

მოქალაქეთა ჩართულობა მუნიციპალური ბიუჯეტის ფორმირების
პროცესში

გიორგი თურქაძე

*სამაგისტრო ნაშრომი წარდგენილია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის
მეცნიერებათა და ხელოვნების ფაკულტეტზე საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირების
მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მინიჭების მოთხოვნების შესაბამისად*

სამაგისტრო პროგრამა: საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირება

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: რევაზ ეგაძე, მოწვეული ლექტორი

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი
თბილისი, 2020

როგორც წარდგენილი სამაგისტრო ნაშრომის ავტორი, ვაცხადებ, რომ ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს ორიგინალურ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული ან ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

გიორგი თურქაძე

10/07/2020

აბსტრაქტი

წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პირობებში, როდესაც ხალხის მიერ არჩეული პირები არიან ხალხის ინტერესების წარმომადგენლები, ხელისუფლების ნებისმიერი შტო ვალდებულია უზრუნველყოს და მაქსიმალურად შეუწყოს ხელი მოქალაქეთა ჩართულობას თვითმმართველობის განხორციელებაში, განსაკუთრებით ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის (საქართველოს მხრიდან რატიფიცირებულია 2004 წელს) პრეამბულაში, ნათქვამია, რომ „მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში, წარმოადგენს ერთ-ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსთვის.

არჩევნებში მონაწილეობა არ წარმოადგენს ჩართულობის ერთადერთ საშუალებას. არსებობს მექანიზმები, რომელთა აქტიური გამოყენებაც მაქსიმალურად ზრდის საზოგადოების კომუნიკაციას სახელისუფლებო შტოს წარმომადგენლებთან და ამასთან, ამომრჩევლებს აძლევს საშუალებას აქტიურად ადევნოს თვალი მათ მიერ არჩეული ან დანიშნული პირების კონკრეტულ ქმედებებს და მოითხოვონ მათგან ანგარიშვალდებულება, განსაკუთრებით საჯარო ფინანსების განკარგვის პროცესებში.

ხშირ შემთხვევაში, მოქალაქეთა პასიურობა, ინფორმირებულობის ნაკლებობა, კომუნიკაციის პრობლემა და ხელისუფლების მიმართ ნიჰილისტური დამოკიდებულება, იწვევს მთავრობის მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტების მოქალაქეთა საჭიროებებისაგან აცდენას.

ნაშრომში სხვადასხვა კვლევის შედეგად გაანალიზებულია, თუ რამდენად მონაწილეობს ამომრჩეველი ბიუჯეტის ფორმირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესებში. თავის მხრივ, რამდენად ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლება მოქალაქეთა ინფორმირებას და უზრუნველყოფს მათ ჩართულობას მართვის პროცესებში.

დოკუმენტში შეფასდა ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისის, ოზურგეთისა და ახალციხის მუნიციპალიტეტებში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მოდელი,

რომელიც ხელისუფლების მხრიდან საზოგადოების წინაშე საბიუჯეტო სახსრების განკარგვის მხრივ, წარმოადგენს ანგარიშვალდებულების ზრდის ერთ-ერთ ინოვაციურ მეთოდს.

ნაშრომში თერჯოლის, მცხეთის, ყაზბეგისა და მარნეულის მუნიციპალიტეტების მაგალითზე გაანალიზებულია მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკა, თუ რამდენად იცნობს და იყენებს ამომრჩეველი საკუთარ უფლებას ჩაერთოს არა მხოლოდ ბიუჯეტის ფორმირების, არამედ ზოგადად ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის პროცესებში. ამავე მუნიციპალიტეტების მაგალითზე, შეფასებულია საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“, როგორც მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობის ერთ-ერთ საუკეთესო პრაქტიკა.

კვლევის ფარგლებში, სპეციალური კითხვარის საშუალებით გაანალიზებულია ამომრჩევლის დამოკიდებულება შემდეგ საკითხებზე: თუ რამდენად აქვთ განცდა, რომ მათი ჩართულობა და აქტიურობა გამოიღებს შედეგს, ამასთან, რამდენად თვლიან, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მათი პრობლემები მნიშვნელოვანია და კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს მათი საჭიროებებიდან გამომდინარე იღებენ.

კვლევის შედეგებმა აჩვენა, რომ მიუხედავად რიგი საკანონდებლო ცვლილებებისა და სხვადასხვა ინიციატივებისა, ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა კვლავ პრობლემური და მინიმალურია. ამომრჩეველთა ნიჰილისტური დამოკიდებულების პარალელურად, თვითმმართველობები ხშირ შემთხვევაში დამატებითი პრობლემების თავიდან არიდების მიზნით, რაც სავარაუდოდ გამოწვეულია რესურსების სიმწირით, არ იყენებენ მათ ხელთ არსებულ ბერკეტებს, რათა ხელი შეუწყონ პროცესებში მოქალაქეთა ჩართულობის ზრდას.

მიღებული შედეგებით ნათელი გახდა, რომ დღეისათვის მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხი მინიმალურია და ხშირ შემთხვევაში მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს. აუცილებელია ამ მიმართულებით ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა, რაც გულისხმობს საკანონდებლო ჩარჩოში ჩართულობის მექანიზმების კიდევ უფრო გამარტივებას, ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ამომრჩეველს შორის უშუალო კომუნიკაციის გაღრმავებას, რაც თავის მხრივ გამოიწვევს მოქალაქეებში

ხელისუფლებისადმი არსებული სკეპტიკური დამოკიდებულების ცვლილებას და უზრუნველყოფს დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპის - მოქალაქეების აქტიური მონაწილეობა საზოგადოებრივი საკითხების მართვის პროცესში - წარმატებულ განხორციელებას.

ძირითადი სამიზნო სიტყვები: ადგილობრივი თვითმმართველობა, მოქალაქეთა ჩართულობა, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა, ბიუჯეტის ფორმირების პროცესი.

Abstract

In the conditions of representative democracy, when the individuals, elected by the people, are the representatives of the people's interests, any branch of the government is obliged to provide and facilitate the engagement of citizens in the implementation of self-government as much as possible, especially in the process of budget formation. The preamble of the "European Charter of Local Self-Government" (ratified by Georgia in 2004) states that "the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member states of the Council of Europe."

Participation in elections is not the only means of engagement. There are mechanisms, active use of which maximizes communication between society and representatives of the governmental branch, and herewith, it allows the voters to observe the specific actions of the individuals they elected or appointed and demand accountability from them, especially in public finance management processes.

In many cases, the passivity of citizens, the lack of awareness, the problem of communication, and the nihilistic attitude towards the government lead to the deviation of the priorities defined by the government from the needs of the citizens.

The paper analyzes the results of various studies how much the voter participates in the budget formation and implementation of local self-government. In turn, how much the local government informs the citizens and provides their engagement in the management processes.

In the document, the model of participatory budgeting in Batumi, Kutaisi, Ozurgeti and Akhaltsikhe municipalities is assessed, which is one of the innovative methods of increasing accountability by the government in terms of managing budgetary funds before the public.

The paper analyzes the practice of citizen engagement on the example of Terjola, Mtskheta, Kazbegi, and Marneuli municipalities, how much the voters know their right to be involved not only in budget formation but also in resolving local issues in general. There is assessed, on the examples of these municipalities, "Rural Support Programme" as one of the best practices for active citizen participation.

Within the framework of the study, voter attitudes on the following issues are analyzed through a special questionnaire: how much they feel that their engagement and activity will yield results, also, how much they think their problems are essential for the local government and they make specific decisions based on their needs.

The results of the study showed that despite several legislative changes and various initiatives, citizen involvement in the budget planning process is still problematic and minimal. Along with the nihilistic attitude of voters, in order to avoid additional problems, which are likely to be caused by a scarcity of resources, self-governments often do not use the leverage at their disposal to promote increased citizen engagement in the process

From the obtained results, it became clear that, at present, quality of citizen participation is minimal and, in most cases, only formal. It is necessary to take effective steps in this direction, which means further simplification of the mechanisms of engagement in the legislative framework, deepening direct communication between local authorities and voters, which in turn will lead to a change in the sceptical attitude of the citizens towards government and ensure the successful implementation of one of the basic principles, citizens should take an active part in the management of public affairs, of democratic governance.

Key search words: local self-government, citizen engagement, participatory budgeting, Rural Support Programme, the process of budget formation.