივ - საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და მის დაქვემდებარებაში მყოფი საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი და ამავე დროს საბოლოო გადანყვეტილებას იღებს მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტი, ამიტომაც, ხშირად პროექტების მართვაში თავს იჩენს მართვლობითი სახის სისუსტეები. ისინი განსაკუთრებით თვალსაჩინოა გეგმარებისა და შეთანხმების ფაზებში და გამოიხატება ზედმეტად რთული და არაეფექტური პროცესების სახით. ხშირად შეუძლებელია ერთ ფისკალური წელიწადის ფარგლებში დასრულდეს, როგორც გეგმარების, ასევე სამუშაოების წარმოების ციკლიც.
7. რეგიონალურ დონეზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამების/პროექტების შესახებ ხელმისაწვდომი ანგარიშები მოიცავს მწირ ინფორმაციას დაფინანსებული პროექტების ადგილმდებარეობაზე, გამოყოფილი და ათვისებული თანხებისა და პროექტების ტიპებზე. აგრეთვე მწირ ინფორმაციას იძლევა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული აუდიტის დასკვნებიც, რადგან ისინი უფრო ორიენტირებული არიან ფისკალური და პროცედურული პარამეტრების კანონთან შესაბამისობაზე და არა თავად პროგრამების/პროექტების ეფექტურობისა და ეფექტიანობის შეფასებაზე. შესაბამისად, ძნელია იმის შეფასება, რაოდენ ეფექტურია პროგრამები/პროექტები, რა პრობლემებმა და დადებითმა ასპექტებმა იჩინეს თავი თუნდაც ერთ ფისკალურ წელში. შესაბამისად, ძნელია მათი გრძელვადიანი ეფექტის შეფასება, რადგან არ ხდება ცოდნის, მონაცემების სათანადო ფორმატში დაგროვება და მათი ანალიზი.
8. რეგიონებში გადანყვეტილების მიღების პროცესში კონსულტაციის მიზნით მოქალაქეთა თანამონაწილეობის პროცესი ძალიან არის დამოკიდებული საერთაშორისო დონორების აქტივობებზე. მაგალითად: მსოფლიო ბანკი, მის მიერ დაფინანსებული ნებისმიერი ინფრასტრუქტურული პროექტის ფარგლებში ითხოვს, რომ მხოლოდ მოსახლეობასთან

⁴⁵ პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1400751>

კონსულტირების გზით მოხდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადება.

9. მოქალაქეთა პასიურობის დაძლევის საკითხში ძალზედ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ რეგიონებში განხორციელებულ პროექტებს, რომელიც მიმართულია აქტიურ ადვოკატირებაზე, მოსახლეობის მეტ ინფორმირებულობაზე და ადგილობრივი საკითხების გადაჭრის პროცესებში მოქალაქეთა აქტიურობის წახალისებაზე.

10. ინფრასტრუქტურულ პროექტების განხორციელებაში ადგილობრივი მოსახლეობისა და ბიზნესის უშუალო თანამონაწილეობა ნაკლებად არის წახალისებული სახელმწიფოს მხრიდან. შესაბამისად რეგიონული ინფრასტრუქტურული პროექტები ვერ ახდენს პირდაპირ ზეგავლენას ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა რეგიონებში ბიზნესის განვითარება და უმუშევრობის დაძლევა;

ამჟამად მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩოს, სამთავრო პროგრამების/სტრატეგიებისა და რეგიონალური პროგრამების დოკუმენტაციის, არსებული პრაქტიკის შესახებ ხელმისაწვდომი ინფორმაციისა და ექსპერტების მიერ გამოთქმული აზრების შეჯერებით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ რეგიონებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დონე შეესაბამება შერი 3. არნშტეინის (მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე) შეფასების ინსტრუმენტის მეექვსე დონეს - „გულის მოგება“, რომელიც გულისხმობს, რომ მოქალაქეები მოვლენათა მსვლელობაზე გარკვეულ გავლენის მოახდენენ, თუმცა მათი მონაწილეობის სიმბოლური ხასიათი აშკარაა და რეკომენდაციათა კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების უფლება კვლავ ხელისუფლებას რჩება.

აღსანიშნავია, რომ ამჟამად ოფიციალური წყაროებიდან მცირედ, ხოლო დამოუკიდებელი წყაროებიდან საერთოდ ვერ ხერხდება დადასტურებული და სისტემატიზებული მონაცემების მოპოვება რეგიონალურ პროექტების განხორციელებისას, რა სახით და სიხშირით ხორციელდება მოქალაქებთან კონსულტირების პროცესი (გარდა სოფლის ხელშეწყობის პროგრამისა). ამიტომაც, საქართველოში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის შეფასებისას რიგი ექსპერტებისა მიიჩნევენ, რომ უფრო ზუსტი იქნება მივიჩნიოთ მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის უფრო დაბალი საფეხური - „თერაპია“, რომელიც გულისხმობს, რომ ხელისუფლება მხოლოდ თანამონაწილეობის იმიტაციას ახდენს და არ უწყობს ხელს რეალურ თანამონაწილეობას.

8. რეკომენდაციები

კვლევის ფარგლებში გამოვლენილი გამოწვევების და სისუსტეების დასაძლევად საჭიროა შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

1. საკანონმდებლო ინიციატივები მოქალაქეთა თანამონაწილეობის წახალისების მიზნით აუცილებელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სათემო და საზოგადოებრივი სექტორის წარმომადგენელთა ფართო თანამონაწილეობით, შემუშავებული იქნეს და საქართველოს პარლამენტს წარედგინოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობის საკანონმდებლო ინიციატივები. მათ შორის:

- ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში:
- სავალდებულო უნდა გახდეს მუნიციპალიტეტებისათვის (საკრებულოსათვის და ასევე გამგებლისათვის/მერისათვის) მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობა. აღნიშნული ინიციატივის მიღების აუცილებლობა გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ სანამ მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უზრუნველყოფა და ხელშეწყობა არ იქცევა მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი მოვალეობად, მანამ მოქალაქეებს არ ექნებათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში აქტიური მონაწილეობისათვის ეფექტური ბერკეტი;
- სოფლის/სოფლების ან მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების დონეზე ინფრასტრუქტურულ პროექტების განხორციელებისას აუცილებლად უნდა ჩაერთოს იმ სოფლის/სოფლების კრების მიერ არჩეული სამეთვალყურეო საბჭო, სადაც უშუალოდ ხდება ამ პროექტის განხორციელება. საბჭოს შექმნა კონტროლი გაუწიოს პროექტების მიმდინარეობას და საბოლოო შედეგების შეფასების პროცესებს. სამეთვალყურეო საბჭოს უნდა გააჩნდეს ქმედითი ინსტრუმენტები, რათა ეფექტურად მოახდინოს ზეგავლენა პროექტის მსვლელობის ყველა ეტაპზე;
- ცვლილებები საქართველოს კანონში მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ

საშუალო და დიდი ზომის ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას სავალდებულო უნდა გახდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადება, მიუხედავად პროექტის დაფინანსების წყაროსა (სახელმწიფო ბიუჯეტი, საკუთარი შემოსავლები და დონორების დაფინანსება) და დამკვეთის ტიპისა (ცენტრალური ხელისუფლება, მუნიციპალიტეტი, ბიზნეს სტრუქტურა, არამომგებიანი ორგანიზაცია და სხვა). ეს ცვლილება განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ გამონაკლისის სახით სახელმწიფო ორგანიზაციებს აქვთ უფლება არ მოამზადონ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში. ამავდროულად, მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, თავად ამ ანგარიშის შემუშავების პროცედურა ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს მოსახლეობის ჩართულობას.

ცვლილებები საქართველოს კანონებში: საქართველოს კანონში რეფერენდუმის შესახებ და საქართველოს საარჩევნო კოდექსში

მოსახლეობის საინიციატივო ჯგუფებს და ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა შეეძლოს

ინფრასტრუქტურული პროექტების გეგმარებისას, აგრეთვე გარემოსდაცვით, სოციალურ და ყველა იმ საკითხზე, რომელიც განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის კომპეტენციას, მუნიციპალური რეფერენდუმის ან პლემბისციტის ჩატარების ინიცირება მოახდინონ. რეფერენდუმი უნდა ჩატარდეს მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საზღვრებში და საკრებულოსთვის მისი შედეგები აუცილებელი უნდა იყოს შესასრულებლად. მუნიციპალური რეფერენდუმი მოსახლეობას საშუალებას მისცემს მოახდინოს მისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ინიცირება, ხოლო ადგილობრივ თვითმმართველობას - მოსახლეობის ფართო მხარდაჭერით უფრო მეტად დამოუკიდებელი პოლიტიკა გაატაროს მუნიციპალიტეტის დონეზე.

2. მოქალაქეთა თანამონაწილეობის წახალისება

მიზანშეწონილია, 2015-2017 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამის ფარგლებში რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთთანამშრომლობით, სათემო და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელთა ფართო თანამონაწილეობით, შეიქმნას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობის სამთავრობო პროგრამა, სადაც განვიხილოთ იქნება, თუ რა ქმედითი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას მოსახლეობის პასიურობის დასაძლევად და მონაწილეობის მექანიზმების ამოქმედებისათვის. ამ პროგრამის ფარგლებში აგრეთვე უნდა განხორციელდეს მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ინფორმირებისა და თანამონაწილეობის ხელშეწყობაზე მიმართული სამუშაოებიც. მნიშვნელოვანია, რომ სისტემატიურად ხორციელდებოდეს აღნიშნულ საკითხის შესწავლა და ანალიზი, მოხდეს გამოვლენილი საუკეთესო გამოცდილების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება, როგორც მუნიციპალიტეტების შიგნით, ასევე მთელი ქვეყნის მასშტაბით;

მნიშვნელოვანია, რომ სამთავრობო პროგრამის იმპლემენტაციის მიზნით სახელმწიფომ უზრუნველყოს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ეფექტური და აქტიური წახალისება. რისთვისაც ბიუჯეტისა და დონორი ორგანიზაციების ერთობლივი დაფინანსებით უნდა შეიქმნას საგრანტო ფონდი. ფონდი გასცემს გრანტებს არასამთავრობო და სათემო ორგანიზაციებისთვის ადგილებზე იმ პროექტების განსახორციელებლად, რომელთა მიზანიც იქნება მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობა, კანონით განსაზღვრული თანამონაწილეობის ფორმებისა მეთოდების ეფექტური გამოყენება, მოსახლეობაში ნიჰილისტური განწყობის დაძლევა და ინფორმირებულობის გაზრდა, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის სტრუქტურებში თანამონაწილეობის პრინციპების აქტიური დანერგვა.

3. შესაბამისი პროექტების/პროგრამების დოკუმენტაციის გაუმჯობესება

კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობამ შეიმუშაოს, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, აგრეთვე ადგილობრივ თვითმმართველობების დონეზე განსახორციელებელი პროექტების/პროგრამების შემუშავების, განხორციელებისა და შეფასების პროცედურების ამსახველი ჩარჩო-მეთოდოლოგია. დოკუმენტაციაში უნდა დადგინდეს შემუშავების, განხორციელებისა და შეფასების ეტაპზე გამოსაყენებელი აუცილებელი მოთხოვნები და პროცედურები, ინფორმაციის შეკრებისა და ანალიზის სისტემა, რისკებისა და შედეგების შეფასების კრიტერიუმების დადგენისა და ანალიზის პროცედურები. მოქალაქეთა თანამონაწილეობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში თანამონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ამ დოკუმენტაციის შემადგენელი ნაწილი უნდა იყოს შესაბამისი კრიტერიუმები და პროცედურები (ინფორმირება, კონსულტაცია და სამოქალაქო მონიტორინგი და სხვა);

4. არსებული პროცედურების დახვეწა

ძალზედ მნიშვნელოვანია, რომ მოხდეს რეგიონული/ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტების/პროგრამების მიზნების ოპტიმიზაცია მათი ფინანსური რესურსის ოდენობის გათვალისწინებით და სხვადასხვა პროგრამების/პროექტების საქმიანობისა და დაფინანსების სფეროთა მკაფიო გამიჯვნა. რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ უნდა შეისწავლოს ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში რეგიონულ/ადგილობრივ დონეზე განხორციელებული პროექტები, მათზე დახარჯული ფინანსების ოდენობა და მიღწეული შედეგები, მოხდეს მათი ანალიზი და კლასიფიკაცია. ამ კლასიფიკაციაზე დაყრდნობით უნდა მოხდეს შესაბამისი პროგრამების/პროექტების მარეგულირებელ დოკუმენტაციაში ცვლილებების შეტანა. ასე მაგალითად: სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში აღარ მოხდეს გზებისა და წყლით მომარაგების სისტემების რეაბილიტაცია, რადგან, როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ, მათზე დახარჯული თანხები არაეფექტურად იხარჯება, ხოლო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნები მიუთითებს, რომ არსებული პრაქტიკით ვერ მიიღწევა პროგრამის დეკლარირებული მიზნები. ამ ტიპის ინფრასტრუქტურული პროექტებს მუნიციპალიტეტი შეიძლება განახორციელოს საკუთარი შემოსავლებიდან, ან საქართველოს ბიუჯეტიდან საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ან/და მუნიციპალური განვითარების ფონდის დაფინანსებით.

რეგიონული/ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტების/პროგრამების განხორციელებისას აუცილებელია, რომ საქართველოს მთავრობამ გაამარტივოს გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები. გამორიცხული უნდა იქნას ზედმეტად ბიუროკრატიული საფეხურები,

რეგიონული/ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტების/პროგრამების განხორციელებისას ფინანსების განკარგვა უნდა ხდებოდეს მუნიციპალიტეტის დონეზე. ფინანსები მუნიციპალიტეტში უნდა მიემართოს ცენტრალური ბიუჯეტიდან მისი კვოტის ფარგლებში მიზნობრივი ტრანსფერის სახით, ხოლო კონკრეტული პროექტის დაფინანსების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღოს საკრებულომ, მას შემდეგ რაც სოფლის კრება, რომლის ტერიტორიაზეც იგეგმება აღნიშნული პროექტი, წარმოადგენს თავის პრიორიტეტებს. რეგიონალური და ინტერმუნიციპალური პროექტების დაფინანსება, საკუთარი ბიუჯეტის ფარგლებში, თავად მუნიციპალიტეტებმა უნდა განახორციელონ. ამ სახის პროექტების შემთხვევებში საკრებულო, სანამ მიიღებს გადაწყვეტილებებს ან გასცემს თანხმობას პროექტის განხორციელების თაობაზე, ვალდებულია მოახდინოს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის გამოკითხვა, რომლის შედეგებიც სავალდებულო იქნება შესასრულებლად.

5. პროექტებში ბენეფიციართა უშუალო თანამონაწილეობა

რეგიონული/ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტების/პროგრამების განხორციელებისას ადგილებზე ინიციატივების ზრდისათვის და მესაკუთრის გრძნობის ჩამოსაყალიბებლად მნიშვნელოვანია, რომ პროექტების განხორციელებისას, გარდა სახელმწიფოს შესაბამისი სტრუქტურებისა, თავად მუნიციპალიტეტმაც (თანადაფინანსების სახით) და თემმაც მატერიალური და ან არამატერიალური რესურსის სახით შეიტანონ თავის წვლილი. რითაც უზრუნველყოფილი იქნება მცირემასშტაბიანი სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების აღდგენა-რეაბილიტაციის გზით ადგილობრივი მოსახლეობის ინიციატივების შემდგომი ზრდა და გაუმჯობესდება მოქალაქეთა თანამონაწილეობა რეაბილიტირებული ობიექტების შემდგომი ექსპლუატაციისა და მოვლა-პატრონობის პროცესში.

იმდენად, რამდენადაც რიგ შემთხვევებში ადგილობრივი ბიზნესი ასევე არის პროექტის

არაპირდაპირი ბენეფიციარი, აგრეთვე მნიშვნელოვანია, რომ პროექტების ტიპის, ზომის და გეოგრაფიული სპეციფიკის გათვალისწინებით მთავრობის მიერ წახალისებული იქნეს სამუშაო პროცესებში ადგილობრივი ბიზნესის ჩართულობა შესაბამისი კრიტერიუმებისა და პროცედურების ჩამოყალიბებით.

6. ინტერაქტიული ინტერნეტ სერვისის ამუშავება

მნიშვნელოვანია, რომ იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტომ „ღია მმართველობის პარტნიორობა საქართველოს“ ფარგლებში დაგეგმილი ამოცანის - მოქალაქის პორტალის ichange.ge-ს და საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიით განსაზღვრული (მუხლი 2.12.-ს 3 პუნქტი) უნიფიცირებული რეგიონული სამთავრობო პორტალის ინტეგრაციით სამთავრობო პროექტების/პროგრამების გეგმარების, განხორციელებისა და შეფასების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უზრუნველსაყოფად შექმნას ინტერაქტიული ინტერნეტ სერვისი, სადაც მომხმარებელს შეეძლება ჩაერთოს დისკუსიაში ხელისუფლების მიერ ყველა დონის პროექტების განხორციელებისთვის გადადგმული ნაბიჯების შესახებ. აგრეთვე, ამ სისტემით მუნიციპალიტეტებს და სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის აპარატის თანამშრომლებს საშუალება მიეცემათ უკეთ გამოავლინონ მუნიციპალურ, ინტერმუნიციპალურ და რეგიონალურ დონეზე არსებული პრობლემები, ერთობლივად ეძებონ გადაჭრის გზები და განსაზღვრონ დასახული ამოცანების პრიორიტეტულობა, აგრეთვე მოსახლეობიდან მიიღონ ეფექტური უკუკავშირი უკვე მიმდინარე ან დასრულებული პროექტების შეაფასების მიზნით.

7. ეფექტური მართველობის განვითარება

აუცილებელია, რომ გაიზარდოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს როლი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოსი, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება რეგიონებში განხორციელებული პროექტების კოორდინაციაზე და ამავდროულად, მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებაზე და მის გატარებაზე.

აღნიშნული მიზნის მისაღწევად საჭიროა, რომ რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია გახდეს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის საკონსულტაციო ორგანო, რომლის გადაწყვეტილებებს ამტკიცებს უშუალოდ მინისტრი და არა როგორც ამჟამად მოქმედი წესის შესაბამისად - პრემიერ-მინისტრი. ცვლილების შემდგომ მინისტრთა კაბინეტმა უნდა განახორციელოს მხოლოდ კომისიის საქმიანობაზე ზედამხედველობა. რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს სამუშაოთა და პროცესების კოორდინაცია, ეფექტური მონიტორინგი, მონაცემთა შეგროვება და ანალიზი და რეგიონებში განსახორციელებელი სამთავრობო პროექტების/პროგრამების შედეგების მიზნებთან შესაბამისობის დადგენა, რაშიც ფართოდ უნდა იყოს ჩართული სამოქალაქო საზოგადოება და პროექტების/პროგრამების უშუალო ბენეფიციარები. აღნიშნული სტრუქტურა დაფინანსების და მონიტორინგის პროცესს უფრო მარტივს და ეფექტურს გახდის.

9

დანართები

9.1. კვლევების მეთოდოლოგია

9.2. გამოყენებული ლიტერატურა

9.3. რესპოდენტთა სია

9. დანართები

9.1. კვლევის მეთოდოლოგია

წინამდებარე კვლევის მიზანს წარმოადგენს ადგილობრივ თვითმმართველობის საკითხებში საქართველოს ხელისუფლების პოლიტიკაში და რეგიონებში თვითმმართველობის მხარდაჭერაზე მიმართულ სახელმწიფო ფონდებისა და პროგრამებში მოქალაქეთა თანამონაწილეობისა შეფასება და გაუმჯობესების რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევის საკითხს წარმოადგენდა:

1. საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს საქართველოს კონსტიტუციით, საერთაშორისო შეთანხმებებითა და კონვენციებით გარანტირებული უფლების - ადგილობრივ დონეზე გადანყვებილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხებს რეგიონებში განსახორციელებელი სოციალურ-ეკონომიკური და ინფრასტრუქტურული პროექტებთან მიმართებაში;
2. საერთაშორისო სტანდარტებზე დაყრდნობით, რეგიონებში განსახორციელებელი სოციალურ-ეკონომიკური და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის, განხორციელებისა და შეფასების სტადიაზე მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დონე და პრაქტიკა;
3. რამდენად ითვალისწინებს სახელმწიფო პროგრამების მოთხოვნები და სამუშაო პროცედურები მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხს: რამდენად ღიადა და რა სახით ხდება მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხის ასახვა საპროექტო დოკუმენტაციაში, ხდება თუ არა სამოქალაქო მონიტორინგის, როგორც შეფასების ინსტრუმენტის გამოყენება პროექტების შემუშავებისას, მონიტორინგისა და ჩაბარების ეტაპებზე;
4. რა სახით და დონით ხდება სახელმწიფო სტრატეგიების, პროგრამებისა და რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავებისას მოქალაქეთა თანამონაწილეობა;
5. რეკომენდაციები თვითმმართველობის დონეზე განსახორციელებელი პროექტების ეფექტურობის გაზრდისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დონის გაზრდისათვის და მოსახლეობის მოტივაციისათვის. რა დონის ძიებები/ნაბიჯები შეიძლება გადაიდგას არსებული პრაქტიკის გაუმჯობესების კუთხით.

დასახული ამოცანების მისაღწევად კვლევამ შეაფასა სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული შემდეგი პროგრამები/პროექტები:

1. სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა;
2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები;

3. სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროგრამები და პროექტები.

ძირითადი ამოცანებიდან გამომდინარე მეორადი მონაცემების ანალიზისა და ინტერვიუებისა მეთოდების გამოყენებით შემუშავდა შემდგარი კვლევის დიზაინი:

1. სამთავრობო სტრუქტურების, დარგის ექსპერტების, არასამთავრობო და დონორ ორგანიზაციების წარმომადგენელთა პირდაპირი საექსპერტო ინტერვიუებისა მეთოდების გამოყენებით მოხდა თვითმმართველობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის არსებული პრაქტიკის შესწავლა და პრობლემების დაძლევის გზების იდენტიფიცირება (სრული სია იხილეთ დანართ 9.2).
2. მეორადი მონაცემების ანალიზის მეთოდის გამოყენებით მოქალაქეთა თანამონაწილეობის შეფასების სტანდარტებთან და საქართველოს მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო შეთანხმებებთან და კონვენციებთან მიმართებაში შეფასდა არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო, სამთავრობო პროგრამები და სტრატეგიები (სრული სია იხილეთ დანართ 9.3)

9.2. გამოყენებული ლიტერატურა

საერთაშორისო სტანდარტები

1. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation;
2. IAP2, Core Values for Public Participation, 2007;
3. Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making, OECD, 2001;
4. მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე, შერი პ. არნშტეინი.

საქართველოს მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო შეთანხმებები და კონვენციები

1. საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია;
3. კონვენცია გარემოსდაცვითი საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ (ორჰუსის კონვენცია).

საქართველოს კანონმდებლობა

1. საქართველოს კონსტიტუცია;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;

3. საქართველოს კანონი გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ.

მთავრობის ბრძანებები და განკარგულებები

1. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №294 – საქართველოს მუნიციპალური სექტორის განვითარებისათვის გათვალისწინებული ფინანსური სახსრების მართვის შესახებ, 1997 წლის 7 ივნისი;
2. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №283 – საქართველოს სოციალური ინვესტიციების ფონდის დებულების შესახებ, 1998 წლის 30 აპრილი;
3. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №1027 - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს სოციალური ინვესტიციების ფონდის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთან – მუნიციპალური განვითარების ფონდთან მიერთების შესახებ, 2005 წლის 6 დეკემბერი;
4. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №294 – საქართველოს მუნიციპალური სექტორის განვითარებისათვის გათვალისწინებული ფინანსური სახსრების მართვის შესახებ, 1997 წლის 7 ივნისი;
5. საქართველოს მთავრობის განკარგულება №17 50 - რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ;
6. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №67 - სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ, 2015 წლის 19 თებერვალი;

7. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №23 - საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ, 2013 წლის 7 თებერვალი;
8. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №172 - საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ, 2010 წლის 25 ივნისი;
9. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №385 ბრძანება - პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე, 2011 წლის 8 ივლისი.

სახელმწიფო სტრატეგიები და პროგრამები

1. ღია მმართველობა საქართველოს 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმა;
2. ღია მმართველობა საქართველოს 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში;
3. ღია მმართველობა საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა;
4. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია “საქართველო 2020“;

5. საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ.-ბის სახელმწიფო სტრატეგია;
6. სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“.

ანგარიშები

1. საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური;
2. შენობების რესტავრაცია და ტურისტული ზონის მოწყობა სოფელ დართლოში, გარემოზე ზემოქმედების მიმოხილვა (ER), მუნიციპალური განვითარების ფონდი, 2015 წელი;
3. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამების მონიტორინგი და ეფექტიანობის ანალიზის პროექტი, ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC);
4. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ეფექტურად განხორციელება საზოგადოების მონაწილეობით. პრაქტიკული სახელმძღვანელო, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაცია და ეკონომიკური და სოციალური კვლევების კავკასიური ინსტიტუტი;
5. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - ინფორმირებულობა და შეფასებები და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - შედეგიანობა და შეფასებები, BCG Research, ფონდ ღია საზოგადოება - საქართველოს დაფინანსებით, 2008 წელი;
6. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, ფონდ ღია საზოგადოება - საქართველოს დაფინანსებით, 2009 წელი;
7. ადგილობრივი ხელისუფლების ცნობადობისა და კმაყოფილების კვლევა, საზოგადოებრივი აზრის კვლევისა და მარკეტინგის ინსტიტუტი, ფონდ ღია საზოგადოება - საქართველოსთვის დაფინანსებით, 2011 წელი;
8. სოციალური კაპიტალის როლი საქართველოს სოფლის განვითარებაში, საზოგადოების კვლევის ცენტრი, 2010-2012 წ.წ.;
9. საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრის, ფონდ ღია საზოგადოება - საქართველოს დაფინანსებით, 2012 წელი;
10. სოფლის მოსახლეობის კვლევა, სიდა, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის G-PAC პროგრამის მხარდაჭერითა და აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაფინანსებით, 2013 წელი.
11. აბაშის მუნიციპალიტეტის მიერ 2011-2012 წლებში განხორციელებული სოციალური პროგრამების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2013 წელი.

9.3. რესპოდენტთა სია

1. გიორგი ტოკლივიშვილი, სსიპ - ვანო ხუხუნიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი;
2. გიორგი ცინცაძე, რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიზნობრივი პროგრამების სამმართველოს უფროსი;
3. დავით ლოსაბერიძე, ადგილობრივი დემოკრატიის ქსელის ცენტრი (CLDN);
4. დავით ონიაშვილი, გორის მუნიციპალიტეტის გამგებელი;
5. ვაჟა სალამაძე, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (CSI);
6. ზვიად დევდარიანი, სამოქალაქო განვითარების სააგენტო (CIDA);
7. ზურაბ ჭირკველიშვილი, ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის მერი;
8. თინკო ბოლქვაძე, ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების პროგრამის მენეჯერი, ფონდ ღია საზოგადოება - საქართველო (OSGF);
9. კოტე კანდელაკი, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი (ICCC);
10. მამუკა აბულაძე, რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო;
11. ნონა ჭიჭინაძე, სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდი;
12. პაპუნა კობერიძე, გორის საკრებულოს თავმჯდომარე.

9.4. მოქალაქეთა თანამონაწილეობის და საერთაშორის სტანდარტების ტიპების მიხედვით საქართველოს კანონმდებლობის, სამთავრობო გეგმების, პროგრამებისა და სტრატეგიების კლასიფიკაცია

	ლოკუმენტის ტიპი	მოქმედების არეალი	IAP2 სტანდარტი	OECD
საქართველოს ორგანულ კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი	კანონი	მთელი საქართველო	კონსულტირება	კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი
საქართველოს კანონი გარემოზე გემომდებების ნებართვის შესახებ	კანონი	მთელი საქართველო	ჩართულობა	კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი
ღია მმართველობა საქართველოს პარტნიორობის სამოქმედო გეგმები	სამოქმედო გეგმა	მთელი საქართველო	კონსულტირება	კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი
საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია "საქართველო 2020"	სტრატეგია	მთელი საქართველო	ინფორმირებულობა	ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი
საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ.-ის სახელმწიფო სტრატეგია	სტრატეგია	მთელი საქართველო	ინფორმირებულობა	ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი
2015-2017 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამა	პროგრამა	მთელი საქართველო		
სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“	პროგრამა	მთელი საქართველო	ინფორმირებულობა	ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი
რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმები	გეგმები	საქართველოს რეგიონები	კონსულტირება	კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი

ცხრილი 2 - მოქალაქეთა თანამონაწილეობის და საერთაშორის სტანდარტების ტიპების მიხედვით საქართველოს კანონმდებლობის, სამთავრობო გეგმების, პროგრამებისა და სტრატეგიების კლასიფიკაცია

9.5. მოქალაქეთა თანამონაწილეობის და საერთაშორის სტანდარტების ტიპების მიხედვით რეგიონალურ დონეზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამების/პროექტების კლასიფიკაცია

	პროექტის ტიპი	პროექტის მომა	პროექტის ტიპი	გადაწყვეტილების მიღების საშუალო დრო	პროექტის ინიცირება	შესაძლებელია პროექტის სახის და ბენეფიციარის შეცვლა, ვინ	დაფინანსების წყარო	სამოქალაქო ჩართულობის ტიპები	IAP2 სტანდარტი	OECD
სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა	მცირე ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები	მიკრო და მცირე	სოფლის სავაჭრო კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი	სწრაფი	სოფლის სავაჭრო კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი	დას, საკრებულო	ბიუჯეტი	უშუალოდ ჩართულია პროექტში	თანამონაწილ-ეობა	აქტიური მონაწილეობა ანუ განვითარებული ორმხრივი ურთიერთობა
საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის პროექტები	მსხვილი და საშუალო მომის ინფრასტრუქტურული პროექტები	საშუალო და დიდი	საკრებულო ან სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი	ნელი	საკრებულო ან სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი	დას, სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი	ბიუჯეტი, თვითმარ-თველობის საკუთარი შემოსავლები	არაპირდაპირ არის ჩართული პროექტში	კონსულტირება	კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი
სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროგრამები	მსხვილი და საშუალო მომის ინფრასტრუქტურული პროექტები	საშუალო და დიდი	საკრებულო ან სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი	საშუალო	საკრებულო ან სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი	დას, მინისტრთა კაბინეტი, დონორი	ბიუჯეტი, დონორები, თვითმარ-თველობის საკუთარი შემოსავლები	მხოლოდ დონორის მოთხოვნით ხდება კონსულტირება	კონსულტირება	კონსულტირება ანუ შემლუდული ორმხრივი კავშირი

ცხრილი 3 - რეგიონალურ დონეზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამების/პროექტების კლასიფიკაცია

