

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

გიორგი ტოკლიკიშვილი . ირაკლი კახიძე
მერი ქადაგიძე . სალომე სიჭინავა

2020

ადგილობრივი თვითმმართველობის
განხორციელებაში მოქალაქეთა
მონაწილეობა

გიორგი ტოკლიკიშვილი . ირაკლი კახიძე
მერი ქადაგიძე . სალომე სიჭინავა

კვლევა მომზადებულია GIZ-ის (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) მხარდაჭერით და გერმანიის ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ფედერალური სამინისტროს (BMZ) დაკვეთით, პროგრამის „კარგი მმართველობა ადგილობრივი განვითარებისთვის სამხრეთ კავკასიაში“ (GGLD) ფარგლებში.

GIZ არ იღებს პასუხისმგებლობას კვლევის შინაარსობრივი მხარის სისწორესა და ავტორთა მიერ გამოთქმულ მოსაზრებებზე.

The study is prepared with the support of the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) commissioned by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) within the frames of the programme - Good Governance for Local Development South Caucasus (GGLD).

The content and views expressed in this study are those of the authors and do not necessarily reflect the views of GIZ.

კვლევა შემუშავებულია კვლევის ავტორების მიერ კონსულტაციისა და ტრენინგის ცენტრის (CTC) დაკვეთით.



სარჩევნი

შესავალი	1
თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში (ზოგადი მიმოხილვა)	3
1.1. ქვეყნის პროფილი	3
1.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის სამართლებრივი და სტრატეგიული გარემო	5
1.3. მოქალაქეთა მონაწილეობის გარემოს ადგილობრივი და საერთაშორისო შეფასებები	8
თავი II. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში	11
2.1. მოქალაქეთა მონაწილეობის რეგულაციებისა და პრაქტიკის მიმოხილვა და ანალიზი	11
2.1.1 დასახლების საერთო კრება	11
2.1.2 პეტიცია	13
2.1.3 მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო	14
2.1.4 საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებზე დასწრება	17
2.1.5 ამომრჩეველთან ანგარიშგება	19
2.1.6 გენდერული თანასწორობისა და მონყვლადი ჯგუფების სამოქალაქო ჩართულობის საკონსულტაციო მექანიზმები	21
2.1.7 საზოგადოებრივი დარბაზი	23
2.1.8 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სათათბირო ორგანოების ორდონიანი სისტემა (ქალაქი ბათუმი)	24
2.1.9 ღია კარის სხდომა	26
2.1.10 მონაწილეობითი ბიუჯეტი (სამოქალაქო ბიუჯეტი)	26
2.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების ანალიზი ხარისხის კრიტერიუმებთან მიმართებით	32
2.2.1. ინკლუზიურობა	32
2.2.2. ონლიან ხელმისაწვდომობა და ონლაინ მედიასთან წვდომა	33
2.2.3. გენდერული მგრძობელობა	34
2.2.4. პერსონალური მონაცემების დაცვა	35
2.2.5. ანგარიშვალდებულება	36
2.3 მოქალაქეთა მონაწილეობის რეგულაციებისა და პრაქტიკის გამონვევები და რეკომენდაციები	37
თავი III. მუნიციპალიტეტის ორგანოების მოსახლეობათა კომუნიკაციის პრაქტიკა ...	44
3.1. ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეებთან კომუნიკაციის რეგულაციები	44
3.2. მუნიციპალიტეტის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის მუშობის, ინფორმაციის გავრცელებისა და მოქალაქეებთან კომუნიკაციის პრაქტიკა	46
3.3. მუნიციპალიტეტებისა და მედიის თანამშრომლობის არსებული პრაქტიკის მიმოხილვა	49

3.4. მოსახლეობის ინფორმირებისა და კომუნიკაციის პროცესის ძირითადი გამოწვევები და რეკომენდაციები	49
თავი IV. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართულობისა და თვითმმართველობებთან თანამშრომლობის პრაქტიკა	53
4.1. რეგიონალური და ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მუნიციპალიტეტებთან პარტნიორობის პრაქტიკის მიმოხილვა	53
4.2. მუნიციპალიტეტებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობის პროცესში გამოკვეთილი ძირითადი გამოწვევები და რეკომენდაციები	55
თავი V. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ დონეზე ფოკუსირებულ სახელმწიფო პროგრამებსა და ფონდებში	58
მოქალაქეთა მონაწილეობის SWOT ანალიზი	64
დასკვნა და რეკომენდაციები	65
შემაჯამებელი დასკვნა	65
რეკომენდაციები	67
დანართი 1. კვლევის მეთოდოლოგია	72

შესავალი

წარმოდგენილი კვლევა მიზნად ისახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის, მუნიციპალიტეტის ორგანოების ადგილობრივ საზოგადოებასთან კომუნიკაციის და ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო პროგრამებში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების და პრაქტიკის ანალიზს. აღნიშნული ანალიზის ამოცანას წარმოადგენდა მოქალაქეთა მონაწილეობის სფეროში არსებული სამართლებრივი და პრაქტიკული გამოწვევების იდენტიფიცირება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევაში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდა მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების ანალიზზე ე.წ. „ხარისხის კრიტერიუმთან“ მიმართებით, კერძოდ:¹

- გენდერული საკითხების გათვალისწინება;
- ონლაინ ხელმისაწვდომობა;
- ონლაინ მედიასთან წვდომა;
- პერსონალური მონაცემების დაცვის გარანტიების არსებობა;
- ანგარიშვალდებულების ხელშემწყობი პროცედურების არსებობა.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა საქართველოში მოქალაქეთა მონაწილეობის სამართლებრივი ბაზა და პრაქტიკა 10 მუნიციპალიტეტის (შემდგომში, **საკვლევი მუნიციპალიტეტები**) მაგალითზე. 10 მუნიციპალიტეტი შეირჩა განსაზღვრული მეთოდოლოგიის საფუძველზე, სადაც საქართველოს ცხრავე რეგიონიდან და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკი-დან წარმოდგენილია თითო მუნიციპალიტეტი.²

კვლევის ფარგლებში განხორციელდა ინტერვიუები საკვლევი მუნიციპალიტეტების პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან, მუნიციპალიტეტის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის და ადგილობრივი და რეგიონალური საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან. აგრეთვე, ფოკუს ჯგუფის ფორმატით გაიმართა შეხვედრები მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან.

კვლევის მიზნებისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა განიმარტება, როგორც მოქალაქეების ინდივიდუალური ან ჯგუფური ძალისხმევა, რომელიც მიმართულია მუნიციპალიტეტში კონკრეტული ინიციატივების წამოყენება-მხარდაჭერაზე და ცალკეული ჯგუფების ინტერესების ადვოკატირებაზე გადანყვეტილების მიღება-აღსრულების პროცესზე გავლენის მოხდენის მიზნით. აგრეთვე, ის მოიცავს აღნიშნული მიზნით მოქალაქეთა ინფორმირების, კომუნიკაციისა და ანგარიშგების პროცესებისა და პროცედურების სისტემას.

¹ დეტალურად იხილეთ დანართი №1- კვლევის მეთოდოლოგია.

² იქვე.

მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკის აღწერისა და ანალიზისთვის შესწავლილ იქნა, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით (შემდგომში, კოდექსით) გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების იმპლემენტაციის პრაქტიკა, აგრეთვე მუნიციპალიტეტების მიერ დამატებით, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, ინიცირებული მონაწილეობის ფორმები. აღნიშნული ფორმების ნაწილი ინიცირებულია საერთაშორისო პარტნიორების ფინანსური და ექსპერტული მხარდაჭერით, აგრეთვე სხვადასხვა ადგილობრივი და საერთაშორისო ინსტრუმენტებით ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად.

სულ ნაშრომში განხილულია საკვლევ მუნიციპალიტეტებში არსებული მოქალაქეთა მონაწილეობის 10 ფორმა. საკვლევ მუნიციპალიტეტში იდენტიფიცირებული ფორმები და მათი გამოყენების პრაქტიკის შესახებ ინფორმაცია იხილეთ ქვემოთ მოცემული ცხრილში.

კოდექსით გათვალისწინებული მონაწილეობის ფორმები

- ▶ დასახლების საერთო კრება
- ▶ პეტიცია
- ▶ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო
- ▶ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა
- ▶ ამომრჩეველთან ანგარიშება

მუნიციპალტეტის მიერ შემუშავებული ფორმები

- ▶ მონაწილეობითი ბიუჯეტი
- ▶ საზოგადოებრივი დარბაზი
- ▶ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სათათბირო ორგანოების ორდონიანი სისტემა (ქალაქი ბათუმი)
- ▶ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გენდერული თანასწორობის საბჭო და შშმ-პირების საბჭო
- ▶ ღია კარის სხდომა

თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში (ზოგადი მიმოხილვა)

1.1. ქვეყნის პროფილი

საქართველოს ტერიტორია 69.7 ათას კმ² შეადგენს, ხოლო მოსახლეობის რაოდენობა - 3.716 მილიონს. საქართველოს მოსახლეობის აღწერის 2014 წლის მონაცემებით, საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 86.4% ეთნიკურად ქართველია. ყველაზე მსხვილ ეთნიკური უმცირესობების ჯგუფებს აზერბაიჯანელები - 6.3% და სომხები - 4.3% წარმოადგენენ. ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულია სამცხე-ჯავახეთისა და ქვემო ქართლის რეგიონები.³

საქართველოს მმართველობის ფორმა არის საპარლამენტო რესპუბლიკა, ხოლო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმა - უნიტარული სახელმწიფო. ქვეყნის ტერიტორია დაყოფილია 2 ავტონომიურ რესპუბლიკად და 69 მუნიციპალიტეტად, აქედან 5 მუნიციპალიტეტი წარმოადგენს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილ მუნიციპალიტეტს, რომლებიც სამართლებრივად კვლავ განაგრძობენ არსებობას. მათი ორგანოების დროებითი ადგილსამყოფელია ქალაქი თბილისი.

საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის ორ ფორმას: თვითმმართველ ქალაქს და თვითმმართველ თემს. 69 მუნიციპალიტეტიდან 64 თვითმმართველ თემს წარმოადგენს, ხოლო 5 - თვითმმართველ ქალაქს. თვითმმართველი ქალაქის და თვითმმართველი თემის სამართლებრივი სტატუსი იდენტურია, გამონაკლისია მხოლოდ საქართველოს დედაქალაქის - ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი, რომელსაც, როგორც დედაქალაქს, განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსი გააჩნია.

საქართველოს მუნიციპალიტეტები ტერიტორიისა და მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე დიდ მუნიციპალიტეტებს წარმოადგენენ. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა დაახლოებით 52.5 ათასია, ხოლო ტერიტორიის საშუალო სიდიდე კი 870 კმ². პირველი მაჩვენებლით საქართველო ევროპაში მეხუთე ადგილზე იმყოფება დიდი ბრიტანეთის - 149.200 , ირლანდიის - 148.900, დანიისა - 57.500 და თურქეთის - 54.900 შემდეგ, ხოლო მეორე მაჩვენებლით მეოთხე ადგილზე - ამჯერად შვედეთის 1595 კმ², ლიეტუვის 1166 კმ² და ფინეთის 1020 კმ² შემდეგ.⁴

³ წყარო: <http://census.ge/>

⁴ ინფორმაცია მიღებულია შემდეგი წყაროების დამუშავების შედეგად: Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., Patterns of Local Autonomy in Europe, Palgrave Macmillan, 2019, (eBook), <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-82019>; Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2018 edition, OECD, in: <https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

2018 წელს საქართველოში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობები საშუალოდ დაახლოებით 34 მილიონ ლარს შეადგენდა. საშუალო მაჩვენებელი 18,5 მილიონამდე მცირდება ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის გამოკლების შემთხვევაში, ხოლო ყველა თვითმმართველი ქალაქის შემოსულობების გამოკლებისას - 15 მილიონამდე. თვითმმართველი ერთეულის შემოსულობები ძირითადად დამატებითი ღირებულების გადასახადისგან (ზიარი გადასახადი) და სახელმწიფო ტრანსფერებისგან ყალიბდება, ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადი კი ქონების გადასახადია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფისკალური ავტონომიის და უფლებამოსილებების მოცულობის საზომ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს ქვეყნის მშპ-თან მიმართებით ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების წილი წარმოადგენს.

2019 წლის მონაცემებით საქართველოში მუნიციპალიტეტების შემოსულობების წილმა მშპ-სთან მიმართებით დაახლოებით 4.4% შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის შეზღუდულ ფინანსურ ავტონომიასა და ვიწრო უფლებამოსილებებზე მიუთითებს. ამ მონაცემით საქართველო არსებითად ჩამორჩება ევროკავშირის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს - 11.2% და აგრეთვე უკან იმყოფება სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელზეც - 6.3%⁵.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტს საკუთარი შემოსულობების განკარგვის სფეროში საკმაოდ ფართო თავისუფლება აქვს მინიჭებული. 2018 წლის მონაცემებით მუნიციპალიტეტი თავისუფლად განკარგავს მთლიანი შემოსულობების საშუალოდ 70%-ს. სპეციალური დანიშნულების გრანტების წილი (სპეციალური ტრანსფერი, კაპიტალური ტრანსფერი და მიზნობრივი ტრანსფერი), რომლის განკარგვის თავისუფლება მეტნაკლებად შეზღუდულია, მუნიციპალიტეტის მთლიანი შემოსულობების მხოლოდ 30%-ს შეადგენს.⁶

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და ადმინისტრაციული ავტონომიის ხარისხზე მნიშვნელოვან ინფორმაციას იძლევა 2016 წელს გამოქვეყნებული კვლევა, რომელიც ევროპის 39 სახელმწიფოს ფარავს. კვლევის შედეგების თანახმად, ადგილობრივი ავტონომიის ინდექსით საქართველო უკან არის აღმოსავლეთ ევროპის თითქმის ყველა სახელმწიფოზე: მოლდავეთი, უკრაინა, მაკედონია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, სერბეთი, ხორვატია, ბალტიისპირეთის სახელმწიფოები და ა.შ. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს დაბალი მაჩვენებლები ძირითადად სწორედ ფინანსური ავტონომიის დაბალი ხარისხით და შეზღუდული ფუნქციებით არის განპირობებული.⁷

გემოთ აღნიშნულის მიუხედავად, მდგომარეობის პოზიტიური ცვლილების შესაძლებლობას საქართველოში 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმა ტოვებს.

⁵ სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები: მაკედონია, ბულგარეთი, თურქეთი, კოსოვო, ალბანეთი, რუმინეთი, მოლდავეთი, ბოსტნია-ჰერცეგოვინა, მონტენეგრო, სერბეთი, სლოვენია, ხორვატია. იხ. Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006–2015, Sixth Edition, Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe – NALAS, 2017.

⁶ ინფორმაცია დამუშავებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროდან გამოთხოვნილი მონაცემების საფუძველზე.

⁷ იხ. Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, №33, 2016, 321–357.

საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების ზრდის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი საფუძველი შეიქმნა.

კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციამ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფოს უფლებამოსილებების გამიჯვნის პრინციპად სუბსიდიარობის პრინციპი აღიარა. კონსტიტუცია განამტკიცა ადგილობრივი თვითმმართველობის უნივერსალური კომპეტენციების პრინციპიც. უნივერსალური კომპეტენციის პრინციპის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, კანონმდებლობის დაცვით, თავისი ინიციატივით, მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებიდან.

1.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის სამართლებრივი და სტრატეგიული გარემო

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები რეგულირდება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმით ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე“ (შემდგომში, ქარტიის დამატებითი ოქმი), კოდექსით და მუნიციპალიტეტების სამართლებრივი აქტებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი

ქარტიის დამატებით ოქმი საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულ იქნა 2019 წელს. დამატებით ოქმი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მონაწილეობას შემდეგი ფორმით განმარტავს: „ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება გულისხმობს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების განსაზღვრაზე და მათ განხორციელებაზე ზემოქმედების უფლებას.“⁸

ქარტიის დამატებითი ოქმი ხელმომწერი სახელმწიფოებისგან მოითხოვს ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი ძალაუფლებით აღჭურვას, რათა მან შეძლოს აამოქმედოს, განამტკიცოს და ხელი შეუწყოს მონაწილეობის მიღების უფლების პრაქტიკულ გამოყენებას.

ქარტიის დამატებით ოქმი სახელმწიფოებს ავალდებულებს, რომ დიდ მუნიციპალიტეტებში ისეთი პროცედურები დანერგოს, რომლებიც ჩართულობას ტერიტორიულად მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს უზრუნველყოფს. ამასთან, ქარტია მოითხოვს განსაკუთრებული ზომების მიღებას მოსახლეობის იმ ჯგუფების მონაწილეობის შესაძლებლობის განსავითარებლადაც, რომლებიც ამ პროცესიდან ტრადიციულად გამორიცხულნი არიან (იგულისხმება: შშმ პირი, ეთნიკური უმცირესობები, ქალები და ა.შ.).⁹

⁸ იხ. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, წყარო: <https://rm.coe.int/168008482a>

⁹ იქვე.

ქართის დამატებითი ოქმი აგრეთვე განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს მონაწილეობის უფლების რეალიზების პროცესში საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენების ხელშეწყობის ვალდებულებაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები დეტალურად განისაზღვრა 2015 წელს კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების საფუძველზე.

კოდექსი ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის 5 ფორმას:

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

ამასთან, მუნიციპალიტეტის ორგანოებს ვვალემათ, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად შექმნან სათანადო ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები.

კოდექსი მუნიციპალიტეტებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების განსაზღვრის ფართო ავტონომიას ანიჭებს. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია ბიუჯეტში გაითვალისწინოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობის საბიუჯეტო პროგრამებიც.

აღსანიშნავია, რომ კოდექსით დადგენილი აღნიშნული რეგულაციები სრულ თანხვედრაშია ქართის დამატებითი ოქმის მოთხოვნებთან.

სტრატეგიული დოკუმენტები და სხვა სამართლებრივი აქტები

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების სფეროში საქართველოს მთავრობის პოლიტიკა და განვითარების სტრატეგია გაცხადებულია საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიაში და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 სამოქმედო გეგმაში.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ერთ-ერთ მთავარ ამოცანას ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მაღალი ხარისხის ჩართულობის ხელშეწყობა წარმოადგენს. მოქალაქეთა მონაწილეობის მაღალი ხარისხის უზრუნველსაყოფად სტრატეგია საკანონმდებლო ბაზისა და მექანიზმების სრულყოფას ითვალისწინებს. სტრატეგია განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების განვითარებაზე.

სტრატეგიის შესაბამისად 2020-2025 წლებში დეცენტრალიზაციის რეფორმის შემუშავებისა და განხორციელების დროს მხედველობაში იქნება მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტები და პრინციპები, აგრეთვე შესაბამისი საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილება.

მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების განვითარებაზე მნიშვნელოვან აქცენტს „ღია მმართველობა პარტნიორობის“ (OGP) ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმებიც აკეთებს. აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში სამოქმედო გეგმებში მუნიციპალიტეტების ჩართულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ღია მმართველობა პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ ამოცანას სწორედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის მექანიზმების განვითარება წარმოადგენს. ამ მხრივ მუნიციპალიტეტები განსაკუთრებულ აქცენტს მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროგრამის დანერგვასა და მმართველობის პროცესში ელექტრონული კომუნიკაციებისა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენების მიმართულებაზე აკეთებენ.

აღსანიშნავია, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების გამოყენების წახალისების პოლიტიკა ასახულია „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის პროცედურებისა და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 28 დეკემბრის №658 დადგენილებაში. დადგენილებით ფონდიდან ფინანსდება პროექტები, რომელიც შესაბამისი დასახლების ამომრჩევლების მიერ შეირჩევა.

მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობის მექანიზმს არ ითვალისწინებს „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილება, რომელიც განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი პროექტების შერჩევის კრიტერიუმებს და მიმართულია შედარებით მსხვილი (50000 ლარზე მეტი ღირებულების) ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებისკენ.

1.3. მოქალაქეთა მონაწილეობის გარემოს ადგილობრივი და საერთაშორისო შეფასებები

2018 წელს გამოქვეყნდა ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესის მონიტორინგის კომისიის ანგარიში. ანგარიშში აღწერილია საქართველოს მიერ ევროპული ქარტიის შესრულების მონიტორინგის შედეგები. ანგარიში სხვა საკითხებთან ერთად აფასებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოსახლეობის მონაწილეობის სფეროში არსებულ გარემოს.

ანგარიში ხაზს უსვამს, რომ საქართველომ მნიშვნელოვანი პოზიტიური ნაბიჯები გადადგა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოსახლეობის მონაწილეობის მექანიზმების კანონმდებლობით რეგულირების ნაწილში. ანგარიში მიუთითებს მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის რამდენიმე წარმატებულ მაგალითზეც, რომელიც დაკავშირებულია დასახლების საერთო კრებების, მრჩეველთა საბჭოების, პეტიციის და მონაწილეობითი ბიუჯეტის პრაქტიკასთან.

ამავე დროს, ანგარიშში აღნიშნულია, რომ არსებული მექანიზმები ძირითადად საკონსულტაციო ინსტრუმენტებია, რომელსაც სუსტი ზეგავლენა გააჩნია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. შესაბამისად, მონიტორინგის კომისია ხედავს საფრთხეს, რომ თუ მონაწილეობითი ინსტრუმენტების გამოყენებას რეალური გადაწყვეტილებები არ მოჰყვას მოსახლეობის იმედგაცრუებას გამოიწვევს, რამაც მომავალში მონაწილეობის პრაქტიკის განვითარება შესაძლოა მნიშვნელოვნად დააზიანოს.¹⁰

2017 წელს საქართველოში არასამთავრობო სექტორის ინიციატივით შემუშავებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი. ინდექსი მუნიციპალიტეტებს აფასებს სამი მიმართულებით: საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოყენება, ელექტრონული მმართველობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ სამივე მიმართულება წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინდიკატორს ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოსახლეობის მონაწილეობის გარემოსა და ხარისხის ზოგადი მდგომარეობის შესაფასებლად და ეფუძნება კარგი მმართველობის პრინციპს. ინდექსი ფარავს საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტს და 2 წელიწადში ერთხელ ქვეყნდება.

ინდექსი მოქალაქეთა მონაწილეობის მიმართულებით ქვეყანაში მიმდინარე ცვლილების დინამიკის შესახებ საინტერესო ინფორმაციას იძლევა. ინდექსის თანახმად, 2017 წელთან შედარებით 2019 წელს მუნიციპალიტეტებში დადებითი ცვლილებების დინამიკა შეინიშნება.

2019 წლის ინდექსის ანგარიშის შესაბამისად, „თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის და ანგარიშვალდებულების საერთო მაჩვენებელი 2017 წლის შეფასების შედეგებთან შედარებით 6%-ით გაიზარდა, ძირითადად ისეთი კრიტერიუმების ხარჯზე, როგორცა საკრებულოს სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფისთვის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება; მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციონირება (მეტწილად დიდი

¹⁰ Local and regional democracy in Georgia Report, CG35(2018), 7 November 2018: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e551a

ქალაქების ხარჯზე, მაგრამ არიან წარმატებული სათემო მუნიციპალიტეტებიც), თუმცა, საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესში მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა კვლავაც არ ითვალისწინებს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდამჭერ პროგრამებს.

მიუხედავად იმისა, რომ მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნა კანონის ვალდებულებაა, 11 მუნიციპალიტეტში ისინი დღემდე არ შექმნილა. ხოლო, სადაც შექმნილია, დიდ ნაწილში კვლავ არასრულფასოვნად ფუნქციონირებს. გამონაკვეთად რჩება დასახლების საერთო კრების გამართვის საკითხი. წინა შეფასების შედეგებთან შედარებით, ეს მაჩვენებელი 10%-დან 9%-მდე შემცირდა, რაც სავარაუდოდ, ამ მიმართულებით, ცალკეული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საპროექტო აქტივობების შემცირებას უკავშირდება. კვლავ გამონაკვეთად რჩება მაღალი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე, მათ შორის, ბიუჯეტთან დაკავშირებული, საჯარო განხილვების გამართვის პრაქტიკა. მუნიციპალიტეტების 65%-ში, ბოლო ერთი წლის მანძილზე, არცერთი ასეთი განხილვა არ ჩატარებულა.¹¹

2018 წელს გამოქვეყნდა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა და შესაბამისი სამთავრობო კომისიის მუშაობის პრაქტიკის (2015-2017 წწ.) კვლევა. კვლევის ერთ-ერთ მიმართულებას რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების შერჩევისას მოსახლეობის ჩართულობის ხარისხის შესწავლა წარმოადგენდა. კვლევა 27 მუნიციპალიტეტს მოიცავდა. დოკუმენტი მიუთითებს, რომ ინტერასტრუქტურული პროექტების შერჩევისას მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმს მხოლოდ მუნიციპალიტეტების მცირე ნაწილი იყენებს. კვლევაში წარმოდგენილი მონაცემები აჩვენებს, რომ პროექტების შერჩევის ყველაზე გავრცელებულ ფორმას მოქალაქეთა განცხადებების და გამოთქმული სურვილების გათვალისწინება წარმოადგენს, რომელიც რაიმე განვრცობილი პროცედურის საფუძველზე არ ხორციელდება. მნიშვნელობით მეორე ფორმა დასახლებებში ჩატარებული კრებებია, ხოლო მესამე ადგილზეა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფორმატში გამოთქმული წინადადებები.¹²

აღსანიშნავია, რომ დღეის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტების დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის შეფასების საერთაშორისო ინდექსი არ არსებობს. მსგავსი ტიპის ინდექსები ფუნქციონირებს მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების შეფასების მიმართულებით. მაგალითად, ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის (OECD) ორგანიზაციის „უკეთესი ცხოვრების ინდექსი“ (Better Life Index). ინდექსის ერთ-ერთ მიმართულებას ქვეყანაში სამოქალაქო ჩართულობის (Civic Engagement) ხარისხის შეფასება წარმოადგენს. სამოქალაქო ჩართულობის შეფასება ამომრჩეველთა აქტივობისა და რეგულაციების დადგენის პროცესში მონაწილეობის ხარისხის განსაზღვრის ფორმით ხორციელდება. თუმცა, როგორც აღინიშნა, შეფასება ფოკუსირებულია ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობაზე. ამასთან, შეფასების პროცესში მხოლოდ ორგანიზაციის წევრი ქვეყნებია ინტეგრირებული და საქართველო მათ შორის არ არის.

¹¹ იხ.: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>

¹² დ. ლოსაბერიძე და ა. ჟორჯოლიანი, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა და შესაბამისი სამთავრობო კომისიის მუშაობის პრაქტიკა, თბილისი, 2018, 21-24.

სამოქალაქო მონაწილეობის ხარისხის შეფასების აგრეთვე საინტერესო საერთაშორისო ინსტრუმენტია „ღია ბიუჯეტის ინდექსი“ (OPEN BUDGET INDEX), რომელიც ბიუჯეტის ღიაობის, საბიუჯეტო ზედამხედველობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხს აფასებს, თუმცა ამ შემთხვევაშიც ინდექსი მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების დონეზეა კონცენტრირებული. საქართველოს, ინდექსის შედეგების მიხედვით, მსოფლიოში მე-5 ადგილი უკავია, მაგრამ მას ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვს მოქალაქეთა მონაწილეობის მიმართულებით. აქვე აღსანიშნავია, რომ ორგანიზაციას შემუშავებული აქვს სუბნაციონალური დონის ხელისუფლების ბიუჯეტის ღიაობის შეფასების მეთოდოლოგიაც, რომელიც ჯერჯერობით მხოლოდ 10 ქვეყანაში იქნა პილოტირებული.¹³

¹³ იხ. <https://www.internationalbudget.org/publications/subnational-open-budget-survey/>

თავი II. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

2.1. მოქალაქეთა მონაწილეობის რეგულაციებისა და პრაქტიკის მიმოხილვა და ანალიზი

2.1.1 დასახლების საერთო კრება

დასახლების საერთო კრება მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმაა, რომლის მიზანია შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ჩართულობის უზრუნველყოფა საკუთარი დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტაში.

საკვლევ მუნიციპალიტეტებში¹⁴ საერთო კრებების ტიპური დებულებები მნიშვნელოვანწილად იმეორებს კოდექსის დებულებებს. მუნიციპალიტეტის დისკრეცია აღნიშნული მონაწილეობის ფორმის რეგლამენტაციის თვალსაზრისით მინიმალურია. კერძოდ, მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს განსაზღვროს საერთო კრების რჩეულის არჩევის პროცედურა, მისი და საერთო კრების მდივნის უფლება-მოვალეობები. თუმცა, არ შეუძლია, შეამციროს კრების უფლებამოსილების ცნობისთვის მონაწილეთა დასწრების მინიმალური 20%-იანი კვოტა. აგრეთვე, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საერთო კრებების შექმნის შესაძლებლობა დაუშვას და მისი ფუნქციონირების საკითხები განსაზღვროს იმ დასახლებებში, რომლის ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000 აღემატება.¹⁵

კოდექსში აღნიშნულია საერთო კრების საქმიანობაში ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობის უზრუნველყოფის აუცილებლობა, აგრეთვე, საერთო კრების დღის წესრიგის, გამართვის თარიღის, დროისა და ადგილის, საერთო კრების ოქმის გამოქვეყნების ვალდებულება.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ გამართული კრებების თვისებრივი და რაოდენობრივი ანალიზი გენდერულ ჭრილში არ ხორციელდება, თუმცა თვითმმართველობის, ასევე საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაკვირვებით, კრებაში ქალთა ჩართულობა უფრო მაღალია კრების ორგანიზების, მოქალაქეთა მობილიზების ეტაპზე და შედარებით მცირეა უშუალოდ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

¹⁴ ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტში საერთო კრება არ არის შექმნილი.

¹⁵ კოდექსი ითვალისწინებს საერთო კრებების შექმნას მხოლოდ იმ დასახლებებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს არ აღემატება. კოდექსის შესაბამისად დასახლებებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს აღემატება, საერთო კრების შექმნის შესაძლებლობის განსაზღვრა, აგრეთვე მისი საქმიანობის წესის და უფლებამოსილებების დადგენა მუნიციპალიტეტის დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება.

გორის და ახალციხის მუნიციპალიტეტებში საერთო კრებების შექმნის შესაძლებლობა გათვალისწინებულია იმ დასახლებებშიც, სადაც 2000-ზე მეტი ამომრჩეველია რეგისტრირებული. მაგალითად, ქალაქ გორში ხუთი საერთო კრებაა შექმნილი. ქალაქ ქუთაისისა და ბათუმის მუნიციპალიტეტებს საერთო კრებები არ აქვს. სხვა მუნიციპალიტეტები კანონით მიცემულ დისკრეციას, საერთო კრებების შექმნის შესაძლებლობა გაითვალისწინონ დასახლებებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს აღემატება, არ იყენებენ.

საერთო კრებების მექანიზმის პრაქტიკაში აქტიური გამოყენების მნიშვნელოვან ხელისშემშლელ ფაქტორად საერთო კრების მონვევისა და გამართვისთვის განსაზღვრული ამომრჩეველთა მონაწილეობის მაღალი პროცენტული რაოდენობა სახელდება (მონვევისთვის - 5% და ჩატარებისთვის - 20%). მაგალითად, ქალაქ ოზურგეთში დასახლების საერთო კრების პრაქტიკაში ამოქმედების მიზნით გურიის ახალგაზრდულმა რესურს ცენტრმა საკრებულოს ამომრჩეველთა 20%-იანი კვორუმის 10%-მდე დაწვევის მოთხოვნის ინიციატივით მიმართა. თუმცა მოთხოვნა არ დაკმაყოფილებულა.

საკვლევი მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას (სადაც კრებები შექმნილია), საერთო კრების დებულებით, გაზრდილი აქვს უფლებამოსილებების ჩამონათვალი. მაგალითად, დასახლების ტერიტორიაზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამებისა და პროექტების განხილვა; მუნიციპალური ტრანსპორტის ორგანიზებაზე, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ფუნქციონირებაზე, სოციალური და დასაქმების პროგრამების განხორციელებაზე წინადადებების შემუშავება და სხვა.

პრაქტიკაში დასახლების საერთო კრებების შეკრება ყველაზე ხშირად უკავშირდება სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში პროექტების განხილვასა და შერჩევას. აქედან გამომდინარე, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების, აგრეთვე თავად მოსახლეობის მხრიდან ხშირად დასახლების საერთო კრება გაიგივებულია სოფლის მხარდაჭერის პროგრამასთან.¹⁶

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში მოწვეული კრების ოქმები, ისევე როგორც ადგილობრივი ხელისუფლებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლების შეფასებები მოწმობს, რომ კრებებში მოქალაქეთა მონაწილეობა დაბალია და რიგ შემთხვევაში დამსწრეთა/ხელმომწერთა რაოდენობა საჭირო მინიმუმს არ აღემატება. მოქალაქეთა დაბალი აქტიურობა, ერთი მხრივ, დაკავშირებულია შიდა მიგრაციულ პროცესთან, რის შედეგადაც დასახლებულ პუნქტში ფაქტობრივად მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობა რამდენჯერმე მცირეა რეგისტრირებულ რაოდენობასთან შედარებით.

საგულისხმოა ისიც, რომ საერთო კრების საქმიანობის პროცედურების გადამეტებული რეგულამენტაციით ის საჯარო ხელისუფლების ორგანოს ემსგავსება და არა მოსახლეობის ინიციატივაზე დაფუძნებულ მონაწილეობის ფორმას. აღნიშნული არის ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ რიგ შემთხვევებში, მოქალაქეები საერთო კრებას ვერ აღიქვამენ როგორც მათ შესაძლებლობას მუნიციპალიტეტის გადამწყვეტილებებზე გეგავლენა იქონიონ. ის უფრო მუნიციპალიტეტის მექანიზმად განიხილება, რომელიც შესასრულებლად აუცილებელი ფორმალურია, რაც პროცედურის მიმართ უნდობლობას და დაბალ აქტიურობას განაპირობებს.

¹⁶ სოფლის მხარდაჭერი პროგრამის შესახებ ინფორმაცია იხილეთ შემდეგ ნაწილში: 4-მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ დონეზე ფოკუსირებულ სახელმწიფო პროგრამებში

2.1.2 პეტიცია

კოდექსი ითვალისწინებს პეტიციის ფორმით მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის ამომრჩეველთა მიმართვის შესაძლებლობას. პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს საკრებულოს დადგენილების პროექტი; საკრებულოს დადგენილების პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადება, რომელიც საკრებულოს დადგენილებით რეგულირებას მოითხოვს; აგრეთვე ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.

პეტიციას განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განსაზღვროს პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურა და შეამციროს პეტიციის წარდგენისათვის კოდექსით დადგენილი ამომრჩეველთა ხელმოწერის 1%-იანი მინიმალური რაოდენობა, რაც ზრდის მექანიზმის ინკლუზიურობას და ხელმისაწვდომობას.

საკვლევი მუნიციპალიტეტებიდან პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურა და პირობები განსაზღვრული აქვს 4 მუნიციპალიტეტს (გორი, ქალაქი ბათუმი, ოზურგეთი და ლაგოდეხი), ხოლო პეტიციის წარდგენისათვის საჭირო ამომრჩევლების ხელმოწერების მინიმალური რაოდენობა 0.5%-მდეა შემცირებული ქალაქ ბათუმის, ზუგდიდის და ოზურგეთის¹⁷ მუნიციპალიტეტში. ლაგოდეხში კი პეტიციის წარდგენა შეუძლია არანაკლებ 10 ამომრჩეველს. აღსანიშნავია, რომ პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურა ითვალისწინებს პერსონალური მონაცემების დაცვის ნორმებს. კერძოდ, პეტიციაზე ელექტრონული ხელმოწერის დროს პერსონალური მონაცემების დამუშავებაზე პირის გაფრთხილების და თანხმობის მიღების მიღების პროცედურას.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების განცხადებით შემოსული პეტიციების დიდი ნაწილი ხშირად ტექნიკურად გაუმართავია, არ აკამყოფილებს ხელმომწერთა მინიმალურ რაოდენობის მოთხოვნას, ან სცდება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას. მეორე მხრივ, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წევრები მიიჩნევენ, რომ მუნიციპალიტეტებში მნიშვნელოვანია პეტიციის მექანიზმის გამოყენებაში მოქალაქეების მხარდაჭერა, მათ შორის პეტიციის მომზადებისა და წარდგენისთვის ტექნიკური დახმარების აღმოჩენა.

საკვლევი მუნიციპალიტეტებიდან დიდ უმრავლესობაში (9) ფიქსირდება მინიმუმ ერთი პეტიციის წარდგენის ფაქტი. მუნიციპალიტეტებში, სადაც უზრუნველყოფილია პეტიციის ელექტრონული წარდგენის შესაძლებლობა და ამავდროულად შემცირებულია პეტიციის წარსადგენად განსაზღვრული ამომრჩევლების მინიმალური რაოდენობა, პეტიციით მიმართვის მაჩვენებელი მაღალია. ასეთ მუნიციპალიტეტებში აგრეთვე ფიქსირდება მომზადებული პეტიციების ხარისხის გაუმჯობესება და თემატური მრავალფეროვნება. ამ მხრივ გამოირჩევა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის პრაქტიკა.

¹⁷ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში პეტიციის წარსადგენად ამომრჩევლების ხელმოწერების მინიმალური რაოდენობა 0.5%- მდე შემცირებულია მხოლოდ ელექტრონული პეტიციის შემთხვევაში, პეტიციის წერილობით წარდგენის დროს კი 1% მოთხოვნა მოქმედებს.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში ელექტრონული პეტიციის მექანიზმი დაინერგა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან - ოზურგეთის ახალგაზრდულ რესურსცენტრთან და პროგრესის სახლთან თანამშრომლობით. ეს უკანასკნელი, აგრეთვე აქტიურად მონაწილეობდა საინ-ფორმაციო კამპანიაში. შედეგად, 2019-2020 წლების განმავლობაში მუნიციპალიტეტში 24 ელექტრონული პეტიცია დარეგისტრირდა, რაც თითქმის 6-ჯერ აღემატება 2016-2018 წლებში არაელექტრონულად წარდგენილი პეტიციების საერთო რაოდენობას. წარდგენილი პეტიციებიდან დაკმაყოფილებულია 4, ხელმოძღვრების არასაკმარისი რაოდენობის გამო უარყოფილია 2 პეტიცია. დანარჩენი პეტიციები განხილვის, ან ბიუროს სხდომაზე გადატანისთვის მზადების ეტაპზეა.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში წარდგენილი პეტიციების ანალიზის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ წარდგენილი ინიციატივებს შორის უმრავლესობა უკავშირდება სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტის შეთავაზებას, თუმცა საგულისხმოა რომ 3 პეტიცია დაკავშირებულია ეკოლოგიური პრობლემების მოგვარებასთან (მდინარეებისგან ქვიშ-ხრემის მოპოვების რეგულირების კუთხით), ასევე ერთი პეტიცია მიზნად ისახავდა შშმ პირების სოციალიზაციისა და მათი პროფესიული უნარების განვითარების ხელშეწყობას. ერთ-ერთი პეტიცია ადგილობრივი ხელისუფლებისგან მოითხოვდა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში სამუშაო ჯგუფის შექმნას, რომელიც უზრუნველყოფდა ქალაქის გენერალური გეგმის მომზადების პროცესში მოქალაქეთა ინფორმირებასა და ჩართულობას.

აღსანიშნავია, რომ მოსახლეობასთან ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების დიდი უმრავლესობისთვის პეტიციით მიმართვის მექანიზმის გამოყენების წესი და პირობები არ არის ცნობილი, ამასთან, ზოგიერთ შემთხვევაში მოქალაქეებს უჭირთ პეტიციის გარჩევა მერიის/საკრებულოსთვის განცხადებით მიმართვის მექანიზმისგან, ვინაიდან ამ შემთხვევაშიც ხელმოწერების შეგროვება არის საჭირო. მიუხედავად ამისა, მოქალაქეებს და საინიციატივო ჯგუფებს, რომლებსაც აქვთ პეტიციის მომზადების გამოცდილება მიაჩნიათ, რომ ის ინტერესების ლობირების, საზოგადოებასთან ურთიერთობის და სამოქალაქო კამპანიების დაგეგმვის ერთ-ერთი ეფექტიანი ინსტრუმენტია.

2.1.3 მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მერის სათათბირო ორგანოა, რომლის დაკომპლექტების, საქმიანობის წესი და უფლებამოსილებები კოდექსით განისაზღვრება.

საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი. საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება ბიზნესის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მოსახლეობის წარმომადგენლებით, ჯამში არანაკლებ 10 წევრით, საიდანაც ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს.

საბჭოს დამატებითი უფლებამოსილებები და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ადგილობრივი რეგულაციებით - საბჭოს დებულებით.

მუნიციპალიტეტების მიხედვით განსხვავებულად წესრიგდება საბჭოს შემადგენლობის ფორმირების საკითხები. ცაგერის, გორის და ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტებში საბჭოს წევრების შერჩევის პროცედურა გამჭვირვალობის და სანდოობის მეტ ხარისხს იძლევა. კერძოდ, ცაგერისა და გორის შემთხვევაში, საბჭოს წევრობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის საინიციატივო ჯგუფს (არანაკლებ 20 მოქალაქეს ცაგერში, 30 - გორში) და მოქმედ მენარმე და არასამენარმეო იურიდიულ პირს.

გორის შემთხვევაში საბჭოს წევრად კანდიდატურის წარდგენის შესაძლებლობის შესახებ ინფორმაცია ექვემდებარება მერიის შენობაში, ბეჭვდით მედიაში და მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდზე სავალდებულო წესით გამოქვეყნებას. მსგავსი რეგულაციები მოქმედებს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში, თუმცა მერი უფლებამოსილია საბჭოს წევრების ღია წესით შერჩევაზე უარი თქვას და საბჭოს შემადგენლობა თავად დააკომპლექტოს.

საბჭოს შემადგენლობისა და წევრობის კანდიდატების წარდგენის რეგულაციები უფრო დეტალურად არის განვირეილი ქალაქ ბათუმში. კერძოდ, მერის წერილობითი მიმართვის საფუძველზე მენარმე იურიდიული პირებიდან კანდიდატებს წარადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სავაჭრო-სამრეწველო პალატა; არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან - ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები ერთობლივად; სტუდენტური თვითმმართველობებიდან - ბათუმში არსებული უმაღლესი განათლების დაწეს-ებულებების სტუდენტური თვითმმართველობები; ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობებიდან - ადმინისტრაციული ერთეულების მიხედვით შექმნილი ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების საუბნო კავშირების თავმჯდომარეები; განათლების, ჯანდაცვის, კულტურისა და სპორტის სფეროდან - ამ სფეროში პოლიტიკის გამტარებელი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესაბამის დაწესებულებები. საბჭოს ფორმირების ზემოთ აღნიშნული წესი საბჭოს შემადგენლობაში სხვადასხვა სექტორის წარმომადგენელთა მონაწილეობას უზრუნველ-ყოფს, რაც მუნიციპალიტეტში გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ინტერესების ზეგავლენის და ფართო კონსენსუსზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღწევის მეტ შესაძლებლობას ქმნის.

აღსანიშნავია, რომ კოდექსით დადგენილ გენდერულ კვოტასთან ერთად ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საბჭოს დებულება საბჭოში ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლის არსებობის აუცილებლობას განსაზღვრავს.

საკვლევ მუნიციპალიტეტებში საბჭოს საქმიანობის ღიაობისა და ანგარიშვალდებულების რეგლამენტაციის კარგ მაგალითს წარმოადგენს ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი. ქალაქ ბათუმის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულების შესაბამისად, საბჭოს სხდომები ღიაა და მასზე დასწრება შეუძლია ნებისმიერ პირს. საბჭოს სხდომის თარიღის, სხდომის გამართვის ადგილისა და დღის წესრიგის შესახებ ინფორმაცია სხდომამდე 2 დღით ადრე უნდა გამოქვეყნდეს ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე. აქვე ქვეყნდება საბჭოს გადაწყვეტილებები და რეკომენდაციები. საბჭო განუული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს წელიწადში ერთხელ წარადგენს. მსგავსი რეგულაციები არ არის გათვალისწინებული სხვა მუნიციპალიტეტების სამართლებრივი აქტებით, რამაც საბჭოს საქმიანობის მიმართ მოსახლეობის ინტერესის და ნდობის შემცირება შეიძლება გამოიწვიოს.

იშვიათად, მაგრამ საბჭოს დებულებებში გვხვდება საბჭოსთვის დამატებითი უფლებამოსილებების მინიჭების შემთხვევები. მაგალითად: მუნიციპალიტეტის მერის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის განხილვა, მუნიციპალიტეტის სტრუქტურული ქვედანაყოფების ხელმძღვანელებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სამეწარმეო და არასამეწარმეო იურიდიული პირების ხელმძღვანელების სხდომებზე მონაწილეობა და ინფორმაციის მიღება; მოსახლეობის გამოკითხვების და საზოგადოებრივი განხილვების ჩატარების ორგანიზებაში მონაწილეობა და სხვა.

აღსანიშნავია, რომ საბჭოს საქმიანობის რეგულირებისას საბჭოს წინაშე მერის ანგარიშგების პროცედურების რეგლამენტაციაზე ნაკლები აქცენტი კეთდება. საბჭო მერის სათათბირო ორგანოა, რომელიც მას სხვადასხვა საკითხზე რეკომენდაციებს სთავაზობს, თუმცა, როგორც წესი, საბჭოს დებულებები არ ითვალისწინებს მერის ვალდებულებას საბჭოს რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის შესახებ ანგარიში წარუდგინოს. აღნიშნული მიდგომა ამცირებს საბჭოს როლს და მის მიმართ მერის პასუხისმგებლობას, რამაც საბჭოს წევრების დემოტივაცია და ნდობის დაკარგვა შეიძლება გამოიწვიოს.

პრაქტიკის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ლაგოდების გარდა ყველა საკვლევ მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ საბჭოს მუშაობა დაინტერესებული მხარეებისთვის ღია და გამჭვირვალეა, თუმცა პრაქტიკა მიუთითებს, რომ სხდომები ყოველთვის ღია არ არის, ირღვევა საბჭოს სხდომების გამართვის ვადები, ხოლო სხდომის ოქმები ხშირად პროაქტიულად არ ქვეყნდება.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს როლისა და ეფექტიანობის მიმართ განსხვავებული დამოკიდებულება აქვთ ადგილობრივი ხელისუფლებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებს.

მერები, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მუშაობას დადებითად აფასებენ. მეორე მხრივ, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ საბჭოს ფორმირების არსებული წესი ვერ უზრუნველყოფს პროაქტიული საკონსულტაციო ორგანოს ჩამოყალიბებას, ვინაიდან წევრების შერჩევა მხოლოდ ფორმალურად განერილ კრიტერიუმებს ემყარება და ნაკლებად ითვალისწინებს კანდიდატის მოტივაციასა და გამოცდილებას.

გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ საბჭოს აქტიურობა დიდწილად უკავშირდება ცალკეული პირების ინიციატივებს, რომლებიც არსამთავრობო ორგანიზაციებს წარმოადგენენ და ცდილობენ თემის ან ცალკეული სოციალური ჯგუფის ინტერესების ადვოკატირებას.

მოქალაქეების დიდი უმრავლესობისთვის საბჭოს არსებობა ცნობილი არ არის. ზოგიერთ შემთხვევაში ისინი არასწორ ინფორმაციას ფლობენ როგორც საბჭოს ფუნქციის, აგრეთვე მისი წევრების საქმიანობის შესახებ, მაგალითად საბჭოს წევრებს მოიაზრებენ მერიის თანამშრომლებად.

აღნიშნული პრობლემების დაძლევის გზად ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წევრები და საბჭოს მოქმედი წევრები მოსახლეობასთან კომუნიკაციის გაძლიერებასა და საბჭოს ანგარიშვალდებულების უფრო მკაფიოდ განსაზღვრას მოიაზრებენ.

2.1.4 საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებზე დასწრება

კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომები საჯაროა. ნებისმიერ პირს უფლება აქვს დაესწროს აღნიშნულ სხდომებს წინასწარი შეტყობინების ან ნებართვის გარეშე, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისისა.

მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს სხდომის ჩატარების ადგილის, დროის და დღის წესრიგის შესახებ ინფორმაციის წინასწარი გამოქვეყნება და სხდომაზე დასწრების მსურველთათვის სხდომათა დარბაზში ადგილების გამოყოფა. თუ ადგილები არასაკმარისია მუნიციპალიტეტმა დასწრების მსურველებს სხდომის მსვლელობის მოსმენის ალტერნატიული საშუალება უნდა შესთავაზოს.

საკრებულოების რეგლამენტების შესაბამისად, საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომაზე დამსწრე პირს, სხდომის თავმჯდომარის თანხმობით, უფლება აქვს, დასვას შეკითხვა მომხსენებელთან და თანამომხსენებელთან, გააკეთოს განმარტება, განცხადება, ინფორმაცია ან მიმართვა. საკრებულოს რეგლამენტი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს სხდომის თავმჯდომარის მიერ „თანხმობის“ მიცემისას მისი დისკრეციის ფარგლებს, რაც პრაქტიკაში არასათანადო განმარტებისას კითხვის დასმის შესაძლებლობის მოსპობაშიც კი შეიძლება გამოიხატოს. შესაბამისად, სასურველია, რომ მისი თანხმობა მხოლოდ სხდომაზე წესრიგისა და რიგითობის დაცვის მიზანს ემსახურებოდეს.

საკრებულოს საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობის მიზნით, თითქმის ყველა საკვლევო მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტი მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში წელიწადში არანაკლებ ერთი გასვლითი სხდომის გამართვას ითვალისწინებს. გასვლითი სხდომის მიზანია კონკრეტული ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობისთვის საკრებულოს სხდომაზე ფიზიკური დასწრების და მონაწილეობის შესაძლებლობის მიცემა.

კოდექსი ითვალისწინებს ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ის მოთხოვნით საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის პროცედურას. საკრებულოს რეგლამენტებით დადგენილია ასეთი სხდომის მოწვევის წესი. მაგალითად, სხდომის მოწვევის განცხადებას უნდა ახლდეს ინიციატორის მოტივაცია და სხდომის დღის წესრიგის პროექტი. გვხვდება შედარებით გართულებული პროცედურებიც. მაგალითად, ქალაქ ბათუმში საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევას ამომრჩეველთა არანაკლებ 3%-ის მხარდაჭერა ჭირდება. სხდომის დღის წესრიგით გათვალისწინებულ საკითხებზე მოქალაქეებს ვვალებათ საკრებულოს სამართლებრივი აქტების პროექტებისა და განმარტებითი ბარათების წარმოდგენა. საკრებულოს რეგლამენტი არ ითვალისწინებს ამომრჩეველთა ინიციატივით საკრებულოს სხდომების ელექტრონული მოწვევის შესაძლებლობას, რაც ელექტრონული პეტიციის მსგავსად პროცესს უფრო გაამარტივებდა და ხელმისაწვდომს გახდიდა.

პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ მოსახლეობის ფოკუს ჯგუფის წევრების უმრავლესობისთვის საკრებულოს სხდომებზე დასწრების შესაძლებლობის შესახებ ცნობილი არ არის, ხოლო ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების თქმით, მოქალაქეები არ გამოხატავენ მზაობას მონაწილეობა მიიღონ საკრებულოს საქმიანობაში.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები იზიარებენ მოსაზრებას, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული რეგულაციები მოქალაქეებისთვის რთულად გასაგებია ან არასწორად არის ინტერპრეტირებული, რაც დაბალი მოტივაციის პირობებში ჩართულობის მაჩვენებელს კიდევ უფრო ამცირებს.

მაგალითად, მუნიციპალიტეტების რეგლამენტი მოქალაქის მიერ სხდომაზე აზრის გამოთქმის სურვილის შემთხვევაში ითვალისწინებს საკრებულოს აპარატისთვის წინასწარ მიმართვის (შეტყობინების) აუცილებლობას. მნიშვნელოვანია, რომ რეგლამენტის აღნიშნული ჩანაწერი პრაქტიკაში არ განიმარტოს როგორც სხდომაზე გამოსვლის ნებართვა. კოდექსით მოქალაქე უფლებამოსილია წინასწარი ნებართვის გარეშე შეუზღუდავად დაესწროს საკრებულოს სხდომას და დასვას შეკითხვები. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში რეგლამენტის აღნიშნული ნორმა არასწორად განიმარტება.

გარდა ამისა, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ ცალკეულ შემთხვევაში შეეზღუდათ სხდომაზე დასწრების შესაძლებლობა დარბაზში ადგილების არასაკმარისი რაოდენობის მიზეზით და მიუხედავად საკრებულოს რეგლამენტით განსაზღვრული ვალდებულებისა მათთვის დასწრების ალტერნატიული საშუალება არ შეუთავაზებიათ.

სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლების მოსაზრებით, მიუხედავად დაბალი აქტიურობისა, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტი მოქალაქეებს პროაქტიულად სთავაზობდეს სხდომაზე დასწრების/მონაწილეობის მრავალფეროვან და ინკლუზიურ მექანიზმებს. ამ კუთხით, აღსანიშნავია ოზურგეთისა და ქალაქ ბათუმის საკრებულოს პრაქტიკა. ხსენებულ მუნიციპალიტეტებში ხორციელდება საკრებულოს სხდომების ვიდეო ტრანსლაცია და შედეგად, სხდომაში მონაწილეობა დისტანციურად არის შესაძლებელი.

საკრებულოს სხდომების პირდაპირ ტრანსლირების მექანიზმი ოზურგეთში 2015 წლიდან არსებობს და რეგულარულად ყოველი კვირის ოთხშაბათს იმართება. მექანიზმის პოპულარიზაციას ზელს უწყობს sms სერვისი, რომლის საშუალებით მოქალაქეები საკრებულოს სიახლეების გამომწერები ზდებიან და სხვა ინფორმაციასთან ერთად იღებენ შეტყობინებებს დაგეგმილი სხდომის შესახებ. გარდა ამისა, ოზურგეთში ფუნქციონირებს 5 საზოგადოებრივი ჩართულობის ცენტრი, რომელიც აღჭურვილია შესაბამისი ტექნიკით და საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს შეიკრიბონ, ერთად უყურონ სხდომებს პირდაპირ რეჟიმში, დაუსვან შეკითხვები საკრებულოს წევრებს და იმსჯელონ წამოჭრილ საკითხებზე.

რაც შეეხება ბათუმს, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ვებგვერდზე არის Live ღილაკი და მისი საშუალებით ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია უყუროს სხდომას. რესპონდენტის თქმით, მოქალაქეებს აქვთ კითხვების დასმისა და აზრის გამოხატვის შესაძლებლობაც, ამისათვის შესაბამის ველში წერენ კითხვას, რომელსაც საკრებულოს ტექნიკური ჯგუფი აწვდის სხდომის თავმჯდომარეს. გვერდითი სხდომების შესახებ ინფორმაცია 1 კვირით ადრე ვრცელდება, ხოლო რიგგარეშე სხდომების შესახებ არანაკლებ სამი დღით ადრე.

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული შესაძლებლობით სარგებლობა ჯერჯერობით არ არის შესაძლებელი მებღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის, ვინაიდან მუნიციპალიტეტების გვერდები არ არის ადაპტირებული. ასევე, გამომდინარე იქიდან, რომ მუნიციპალიტეტების ვებგვერდები ხარვეზებით ფუნქციონირებს, რიგ შემთხვევებში მოქალაქეებს ექმნებათ სხდომაზე ჩართვის პრობლემა, ხოლო სმარტფონის გამოყენების შემთხვევაში კიდევ უფრო რთულია არსებული პროცედურით ვითხვების დასმა.

აქვე გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული მექანიზმების გამოყენების პროცედურა მუნიციპალიტეტის ნორმატიული აქტებით სათანადოდ რეგლამენტირებული არ არის. ფორმალიზებული მექანიზმებისა და სამართლებრივი ვალდებულებების არ არსებობა საკრებულოს ფართო დისკრეციას უტოვებს, რომ „საჭიროებისას“ ჩართულობის მექანიზმები პოლიტიკური მიზანშეწონილობის ამოცანებს დაუქვემდებაროს.

ცალკე უნდა აღინიშნოს, რომ საკრებულოს სხდომებსა და საკრებულოს კომისიების მოქალაქეთა დაბალი ჩართულობის დაძლევის და ასევე მოქალაქეებთან კონსულტაციის პროცესის გაუმჯობესებისთვის, ლაგოდების მუნიციპალიტეტის საკრებულოში შექმნილია და აქტიურად ფუნქციონირებს საკრებულოს სამუშაო ჯგუფები. მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვანი პრობლემის იდენტიფიცირების შემდეგ სამუშაო ჯგუფი მოსახლეობასთან კონსულტაციების და დისკუსიების შემდეგ აღწერს როგორც პრობლემის შინაარსს, აგრეთვე შეიმუშავებს მისი მოგვარების შესაძლო გზას. მაგალითად, კვლევის მიმდინარეობის პროცესში სამუშაო ჯგუფი მუშაობდა სოფლის დასახლებებში ქუჩების სახელდებისა და დანომრვის პრობლემის შესახებ. მუშაობის დასრულების შემდეგ ინფორმაცია პრობლემის არსის, მისი გადაჭრის შესაძლო გზების, ასევე მოქალაქეთა პოზიციების შესახებ შემდგომი რეაგირებისთვის წარედგინება საკრებულოს და მერიას.

2.1.5 ამომრჩეველთან ანგარიშგება

კოდექსის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებულია, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შესაბამისი დადგენილებით განსაზღვრული წესით მოაწყოს საჯარო შეხვედრები ამომრჩევლებთან და წარუდგინოს მათ ანგარიში განუული მუშაობის შესახებ, აგრეთვე ანგარიშის განხილვისას უპასუხოს მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.

საკვლევი მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას დეტალურად აქვს განსაზღვრული როგორც მუნიციპალიტეტის მერის, აგრეთვე საკრებულოს წევრის ანგარიშის წარდგენის პროცედურა, ხოლო გორში, თიანეთსა და ცაგერში მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ ანგარიშის წარდგენის პროცედურა არის რეგულირებული.

საკვლევ მუნიციპალიტეტებს განსაზღვრული აქვს მერის და საკრებულოს წევრის ანგარიშის წარდგენის თარიღის, ადგილის და დროის შესახებ ინფორმაციის ვებგვერდზე ან სხვა ფორმით წინასწარი გამოქვეყნების ვალდებულება. მუნიციპალიტეტების ნახევარს დამტკიცებული

აქვს საკრებულოს წევრის ანგარიშის ფორმაც, რომელიც უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას საკრებულოს წევრის მიერ ინიცირებული, მხარდაჭერილი და უარყოფილი მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ, აგრეთვე მოქალაქეებთან შეხვედრების რაოდენობის თაობაზე და სხვა.

ანგარიშის წარდგენის პროცედურის ღიაობისა და ამომრჩეველთა ინფორმირებული ჩართულობის განსაკუთრებულ შესაძლებლობებს ქმნის ქალაქ ქუთაისის და ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი, რომელიც ამომრჩეველთან საჯარო შეხვედრამდე მერის და საკრებულოს წევრის ანგარიშის წინასწარი პროაქტიული გამოქვეყნების ვალდებულებას განსაზღვრავს, აგრეთვე ანგარიშის წარდგენისას გათვალისწინებულია ამომრჩეველთა მიერ კითხვის დასმის შესაძლებლობაც. თუმცა არ არსებობს განერილი პროცედურა, რომელიც ამომრჩეველს მათთვის საინტერესო საკითხებზე საკუთარი წინადადებების წინასწარ წარდგენის საშუალებას მისცემდა, რომელზეც შესაბამისი თანამდებობის პირი ანგარიშის უშუალოდ წარდგენისას დამატებით ყურადღებას გაამახვილებდა. მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტები არ განსაზღვრავენ მერის ან საკრებულოს წევრის ანგარიშის ელექტრონული ფორმით ცოცხალ რეჟიმში წარმართვისა და ამ პროცესში ამომრჩევლების მიერ კითხვების დასმის პროცედურებს. სათანადო საინფორმაციო კამპანიის პირობებში, აღნიშნული ინსტრუმენტების გამოყენებას შესაძლოა პროცესისადმი ინტერესი და ხელმისაწვდომობა მნიშვნელოვნად გაეზარდა.

პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მერის ანგარიშის მოსმენა ყველა საკვლევ მუნიციპალიტეტში იმართება. სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლების შეფასებით, ანგარიშის წარდგენა ჩართულობის არსებულ მექანიზმებს შორის ყველაზე სუსტი მექანიზმია, მით უფრო იმის გათვალისწინებით რომ რიგ შემთხვევებში ანგარიშის წარდგენას ესწრებიან ადგილობრივი მოხელეები და მუნიციპალური ააიპ-ების/შპს-ების თანამშრომლები, რომელთა მხრიდან კრიტიკული კომენტარი და ზოგადად შეკითხვები ნაკლებად არის მოსალოდნელი.

აღსანიშნავია, რომ ანგარიშის წარდგენის პროცესი უფრო ინტერაქტიულია და გამჭვირვალე იმ შემთხვევებში თუ შეხვედრის ფასილიტაციას არასამათავრობო ორგანიზაცია ახორცილებს, მსგავსი შემთხვევები ფიქსირდება ახალციხესა და გორში. თუმცა აღნიშნული პრაქტიკა არ ემყარება სამართლებრივ რეგულაციებსა და პროცედურას, შესაბამისად მისი მდგრადობა მერის პირად პოზიციამზე დამოკიდებულია.

განსხვავებით მერის ანგარიშის მოსმენისა, ფოკუს ჯგუფის მონაწილე რესპონდენტები არ არიან ინფორმირებულები საკრებულოს წევრების მიერ ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებაზე და ასევე არ ფლობენ ინფორმაციას გამართულა თუ არა მსგავსი ანგარიშის მოსმენა მათ მუნიციპალიტეტში. ამასთან, საგულისხმოა ისიც, რომ ხშირ შემთხვევაში ფოკუს ჯგუფის მონაწილეებს უჭირთ საკრებულოს წევრის ან თავმჯდომარის ვინაობის გახსენებაც. საკრებულოს საქმიანობის მიმართ მოქალაქეთა დაბალ ინტერესს ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციები საკრებულოს მიერ მოქალაქეებთან ურთიერთობის არასაკმარისი ინსტრუმენტებით ხსნიან, ასევე ზოგიერთი რესპონდენტი თვლის, რომ მოქალაქეებს საკუთარი პრობლემების გადაჭრის მოლოდინი უფრო მეტად აქვს მერიისგან, შესაბამისად უფრო დიდია მოტივაცია დაესწრონ საჯარო შეხვედრას ან ანგარიშის წარდგენას.

მიუხედავად დამტკიცებული ანგარიშის ფორმებისა, საკვლევი მუნიციპალიტეტების ვებ-ვერდზე განთავსებული ანგარიშები რიგ შემთხვევაში არ მოიცავს ყველა სავალდებულო ინფორმაციას, ან ერთმანეთისგან განსხვავებული ფორმით არის მომზადებული.

2.1.6 გენდერული თანასწორობისა და მონყვლადი ჯგუფების სამოქალაქო ჩართულობის საკონსულტაციო მექანიზმები

მონყვლადი სოციალური ჯგუფების მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ჩართულობის ძირითად ინსტრუმენტს მერისა და საკრებულოს საკონსულტაციო-სათათბირო ორგანოები წარმოადგენს. საკვლევი მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში შექმნილია გენდერული თანასწორობის საკითხებზე მომუშავე საკრებულოს სათათბირო ორგანო-გენდერული თანასწორობის საბჭო, აგრეთვე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების (შემდგომში, შშმ პირების) საკითხებზე მომუშავე მერის სათათბირო ორგანო - შშმ პირების საბჭო. იშვიათია სხვა სოციალურ ჯგუფებზე (დევენილები, სოციალურად დაუცველი პირები და სხვა) მომუშავე საკონსულტაციო მექანიზმების არსებობა. მაგალითად, ზუგდიდისა და გორის მუნიციპალიტეტებში შექმნილია მერის საკონსულტაციო ორგანო სოციალური საბჭოები, რომლის შემადგენლობა და შექმნის წესი შშმ-ების საბჭოს მსგავსია.

გენდერული თანასწორობის შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ყველა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შექმნილი აქვს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სათათბირო ორგანო - გენდერული თანასწორობის საბჭო.

საბჭოს ძირითადი ფუნქცია გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის სფეროში მუნიციპალური პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელებაში მონაწილეობაა.

საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე. საბჭოს უმრავლესობა კომპლექტდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებით და მერიის თანამშრომლებით, თუმცა საბჭოს შემადგენლობაში შეიძლება მოწვეულ იქნენ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები.

გორისა და ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტებში არასამთავრობო სექტორიდან საბჭოს წევრის წარდგენის უფლება არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებს გააჩნიათ. ქალაქ ქუთაისში საბჭოს წევრობის კანდიდატები შეირჩევა ელექტრონული კონკურსით. ამასთან, სავალდებულოა, რომ საბჭოს არანაკლებ 1/3 დაკომპლექტდეს არასამთავრობო ორგანიზაციების, მედიის და ექსპერტებისგან. მსგავსი რეგულაციები ჩართულობის აღნიშნული ფორმის მიმართ გამჭვირვალობისა და სანდოობის მეტ ხარისხს იძლევა.

გენდერული თანასწორობის საბჭოს შემადგენლობისთვის გენდერული კვოტა დადგენილია მხოლოდ ლაგოდეხის, ბოლნისის და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტებში. საბჭოს შემადგენლობის არანაკლებ 40% უნდა იყოს განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი.

შშმ პირების საბჭო შექმნილია 6 მუნიციპალიტეტში (ქალაქი ბათუმი, ქალაქი ქუთაისი, ლაგოდეხი, ზუგდიდი, ბოლნისი და თიანეთი). შშმ პირების საბჭოების ძირითადი ფუნქციებია: შშმ პირების საკითხებზე მუნიციპალური პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობა; შშმ პირთა უფლებების დაცვა; შშმ პირების საჭიროებებზე ადაპტირებული და ინკლუზიური გარემოს შექმნა, ადგილობრივ დონეზე მუნიციპალური და სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია და სხვა.

საბჭოს შემადგენლობას განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის მერი. საბჭო ძირითადად სხვადასხვა მუნიციპალური და სახელმწიფო საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლებისგან ფორმირდება, თუმცა საბჭოში აგრეთვე შედიან შესაბამისი პროფილის არასამთავრობო სექტორისა და შშმ პირების წარმომადგენლებიც. საბჭოში შესაბამისი წევრების წარდგენის უფლება აქვთ შშმ პირებს და არასამთავრობო ორგანიზაციებს.

გასათვალისწინებელია, რომ საბჭოების შემადგენლობაში დაფიქსირებული საჯარო მოსამსახურეთა მაღალი პროპორცია საბჭოს „ბიუროკრატიზაციის“ რისკს შეიცავს. აღნიშნულ პირობებში საბჭო მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამდებობის პირის ექსპერტ მრჩეველთა კოლეგიას უფრო ემსგავსება, ვიდრე შესაბამისი სოციალური ჯგუფების მონაწილეობის ინსტრუმენტს.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები საბჭოს მუშაობას დადებითად აფასებენ, თუმცა განსხვავებული მოსაზრება აქვთ ქალთა საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციებისა და სხვა პროფილის საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებს.

გენდერული თანასწორობის საბჭოების მუშაობის პრაქტიკა აჩვენებს გამონწვევებს, როგორც საბჭოების შემადგენლობაში ქალთა წარმოდგენის, ასევე საბჭოს მუშაობის ეფექტიანობის თვალსაზრისით. კერძოდ, გენდერული საბჭოების მუშაობის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებას წარმოადგენს გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტის შემუშავება და თვითმმართველობის განხორციელებაში ქალთა მონაწილეობის გაზრდა. თუმცა, პრაქტიკაში საბჭოების საქმიანობა უფრო ხშირად ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართული ღონისძიებებისა და ტრენინგების გამართვით შემოიფარგლება. მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში ბიუჯეტის ანალიზი გენდერულ ჭრილში არ განხორციელებულა, გამონაკლისს წარმოადგენს ქუთაისში მოქმედი საბჭო, რომელმაც ბიუჯეტის გაუმჯობესების კუთხით გარკვეული რეკომენდაციები მოამზადა. იგივე შეიძლება ითქვას ქალთა მონაწილეობის ნახალისებაზე, ამ მიმართულებით საბჭოების მიერ რაიმე ინიციატივები არ მომზადებულა, ისევე როგორც არ განხორციელებულა ჩართულობის სხვადასხვა მექანიზმის წესდებისა და შედეგების გენდერულ ჭრილში ანალიზი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ გენდერული საბჭოს და სხვა საკონსულტაციო ორგანოების ფარგლებში უზრუნველყოფილია ქალთა მონაწილეობა, თუმცა უფრო ხშირად უჭირთ იმის დასახელება თუ რაში გამოიხატება გენდერული საბჭოს მუშაობის შედეგები.

საბჭოების მიმართ სკეპტიკური განწყობა აქვთ ადგილობრივი ორგანიზაციის წარმომადგენლებს, ვინაიდან გენდერულ თუ სხვა სათათბირო ორგანოებზე პრობლემური საკითხების წამოჭრა რიგ შემთხვევაში მათ მიმართ ქილიკისა და აგრესიის საფუძველი ხდება გავრცელებული სტერეოტიპებისა და საკითხისადმი დაბალი მგრძნობელობის გამო.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენლები ასევე იზიარებენ მოსაზრებას, რომ საბჭოს დაკომპლექტების წესი გაუმჯობესებას საჭიროებს და აუცილებელია საბჭოში არასამთავრობო სექტორის, ქალთა უფლებებზე მომუშავე პირების და სხვა თემატური სპეციალისტების რაოდენობის გაზრდა.

რაც შეეხება შშმ-პირების საბჭოს მუშაობის ეფექტიანობას, საგულისხმოა, რომ მსგავსად გენდერული საბჭოს მუშაობის პრაქტიკისა, მოქმედი საბჭოები ნაკლებად არიან ორიენტირებულნი მუნიციპალური სერვისებისა და პროგრამების, ასევე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ანალიზზე, შესაბამისად შშმ პირთა ინტერესებისა და საჭიროებების ასახვა სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში გამონწვევად რჩება.

აღსანიშნავია, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები ერთ-ერთ მთავარ გამონწვევად მიიჩნევენ, საკითხისადმი მგრძნობელობას და აღნიშნავენ, რომ თვითმართველობის წარმომადგენლებისთვის არ არის მკაფიო ინკლუზიური მონაწილეობის პრაქტიკის დანერგვის მნიშვნელობა და აუცილებლობა. ცალკეული რესპონდენტების შეფასებით, აღნიშნული განპირობებულია როგორც ცნობიერების დაბალი დონით, ასევე იმ ფაქტით რომ მონყვლადი ჯგუფები, როგორც შშმ პირები არიან, ელექტორატის მცირე ნაწილს წარმოადგენენ, შესაბამისად მათი ინტერესები გადანყვეტილების მიმღები პირებისთვის პრიორიტეტული არ არის. გამონაკლისს წარმოადგენს ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი, რომლის ბიუჯეტში 2019 წლიდან შშმ პირთა დაცვისა და ინტეგრაციის საბჭოს მიერ განსახორციელებელი პროექტებისთვის გამოყო 15 000 ლარიანი დაფინანსება, ხოლო თანხის ათვისების მიზნობრიობას ადგენს საბჭო.

მოსახლეობის ფოკუს ჯგუფის წევრები არ ფლობენ ინფორმაციას გენდერული თანასწორობისა და შშმ პირთა საბჭოს არსებობის შესახებ, ხოლო რესპონდენტების ნაწილი საერთოდ ვერ ხედავს მსგავსი საბჭოების არსებობის საჭიროებას. გამონაკლისს წარმოადგენენ მოქალაქეები, რომლებიც თავად არიან შშმ პირების ან ქალთა ინტერესების დამცველები თემატური მიმართულებით შექმნილ სხვადასხვა კომისიაში.

2.1.7 საზოგადოებრივი დარბაზი

„საზოგადოებრივი დარბაზი“ წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სათათბირო ორგანოს, რომლის უფლებამოსილებას განეკუთვნება საკრებულოს ნორმატიული აქტების პროექტების განხილვა; საკრებულოს ან/და საკრებულოს ბიუროს დღის წესრიგში ცალკეული საკითხების შეტანა; შესაბამის თვითმმართველ ერთეულში არსებული პრობლემების და მათი შესაძლო გადანყვეტის გზების შესახებ მსჯელობა და რეკომენდაციების მომზადება;

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირების და საკრებულოს წევრების ანგარიშების მოსმენა და სხვა.

საზოგადოებრივი დარბაზის შექმნა გათვალისწინებულია ყველა საკვლევ მიუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით. სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი ძირითადად იდენტურია. საზოგადოებრივი დარბაზის წევრი შეიძლება იყოს მიუნიციპალიტეტში მოქმედი სამეწარმეო და არასამეწარმეო იურიდიულ პირი. ახალციხის და ზუგდიდის მიუნიციპალიტეტში საზოგადოებრივი დარბაზის წევრი შეიძლება იყოს ფიზიკური პირიც.

პრაქტიკაში, საზოგადოებრივი დარბაზი არ წარმოადგენს ქმედით მექანიზმს, აღნიშნულზე მიანიშნებს ის ფაქტიც, რომ საკვლევ მიუნიციპალიტეტების მიერ მონოდებული ინფორმაციის საფუძველზე, დარბაზის შემადგენლობა დამტკიცებული აქვს მხოლოდ ოზურგეთის მიუნიციპალიტეტს.¹⁸

აღსანიშნავია ისიც, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები დარბაზის ან სხვა სათათბირო ორგანოების შექმნას და ფუნქციონირებას სკეპტიკურად უყურებენ და მიიჩნევენ რომ აღნიშნული სათათბირო ორგანოები რიგ შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან მიღებული გადანყვეტილებების ვალიდაციისთვის გამოიყენება და ნაკლებად მოქალაქეთა მონაწილეობის წახალისების ეფექტიან მექანიზმად.

2.1.8 მიუნიციპალიტეტის საკრებულოს სათათბირო ორგანოების ორდონიანი სისტემა (ქალაქი ბათუმი)

მოქალაქეთა მონაწილეობის ცალკე ფორმად შეიძლება განხილულ იქნას ქალაქ ბათუმის მიუნიციპალიტეტში მოქმედი მიუნიციპალიტეტის საკრებულოს სათათბირო ორგანოთა ორდონიანი სისტემა. კერძოდ, მიუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან შექმნილია საკრებულოს სათათბირო ორგანო - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, ხოლო ქვედა დონეზე - მიუნიციპალიტეტის თითოეულ ადმინისტრაციულ ერთეულში ფუნქციონირებს საზოგადოებრივი დარბაზი - სულ 13.

საზოგადოებრივი დარბაზი შედგება ქალაქ ბათუმის მიუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში რეგისტრირებული ამომრჩეველებისა და ამ ერთეულში მოქმედი იურიდიული პირების წარმომადგენლებისაგან.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან ბიზნეს სექტორის, არასამთავრობო ორგანიზაციების და მედიის ორ-ორი წარმომადგენელი, აგრეთვე ქალაქ ბათუმის ადმინისტრაციულ ერთეულებში შექმნილი საზოგადოებრივი დარბაზის თავმჯდომარეები. მიუნიციპალიტეტი განსაზღვრავს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფორმირების ღია პროცედურას, კერძოდ, შესაბამისი სექტორების წარმომადგენლების საბჭოს წევრებად შეთავაზების უფლება მხოლოდ აღნიშნულ სფეროში მოქმედ პირებს გააჩნიათ. წევრების წარდგენაში მიუნიციპალიტეტი არ მონაწილეობს. აღსანიშნავია, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს

¹⁸ საჯარო ინფორმაცია.

შემადგენლობაში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა არ შეიძლება იყოს 1/3-ზე ნაკლები. საბჭოს წევრების უფლებამოსილება 2 წლის ვადით განისაზღვრება.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი დარბაზების და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კავშირის კოორდინაციას. ამასთან ის უფლებამოსილია: განიხილოს მნიშვნელოვანი სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხები და საკრებულოში წარსადგენად მოამზადოს შესაბამისი წინადადებები; ორგანიზება გაუწიოს მოსახლეობის ჩართვას ტერიტორიის დასუფთავებაში, საქველმოქმედო საქმიანობაში, ინფრასტრუქტურის შეკეთებასა და მონესრიგებაში და სხვა მიმართულებებით; საკრებულოს წარუდგინოს წინადადებები მუნიციპალიტეტის განვითარების პრიორიტეტების შესახებ; შეიმუშავოს წინადადებები მუნიციპალიტეტში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა რეაბილიტაციის, საზოგადოებაში ინტეგრაციის, თანაბარი შესაძლებლობებისა და ადაპტირებული გარემოს შექმნის მიმართულებით; კოორდინაცია გაუწიოს საზოგადოებრივი დარბაზების მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან ურთიერთობას. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წევრი ასევე უფლებამოსილია შეუფერხებლად შეხვდეს მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებს, გამოითხოვოს და მიიღოს საბჭოს უფლებამოსილებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე საჭირო ინფორმაცია, რაც საბჭოს წევრებს თავისუფალი მოქმედების და ინიციატივის ფართო შესაძლებლობას აძლევს.

საბჭოს მუშაობის ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებად ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და მერიისთვის რეკომენდაციების მიწოდება წარმოადგენს, საბჭოს წევრი, არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებით, ეს ეფექტური მექანიზმია იმისათვის, რომ მკაფიო გახდეს მუნიციპალიტეტს პრიორიტეტები და სამოქმედო გეგმა. აღსანიშნავია, რომ საბჭოს სხდომები საჯაროა. საბჭოსთან დაკავშირება და მისი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიღება შესაძლებელია სოციალურ მედიაში, FACEBOOK გვერდზე. გვერდის საშუალებით მოქალაქეებს საშუალება აქვთ მიწერონ საბჭოს შეკითხვები, თვალი ადევნონ საბჭოს სხდომებს ან მის მიერ ორგანიზებულ სხვა შეხვედრებს.

საბჭო კვარტალში ერთხელ წარადგენს საკუთარი საქმიანობის შესახებ ელექტრონულ ანგარიშს, რომელიც ქვეყნდება საბჭოს და საკრებულოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე. საბჭო წელიწადში ერთხელ წარდგება წლიური ანგარიშით საზოგადოების წინაშე საჯარო განხილვის ფორმატით, რომელიც ასევე ქვეყნდება საბჭოს და საკრებულოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე.

ფოკუს ჯგუფის წევრებისთვის არსებული მექანიზმი არ არის ცნობილი, გარდა იმ მოქალაქეებისა, რომლებსაც თავად მიუღიათ საბჭოს განხილვაში მონაწილეობა. საბჭოში ჩართულობის გამოცდილების მქონე მოქალაქეები მიიჩნევენ, რომ მნიშვნელოვანია მსგავსი სათათბირო ორგანოები უფრო ხშირად ხვდებოდნენ მოსახლეობას, ასევე აწვდიდნენ მათ ინფორმაციას მუნიციპალიტეტში დაგეგმილი აქტივობების და შესაძლო ინიციატივების შესახებ.

2.1.9 ღია კარის სხდომა

„ღია კარის სხდომა“ წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმას, რომელიც ყველა საკვლევ მიუნიციპალიტეტის რეგლამენტით არის გათვალისწინებული და მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ამომრჩეველთა მოსმენის პროცედურას გულისხმობს.

ღია კარის სხდომაში მონაწილეობის უფლება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ნებისმიერ ამომრჩეველს აქვს, საკრებულოს აპარატში წინასწარი რეგისტრაციის გავლის შემდგომ ღია კარის სხდომაში მონაწილე ყველა პირს არაუმეტეს 5 წუთი ეძლევა, დასმული საკითხები წარედგინება საკრებულოს ბიუროს უახლოესი გამოსვლისათვის სხდომას, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას წარმოდგენილ საკითხების საკრებულოს კომისიისათვის ან/და მერისათვის განსახილველად გადაცემის შესახებ. საკრებულოს აპარატი „ღია კარის სხდომაზე“ მონაწილე პირს აცნობებს მის მიერ დასმული საკითხის განხილვის მიმდინარეობის შესახებ და აკონტროლებს დასმული საკითხის კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში გადაწყვეტას.

ბათუმში ღია კარის სხდომები 2018 წლიდან იმართება. სხდომების შესახებ ინფორმაცია განთავსებულია საინფორმაციო დაფებზე და ქვეყნდება ვებგვერდსა და Facebook-ზე დღის წესრიგთან ერთად.

სხვა მუნიციპალიტეტებში ღია კარის სხდომების გამართვის პრეცედენტი არ ფიქსირდება. აღნიშნული შესაძლოა განპირობებული იყოს იმ ფაქტით, რომ ღია კარის სხდომა არ ითვალისწინებს საკრებულოს წევრებსა და მუნიციპალიტეტის სხვა თანამდებობის პირებს შორის დისკუსიის ფორმატს, რაც მექანიზმს ფორმალურ ინსტრუმენტად აქცევს და პროცედურა პრაქტიკულად ზეპირი ფორმით საკრებულოში განცხადების შეტანას ემსგავსება. აღნიშნული მექანიზმის შესახებ მოსახლეობის და არასამთავრობო ორგანიზაციების ფოკუს ჯგუფის მონაწილეები ინფორმაციას არ ფლობენ, ასევე ნაკლებად გამოხატავენ მზაობას ამ ფორმით წარდგენს საკრებულოში საკუთარი საჭიროებების წარსადგენად.

2.1.10 მონაწილეობითი ბიუჯეტი (სამოქალაქო ბიუჯეტი)

მონაწილეობითი ბიუჯეტი საჯარო რესურსების განაწილებაში (ხარჯვაში) მოქალაქეთა ჩართვის მექანიზმია, რომლის საშუალებითაც მოქალაქეები მონაწილეობენ ბიუჯეტის მიზნობრიობის განსაზღვრის პროცესში ან უშუალოდ იღებენ ბიუჯეტის განაწილებაზე გადაწყვეტილებას.^[1]

მონაწილეობითი ბიუჯეტი დანერგილია ექვს საკვლევ მუნიციპალიტეტში. ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისის, ახალციხის და გორის მუნიციპალიტეტში მონაწილეობითი ბიუჯეტი მუნიციპალიტეტის მასშტაბით ხორციელდება. ზუგდიდსა და ოზურგეთში მონაწილეობითი ბიუჯეტი მხოლოდ ადმინისტრაციულ ცენტრს ფარავს.

ქალაქ ბათუმში, ქალაქ ქუთაისში, გორში, ახალციხეში და ოზურგეთში მონაწილეობითი ბიუჯეტის მართვა მერის კომპეტენციაშია მოქცეული, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში კი მონაწილეობითი ბიუჯეტის საკითხები საკრებულოს პასუხისმგებლობად განისაზღვრება.

მონაწილეობითი ბიუჯეტის მართვის ყველაზე მარტივი ინსტიტუციური სტრუქტურა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში მოქმედებს, სადაც მონაწილეობითი ბიუჯეტის საკითხების მართვას მერის მიერ განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის მოხელე - მონაწილეობითი ბიუჯეტის კოორდინატორი უზრუნველყოფს. მონაწილეობითი ბიუჯეტის შედარებით რთული ინსტიტუციური სისტემა გააჩნია გორის მუნიციპალიტეტს. გორში მონაწილეობითი ბიუჯეტის მართვაში მერიაში შექმნილ სათათბირო ორგანოსთან ერთად მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულებში შექმნილი წარმომადგენლობითი საბჭოები მონაწილეობენ. აღსანიშნავია, რომ ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში მონაწილეობითი ბიუჯეტის მართვაში მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მონაწილეობს.

მონაწილეობითი ბიუჯეტის სამართლებრივი რეგულირების ოთხი მიდგომა იკვეთება. განსხვავებული რეგულირების მთავარ გამოწვევას პროექტის მდგრადობის შენარჩუნება წარმოადგენს. ზუგდიდში მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროცედურები საკრებულოს დადგენილებით განისაზღვრება, რომელიც სამართლებრივად და ინსტიტუციურად გამართულ მიდგომას წარმოადგენს. ამ შემთხვევაში მონაწილეობითი ბიუჯეტის ფარგლებში წარმოდგენილი იდეების ბიუჯეტში გათვალისწინება¹⁹ როგორც მერისთვის, აგრეთვე საკრებულოსთვის შეიძლება სავალდებულო გახდეს, შესაბამისად ის მონაწილეობითი ბიუჯეტის მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბების მეტ გარანტიას იძლევა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ზუგდიდში მონაწილეობითი ბიუჯეტის განხორციელებისთვის მნიშვნელოვან საკითხებს - გამარჯვებული პროექტების გამოვლენის წესს, კენჭისყრის პროცედურას, ვადებს - სპეციალურად შექმნილი საკრებულოს სათათბირო ორგანო განსაზღვრავს, რომლის გადაწყვეტილებასაც სამართლებრივად სავალდებულო ძალა არ გააჩნია და პროცესის სანდოობისა და მდგრადობის დაბალ გარანტიებს იძლევა.

ზუგდიდისგან განსხვავებით, ქალაქ ბათუმში და გორში მონაწილეობითი ბიუჯეტის რეგლამენტაცია მერის ბრძანების საფუძველზე ხორციელდება, რაც სამართლებრივად პრობლემატურია. მერის ბრძანება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია, რომელიც ერთჯერადი გამოყენებისაა. ასევე, მერის ბრძანებით ვერ დარეგულირდება საკრებულოს როლი და ფუნქცია, რაც სრულყოფილი რეგლამენტაციისთვის აუცილებელი პირობაა. მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროცედურები კიდევ უფრო ნაკლებად ფორმალიზებულია ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში, სადაც აღნიშნული პროცედურები კოლევგური სათათბირო ორგანოს მიერ განისაზღვრება.

¹⁹ იგულისხმება საკრებულოს დადგენილებაში შესაბამისი ვალდებულების არსებობის შემთხვევა.

მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამის მდგრადობა გარანტირებული არ არის ოზურგეთშიც, ვინაიდან მონაწილეობითი ბიუჯეტის განხორციელების წესი მუნიციპალიტეტის ყოველწლიურ ბიუჯეტში განისაზღვრება, ხოლო ეს უკანასკნელი ყოველწლიურად განახლებადი აქტია.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია მონაწილეობითი ბიუჯეტის მართვაზე პასუხისმგებელი სათათბირო ორგანოების შემადგენლობა, რაც თავის მხრივ პროცესის გამჭვირვალობისა და ინკლუზიურობის ერთ-ერთი ძირითადი პირობაა. ბათუმსა და ზუგდიდში სათათბირო ორგანო შედარებით წარმომადგენლობითია და მის შემადგენლობაში მუნიციპალიტეტის მერიის თანამშრომლებისა და საკრებულოს წევრების გარდა არასამთავრობო და აკადემიური სექტორის წარმომადგენლებიც შედიან. საპირისპიროდ, ახალციხეში სათათბირო ორგანო სრულად მუნიციპალიტეტის მერიის თანამშრომლებით კომპლექტდება. გორში კოლექტიური სათათბირო ორგანო მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეებისგან კომპლექტდება, ხოლო ადმინისტრაციულ ერთეულებში შექმნილი წარმომადგენლობითი საბჭოები - ადგილობრივი მოსახლეობის წარმომადგენლებისგან.

პროექტების წარდგენა და შერჩევა

გორში, ქალაქ ბათუმში, ქალაქ ქუთაისში, ახალციხესა და ოზურგეთში პროექტის წარდგენისა და კენჭისყრის პროცესში მონაწილეობა მხოლოდ სრულწლოვან პირს შეუძლია, ხოლო ზუგდიდში, ასაკის ქვედა ზღვარი 14 წლით არის განსაზღვრული.

გორში, ზუგდიდსა და ოზურგეთში დასაშვებია მხოლოდ ინფრასტრუქტურული პროექტების წარდგენა, ხოლო დანარჩენ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეებს საშუალება აქვთ მოამზადონ განსხვავებული შინაარსისა და თემატიკის პროექტები, რაც უფრო მეტად იძლევა განსხვავებული სოციალური და ასაკობრივი ჯგუფების ინტერესების ასახვის შესაძლებლობას.

მუნიციპალური რეგულაციები არ ითვალისწინებს მონყვლად სოციალურ ჯგუფებზე ორიენტირებული სპეციალური ნაბაღისების შექანიზმების ან კვოტირების არსებობას. მაგალითად, მონაწილეობითი ბიუჯეტის გარკვეული პროცენტის ან თანხის შესაბამისი პროექტების/პროგრამებისთვის გამოყოფის ვალდებულებას, აგრეთვე გადანყვეტილების მიღების და კენჭისყრის პროცესში მათი ჩართვის ინსტრუმენტების შემუშავებას, განსაკუთრებით ელექტრონული პლატფორმების გამოყენებით და ა.შ.

მონაწილეობითი ბიუჯეტის ფარგლებში წარმოდგენილი პროექტები მუნიციპალიტეტის შეფასებას ექვემდებარება. შეფასების კრიტერიუმები, როგორც წესი, ტექნიკური სახისაა. მაგალითად ფასდება რამდენად მიუკუთვნება წარმოდგენილი ინიციატივა მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას ან ხომ არ არის პროექტი ასახული მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში და ა.შ. აღსანიშნავია, რომ ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში წარმოდგენილი პროექტების ანალიზი ითვალისწინებს გენდერულ კრიტერიუმს.

ზოგ შემთხვევაში შეფასების კრიტერიუმები ტექნიკური შეფასების ფარგლებს სცდება. მაგალითად, რამდენად შესაბამება პროექტი მუნიციპალიტეტის სტრატეგიას ან ემსახურება თუ

არა ის ღირებული საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნას და სხვა. მსგავსი შეფასების კრიტერიუმები მუნიციპალიტეტს საკუთარი შეხედულებით პროექტების შერჩევის ფართო დისკრეციას აძლევს, რამაც პროგრამის მიმართ მოსახლეობის ნდობა და მოტივაცია შეიძლება დააზიანოს.

საგულისხმოა, რომ ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში იდეის უარყოფის დროს სავალდებულოა შესაბამისი დასაბუთების ელექტრონულ პლატფორმაზე განთავსება, დასაბუთებული უარყოფითი წერილობითი პასუხის გაცემის ვალდებულებას ითვალისწინებს ახალციხისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტიც. თუმცა, აღნიშნული არ არის გათვალისწინებული სხვა მუნიციპალიტეტების პრაქტიკაში, რაც პროექტების ავტორებს არ აძლევს პროექტის დახვეწის ან ხელახლა წარდგენისთვის საჭირო ინფორმაციას და ასევე ამცირებს პროცესისადმი მათ ნდობას.

მუნიციპალიტეტები განსხვავდებიან პროექტების შერჩევის წესის მიხედვით.

ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისის, ახალციხის და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტებში პროექტების შერჩევა ელექტრონულად მიმდინარეობს. ტექნიკური გადარჩევის შემდეგ, პროექტები სპეციალურ ელექტრონულ პლატფორმაზე იტვირთება და მოსახლეობას საშუალება აქვს სასურველ პროექტს ხმა ელექტრონულად მისცეს და გამარჯვებული გამოავლინოს. პროექტის შერჩევის ამგვარი მიდგომა მოქალაქეების მიერ გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენის მაღალი ხარისხით გამოირჩევა, რაც ზრდის პროცესის მიმართ სანდოობას.

ახალციხის მუნიციპალიტეტში ხმის მიცემის ელექტრონულ ფორმასთან ერთად დაშვებულია განცხადების საფუძველზე ხმის მიცემის შესაძლებლობაც, რაც პროცესის მეტ ინკლუზიურობას და ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს.

საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე მოქალაქეების გავლენა მნიშვნელოვნად შეზღუდულია ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში, სადაც მოქალაქეთა ინიციატივების საბოლოო შერჩევას საკრებულოს მიერ შექმნილი სათათბირო ორგანო ახორციელებს.²⁰ ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში ათ საუკეთესო პროექტს კოლევგიური სათათბირო ორგანო საკუთარი შეხედულებით არჩევს და შესაბამისად პროცესზე მოსახლეობის ზეგავლენა შემცირებულია. გორის მუნიციპალიტეტში კი პროექტების შერჩევას მუნიციპალიტეტის ტერიტორიულ ერთეულებში შექმნილი წარმომადგენლობითი საბჭოები უზრუნველყოფს. შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე მოქალაქეებს არაპირდაპირი ზეგავლენა გააჩნიათ. საგულისხმოა, რომ გადაწყვეტილების მიღების ეს ფორმები ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის ზრდის რისკს შეიცავს. ზოგიერთი რესპონდენტის აზრით, რიგ შემთხვევებში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები სათანადოდ ვერ იაზრებენ, რომ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მთავარი მიზანი მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდაა და არა ინფრასტრუქტურული ან სხვა ტიპის პროექტების მექანიკური გადანაწილება პროგრამის ბიუჯეტის მუხლებს შორის და სწორედ ამიტომ ცდილობენ ფორმალურად თუ ირიბად გავლენა იქონიონ მოქალაქეების გადაწყვეტილებაზე.

²⁰ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში მოქალაქეები პროექტების შერჩევაში კენჭისყრის ფორმით მხოლოდ იმ შემთხვევაში მონაწილეობენ თუ წარმომადგენელი პროექტების ჯამური ღირებულება შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულისთვის წინასწარ განსაზღვრულ დადგენილ ლიმიტს აღემატება. სხვა შემთხვევაში გადაწყვეტილებას საკრებულოს შესაბამისი სათათბირო კოლევგიური ორგანო იღებს.

პროექტების შესრულების მონიტორინგი

საკვლევო მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტები მონაწილეობითი ბიუჯეტის აღსრულებისა და მოსახლეობის წინაშე ანგარიშგების პროცედურას პრაქტიკულად არ განსაზღვრავენ, რაც პროცესში მოსახლეობის შემდგომი ჩართულობის და შესაბამისი ინიციატივების ზრდის მიმართულებით ხელისშემშლელ გარემოებას წარმოადგენს. გამარჯვებული პროექტების ავტორებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების ინფორმაციით, ფიქსირდება შემთხვევები, როდესაც პროექტის დაწყება გვიანდება ან მომდევნო საბიუჯეტო წლისთვის იდება, რის შესახებაც პროექტის ავტორებიც კი არ არიან ინფორმირებულები.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ პროექტების შესრულების ხარისხის მონიტორინგის გამჭვირვალე და მონაწილეობითი სისტემა. ინფრასტრუქტურული პროექტების მონიტორინგის პროცესში ჩართულია მერიის შესაბამისი სამსახური, თუმცა ნაკლებია თავად პროექტების ავტორების და მოსახლეობის მონაწილეობის ხარისხი.

მონაწილეობითი ბიუჯეტის პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ პროგრამა ჩართულობის მზარდი ტენდენციით ხასიათდება. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესში, 6 მუნიციპალიტეტის მონაცემების გათვალისწინებით, 2019-2021 წლებში 10000-მდე მოქალაქე ჩაერთო, როგორც პროექტების წარდგენის, ასევე გად-ანწყვეტილების მიღების პროცესში. გორის მუნიციპალიტეტში 2020 წელს, 2021 წლისთვის წარდგენილია 73 პროექტი. ზუგდიდში 2019-2020 წლის განმავლობაში 39 ინიციატივა დარეგისტრირდა და მათგან განხორციელებისთვის 26 შეირჩა. ბათუმში 2021 წლის კონკურსისთვის 20 პროექტი შეირჩა ღია კენჭისყრაზე წარსადგენად, გამარჯვება მოიპოვა რვა პროექტმა. ახალციხეში 2021 წლის ციკლისთვის ხმის მიცემის ეტაპზე 37 პროექტი იყო წარდგენილი და დაფინანსება მოიპოვა ერთმა ინიციატივამ. ქუთაისში 2021 წლის პროექტების კონკურსში 53 პროექტი დარეგისტრირდა, ხოლო პირველ ეტაპზე შერჩეული 10 პროექტიდან ხმის მიცემის საშუალებით 3 გამარჯვებული გამოვლინდება. 2020 ციკლის განმავლობაში ოზურგეთში ხმის მიცემისთვის 28 პროექტი შეირჩა, ხოლო გამარჯვება 10-მა პროექტმა მოიპოვა.

წარდგენილი და დაფინანსებული პროექტების დიდი ნაწილი ინფრასტრუქტურის მოწყობა-გაუმჯობესებას ემსახურება, თუმცა გაიზარდა ახალგაზრდების მიერ გასართობი, შემეცნებითი ინიციატივების რაოდენობაც, განსაკუთრებით ქუთაისში, ოზურგეთსა და ბათუმში. აღსანიშნავია, რომ 2021 წლისთვის ქალაქ ბათუმის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ფარგლებში გამოვლენილ გამარჯვებულ პროექტებს შორის ერთ-ერთი პროექტი უკავშირდება შშმ პირების სოციალური ინტეგრაციის მხარდაჭერას.

მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამის ფარგლებში მოქალაქეთა ინფორმირებისა და მხარდაჭერის მიზნით მუნიციპალიტეტები მიმართავენ ონლაინ და ტრადიციულ მედიას, თანამშრომლობენ ადგილობრივ და რეგიონალურ მედიასთან ან/და მერიის წარმომადგენლებსა და საზოგადოებასთან ურთიერთების სამსახურისა და სერვის ცენტრების წარმომადგენლებთან, ასევე სამოქალაქო სექტორის დახმარებით ავრცელებენ ინფორმაციას და იღებენ უკუკავშირს. გარდა ამისა, ბათუმში მოქალაქეებს ხმის მიცემის პროცესში დახმარებას უწევს სერვის ცენტრების თანამშრომლები, ამავე მიზნით, ოზურგეთში აქტიურად მუშაობს საზოგადოებრივი

ჩართულობის ცენტრები, ხოლო ახალციხესა და ქუთაისში მოქალაქეებისთვის იმართება სამუშაო შეხვედრები. 2020-2021 წლის ციკლში თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში გაჩნდა ონლაინ კონსულტაციებისა და ღია კარის დღეების გამართვის პრაქტიკა.

მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროგრამის გამჭვირვალობის ხარისხი შედარებით მაღალია პროექტების ინიცირების და შერჩევის ეტაპზე, თუმცა პროექტების შესრულების ეტაპზე ყველა მუნიციპალიტეტში იკლებს როგორც ინფორმაციის გავრცელების ინტენსივობა, ასევე დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა. რიგ შემთხვევებში მოქალაქეები, ადგილობრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები და თავად გამარჯვებული პროექტების ავტორებიც კი არ ფლობენ საკმარის ინფორმაციას პროექტების დაგეგმვის, შესყიდვების განხორციელებისა და პროექტის მიმდინარეობის შესახებ.

პროგრამის მიმართ დამოკიდებულებების თვალსაზრისით აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამას მათ პრაქტიკაში ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ ინიციატივად აფასებენ.

მოქალაქეების ინფორმირების ხარისხი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შესახებ მონაწილეობის ფორმების უმრავლესობასთან შედარებით მაღალია. ამასთან, ინფორმირებული მოქალაქეები კეთილგანწყობილნი არიან პროგრამის მიმართ და ინიციატივას მნიშვნელოვნად თვლიან, განსაკუთრებით კი ახალგაზრდების გააქტიურებისთვის.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციები თანამონაწილეობით ბიუჯეტირების პროგრამის დანერგვას თავისთავად სასარგებლო პროცესად აღიქვამენ, თუმცა გამოწვევად მიიჩნევენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან პროგრამის დანერგვის პროცესში მოქალაქეების მხარდაჭერის კომპლექსური მიდგომების სიმცირეს. მხარდაჭერის საჭიროება ყველაზე მკაფიოდ იკვეთება ერთი მხრივ პროექტების მომზადების და შემდგომ ხმის მიცემის ეტაპზე. მათი უმრავლესობის აზრით, მოქალაქეების მოტივირებისთვის აუცილებელია ჩართულობის მიმართ პოზიტიური დამოკიდებულების ჩამოყალიბება. აღნიშნულის მიღწევის გზად რესპონდენტები წარმატებით განხორციელებული პროექტების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიულ გაშუქებას და სათემო და სხვა ადგილობრივ ორგანიზაციებთან აქტიურ თანამშრომლობას მოიაზრებენ.

2.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების ანალიზი ხარისხის კრიტერიუმებთან მიმართებით

2.2.1. ინკლუზიურობა

კვლევის შედეგები მიუთითებს, რომ მონაცვლადი სოციალური ჯგუფების (შშმ პირების, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობები და ა.შ.) მიმართ მუნიციპალური პოლიტიკა ძირითადად ორიენტირებულია ამ ჯგუფების სოციალურ დახმარებაზე (მატერიალური დახმარებაზე) და არა იმდენად მათ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართვასა და სოციალურ ინტეგრაციაზე. ამასთან, საჯარო გადანაცვებების პროცესში მათი ჩართვის მექანიზმები უპირატესად კონცენტრირებულია შშმ პირებზე და ნაკლებად სხვა ჯგუფებზე, მაგალითად ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობებზე, დევნილებზე. მუნიციპალიტეტის ორგანოების გადანაცვებების მიღების პროცესში მონაცვლადი ჯგუფების ჩართვის ძირითადი მექანიზმი კოლეგიური საკონსულტაციო სათათბირო ორგანოებია. როგორც წესი, სათათბირო ორგანოების ფუნქციები ძალიან ზოგადია და მათ საქმიანობის შედეგი ნაკლებად შესამჩნევი. ამასთან, ხშირად სათათბირო ორგანოების შემადგენლობა უმეტესწილად საჯარო მომსახურებებისგან არის დაკომპლექტებული და მას უფრო მოქალაქეთა „ექსპერტული საბჭოების“ ფუნქცია აკისრია, ვიდრე გადანაცვებების პროცესში მონაცვლადი ჯგუფის სამოქალაქო მონაწილეობის. არის გამონაკლისი შემთხვევები, სადაც სათათბირო ორგანოს მუნიციპალიტეტის პოლიტიკაზე რეალური ზემოქმედება შეუძლია, მაგალითად განსაზღვროს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაწილის განკარგვის მიზნობრიობის საკითხი.

არადაპტირებული ფიზიკური ინფრასტრუქტურა და ელექტრონული პლატფორმები აფერხებს სპეციალური საჭიროების მქონე პირების ფიზიკურ თუ დისტანციურ მონაწილეობას.

მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების ფარგლებში შეხვედრების ორგანიზების დროს სპეციალური საჭიროების მქონე პირების მოთხოვნები რიგ შემთხვევებში არ არის გათვალისწინებული, ისევე როგორც ელექტრონულად ხმის მიცემის, ან სხვა ელექტრონული მექანიზმების გამოყენების შემთხვევაში, ვებ გვერდები არ არის ადაპტირებული. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში შექმნილია შშმ პირთა საბჭოები, დაგეგმილი აქტივობები ერთჯერადია და გრძელვადიან პერიოდში მათი ცხოვრების ხარისხის ან სამოქალაქო აქტივიზმის შესაძლებლობების გაძლიერებაზე არ არის ორიენტირებული.

ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შეფასებით, ეთნიკური უმცირესობები სამოქალაქო პროცესებში უფრო ნაკლებად ერთვებიან. მათი ცნობიერების დონე ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაცვლობის, ვალდებულებების, მიმდინარე და დაგეგმილი პროცესების შესახებ დაბალია. თუმცა დადებითად უნდა აღინიშნოს, მაგალითად ახალციხის მუნიციპალიტეტში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამის ფარგლებში საინფორმაციო ვიდეორგოლების როგორც ქართულ, აგრეთვე სომხურ ენაზე მომზადება.

მიუხედავად გამონაკლისი შემთხვევებისა, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების შეფასებით ადგილობრივი ხელისუფლების ცნობიერება და მგრძობელობა ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრაციის საჭიროების მიმართ დაბალია, რაც მიმდინარე პროგრამებზეც აისახება.

მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების ინკლუზიურობის კიდევ ერთ გამოწვევას წარმოადგენს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ახალგაზრდების, მათ შორის მოსწავლეების ჩართულობა და მათი სამოქალაქო აქტიურობის სტიმულირება. თუმცა არის გამოწვევები, როდესაც ახალგაზრდების ინიციატივებისთვის სპეციალური საბიუჯეტო პროგრამა ხორციელდება.

2.2.2. ონლაინ ხელმისაწვდომობა და ონლაინ მედიასთან წვდომა

მუნიციპალიტეტები საზოგადოებასთან კომუნიკაციის სფეროში აქტიურად იყენებენ მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებ გვერდებს. მუნიციპალიტეტების მნიშვნელოვან ნაწილს დამტკიცებული აქვს ოფიციალური ვებგვერდის დებულება, რომელიც მისი პერიოდული განახლების და მართვის პროცედურებს განსაზღვრავს.

შედარებით იშვიათია, როდესაც მუნიციპალიტეტებს განვითარებული აქვთ შესაბამისი ელექტრონული პლატფორმები მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით. ამ მიმართულებით ყველაზე ხშირად ფიქსირდება ელექტრონული ფორმით მუნიციპალიტეტის ორგანოებისადმი მიმართვის შესაძლებლობა, მაგალითად ელექტრონული პეტიციის ფორმა. ამასთან, რამდენიმე მუნიციპალიტეტი ელექტრონულ პლატფორმებს მონაწილეობითი ბიუჯეტის შედგენის და ხმის მიცემის პროცესშიც აქტიურად იყენებს.

ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს დანერგილი აქვს მუნიციპალიტეტის კოლეგიური ორგანოების სხდომებზე ელექტრონული მონაწილეობის მექანიზმები, რომელიც არამხოლოდ სხდომების თვალყურის დევნების საშუალებას იძლევა, არამედ კითხვის დასმის და უკუგების შესაძლებლობებითაც არის უზრუნველყოფილი.

თუმცა როგორც კვლევის შესაბამის ნაწილში უკვე აღინიშნა, პროცედურები პრაქტიკის დონეზე არსებობს და სამართლებრივი აქტებით არ არის ფორმალიზებული. აღნიშნული პრაქტიკის მდგრადობა საეჭვოს ხდის.

მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე ხელმისაწვდომია მონაწილეობის ფორმებს შესახებ აღწერილობითი ინფორმაცია. თუმცა განთავსებული ინფორმაცია ხშირად არ ახლდება, რაც ასევე ზრდის მომხმარებლის შეცდომაში შეყვანის რისკს. აღსანიშნავია ისიც, რომ ცალკეული მუნიციპალური ელექტრონული პლატფორმები ფუნქციონირებს მერიის ვებგვერდისგან დამოუკიდებლად, განსხვავებულ პლატფორმაზე, რაც ართულებს მოქალაქისთვის სასურველი მექანიზმის გამოყენებას. ამასთან ზოგჯერ ვებგვერდებზე განთავსებულ ონლაინ სერვისებზე მითითებები ფორმალურია და შესაბამისი ფუნქცია გააქტიურებული არ არის.

საკვლევ მუნიციპალიტეტებში სოფლების მნიშვნელოვან ნაწილს ინტერნეტთან წვდომა არ აქვს, ხოლო ელექტრონული სერვისებისთვის არ არსებობს მობილური აპლიკაციები და ვებ გვერდის მობილური ვერსიები, რაც იმ ადამიანების ჩართულობას გაზრდიდა, რომლებიც მხოლოდ სმარტფონით და მობილური ინტერნეტით სარგებლობენ.

ცალკე უნდა აღინიშნოს მოქალაქეებთან კომუნიკაციის მიზნით ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ სოციალური მედიის და ქსელების გამოყენების პრაქტიკა. ყველა მუნიციპალიტეტს შექმნილი აქვს ეგრედნოდებული ოფიციალური გვერდი, რომელიც ინფორმაციის გავრცელების, შეხვედრების ორგანიზებისა და ონლაინ შეხვედრების ტრანსლაციისთვის გამოიყენება. რამდენიმე მუნიციპალიტეტის მერი იყენებს ონლაინ ჩართვებს facebook პლატფორმაზე და ამ გზით პასუხობს მოქალაქეების შეკითხვებს ან წარუდგენს ანგარიშს მიმდინარე აქტუალურ თემებზე. Facebook სივრცეში დატოვებული კომენტარები და შეტყობინებები ასევე გამოიყენება მოქალაქეების მოსაზრებების და დამოკიდებულებების გაგებისთვის.

საგულისხმოა, რომ მუნიციპალიტეტების სოციალური მედია კამპანია რიგ შემთხვევაში მხოლოდ ინფორმაციის განთავსებას გულისხმობს და გამოქვეყნებული ინფორმაცია მოქალაქეთა ჩართულობას ან დისკუსიას არ ახალისებს. ასევე, რთულია ორიენტირება მონაწილეობის სხვადასხვა მექანიზმების სოციალურ გვერდებს შორის. ინფორმაცია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების, საკრებულოს მორჩეველთა საბჭოს და სხვა სათათბირო ორგანოებისა თუ პროგრამების facebook გვერდების შესახებ მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდზე არ არის მითითებული.

COVID 19 პანდემიის პირობებში გაიზარდა ონლაინ ვებინარების და ონლაინ შეხვედრების ჩატარების ინტენსივობა. ცალკეული მოქალაქეების და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შეფასებით კარგი იქნება ამ პრაქტიკის შენარჩუნება და ბიუჯეტის განხილვის, ან სხვადასხვა პროგრამების, პროექტების წარდგენისა და გაცნობის ონლაინ ფორმატის არსებობის სახით.

რამდენიმე მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში გამოწვევაა ისიც, რომ პროცესების ორგანიზების მოტივით გათიშულია გვერდზე, ან ონლაინ შეხვედრაზე კომენტარის დატოვების და მიწერის ფუნქცია, რაც შესაძლოა დაინტერესებული მოქალაქისთვის კომუნიკაციის პროცესში შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენდეს.

2.2.3. გენდერული მგრძობელობა

მუნიციპალიტეტებში გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის მექანიზმები ძირითადად გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონიდან გამომდინარეობს და კანონით დადგენილი ვალდებულებების აღსრულებისკენ არის მიმართული. აღნიშნულ სფეროში იშვიათად ვლინდება მუნიციპალიტეტის ინიციატივებზე დაფუძნებული მექანიზმებისა და პოლიტიკის არსებობა. შესაბამისად ამ მიმართულებით თითქმის არ არის რეალიზებული ადგილობრივ პირობებსა და საჭიროებებზე ორიენტირებული ეფექტიანი საჯარო პოლიტიკის წარმოების პოტენცია და შესაძლებლობა.

საკვლევ მუნიციპალიტეტებში გენდერულ სფეროში მოქმედ მოქალაქეთა მონაწილეობის ძირითად ფორმას საკრებულოსთან არსებული საბჭოები წარმოადგენს. მერიაში ჩამოყალიბებულია ამავე სახელწოდების სამსახურები ან/და განსაზღვრულია საკითხზე პასუხისმგებელი პირი. აღსანიშნავია, რომ შექმნილი საბჭოების საქმიანობის ძირითად მიმართულებას

სოციალური ინციატივები და ქალთა სოციალური დახმარება ან წახალისება წარმოადგენს, ხოლო ქალების გადამწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის მიმართულებით მუშაობა ფაქტობრივად არ მიმდინარეობს.

გენდერული ბალანსი მუნიციპალიტეტებში შექმნილ სხვადასხვა სათათბირო ორგანოების უმრავლესობაში დაცულია, თუმცა მუნიციპალიტეტების მიერ ინიცირებული პროგრამების მონიტორინგი გენდერულ ჭრილში არ ხორციელდება, რაც ქალთა მონაწილეობის დინამიკაზე დაკვირვების შესაძლებლობებს ზღუდავს.

მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმის განხორციელებაზე ადგილობრივი ორგანიზაციების მონიტორინგი ასევე მიანიშნებს ტენდენციაზე, რომ მსგავსად საარჩევნო პროცესისა, ქალები უფრო აქტიურად მონაწილეობენ ამა თუ იმ ფორმის მოსამზადებელ და საორგანიზაციო ეტაპზე, ხოლო უშუალოდ გადამწყვეტილების პროცესში ნაკლებად ერთვებიან. ხშირ შემთხვევაში პრობლემას წარმოადგენს გენდერული საკითხების მიმართ არსებული განწყობები და დამოკიდებულებები, რაც გარდა იმისა, რომ აფერხებს ამ კუთხით არსებული პრობლემების გადაჭრას, ასევე იწვევს ქალი აქტივისტების საქმიანობის „დემონიზებას“, რაც ხშირ შემთხვევაში შესაბამისი რეაგირების გარეშე რჩება.

2.2.4. პერსონალური მონაცემების დაცვა

პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხი რეგულირდება „პერსონალური მონაცემების დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია საკუთარი საქმიანობის პროცესში უზრუნველყოს პერსონალური მონაცემების დამუშავების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნების დაცვა.

პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია მოქალაქეთა მონაწილეობის ელექტრონული ფორმების გამოყენების პროცესში, რომელიც პერსონალური მონაცემების შეგროვებას უკავშირდება, მაგალითად ელექტრონული პეტიციები, მონაწილეობითი ბიუჯეტის ფარგლებში ელექტრონული ხმის მიცემის პროცედურა და ა.შ.

მუნიციპალიტეტებში, სადაც მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები სამართლებრივი აქტებით ფორმალიზებულ პროცედურას ემყარება, როგორც წესი, გათვალისწინებულია პერსონალური მონაცემების დაცვის მოთხოვნები, მათ შორის, მონაცემთა სუბიექტის²¹ გაფრთხილებისა და მისგან თანხმობის მიღების პროცედურაც. თუმცა მუნიციპალიტეტების ნაწილში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები სამართლებრივი აქტებით არ არის მონესრიგებული, რაც პერსონალური მონაცემების დამუშავების წესების დარღვევის მაღალ რისკს შეიცავს, მაგალითად ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს არ აქვს მონესრიგებული პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურა.

²¹ ფიზიკური პირი, რომლის პერსონალური მონაცემების დამუშავებაც ხორციელდება

პრობლემატურია ელექტრონული მონაწილეობის მექანიზმებიც, რომელიც სათანადოდ დაცული ელექტრონული პლატფორმით არ არის უზრუნველყოფილი, მაგალითად ახალციხეში და ქალაქ ქუთაისში მოქალაქეები მონაწილეობითი ბიუჯეტის ფარგლებში კენჭისყრაში google forms პლატფორმით მონაწილეობენ. პირადი მონაცემების შეყვანა აღნიშნულ სისტემაში შეიცავს მონაცემების დაკარგვის და არამიზნობრივად გამოყენების საფრთხეს.

2.2.5. ანგარიშვალდებულება

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია სათანადო ანგარიშვალდებულების პროცედურების არსებობაზე. აღნიშნული ზრდის პროცესის სანდოობას და მოქალაქეების რწმენას, რომ მათ ჩართულობას შედეგი აქვს. ანგარიშვალდებულების პროცედურა, აგრეთვე უზრუნველყოფს საჯარო ხელისუფლების შედეგზე ორიენტაციის მაღალი მოტივაციის არსებობასაც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების რეგულირებისას ყველაზე სუსტ მხარეს სწორედ ანგარიშვალდებულების შეზღუდული პროცედურები ან მათი საერთოდ არ არსებობაა. აღნიშნული ეხება, როგორც კოლევგიური სათათბირო ორგანოების საქმიანობას, აგრეთვე სხვა მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცედურებსა და ინსტრუმენტებს. სათანადოდ განერილი ანგარიშვალდებულების მექანიზმი უფრო გამონაკლისია და არა მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების განუყოფელი ეტაპი.²²

ანგარიშვალდებულების პროცედურის მეტნაკლებად სრული რეგლამენტაცია დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტში არსებულ იმ პროცედურებთან, რომელიც თავად წარმოადგენს ანგარიშგების პროცედურას, მაგალითად მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების და საკრებულოს წევრების ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენის პროცესი. ამასთან აღსანიშნავია, რომ ხშირად საკონსულტაციო კოლევგიური სათათბირო ორგანოების ანგარიშგება ხორციელდება მერის ან საკრებულოს წინაშე და არა ამომრჩევლის. აგრეთვე იშვიათია პროცედურა, როცა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ან მერიის კოლევგიური სათათბირო ორგანოს რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობაზე მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამდებობის პირების სათათბირო ორგანოსთან ანგარიშგება ხორციელდება.

შეინიშნება პრაქტიკა, რომ ანგარიშის მოსმენა ფორმალურ ვალდებულებად აღიქმება, რომელსაც მხოლოდ წინასწარ შერჩეული და დაპატიჟებული მოქალაქეები, ძირითადად საჯარო მოხელეები და მუნიციპალიტეტის დაწესებულებების თანამშრომლები ესწრებიან. შესაბამისად, მათ არ გააჩნიათ მზაობა კრიტიკულად განიხილონ წარმოდგენილი საკითხები.

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ რიგ შემთხვევაში მოქალაქეებს არ აქვთ მოტივაცია მოითხოვონ ანგარიში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებისგან, მათ შორის იმ პროექტების შესახებაც კი, რომლის განხორციელებასაც მხარი დაუჭირეს. აღნიშნულს მოქალაქეები სხვადასხვაგვარად ხსნიან, ერთ შემთხვევაში მათი თქმით, თუ რაიმე არ

²² გამონაკლისია მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები, სადაც ანგარიშგების პროცედურას კოდექსი ითვალისწინებს, მაგალითად პეტრია.

კეთდება ურჩევიათ რომ არაფორმალურად და პირადი კომუნიკაციის გზით გააარკვიონ და ამ მიზნით საჯარო შეხვედრები არ გამოიყენონ. მოქალაქეების ნაწილი მიიჩნევს, რომ ისედაც ადვილად ხედავენ რა კეთდება და რა არა, ამიტომ არ უღირთ საქმეების გადადება და დამატებით რაიმე შეხვედრებზე დასწრება. თუმცა, ყველაზე ხშირად კი დაბალი დაინტერესება დაკავშირებულია განცდასთან, რომ მათ მოქმედებას შედეგი არ მოჰყვება. მოქალაქეების ნაწილი გულწრფელად აღნიშნავს რომ „მათ არავინ ეკითხებათ“ რა როგორ გაკეთდება მათ საცხოვრებელ ადგილზე. აღსანიშნავია ისიც, რომ რესპონდენტები საკუთარ დამოკიდებულებას განაზოგადებდნენ მათ თანასოფლებებზე, თანაქალაქელებზე და ახლობლებზე. საერთო ჯამში, ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი არსებული მსგავსი განწყობები, სამოქალაქო აქტიურობისადმი ნიჰილიზმი ანგარიშვალდებულების არსებული ისედაც სუსტი მექანიზმების განვითარების შესაძლებლობას კიდევ უფრო ამცირებს.

2.3 მოქალაქეთა მონაწილეობის რეგულაციებისა და პრაქტიკის გამონვევები და რეკომენდაციები

სამართლებრივი რეგულირების გამონვევები

მუნიციპალიტეტების მიერ პრაქტიკაში განვითარებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების ნაწილი მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტებით არ არის ფორმალიზებული. აღნიშნული მიდგომა ეჭვქვეშ აყენებს მონაწილეობის ფორმების მდგრადობას, ვინაიდან მუნიციპალური ხელისუფლების პერსონალური შემადგენლობის ცვლილებისას მისი შენარჩუნება საეჭვო ხდება.

საქართველოში მოქმედი მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები, ძირითადად, საკონსულტაციო ფორმებია, რომელსაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე სუსტი ზეგავლენა გააჩნია. აღნიშნული, გარემოება მნიშვნელოვანი გამონვევაა მოქალაქეთა მონაწილეობის შემდგომი განვითარებისთვის. თუ მონაწილეობითი ინსტრუმენტების გამოყენებას რეალური გადაწყვეტილებები არ მოჰყვა ეს მოსახლეობის იმედგაცრუებას გამოიწვევს, რაც მომავალში მონაწილეობის პრაქტიკის განვითარების პროცესს მნიშვნელოვნად დააზიანებს. აღსანიშნავია, რომ ამ გამონვევაზე აგრეთვე მიუთითებს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესის მონიტორინგის კომიტეტიც.²³

ამდენად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, მოქალაქეთა მონაწილეობის იმ ფორმების განვითარება, სადაც მოქალაქეებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ძლიერი ზეგავლენა გააჩნიათ. მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტები მკაფიოდ უნდა განსაზღვრავდნენ მოსახლეობასთან სხვადასხვა ფორმით მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების ვალდებულებას. განხილული მექანიზმებიდან კი ამ მხრივ ყველაზე მეტად მონაწილეობითი ბიუჯეტი გამოირჩევა, თუმცა ამ შემთხვევაშიც ზოგჯერ პროექტების შერჩევის პროცესი ბუნდოვანია

²³ Local and regional democracy in Georgia Report, CG35(2018), 7 November 2018: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e551a

ან საბოლოო შედეგზე ამომრჩეველთა ზეგავლენა მცირეა, რაც მექანიზმის მიმართ ნდობის დაკარგვის და ინიციატივების შემცირების საფრთხეს შეიცავს.

კოდექსი მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების დეტალურ რეგულირებას ახდენს, რაც ზოგჯერ მუნიციპალიტეტებს მონაწილეობის ფორმების ადგილობრივ პირობებთან და საჭიროებებთან მორგების დისკრეციის გარეშე ტოვებს. ამ მხრივ განსაკუთრებულ გამოწვევას პეტიციის წარსადგენად და დასახლების საერთო კრების მონაწილეობის განსაზღვრული ამომრჩეველთა ხელმონერების და საერთო კრების მონაწილეობის რაოდენობის მაღალი მოთხოვნები წარმოადგენს. აღნიშნული მოთხოვნები მოქალაქეთა მონაწილეობის ცალკეული ფორმების პრაქტიკული გამოყენებისთვის მნიშვნელოვან ბარიერს ქმნის.

მოქალაქეთა მონაწილეობის ყველაზე გავრცელებული ფორმა სხვადასხვა სფეროში მოქმედი სათათბირო კოლეგიური ორგანოები - საბჭოებია. საბჭო თავისი სპეციფიკიდან გამომდინარე შედარებით დახურული და ვიწრო ჯგუფებისთვის ხელმისაწვდომი მექანიზმია. მუნიციპალიტეტებში საბჭოების საქმიანობა ძირითადად ვიწრო ჯგუფების ფორმატში მიმდინარეობს. შესაბამისად მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ფართო ნაწილისთვის საბჭოს საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ არის, ხოლო მათი საქმიანობის შედეგები ბუნდოვანია. მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა საბჭოებს მუნიციპალიტეტის ორგანოებად უფრო აღიქვამენ ვიდრე მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმად.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის ზოგიერთი ნორმა მოქალაქეების საკრებულოს სხდომაზე დასწრების და მონაწილეობის პროცედურების მიმართ მკაფიო რეგულირებას არ შეიცავს, რაც მოქალაქეებისთვის აღნიშნული მექანიზმით სარგებლობის ბიუროკრატიულ ბარიერად გამოყენების საფრთხეს შეიცავს.

მერის და საკრებულოს წევრების ანგარიშის წარდგენის პროცედურის ღიაობა და მასში ამომრჩეველთა ინფორმირებული ჩართულობის საკითხი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. საჯარო ანგარიშების წარდგენის პროცედურა ხშირად ფორმალურად ტარდება და მას მხოლოდ სპეციალურად „დაპატიჟებული“ პირები და მუნიციპალიტეტის დაწესებულებების თანამშრომლები ესწრებიან. ანგარიშის წარდგენამდე იშვიათია მისი გამოქვეყნების პრაქტიკაც, რაც ზღუდავს პროცესში ამომრჩეველთა ინფორმირებული ჩართულობის შესაძლებლობას.

მონაცვლადი ჯგუფების სამოქალაქო ჩართულობასთან მიმართებით მუნიციპალიტეტების პოლიტიკა ძირითადად ორიენტირებულია შშმ პირებზე, სხვა სოციალურ ჯგუფებზე ფოკუსირებული სამოქალაქო ჩართულობის მექანიზმები შედარებით იშვიათია. ამასთან მუნიციპალური პოლიტიკა ორიენტირებულია შშმ პირების სოციალურ დახმარებაზე და არა იმდენად მათ სოციალურ ინტეგრაციაზე.

მუნიციპალიტეტებში პრაქტიკულად განუვითარებელია მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი ფორმები, რომლებიც მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობისკენ იქნება მიმართული. აგრეთვე მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების რეალიზაციის პროცესში შეზღუდულია ან საერთოდ არ არსებობს ანგარიშგების პროცედურა, რაც მონაწილეობის მექანიზმების მიმართ ნდობის შემცირების მნიშვნელოვანი ფაქტორია.

პრაქტიკის გამოწვევები

მოქალაქეთა მონაწილეობა ეფექტიანი მართვის ინსტრუმენტად ჩამოყალიბებისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მისი საჭიროების სწორი აღქმა და გააზრება, როგორც მუნიციპალური ხელისუფლების, აგრეთვე მოსახლეობის მიერ. კვლევა აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების ორგანოებს ნაკლებად აქვთ გააზრებული მოქალაქეთა მონაწილეობის პოზიტიური მნიშვნელობა. ამასთან, მოქალაქეთა მონაწილეობის საჭიროებას ადგილობრივი მოსახლეობაც მკაფიოდ ვერ ხედავს, შესაბამისად, მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესის მიმართ საკმარისი ნდობა არ არსებობს და სამოქალაქო აქტიურობის დონეც დაბალია, რაც ზოგადად ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ ნდობის დაბალ ხარისხზეც შეიძლება მიუთითებდეს.

სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების და მოქალაქეების შეფასებით, ზოგ შემთხვევაში, ადგილობრივ ხელისუფლებას მოქალაქეთა მონაწილეობის მნიშვნელობა და აუცილებლობა არ აქვს გათვითცნობიერებული. გადაწყვეტილების მიმღები პირები და ადმინისტრაციული პერსონალის ნაწილი კი მოქალაქეთა ჩართულობის დაბალ დონეზე პასუხისმგებლობას თავად მოქალაქეებს აკისრებს.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მხოლოდ მცირე ნაწილი მიიჩნევს, რომ სწორედ პასიური საზოგადოების პირობებშია კრიტიკულად მნიშვნელოვანი მერიისა და საკრებულოს მხრიდან მონაწილეობის ფორმების განვითარება, შესაბამისად ისინი ეთანხმებიან პასუხისმგებლობის სიმძიმის ცენტრის მოქალაქეებზე გადატანას.

სამოქალაქო ჩართულობის მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვა და განვითარება ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების მმართველობითი სისტემის ინსტიტუციონალიზებულ ნაწილს. საკვლევი მუნიციპალიტეტების გამოცდილება აჩვენებს, რომ პოლ-იტიკური კონტექსტისა და გადაწყვეტილების მიმღები პირების ცვლილებების შემდგომ მოქალაქეთა მონაწილეობის კარგი პრაქტიკა შეიცვალა ან საერთოდ გაუქმდა.

მოსახლეობასთან და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან გასაუბრებებმა აჩვენა, რომ ხშირად მოსახლეობის დაბალი მოტივაცია და ინტერესი მონაწილეობის მიმართ, განპირობებულია არა მხოლოდ სოციალური-ეკონომიკური თუ კულტურული ფაქტორებით, არამედ მათთვის არასწორი მოლოდინების შექმნითა და შემდეგი ნეგატიური გამოცდილებით. მათი მოსაზრებით თვითმმართველობის წარმომადგენლები არასწორ მოლოდინებს უქმნიან მოსახლეობას იმის შესახებ თუ რა პრობლემების გადაჭრა არის შესაძლებელი მათი კომპეტენციის ფარგლებში. შესაბამისად, მოსახლეობას არ ეძლევა ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების საშუალება, რაც არასასურველი შედეგით სრულდება. ასევე, ზოგიერთ შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები სხვადასხვა ინიციატივების ფარგლებში ცდილობენ მათთვის სასურველი პროექტის ლობირებას, უფრო ხშირად მერის წარმომადგენლების დახმარებით, რაც მოქალაქეებისთვის დამატებით წინააღმდეგობას ქმნის. შედეგად, მოქალაქეებს ექმნებათ ჩართულობასთან ასოცირებული ნეგატიური გამოცდილება და უქვეითდებათ მონაწილეობის მოტივაცია.

მუნიციპალიტეტები არ აანალიზებენ მოქალაქეთა მონაწილეობის ამა თუ იმ ფორმის ეფექტიანობას და მათი შეფასება სუბიექტურ და პირად შეხედულებებს ეფუძნება და არა მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ სტატისტიკურ და თვისობრივ ანალიზს.

რეკომენდაციები

- ❶ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების, მათ შორის მუნიციპალიტეტის პოლიტიკური თანამდებობის პირების, მერის წარმომადგენლების, სათათბირო და კოლეგიალური ორგანოების წევრებისა და მოსახლეობასთან კომუნიკაციის პროცესში ჩართული ადმინისტრაციული პერსონალის ცნობიერების ამაღლება მოქალაქეთა მონაწილეობის კერძო და საზოგადოებრივი ღირებულების შესახებ. აღნიშნული კრიტიკულად აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტისადმი მოსახლეობის შემდგომი ნდობის მშენებლობის მდგრადი პროცესის უზრუნველსაყოფად.
- ❷ მუნიციპალიტეტებმა უნდა უზრუნველყონ მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების ნორმატიული აქტებით რეგულირება. მიდგომა, რომელიც გულისხმობს მოქალაქეთა მონაწილეობის გარკვეული ფორმების განვრილი პროცედურის გარეშე გამოყენებას, უნდა შეიზღუდოს. აღნიშნული შექმნის მინიმალურად აუცილებელ პირობას და შესაძლებლობას, მოქალაქეთა მონაწილეობის მდგრადი სისტემის ჩამოსაყალიბებლად, რომელიც ნაკლებად იქნება დამოკიდებული მუნიციპალიტეტის ორგანოების პერსონალური შემადგენლობის ცვლილებაზე.
- ❸ მოქალაქეთა მონაწილეობისთვის ხელისშემშლელი ბარიერები, რომელიც კოდექსით პეტიციების, საკრებულოს სხდომების მოწვევის, საერთო კრებების საქმიანობის პროცესში ამომრჩეველთა მაღალი აქტიურობის მოთხოვნით არის შექმნილი საჭიროა გონივრულ შემცირებას დაეცემდებაროს.
- ❹ მუნიციპალიტეტებში პრაქტიკულად განუვითრებელია მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი ფორმები, რომლებიც მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობაზეა მიმართული. ამდენად, სასურველია შესაბამისი ინსტრუმენტების განვითარება და დანერგვა.
- ❺ სათათბირო კოლეგიური ორგანოები - საბჭოები მოქალაქეთა მონაწილეობის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა, თუმცა ის შედარებით დახურული და ვიწრო ჯგუფებისთვის ხელმისაწვდომი მექანიზმია. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საბჭოების ფორმირება ღია და მაქსიმალურად ინკლუზიურ პროცედურებს დაეფუძნოს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მათ მიმართ საზოგადოების ნდობა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ინტერესების გათვალისწინების შესაძლებლობა. აღნიშნულ პროცესში რეკომენდირებულია საბჭოს წევრად საჯარო მოწვევის პროცედურის დანერგვა ან/და შესაბამისი სექტორის წარმომადგენელთა ასოციაციების გამოყენება.
- ❻ სათათბირო კოლეგიური ორგანოების - საბჭოების შემადგენლობაში მიზანშეწონილია შემცირდეს წევრი საჯარო მოხელეების პროპორცია, სხვა შემთხვევაში მსგავსი ორგანოები ნაკლებად შეასრულებენ მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის როლს და უფრო „ბიუროკრატიულ“ ორგანოებად იქცევიან.

- ⊙ სათათბირო კოლეგიური ორგანოების - საბჭოების მიმართ მცირე საზოგადოების ნდობა და მათი სახალხო ცნობადობა. შესაბამისად, მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ ფორმების რეგულირებისას კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ღიაობისა და მოსახლეობასთან ანგარიშგების კონკრეტული პროცედურების განსაზღვრა, როგორცაა საბჭოების სხდომების ღიაობის უზრუნველყოფა, საბჭოების სხდომებზე კითხვების დასმის თუ პოზიციების დაფიქსირების შესაძლებლობის არსებობა, მათ შორის ელექტრონული ფორმის გამოყენებითაც. საბჭო ვალდებული უნდა იყოს პერიოდულად მოსახლეობას საკუთარი საქმიანობის შესახებ ანგარიში წარუდგინოს.
- ⊙ მნიშვნელოვანი სათათბირო კოლეგიური ორგანოების - საბჭოების წინაშე შესაბამისი მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების ანგარიშგების პროცედურის გათვალისწინება. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებულნი უნდა იყვნენ პერიოდულად საბჭოს რეკომენდაციების შესრულების შესახებ ანგარიში და განმარტებები წარმოადგინონ, რაც საბჭოს როლს, მასში ჩართულობისა და აქტიურობის მოტივაციას გაზრდიდა.
- ⊙ პეტიცია მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის, მათი ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის მნიშვნელოვანი მექანიზმია. არსებული პრაქტიკის ანალიზი მიუთითებს, რომ პეტიციის გამოყენება უფრო ხშირია მუნიციპალიტეტში, სადაც შესაძლებელია პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენა. აღნიშნული ტენდენცია ელექტრონული პეტიციის სხვა მუნიციპალიტეტებში დანერგვის ხელშეწყობის საჭიროებაზე მიუთითებს. ამასთან მნიშვნელოვანია ელექტრონული პეტიციის პროცედურის მუნიციპალიტეტების აქტებით განერა და პერსონალური მონაცემების დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფა.
- ⊙ მერის და საკრებულოს წევრების ანგარიშგების ვარგ პრაქტიკას გვთავაზობენ მუნიციპალიტეტები, რომლებიც ამომრჩეველთან საჯარო შეხვედრამდე ანგარიშის წინასწარი გამოქვეყნების ვალდებულებას ადგენენ. რეკომენდირებულია აღნიშნული პრაქტიკის დანერგვა სხვა მუნიციპალიტეტებშიც, რაც საკრებულოს რეგლამენტით უნდა განმტკიცდეს. მნიშვნელოვანია ანგარიშგების პროცესში ამომრჩეველთა უკუკავშირის მექანიზმების განვითარება. მაგალითად, წინასწარ გამოქვეყნებულ ანგარიშზე შეკითხვების, კომენტარების თუ შენიშვნების მიღება, როგორც ანგარიშის უშუალოდ წარდგენისას, ისე შემდგომ სამუშაო პროცესში მათი გათვალისწინების მიზნით.
- ⊙ საკრებულოს სხდომაზე დასწრების და მონაწილეობის პროცედურები საკრებულოს რეგლამენტით მაქსიმალურად მკაფიოდ უნდა გაიწეროს, რომელიც არ უნდა ქმნიდეს მოქალაქეებისთვის აღნიშნული უფლების ბიუროკრატიული მექანიზმებით შეზღუდვის შესაძლებლობას. ამასთან ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში იდენტიფიცირებული კარგი პრაქტიკის მაგალითები, რომელიც საკრებულოს სხდომებში ელექტრონული მონაწილეობისა და უკუკავშირის მიღების შესაძლებლობებს იძლევა მუნიციპალიტეტის ნორმატიული აქტებით ფორმალიზებას საჭიროებს, რაც აღნიშნული პრაქტიკის მდგრადობის მეტ გარანტიას უზრუნველყოფდა.
- ⊙ კვლევის ფარგლებში იდენტიფიცირებულ მოქალაქეთა მონაწილეობის ერთ-ერთ ყველაზე ქმედით მექანიზმს მონაწილეობითი ბიუჯეტი წარმოადგენს. მონაწილეობითი ბიუჯეტის

- ⊙ შემდგომი განვითარებისა და პოპულარიზაციისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მის მიმართ საზოგადოების ნდობის განვითარება, რაც გადანყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეების გაზრდილი როლითა და მიღებული გადანყვეტილებების შესრულების ანგარიშგების სისტემით უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი. ამასთან, თვითმმართველ თემებში მონაწილეობითი ბიუჯეტი სასურველია, ხელმისაწვდომი იყოს მუნიციპალიტეტის ყველა დასახლების მოსახლეობისთვის როგორც ელექტრონული ფორმით, აგრეთვე სხვა ალტერნატიული ფორმების გამოყენებით.
- ⊙ მონაწილეობითი ბიუჯეტის რეგლამენტაციის პრაქტიკა, როდესაც პროცესები და პროცედურები მერის ბრძანებით ან სათათბირო კოლეგიური ორგანოს გადანყვეტილებით განისაზღვრება შეცვლას საჭიროებს. მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროცედურები საკრებულოს დადგენილებით უნდა განისაზღვროს, რომელიც სამართლებრივად და ინსტიტუციურად გამართულ მიდგომას წარმოადგენს. ამ შემთხვევაში, მონაწილეობითი ბიუჯეტის ფარგლებში წარმოდგენილი იდეების ბიუჯეტში გათვალისწინება როგორც მერისთვის, აგრეთვე საკრებულოსთვის შეიძლება სავალდებულო გახდეს, რაც მონაწილეობითი ბიუჯეტის მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბების მეტ გარანტიას იძლევა.
- ⊙ მონყვლადი ჯგუფების სამოქალაქო ჩართულობასთან მიმართებით მუნიციპალიტეტების პოლიტიკა არსებით ცვლილებას მოითხოვს. მუნიციპალური პოლიტიკა ორიენტირებული უნდა იყოს არა მხოლოდ ამ ჯგუფების სოციალურ დახმარებაზე, არამედ მათი სოციალური ჩართულობის გაზრდის მექანიზმების განვითარებაზე.
- ⊙ მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტებმა შეიმუშაონ მეთოდოლოგია მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების ეფექტიანობის ანალიზის მიზნით, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული ფორმების დახვეწას და ადგილობრივი გარემოსა და მოსახლეობის საჭიროებების შესაბამისად ახალი ფორმების განვითარებას.

კვლევის ფარგლებში მუნიციპალიტეტების მიხედვით ინდეტიფიცირებული მოქალაქეთა მონაწილეობის კარგი პრაქტიკის ძირითადი მაგალითები იხ. №2 ცხრილში.

ცხრილი №2. მუნიციპალიტეტების მიხედვით იდენტიფიცირებული კარგი პრაქტიკის ძირითადი მაგალითები²⁴

№	მონაწილეობის ფორმები	ბათუმი	გორი	ლზურგეთი	ბუგდიდი	ქუთაისი	ლაგოდეხი	ბოლნისი	ახალციხე	ცაგერ	თიანეთი
1.	დასახლების საერთო კრება (2000-ზე მეტი ამომრჩეველი)										
2.	ელექტრონული პეტიციის განხილვი პროცედურა ²⁵										
3.	პეტიციის ინიცირებისთვის ამომრჩეველთა რაოდენობა < 1%										
4.	მერის მრჩეველთა საბჭოს დაკომპლექტების ღია წესი ²⁶										
5.	საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მონვევა ამომრჩეველთა 1%-ით ²⁷										
6.	საკრებულოს სხდომაზე ელექტრონული ფორმით მონაწილეობა										
7.	მერის/საკრებულოს წევრის ანგარიშის წინასწარი გამოქვეყნება										
8.	შშმ პირთა საბჭო										
9.	გენდერული თანასწორობის საბჭოსთვის გენდერული კვოტა										
10.	საზოგადოებრივი დარბაზის შემადგენლობა დამტკიცებულია ²⁸										
11.	საკრებულოს ორდონიანი სათათბირო ორგანო										
12.	დანერგვითი მონაწილეობითი ბიუჯეტი										

²⁴ ცხრილში მუნიციპალიტეტების მიხედვით გამოყოფილია მოქალაქეთა მონაწილეობის სფეროში კარგი პრაქტიკის მაგალითები. ცხრილში ძირითადად ყურადღება გამახვილებულია შესაბამისი რეგულაციის არსებობაზე და არა მისი გამოყენების პრაქტიკაზე.

²⁵ ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდი ელექტრონული ფორმით პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობას იძლევა, თუმცა ელექტრონული პეტიციის წარდგენისთვის ადაპტირებული პროცედურები განსაზღვრული არ აქვს.

²⁶ არსებობს კანდიდატთა შერჩევის განხილვი ღია პროცედურა, რომელიც სამოქალაქო სექტორი წარმომადგენლებს საკუთარი კანდიდატების წარდგენის შესაძლებლობას აძლევს.

²⁷ კოდექსით დადგენილია საკრებულოს რიგგარეშე სხდომების მონვევისთვის ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ის რაოდენობა. მუნიციპალიტეტებს, რომელსაც აღნიშნული მინიმალური რაოდენობა გაზრდილი არ აქვს პროცედურის ამომრჩეველთათვის ხელმისაწვდომობის უფრო მაღალი ხარისხი აქვს შენარჩუნებული.

²⁸ ყველა საკვლევო მუნიციპალიტეტის რეგლამენტი ითვალისწინებენ საკრებულოს საკონსულტაციო ორგანოს - საზოგადოებრივი დარბაზის შექმნას, თუმცა პრაქტიკულად მისი გამოყენება უკიდურესად დაბალია, ამიტომ კარგ პრაქტიკად ჩათვლილია არა მოქალაქეთა მონაწილეობის აღნიშნული დამატებითი ფორმის არსებობა (მონაწილეობის აღნიშნული ფორმა კოდექსით არ არის გათვალისწინებული), არამედ მისი პრაქტიკული გამოყენების საკითხი.

თავი III. მუნიციპალიტეტის ორგანოების მოსახლეობათან კომუნიკაციის პრაქტიკა

3.1. ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეებთან კომუნიკაციის რეგულაციები

საზოგადოებასთან კომუნიკაციის ფორმებს მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტები შეზღუდული მოცულობით განსაზღვრავენ. ძირითადად აქცენტი ვეთდება ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე, მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდის მართვაზე, საზოგადოებრივი აზრის შესწავლაზე და საზოგადოებასთან ურთიერთობაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის განსაზღვრაზე.

კოდექსი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებგვერდზე პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ჩამონათვალს. საკვლევ მუნიციპალიტეტებს (თიანეთის მუნიციპალიტეტის გარდა) დამტკიცებული აქვს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული წესით გამოქვეყნებისა და საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტი.

მუნიციპალიტეტების ერთი ნაწილი (ოზურგეთი, ახალციხე, ქალაქი ბათუმი, ცაგერი, ლაგოდეხი, ზუგდიდი) პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ფართო ნუსხას განსაზღვრავს, რომელიც არსებითად აღემატება კოდექსით დადგენილ ჩამონათვალს.

მაგალითად, პროაქტიულ გამოქვეყნებას ექვემდებარება ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ორგანოების, თანამდებობის პირების, მუნიციპალიტეტის კერძოდ სამართლის იურიდიული პირების შესახებ; საჯარო დაწესებულებების საკადრო უზრუნველყოფის საკითხები (ვაკანსიები, კონკურსები, მუნიციპალიტეტის საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირების რაოდენობა და ა.შ.); მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული შესყიდვებისა და ქონების პრივატიზების შესახებ ინფორმაცია; მუნიციპალური სერვისების, დაფინანსებისა და ხარჯთაღრიცხვის შესახებ (ტრანსპორტირების, მივლინების, ხელფასების და ა.შ.) მონაცემები; მუნიციპალიტეტის სტრატეგიული დოკუმენტები და მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტები. ამასთან, დადგენილია მოქალაქეებისათვის საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის უფლების და პროცედურის მუნიციპალიტეტის ვებ გვერდზე განმარტების ვალდებულება.

მუნიციპალიტეტების მეორე ნაწილი (ქალაქი ქუთაისი, გორი, თიანეთი და ახალციხე) პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის შედარებით შეზღუდულ რაოდენობას ითვალისწინებს, რომელიც თითქმის იდენტურია ან უმნიშვნელოდ აღემატება კოდექსით განსაზღვრულ პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელ ინფორმაციას.

საკვლევო მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას (ახალციხე, ზუგდიდი, ოზურგეთი, ქალაქი ქუთაისი, ლაგოდეხი და ცაგერი) დამტკიცებული აქვს ოფიციალური ვებგვერდის დებულება, სადაც განსაზღვრულია ვებგვერდის სტრუქტურა, ინფორმაციის განახლების პერიოდულობა და ვებ-გვერდის მართვაზე პასუხისმგებელი მუნიციპალიტეტის სტრუქტურული ერთეულები.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტები განსაზღვრავს საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის ვალდებულებას ისეთ საკითხებზე როგორცაა ადგილობრივი ბიუჯეტი და ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულების ყოველწლიური ანგარიში, მუნიციპალური პროგრამები, მუნიციპალიტეტში ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა და გაუქმება, მუნიციპალიტეტის საზღვრების ცვლილება, მუნიციპალიტეტის სიმბოლიკა, მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, გეოგრაფიული ობიექტებისათვის სახელწოდებების მინიჭება და სხვა. საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა შეიძლება განხორციელდეს შემდეგ ფორმით: ა) საერთო კრება; ბ) მოსახლეობის გამოკითხვა; გ) ინტერაქტიური განხილვა სატელევიზიო გადაცემის, ინტერნეტის ან მასობრივი ინფორმაციის და კომუნიკაციის სხვა საშუალებების გამოყენებით. საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის შედეგები სავალდებულოა მოსმენილ იქნეს საკრებულოს, საკრებულოს ბიუროს, საკრებულოს კომისიის, საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფის, მერიის სტრუქტურული ერთეულის მიერ შესაბამისი საკითხის განხილვისას. საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის შედეგები უნდა გამოქვეყნდეს.

აღნიშნულის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტი და სხვა სამართლებრივი აქტები არ მიუთითებს საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის რომელი ფორმა რა შემთხვევაში გამოიყენება. ამასთან, არ არსებობს საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის კონკრეტული ფორმების (მაგალითად, გამოკითხვის ან ინტერაქტიული განხილვის) განხორციელების განვრცობილი პროცედურა, რაც საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის შესახებ მუნიციპალიტეტის რეგულაციების პრაქტიკული განხორციელების პერსპექტივას მნიშვნელოვნად ამცირებს.

საკრებულოსა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის კომუნიკაციის განსხვავებულ ფორმას ადგენს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის რეგლამენტი. ესაა სმს გზავნილები. რეგლამენტის შესაბამისად, საკრებულოს აპარატი უფლებამოსილია საკრებულოს, საკრებულოს კომისიების სხდომებისა და დღის წესრიგის თაობაზე დაინტერესებულ პირებთან გააგზავნოს ინფორმაცია, მოკლე ტექსტური შეტყობინებისა და/ან ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით საკრებულოს, საკრებულოს კომისიის სხდომამდე 2 დღით ადრე. თუმცა აღნიშნული პროცედურა სამართლებრივი აქტებით არ არის განვრცობილი.

მუნიციპალიტეტის მერიის საზოგადოებასთან კომუნიკაციის საკითხები მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტებით შედარებით ნაკლებად დარეგულირებულია. გამონაკლისია ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი, სადაც დეტალურად არის დარეგულირებული მერის მიერ მოქალაქეთა მიღების და ამომრჩეველთან შეხვედრის პროცედურები, აგრეთვე სატელეფონო მომსახურების (ცხელი ხაზი) სტანდარტი.

3.2. მუნიციპალიტეტის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის მუშობის, ინფორმაციის გავრცელებისა და მოქალაქეებთან კომუნიკაციის პრაქტიკა

მერიის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური საკვლევ მუნიციპალიტეტებში მსგავსი სტრუქტურით ხასიათდება: განყოფილებაში დასაქმებულია 3-4 თანამშრომელი: განყოფილების ხელმძღვანელი, ჟურნალისტი და IT/ვიდეოების გადაღებასა და მონტაჟზე პასუხისმგებელი პირი. სამსახურის ძირითადი ფუნქციაა მიმდინარე მოვლენების გაშუქება, ინფორმაციის გავრცელება, შეხვედრების ორგანიზება, თვითმმართველობის სოციალური მედიისა და ვებგვერდის მართვა.

საკრებულოს შემთხვევაში აღნიშნული ფუნქციების შესრულება შედის საკრებულოს აპარატის უფლებამოსილებაში. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია საკმარისი ადამიანური და მატერიალური რესურსი საზოგადოებასთან ურთიერთობის პლატფორმების განვითარებისთვის. მაგალითად, თიანეთის საკრებულოს შემთხვევაში ხსენებული ფუნქციების ნაწილი შეთავსებული აქვს ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირს, ხოლო საკრებულოს ოფიციალური ვებგვერდი არ გააჩნია და მოქალაქეებთან კომუნიკაციის ძირითად პლატფორმას სოციალური ქსელი: Facebook წარმოადგენს.

მოქალაქეთა ჩართულობის კონტექსტში საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების საქმიანობა, როგორც წესი, დაკავშირებულია გადანყვეტილების მიმღები პირების აქტივობასთან. ინფორმაციის გავრცელების ინტენსივობა მაღალია მონაწილეობის იმ ფორმების შესახებ, რომლებიც მოიაზრებს უშუალოდ გადანყვეტილების მიმღები პირის/პირების მონაწილეობას ან/ად მერის წარმომადგენლების შეხვედრას მოსახლეობასთან. მაგალითად: მერის ანგარიშების მოსმენა, დასახლებული პუნქტის საერთო კრების ან სოფლის მხარდამჭერის პროგრამის ფარგლებში გამართული შეხვედრები.

მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა ფორმის და მათი პრაქტიკაში მართვასთან მიმართებით, საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის წარმომადგენლები ყოველთვის არ არიან ინფორმირებულები. ასევე, არ აწარმოებენ ამ მექანიზმებში მოქალაქეთა ჩართულობის მონიტორინგს და შესაბამის სტატისტიკას.

საკვლევ მუნიციპალიტეტების გამოცდილებაზე დაყრდნობით მოქალაქეებთან კომუნიკაციის ძირითად მექანიზმებს წარმოადგენს:

- ▶ მერისა და მერის წარმომადგენლების, ასევე საკრებულოს წევრების ფორმალიზებული და არაფორმალიზებული შეხვედრები მოსახლეობასთან;
- ▶ თვითმმართველობისა და მისი ფუნქციური ერთეულების/ ან პროგრამების ონლაინ პლატფორმები: ვებგვერდი, Facebook გვერდი;
- ▶ ადგილობრივი და რეგიონალური ბეჭდური, ონლაინ მედია და ტელევიზია;
- ▶ ნაბეჭდი განცხადებები, რომლებიც ვრცელდება საზოგადოების თავშეყრის ადგილებზე.

ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობასთან კომუნიკაციის პროცესის გაუმჯობესების უფრო კომპლექსური მიდგომა არის დანერგილი, მაგალითად ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში მუშაობს sms შეტყობინების საშუალებით საკრებულოს საქმიანობის შესახებ სიახლეების გამოწერის სერვისი. დაინტერესებულ პირს შეუძლია შეუერთდეს საკრებულოს საქმიანობის გამოწერის სიაში დამატების მემორანდუმს და მობილურ ტელეფონზე ან ელექტრონულ ფოსტაზე მიიღოს ინფორმაცია საკრებულოში დაგეგმილი შეხვედრების შესახებ მხოლოდ მისთვის საინტერესო თემებზე. SMS სერვისი 2020 წლიდან დაინერგა ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიაში, მოქალაქეებმა წინასწარ მონიშნეს თუ რა ტიპის ინფორმაციის მიღება სურთ და ამ ინფორმაციას პერიოდულად SMS-ით იღებენ.

ასევე აღსანიშნავია, რომ მოქალაქეთა პირდაპირი კომუნიკაციისა და მათთან კონსულტაციის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით, ბათუმში მერთან შეხვედრის დაგეგმვა შესაძლებელია ელექტრონულად. ამისათვის მოქალაქე უნდა დარეგისტრირდეს ვებგვერდზე და ჩაწეროს შეხვედრაზე. შეხვედრის თარიღის შესახებ ინფორმაცია მოქალაქეს მისდის sms ფორმით. ვებგვერდზე (23.09.2020 მონაცემით) რეგისტრირებულია 736 მომხმარებელი, დაფიქსირებულია 759 განაცხადი, მათგან დასრულებულია 675, მოლოდინის რეჟიმშია 75 და დაგეგმილია 8 შეხვედრა.

ბათუმში მოქმედებს მოქალაქეთა მომსახურების 14 სერვის ცენტრი, რომლებიც ერთი სარკმლის პრინციპით ემსახურებიან მოქალაქეებს. აქვე მოქმედებს საშვთა სისტემა და მერიის ცხელი ხაზი, რომლის საშუალებითაც ოპერატორი წერილობით აფიქსირებს სატელეფონო ხარით შემოსულ ინფორმაციას. მსგავსად, ცაგერში GIZ-ის დახმარებით მერიაში მოწყობილია მოქალაქეთა მიღების სივრცე, სადაც სხედან ოპერატორები, შესაბამისი ტექნიკური აღჭურვილობით და იღებენ მოქალაქეთა განაცხადებს, სცემენ კითხვებზე პასუხებს და სხვა. ასევე, ოზურგეთში, საკრებულოს სხდომების პირდაპირი ტრანსლირებით მაქსიმალურად დიდი ოდენობით მოქალაქეთა დაფარვის მიზნით, მერის წარმომადგენლის ოფისში გახსნილია საზოგადოებრივი ჩართულობის 5 ცენტრი.

აღსანიშნავია საზოგადოებასთან ურთიერთობის პრაქტიკა მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამის ფარგლებში. 6-ვე მუნიციპალიტეტი, რომელშიც დანერგილია მონაწილეობითი ბიუჯეტირების რომელიმე მოდელი საზოგადოებასთან ურთიერთობის მრავალფეროვან და განსხვავებულ მიდგომებს იყენებს. გარდა ინფორმაციის გავრცელების ტრადიციული მექანიზმებისა, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამის პოპულარიზაციისა და საინფორმაციო კამპანიის წარმოებისთვის შექმნილია ცალკე Facebook გვერდი სოციალურ მედიაში. გვერდზე, ბანერებისა და საინფორმაციო ვიდეო რგოლების საშუალებით, ვრცელდება ინფორმაცია ინიციატივების მომზადების, ხმის მიცემის პროცედურის, ან დაგეგმილი შეხვედრების განრიგის შესახებ. ახალციხის მონაწილეობითი ბიუჯეტის გვერდზე „დაგეგმე შენი ბიუჯეტი“ საინფორმაციო ვიდეო რგოლები მომზადებულია სომხურ ენაზე. არსებული Facebook გვერდებიდან ქალაქ ბათუმის გვერდი „შენი იდეა ბათუმს“ და ასევე ქალაქ ქუთაისის გვერდი „2020 ქუთაისი - მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“ სხვა გვერდებისგან განსხვავებით უფრო ინტერაქტიულია. კერძოდ, ორივე შემთხვევაში გარდა საინფორმაციო ბანერებისა და ვიდეოებისა, პროგრამის მიმდინარეობის პროცესში ვებგვერდზე რეგულარულად იმართება ონლაინ ჩართვები ავტორების მიერ საკუთარი პროექტების გაცნობის, ასევე საპროექტო წინადადებების მომზადების შესახებ. ასევე, რეგულარულად იტვირთება საინფორმაციო ბიულეტენი.

საინფორმაციო კამპანია მიმდინარეობს ადგილობრივი და რეგიონალური მედია საშუალებების მიერ. მზადდება საინფორმაციო რეპორტაჟები, ასევე ინტერვიუები და პირდაპირი ჩართვები ადგილობრივი ხელისუფლების, პროგრამის პარტნიორი არასამთავრობო ორგანიზაციების წევრებისა და თავად იდეების ავტორების მონაწილეობით. საგულისხმოა, რომ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამის საინფორმაციო კამპანია ხშირ შემთხვევაში დონორი ორგანიზაციების ფინანსური დახმარების საშუალებით ხორციელდება.

მოქალაქეების ინფორმირების მიზნით ეწყობა როგორც გეგმიური, ასევე არაფორმალური შეხვედრები. აღსანიშნავია ოზურგეთისა და ქალაქ ბათუმის გამოცდილება. კერძოდ ბათუმში მიმდინარე წელს პირველად გაიმართა საჯარო შეხვედრა „ხმის მიცემის შაბათი“ რომლის ფარგლებშიც მოქალაქეების მიეცათ წარდგენილი პროექტების გაცნობის საშუალება, ასევე ხმის მიცემის მიზნით საიტზე რეგისტრაციაში დახმარების მიღების შესაძლებლობა. ხოლო ოზურგეთში სექტემბერში გაიმართა სამოქალაქო პიკნიკი რომლის ფარგლებში გამარჯვებული იდეის ავტორები და დაგეგმილი და განხორციელებული პროექტები წარადგინეს.

მუნიციპალიტეტებში საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის მიმართ სისტემური მიდგომა არ არსებობს. მოსახლეობის მოსაზრებების მოსმენის ძირითად მეთოდს მოქალაქეებთან პირისპირ შეხვედრები წარმოადგენს.

მოქალაქეებისგან უკუკავშირის მიღების მიზნით ყველა საკვლევო მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე მითითებულია საკონტაქტო ინფორმაცია, ან/და არსებობს ელექტრონულად მიწერის შესაძლებლობა. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს აქვთ გამოკითხვების ფუნქცია მერის ვებგვერდზე, ასევე მერისთვის ელექტრონულად მიწერის საშუალებაც „მიწერე მერს“. რიგ შემთხვევებში, მოქალაქეებს შეუძლიათ სოციალური ქსელში კომენტარების დატოვება, როგორც გამოქვეყნებული ინფორმაციის, აგრეთვე live ვიდეოებით მიღებული ინფორმაციის შესახებ. ცალკეულ შემთხვევებში, უკუკავშირის მიღებისათვის ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის მერი და შესაბამისი სამსახური იყენებს პირად გვერდებს.

მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლები, საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის თანამშრომლებთან ერთად, მიიჩნევენ, რომ ისინი კომუნიკაციის ყველა შესაძლო გზას იყენებენ და მოქალაქეებს საჭირო ინფორმაციას აწვდიან. ადგილობრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები კი მიუთითებენ, რომ მოქალაქეების ინფორმირების განგრძობითი და თანმიმდევრული კომუნიკაციის სისტემა არ ფუნქციონირებს, რაც ჩართულობის წახალისებას ვერ უზრუნველყოფს.

მოსახლეობის ინფორმირებულობის ხარისხი განსხვავდება მათი დასაქმების სტატუსის, საცხოვრებელი ადგილის, ასაკის, ინტერნეტთან ხელმისაწვდომობისა და მუნიციპალიტეტში მიმდინარე მოვლენებისადმი ინტერესის მიხედვით. შედარებით უფრო ინფორმირებულები არიან საშუალო ასაკის მოქალაქეები რომლებიც საჯარო სამსახურებში ან სამოქალაქო სექტორში მუშაობენ. ყველაზე ნაკლებად მუნიციპალიტეტის საქმიანობის მიმართ ინტერესს ახალგაზრდები გამოხატავენ. შშმ პირებისა და მათი ლობისტი ორგანიზაციების შეფასებით, სმენითი დარღვევების, მხედველობის პრობლემების მქონე პირებისთვის რთულია ინფორმაციის დამოუკიდებლად მიღება რადგან ელექტრონული პლატფორმები ამის საშუალებას არ იძლევა.

მოქალაქეების მიერ კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენების პრაქტიკა შედარებით იშვიათია, რადგან უმრავლესობისთვის ინფორმაციის მოძიების მთავარ წყაროდ რჩება პირადი და სატელეფონო კომუნიკაცია.

შესაბამისად, ინფორმაციის მოძიების მიზნით მიმართვიანობა უფრო მაღალია საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების თანამშრომლების პირად მობილურ ტელეფონზე, ან სოციალურ ქსელში, ვიდრე ოფიციალურ გვერდზე, ან ელ. ფოსტაზე.

3.3. მუნიციპალიტეტებისა და მედიის თანამშრომლობის არსებული პრაქტიკის მიმოხილვა

სამიზნე მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი თვითმმართველობა თანამშრომლობს ადგილობრივ და რეგიონალურ მედიასთან და ზოგიერთ შემთხვევაში თავადაც გამოსცემს გაზეთს. თანამშრომლობის ძირითად მიზანს წარმოადგენს თვითმმართველობის მიერ ინფორმაციის გავრცელება დაგეგმილი შეხვედრების, ახალი ინიციატივების, განხორციელებული ინტერასტრუქტურული პროექტების შესახებ.

ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში, მაგალითად გორში, ქალაქ ბათუმში, ახალციხეში ადგილობრივი მედია საშუალებები უფრო ხშირად ახორციელებენ თვითმმართველობაში მიმდინარე პროექტების შესრულების მონიტორინგს და ინფორმაციას აწვდიან ადგილობრივ მოსახლეობას არსებული პრობლემების შესახებ. მუნიციპალიტეტის თაობაზე ინფორმაციას რეგულარულად აშუქებენ ზუგდიდის და ქალაქ ქუთაისის ადგილობრივი მედია საშუალებებიც.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში შეინიშნება ინტერნეტ ტელევიზიებისა და ონლაინ მედიის განვითარების ტენდენციაც. ინტერნეტ ტელევიზიები ძირითადად აშუქებენ მუნიციპალიტეტში და რეგიონში მიმდინარე მოვლენებს, მოსახლეობას აცნობენ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს და მათ ინიციატივებს, ასევე სივრცეს უთმობენ მოქალაქეებს.

მოქალაქეთა მონაწილეობის კონტექსტში, მედია საშუალებები მუნიციპალიტეტის თხოვნით ყველაზე ხშირად აშუქებენ სოფლის მხარდაჭერის პროექტის მიმდინარეობას, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესს და აგრეთვე ადგილობრივ მოსახლეობასთან შეხვედრებს.

3.4. მოსახლეობის ინფორმირებისა და კომუნიკაციის პროცესის ძირითადი გამონვევები და რეკომენდაციები

ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების უზრუნველყოფა

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას დამტკიცებული აქვს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული წესით გამოქვეყნებისა და საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტი. აღნიშნულის მიუხედავად, საკვლევი მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტების მხრიდან რიგ შემთხვევაში პროაქტიულად

გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის დროული და მოქალაქისთვის ხელმისაწვდომი ფორმით გავრცელება არ ხდება, განსაკუთრებით პრობლემატურია მუნიციპალიტეტის ორგანოების სათათბირო საბჭოების სხდომების დღისწესრიგისა და ოქმების გამოქვეყნება.

კომპლექსური საკომუნიკაციო კამპანიების დაგეგმვის სუსტი პრაქტიკა

ჩართულ მხარეებთან ინტერვიუების პროცესში გამოიკვეთა, რომ მოსახლეობასთან კომუნიკაციის არსებული მიდგომების დიდი ნაწილი ორიენტირებულია ინფორმაციის ცალმხრივად გავრცელებაზე და ნაკლებად - უკუკავშირის მიღების სისტემის გაძლიერებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტების საკრებულოების რეგლამენტი განსაზღვრავს საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის ვალდებულებას სხვადასხვა მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ, მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობისგან უკუკავშირის მიღებისა და მოსაზრებების შესწავლის მიმართ სისტემური მიდგომა არ შეინიშნება.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის მხრიდან მოქალაქეთა ინფორმირებისათვის გამოყენებული მექანიზმები არ ითვალისწინებს დიფერენცირებულ მიდგომებს სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფების მიმართ. მაგალითად, ვებგვერდები არ არის ადაპტირებული განსხვავებული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის. ამასთან, გამოქვეყნებული ინფორმაცია ზოგიერთ შემთხვევაში მოქალაქეებისათვის უცხო ძნელად აღსაქმელი პროფესიული ენით არის მომზადებული, ბიუჯეტი და სხვა მნიშვნელოვანი დოკუმენტები არ არის ადვილად აღსაქმელი და გასაგები.

აღსანიშნავია ისიც, რომ კიდევ უფრო შეზღუდული მოცულობის ინფორმაციაზე მიუწვდებათ ხელი იმ მოქალაქეებს, რომლებსაც არ აქვთ ინტერნეტთან ხელმისაწვდომობა. ამ შემთხვევაში, ინფორმაციის მიღების ძირითად წყაროს წარმოადგენს დაბეჭდილი განცხადებები, ადგილობრივ გაზეთში ან ადგილობრივ ტელევიზიაში გამოქვეყნებული ინფორმაცია. მიუხედავად იმისა, რომ მოქალაქეებისთვის სატელეფონო კომუნიკაცია ერთ-ერთი ყველაზე მარტივი მეთოდია, სატელეფონო კომუნიკაციის (მაგ.: ცხელი ხაზი) პრაქტიკა საკვლევ მიუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში არ არის, ან სუსტად არის განვითარებული.

მუნიციპალიტეტების მიერ შემუშავებული კომუნიკაციის ფორმები უნდა ეხმარებოდეს თითოეულ მოქალაქეს ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში. ასევე, მნიშვნელოვანია, უქმნიდეს მოქალაქეებს განცდას, რომ ისინი მუნიციპალიტეტის სოციალური და პოლიტიკური ცხოვრების აქტიური მონაწილეები არიან. აღნიშნულის მიღწევა რთულია იმის გათვალისწინებით, რომ კომუნიკაციის არსებული ფორმები ნაკლებად არის ორიენტირებული მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებაზე, მათ შორის მათი უფლებებისა და შესაძლებლობების შესახებ.

მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმებზე გავრცელებული ინფორმაცია ძირითადად მოიცავს მთავარ თარიღებს (პროექტების მიღების გამოცხადება, ხმის მიცემის პროცესის დაწყება-დასრულება, პროექტების გადარჩევა, გამარჯვებულების გამოვლენა), იშვიათია პროცესის მიმდინარეობაზე მოსახლეობისთვის დამატებითი ინფორმაციის მიწოდება.

გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ მოქალაქეთა ინფორმირების სიხშირე და ხარისხი კლებულობს, რაც მოსახლეობაში განამტკიცებს მოსაზრებას, რომ მათი ჩართულობა “მხოლოდ ხელმწიფის/ხმის მიცემით შემოიფარგლება”. აღნიშნული ერთი მხრივ ასუსტებს მოქალაქეთა დაინტერესებას მუნიციპალიტეტში მიმდინარე პროცესების მიმართ და მეორე მხრივ ნეგატიურად განაწყობს მათ ახალი ინიციატივების წარმოდგენისა და თავად მონაწილეობის იდეის მიმართ.

ელექტრონული პლატფორმების ტექნიკური გაუმართაობა

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში ვებგვერდები გამართულად არ მუშაობს. ამ პრობლემის მოგვარებას დასაქმებული პირების არასაკმარისი კომპეტენცია და ადგილობრივ ბიუჯეტში საინფორმაციო და საკომუნიკაციო კამპანიისთვის გათვალისწინებული რესურსების სიმცირე აფერხებს. საკვლევი მუნიციპალიტეტების მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ შექმნილი ელექტრონული პლატფორმები ხშირად ადგილობრივი ან საერთაშორისო ორგანიზაციის მხარდაჭერით არის შექმნილი, თუმცა მათი შემდგომი განვითარება და გაუმჯობესება არ განხორციელებულა. ყოველივე ეს მოქალაქეთა ინფორმირებულობის დონესა და მონაწილეობის სურვილს კიდევ უფრო ამცირებს.

რეკომენდაციები

- ◉ კომუნიკაციის არსებული პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით, მუნიციპალიტეტებმა უნდა განსაზღვრონ საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების მაღალი სტანდარტი, რომელიც პერსონალური მონაცემების დაცვის ვალდებულების გათვალისწინებით უნდა განხორციელდეს.
- ◉ მოქალაქეებთან კომუნიკაციის პრაქტიკა პირველ ყოვლისა მოქალაქის ინტერესებზე, შესაძლებლობებსა და საჭიროებებზე უნდა იყოს ორიენტირებული. შესაბამისად მნიშვნელოვანია, კომუნიკაციის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, რომლის ძირითადი პრიორიტეტი მოქალაქეებისთვის ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა იქნება. აღნიშნული მოიცავს, როგორც არსებული მექანიზმების, განსაკუთრებით ელექტრონული პლატფორმების და სერვისების განსხვავებული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის ადაპტირებას, ასევე ინფორმაციის გავრცელების ალტერნატიული საშუალებების დანერგვას. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია, რომ მოქალაქეებს ინფორმაცია მიეწოდოს მათთვის ადვილად აღსაქმელი ფორმატით, მათ შორის ვიდეო ინსტრუქციების, საინფორმაციო ვიზუალური მასალებისა და ინფო გრაფიკების საშუალებით.
- ◉ მნიშვნელოვანია, რომ მოქალაქეები მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან კომუნიკაციის, პროცესში თავს აქტიურ და არა პასიურ მონაწილეებად გრძნობდნენ. ამისათვის აუცილებელია მოსახლეობისგან უკუკავშირის მიღების ფორმების დახვეწა, მიღებული უკუკავშირისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა მექანიზმების ეფექტიანობის ანალიზის პრაქტიკის დამკვიდრება.
- ◉ მონაწილეობის პროცესებისადმი მოქალაქეების დაბალი ინტერესი რიგ შემთხვევაში დაკავშირებულია ფაქტთან, რომ არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული თუ რა შეიძლება იყოს მონაწილეობის პოზიტიური შედეგი. შესაბამისად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მოქალაქეთა ჩართულობით მიღწეული შედეგების მკაფიოდ წარმოჩენას და გავრცელებას, სოციალური თუ სხვა სახის კამპანიებისა და ღონისძიებების ფორმით. მოქალაქეთა მონაწილეობის დადებითი შედეგებისა და სამაგალითო პრეცედენტების წარმოჩენა უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლების რიტორიკის ერთ-ერთი საკვანძო მესიჯი. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი მედია საშუალებების მიერ უფრო ხშირად გაშუქდეს მოქალაქეების პოზიცია და მოსაზრებები სხვადასხვა პოლიტიკური თუ სოციალური ტელე-რადიო პროექტების ფარგლებში.
- ◉ მოქალაქეებთან კომუნიკაციისა პრაქტიკის გაუმჯობესების და დანერგული ელექტრონული თუ ალტერნატიული საკომუნიკაციო საშუალებების მდგრადობის შენარჩუნებისთვის მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტებმა უზურუნველყონ საჭირო ფინანსური რესურსის ბიუჯეტში გათვალისწინება, როგორც ელექტრონული პლატფორმების მართვის ხარჯებისთვის, ასევე ადამიანური რესურსის ტექნიკური კომპეტენციების განვითარებისთვის.

თავი IV. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართულობისა და თვითმმართველობებთან თანამშრომლობის პრაქტიკა

4.1. რეგიონალური და ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მუნიციპალიტეტებთან პარტნიორობის პრაქტიკის მიმოხილვა

მუნიციპალიტეტებში, სადაც სამოქალაქო სექტორი ძლიერია, უფრო მაღალია მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმის წარმატებით დაწერვისა და განვითარების შესაძლებლობა. საკვლევ მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები აქტიურებით გამოირჩევიან, გამონაკლისს წარმოადგენს თიანეთისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტები. თიანეთის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულია ერთი ორგანიზაცია, თუმცა ამ ეტაპზე არ ფუნქციონირებს. ცაგერში მოქმედებს რამდენიმე ორგანიზაცია, მაგრამ აქტივობის დიდი ნაწილი ინიცირებულია გურიისა და იმერეთის ადგილობრივი თუ რეგიონული არსამთავრობო ორგანიზაციების მიერ.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობის პრაქტიკა მიუთითებს, რომ თანამშრომლობის ინიციატივა, როგორც წესი, სამოქალაქო სექტორს ეკუთვნის. მუნიციპალიტეტების მხრიდან თანამშრომლობის ინიციატივები გამოიხატება თემატური, საკოორდინაციო თუ სათათბირო ორგანოების/კომისიების წევრობის შეთავაზებით და ოფიციალური ანგარიშების წარდგენაზე მიწვევით. ზოგიერთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი და არასამთავრობო სექტორი თანამშრომლობს ცენტრალური ხელისუფლების ან საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით ინიცირებულ პროექტებში.

გორის მუნიციპალიტეტი საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს სთავაზობს პროექტების თანადაფინანსებას. თანადაფინანსების პროგრამა მოიაზრებს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან მთლიანი საპროექტო ხარჯის მაქსიმუმ 90%-ის დაფინანსებას. თანადაფინანსების პროგრამის ფარგლებში პროექტები ძირითადად ფინანსდება შემდეგ 4 სფეროში: კულტურა, ახალგაზრდობა, სოციალური დაცვა, განათლება. 2018 წელს დაფინანსდა 28, ხოლო 2019 წელს - 29 პროექტი.

მიზნობრივი პროგრამებისა და სამოქალაქო ბიუჯეტის ფარგლებში, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და საინიციატივო ჯგუფებს იდეების წარდგენის შესაძლებლობა აქვთ ქალაქ ქუთაისში, ზუგდიდში, ქალაქ ბათუმში, ოზურგეთსა და ახალციხეში. ამასთან, ქალაქ ბათუმში, ოზურგეთში, ლაკოდხში და ბოლნისში არის შემთხვევები, როდესაც ადგილობრივი ხელისუფლება არასამთავრობო ორგანიზაციებს კონსულტირებისთვის მიმართავს, განსაკუთრებით გენდერული საკითხების, ასევე ინკლუზიური და სოციალური ინტეგრაციის პროგრამების შემუშავებაში მხარდაჭერისთვის.

ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები, გარდა მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებისა და თემატური პროგრამების განხორციელებისა, აგრეთვე მონაწილეობენ მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმების განვითარებაში.

მაგალითად, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ელექტრონული პლატფორმა მომზადდა გურიის ახალგაზრდული რესურსცენტრის მიერ, ერთ-ერთი პროექტის ფარგლებში. ეს ორგანიზაცია აგრეთვე ჩართულია მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამის საინფორმაციო კამპანიაში, კონსულტაციას უწევს მოქალაქეებს და აკონტროლებს პროცესების სამართლიანად და გამჭვირვალედ წარმართვას. გარდა ამისა, დასახლების საერთო კრების პრაქტიკაში ამოქმედების მიზნით გურიის ახალგაზრდულმა რესურსცენტრმა და საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირმა წინადადებებით მიმართეს საკრებულოს. ინიციატივა ითვალისწინებდა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის სამ დასახლებაში, სადაც 2000-ზე მეტი ამომრჩეველია რეგისტრირებული,²⁹ საერთო კრებაზე ამომრჩეველთა სავალდებულო დასწრების 20%-იანი ქვორუმის 10%-მდე, ხოლო კრების ინიცირებისთვის დადგენილი ამომრჩევლების 5%-იანი ქვორუმის 1%-მდე შემცირებას. ინიციატივის შესაბამისად აღნიშნული დასახლებული პუნქტები უნდა დაყოფილიყო საარჩევნო უბნების შესაბამის ზონებად და შექმნილიყო რამდენიმე დამოუკიდებელი საერთო კრება, ამასთან ხელმონწერების დასაფიქსირებლად შეთავაზებული იყო გამოყენებულიყო ელექტრონული პლატფორმა. ინიციატორების წარმომადგენლების შეფასებით, ამ საკითხზე მოლაპარაკება ჩიხში შევიდა. მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლების განმარტებით კი ამ საკითხზე ცვლილების შესაძლებლობა განიხილება, თუმცა არა შემოთავაზებული ფორმით.

გორში, არასამთავრობო სექტორის აქტიურობის შედეგად, შესაძლებელი გახდა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში ახალგაზრდა წევრების დამატება, ამასთან სამოქალაქო ბიუჯეტირების საბჭოს სხდომები ღია გახდა დამსწრეებისთვის. 2020 წელს სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის გორის ფილიალის და აი(ი)პ გორის საინფორმაციო ცენტრის ინიციატივით შეიცვალა „საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების წესისა და საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტის დამტკიცების შესახებ“ გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება. შედეგად, დადგინდა რომ გორის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ საჯარო ინფორმაციის ელექტრონულ სივრცეში განთავსებისთვის DJVU ფორმატის ნაცვლად გამოყენებულ იქნას Microsoft Word ან PDF ფორმატის ფაილები.

ლაგოდეხში საქართველოს სამოქალაქო განვითარების ასოციაციის (საგა) საქმიანობის ერთ-ერთი მიმართულება მოიცავს ვახეთის რეგიონის სოფლებში თემის აქტიური ჯგუფების გამოვლენას და მათი ინიციატივების ფინანსურ მხარდაჭერას. ამასთან, სათემო ცენტრები რეგულარულად ახორციელებენ თემში მიმდინარე პროცესების მონიტორინგს და მოქალაქეებს ეხმარებიან ინიციატივების მომზადებასა და წარდგენაში, ხოლო საბიუჯეტო წლის დასრულების შემდეგ, ხვდებიან მუნიციპალიტეტის მერს ანგარიშის მოსმენისა და არსებული გამოწვევების განხილვის მიზნით.

²⁹ კოდექსის შესაბამისად, დასახლებებში სადაც 2000-ზე მეტი ამომრჩეველია საკრებულოს შეუძლია დასახლების საერთო კრების მოწვევის წესი თავად განსაზღვროს.

მოქალაქეთა საჭიროების შესწავლას და მათი ჩართულობის ზრდას ემსახურება ბიუჯეტის დაგეგმვის სამუშაო ჯგუფი ცაგერში, რომელიც გამოვლენილ პრობლემებს მოსაგვარებლად აწვდის მუნიციპალიტეტში ბიუჯეტის დაგეგმვაზე მომუშავე ჯგუფს. ამავე მიზანს ემსახურება ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტო საქართველოს (LDA) მიერ ორგანიზებული მოქალაქეთა ყოველწლიური ფორუმები იმერეთში, რომელიც უკვე 4-ჯერ გაიმართა. ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტო მოქალაქეთა საჭიროებებს ფოკუს ჯგუფების მეშვეობით იკვლევს, შემდგომ იმართება ფორუმი მოქალაქეების, მუნიციპალიტეტის ყველა ადმინისტრაციული ერთეულის წარმომადგენლის, მერის, სამსახურის უფროსებისა და საკრებულოს წევრების მონაწილეობით. ფორუმზე მერი წარადგენს საბიუჯეტო პარამეტრებსა და შემდეგ წელს დაგეგმილ პროგრამებს. მოქალაქეები, თავის მხრივ, აცნობენ თავიანთ საჭიროებებს, უსვამენ კონკრეტულ კითხვებს და იღებენ პასუხებს. ფორუმის შემდეგ LDA მრჩეველთა საბჭოს საშუალებით ერთვება ფორუმზე მიღებული გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციის პროცესში და თანამშრომლობს მერიასთან.

4.2. მუნიციპალიტეტებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობის პროცესში გამოკვეთილი ძირითადი გამოწვევები და რეკომენდაციები

მუნიციპალიტეტებსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის დაბალი მზაობა. საკვლევ მუნიციპალიტეტებში საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის თანამშრომლობის პრაქტიკაზე გავლენას ახდენს, როგორც მუნიციპალიტეტის პოლიტიკურ-ეკონომიკური და სოციალური გარემო, აგრეთვე დაინტერესებული მხარეების პირადი განწყობები, პოლიტიკური შეხედულებები და დამოკიდებულებები.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები მნიშვნელოვნად მიიჩნევენ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების არსებობას, თუმცა შეინიშნება ტენდენცია, რომ მათთვის ყოველთვის მკაფიო არ არის საზოგადოებრივი ორგანიზაციების როლი თვითმმართველობის და სამოქალაქო ცნობიერების განვითარებაში. ზოგიერთ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტების მოლოდინები გადაჭარბებულად მაღალი ან შეუსაბამოა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიმართ, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტში დამატებითი ფინანსური რესურსის მოზიდვის კუთხით.

გარდა ამისა, თვითმმართველობები ყოველთვის არ არიან ღია ადგილობრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობისთვის. პირადი განწყობების, ან პოლიტიკური კონტექსტის გავლენით, ადგილობრივ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს ოპონენტ მხარედ უფრო მოიაზრებენ ვიდრე შესაძლო პარტნიორად. იგივე განწყობა შეინიშნება საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ნაწილში, როდესაც თვითმმართველობის ნებისმიერი ინიციატივა მხოლოდ პოლიტიკურ ჭრილში და ოპონირების რეჟიმში განიხილება, რაც საბოლოოდ ქმნის არათანამშრომლობით გარემოს ყველა მხარისთვის.

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტები არსამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს ხშირად იწვევენ სხვადასხვა სათათბირო ორგანოში, როგორც წესი, ისინი უმცირესობას წარმოადგენენ და უჭირთ საკუთარი პოზიციის დაცვა. ცალკეულ შემთხვევაში,

მუნიციპალიტეტები ცდილობენ საბჭოებში მათ მიმართ ნაკლებად კრიტიკული ორგანიზაციები მოიწვიონ. იგივე ტენდენცია შეინიშნება საერთო პროექტებზე მუშაობის ან თანადაფინანსებით განხორციელებული ინიციატივების შემთხვევაშიც. მსგავსი შერჩევითი დამოკიდებულება არათანაბარ პირობებში აყენებს ორგანიზაციებს და ხელს უშლის მათ თანამშრომლობას გრძელვადიანი კამპანიების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.

ადგილობრივი სპეციალიზებული სათემო და არასამთავრობო ორგანიზაციების არარსებობა და მოქმედი ორგანიზაციების განვითარებასთან დაკავშირებული გამოწვევები

სათემო და არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიურობა და მათ მიერ მონაწილეობით დემოკრატიის მიმართულებით განხორციელებული საქმიანობა ერთ-ერთი ძირითადი მხარდამჭერი ფაქტორია როგორც არსებული მონაწილეობის ფორმების დახვეწის, ასევე ახალი მექანიზმების დანერგვისთვის. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებში, სადაც სათემო და არასამთავრობო ორგანიზაციები არ არის შექმნილი და განვითარებული, ბევრად უფრო მეტი გამოწვევა არსებობს ღია მმართველობის და მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკის თვალსაზრისით, მაგალითად კვლევის ფარგლებში აღნიშნული პრობლემა მკაფიოდ გამოიკვეთა თიანეთის მუნიციპალიტეტის შემთხვევის ანალიზის ფარგლებში.

მეორე და არანაკლებ მნიშვნელოვანი საკითხია ის, რომ მაშინაც კი თუ მუნიციპალიტეტში მოქმედებს სათემო და არასამთავრობო ორგანიზაციები, იშვიათია შემთხვევა, როდესაც მონაწილეობითი დემოკრატიის ხელშეწყობა და ამ კუთხით სხვადასხვა ჯგუფების გაძლიერება მუშაობის ძირითად მიმართულებას წარმოადგენს. აღნიშნულს გარდა სოციალურ-პოლიტიკური კონტექსტისა ასევე განაპირობებს ორგანიზაციების დაბალი შესაძლებლობები, განსაკუთრებით ფინანსების მოძიებისა და გრძელვადიან სტრატეგიულ მიზნებზე მუშაობის მიმართულებით.

მუნიციპალიტეტის თუ რეგიონის დონეზე მომუშავე ორგანიზაციების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა ფინანსური რესურსების ნაკლებობა და არასტაბილური დაფინანსებაა. ორგანიზაციების დაფინანსების მთავარ წყაროს დონორებისგან მიღებული გრანტი წარმოადგენს, რომლის შენარჩუნების ან ხელახლა მოპოვებისთვის, როგორც წესი, უწევთ გამოცხადებული კონკურსის პირობებზე პროექტების მორგება, რაც ხელს უშლის გრძელვადიან მიზნებზე ორიენტირებული ინიციატივების განხორციელებას.

გარდა ამისა, ადგილობრივი ორგანიზაციების გამოწვევას წარმოადგენს ადვოკატირების კამპანიების თანმიმდევრული დაგეგმვა და განხორციელება, რაც ფინანსური რესურსის დეფიციტთან ერთად, განპირობებულია საჭირო გამოცდილების და უნარების ნაკლებობით. მაგალითად ისეთი, როგორც არის ელექტრონული რესურსების და სოციალური მედიის გამოყენება.

აღწერილი გამოწვევები განსაკუთრებით აფერხებს მცირე გამოცდილების მქონე ორგანიზაციების განვითარებას, რომლებსაც არ აქვთ საკმარისი ადამიანური და ორგანიზაციული კაპიტალი რათა შეძლონ დაფინანსების მოპოვება და საქმიანობის დამოუკიდებლად წარმართვა.

რეკომენდაციები

- საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით, რაც მონაწილეობის კულტურის დანერგვის ერთ-ერთი მთავარი ქვაკუთხედაა, აუცილებელია ორივე მხარის მიერ თანამშრომლობის ღირებულების სათანადოდ აღქმა. ამ მიზნით, აუცილებელია მხარეებს შორის პარტნიორობის საკვანძო პრინციპებზე შეთანხმება და თანამშრომლობის პროცესის დაცვა პოლიტიკური კონტექსტის ნეგატიური გავლენისგან.
- საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარების მხარდაჭერისთვის მნიშვნელოვანია მათი შესაძლებლობების გაძლიერება მოქალაქეებთან კომუნიკაციის, ფონდების მოძიებისა და სოციალური თუ ადვოკატირების კამპანიების წარმოების სფეროში.
- საზოგადოებრივი ორგანიზაციების პოპულარიზაციისა და მათ საქმიანობაში მოქალაქეების ჩართულობის გაზრდის მიზნით, მნიშვნელოვანია ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ სამიზნე ჯგუფებთან კომუნიკაციის უფრო აქტიური მექანიზმები, აგრეთვე პროაქტიულ რეჟიმში უზრუნველყონ საქმიანობის შედეგებისა და მიღწევების გავრცელება.
- ახალგაზრდების მონაწილეობის წახალისებისა და თვითმმართველობის საქმიანობისადმი ინტერესის გაზრდის მიზნით, მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა უფრო მეტი აქცენტი გააკეთონ პროექტებზე, რომლებიც მისცემთ ახალგაზრდებთან მუშაობის საშუალებას (მათ მიერ საცხოვრებელი ადგილის შეცვლის მიუხედავად), გამოიყენონ მათი სოციალური კაპიტალი და კომპეტენციები საკუთარი საქმიანობის გაუმჯობესებისა და თანამედროვე მიდგომებით გამდიდრებისთვის.
- სამოქალაქო აქტივიზმის და მონაწილეობის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით, აქცენტი უნდა გაკეთდეს ისეთი მექანიზმების განვითარებაზე, რომელიც მოქალაქეებს თვითორგანიზებისკენ უბიძგებს. მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა საერთაშორისო თუ ადგილობრივ ორგანიზაციებთან პარტნიორობით პრიორიტეტულ მიმართულებად განსაზღვროს ისეთი სოციალური-საგანმანათლებლო-კულტურული პროექტების დაფინანსება, რომელიც ხელს შეუწყობს სათემო ცენტრების, საინიციატივო ჯგუფების, სოციალური სანარმოების ჩამოყალიბებას.

თავი V. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ დონეზე ფოკუსირებულ სახელმწიფო პროგრამებსა და ფონდებში

ადგილობრივი და რეგიონულ განვითარების მხარდაჭერის მიზნით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ყოველწლიურად გამოიყოფა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი. გამოყოფილი ფონდის ფარგლებში ხორციელდება სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა (შემდგომში, პროგრამა), აგრეთვე ფინანსდება საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული წესით წარმოდგენილი ადგილობრივი და რეგიონული პროექტები. ამასთან, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში იქმნება მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიც.

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა ხორციელდება „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის პროცედურებისა და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 28 დეკემბრის №658 დადგენილების შესაბამისად.

პროგრამა არ ვრცელდება თვითმმართველ ქალაქებზე, მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრებზე და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მუნიციპალიტეტებზე. პროგრამის ფარგლებში თანხა მუნიციპალიტეტების დასახლებებზე ნაწილდება მოსახლეობის რაოდენობის გათვალისწინებით. პროგრამით ფინანსდება ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული პროექტები - სასმელი წყლის სისტემები; სანიაღვრე არხები; გზები და გზისპირა მოსაცდელეები; გარე განათება; სკოლამდელი დაწესებულებები და შესაბამისი ინვენტარი და ა.შ.

აღსანიშნავია, რომ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტების ვალდებულებას თითოეულ დასახლებაში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევაში მოქალაქეთა აქტიური ჩართულობა უზრუნველყოს. პროგრამა პირდაპირ მიუთითებს მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტრუმენტზე - დასახლების საერთო კრებაზე და ამომრჩეველთან კონსულტაციაზე. კერძოდ:

- დასახლებაში, რომელშიც რეგისტრირებული ამომრჩეველის რაოდენობა შეადგენს არაუმეტეს 500 ამომრჩეველს, პროექტი შეირჩევა დასახლების საერთო კრებაზე, რომლის ჩატარებას უზრუნველყოფს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერი;

- ⊙ დასახლებაში, რომელშიც რეგისტრირებული ამომრჩევლის რაოდენობა შეადგენს 501-დან 1000 ამომრჩეველს, პროექტი შეირჩევა ამომრჩევლებთან კონსულტაციების გზით, რომელშიც მონაწილეობა უნდა მიიღოს არანაკლებ 100 ამომრჩეველმა;
- ⊙ დასახლებას, რომელშიც რეგისტრირებული ამომრჩევლის რაოდენობა აღემატება 1000 ამომრჩეველს, პროექტი შეირჩევა ამომრჩევლებთან კონსულტაციების გზით, რომელშიც მონაწილეობა უნდა მიიღოს არანაკლებ 200 ამომრჩეველმა.

საერთო კრების საქმიანობა კოდექსით განისაზღვრება, თუმცა ამომრჩეველთან კონსულტაციის გამართვის პროცედურა სამართლებრივი აქტებით არ რეგულირდება. პროგრამა მუნიციპალიტეტს არ უყენებს ვალდებულებას ამომრჩეველთან კონსულტაცია განერილი პროცედურის შესაბამისად განახორციელოს, რამაც პრაქტიკაში კონსულტაციის ვალდებულება ფორმალურად შეიძლება აქციოს.

მოქალაქეთა მონაწილეობის საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესის სისტემურ ნაწილად ქვეყნის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მისი სამართლებრივი აქტებით ფორმალიზება. აღნიშნული ქმნის მინიმალურად აუცილებელ პირობას და შესაძლებლობას, რომ პროცედურა აღსრულდება. შესაბამისად, პროგრამამ მუნიციპალიტეტებს მოსახლეობასთან კონსულტაციის პროცედურის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების არსებობა უნდა მოსთხოვოს. აგრეთვე მეტი ხელმისაწვდომობისა და ჩართულობის უზრუნველსაყოფად პროგრამამ შეიძლება მოსახლეობასთან უშუალო შეხვედრების ალტერნატიულ ფორმად კონსულტაციის ელექტრონული ფორმების დანერგვის ნახალისებაც უზრუნველყოს.

პროგრამის თანახმად, განსახორციელებელი პროექტების მოსახლეობის მიერ შერჩევა კენჭისყრით ხორციელდება. მუნიციპალიტეტის მერი ვალდებულია გამარჯვებული პროექტები საკრებულოს წარუდგინოს, თუმცა საკრებულოსთვის წარდგენილი პროექტების დამტკიცების ვალდებულება ბუნდოვანია. არ არსებობს პროგრამის ფარგლებში შერჩეული პროექტების იმპლემენტაციის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის და ანგარიშგების განერილი პროცედურები და მექანიზმებიც. აღნიშნული მოცემულობა პროცესის ღიაობასა და სანდოობას ამცირებს.

გასათვალისწინებელია, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობა ეფექტიანი მართვის ინსტრუმენტად მხოლოდ მაშინ იქცევა, თუ მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოების გარდა, მის საჭიროებას ადგილობრივი მოსახლეობაც ხედავს. მოსახლეობის ინფორმირებას და პროცესისადმი ნდობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

ნდობა და ინიციატივა კი ვერ განვითარდება თუ მოსახლეობას არ ექნება რწმენა, რომ მის აქტიურობას რეალური შედეგი მოჰყვება. უკიდურესად დამაზიანებელია კონსულტაციის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება არ აღსრულება ან მისი არსებითად შეცვლა. შესაბამისად პროგრამა მკაფიოდ უნდა განსაზღვრავდეს, რომ ამომრჩევთა მიერ შერჩეული პროექტები საკრებულომ უნდა დაამტკიცოს და ჩამონათვალში ცვლილება მხოლოდ ამომრჩეველთან კონსულტაციის საფუძველზე იყოს დასაშვები. აღნიშნულ მიზანს ემსახურება პროექტის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და პროექტის დასრულების შემდეგ ანგარიშგების მექანიზმის არსებობაც, რომელიც მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტით უნდა განისაზღვროს.

საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების მსხვილი (50000 ლარზე მეტი ღირებულების) კაპიტალური პროექტების (გზები, ხიდები, წყალგაყვანილობა, წყალარინება და სხვა) სახელმწიფო დაფინანსების მთავარ ინსტრუმენტს.

პროექტების მომზადების, წარდგენის და დამტკიცების პროცედურა რეგულირდება მთავრობის დადგენილებით. დასაფინანსებელ პროექტებს მუნიციპალიტეტის მერის წარდგენით მუნიციპალიტეტის საკრებულო ამტკიცებს. პროექტების დაფინანსების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას, რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის რეკომენდაციით, საქართველოს მთავრობა იღებს. რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის დადებითი რეკომენდაცია გაცემა თუ პროექტი აკმაყოფილებს შემდეგ სამ კრიტერიუმს: ა) შეესაბამება საქართველოს ორგანული კანონის კოდექსით განსაზღვრულ მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებს; ბ) გათვალისწინებულია სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს მიერ მოწონებულ, რეგიონის განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში; გ) პროექტის განხორციელების მინიმალური ღირებულება არის 50 000 (ორმოცდაათი ათასი) ლარი.

მუნიციპალიტეტის პროექტის სამთავრობო კომისიის მიერ დადებითად შეფასების ერთ-ერთი კრიტერიუმია სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს მიერ მისი მოწონება და რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინება. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს არის სახელმწიფო რწმუნებულთან არსებული მუნიციპალიტეტთა საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც „რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 აგვისტოს №1750 განკარგულების შესაბამისად, რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმაში პროექტების შეტანას უზრუნველყოფს. მთავრობის განკარგულება განსაზღვრავს სტრატეგიაში შესატანი პროექტების შერჩევის კრიტერიუმებსა და პროცედურას. მთავრობის განკარგულების თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციამ უნდა უზრუნველყოს სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის შემუშავების მიზნით შექმნილ სამუშაო ჯგუფებში სამოქალაქო საზოგადოებისა და კერძო სექტორის წარმომადგენლების მონაწილეობის შესაძლებლობა. თუმცა ამ „შესაძლებლობის“ რეალიზების ფორმას და პროცედურას განკარგულება არ განსაზღვრავს.

სამოქმედო გეგმაში უნდა ასახულ იქნეს სახელმწიფო ხელისუფლების და მუნიციპალური პროექტები, რომლებსაც აქვთ რეგიონული და ადგილობრივი მნიშვნელობა. სამოქმედო გეგმაში პროექტის ასახვის მთავარი შეფასების კრიტერიუმია მისი შესაბამისობა რეგიონული განვითარების სტრატეგიის მიზნებსა და ამოცანებთან. მთავრობის განკარგულება არ მიუთითებს სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტების მიერ სამოქმედო გეგმაში შესატანად წარმოდგენილი პროექტების შერჩევის პრინციპებზე, მათ შორის, პროცესში საზოგადოების ჩართულობის აუცილებლობაზე.

წარმოდგენილი პროექტების შერჩევის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის მოთხოვნას არ ითვალისწინებს მთავრობის №23 დადგენილება. დადგენილების მოქმედ რედაქციაში მოქალაქეთა ჩართულობა მხოლოდ პირველ მუხლში ზოგად კონტექსტშია ნახსენები, რომელიც რაიმე კონკრეტულ სამართლებრივ ვალდებულებას არ წარმოშობს. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის №23 დადგენილება 2015 წლის ცვლილებამდე პროექტების შერჩევასთან დაკავშირებული პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ვალდებულებას ითვალისწინებდა. კერძოდ, დადგენილების ძველი რედაქცია მუნიციპალიტეტს ადგილობრივი მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობის უზრუნველყოფას ავალდებულებდა. ამასთან, მუნიციპალიტეტს მოსახლეობასთან ჩატარებული კონსულტაციების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენაც მოეთხოვებოდა.³⁰

მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონული განვითარების ფონდით დასაფინანსებელი პროექტების მომზადებისა და შერჩევის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა არ წარმოადგენს ფონდიდან პროექტის დაფინანსების აუცილებელ კრიტერიუმს, საქართველოს კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტს არ უკრძალავს პროექტების შერჩევა-განხორციელების პროცესში კოდექსით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები გამოიყენოს. უფრო მეტიც, კოდექსი მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების - დასახლების საერთო კრების, მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს უფლებამოსილებებში პირდაპირ განსაზღვრავს დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხილვის ფუნქციას. ამასთან, მუნიციპალიტეტი არ არის შეზღუდული შეიმუშავოს მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმებიც, თუმცა არსებული პრაქტიკა მიუთითებს, რომ მუნიციპალიტეტები მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმებს პროექტების შერჩევის პროცესში იშვიათად იყენებენ.³¹

საქართველოს 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ზრდა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია. აღნიშნული მიზნის რეალიზების ხელშეწყობისათვის სახელმწიფოს ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის წახალისების უზრუნველყოფის შესაბამისი ინსტრუმენტების განვითარება ესაჭიროება. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა და რეგიონული განვითარების ფონდიდან მუნიციპალური პროექტების დაფინანსების სისტემა აღნიშნული მიზნის მიღწევის ერთ-ერთ ინსტრუმენტად შეიძლება იქცეს. მთავრობის №23 დადგენილებაში უნდა ჩაიდოს მოქალაქეთა მონაწილეობის წახალისების მექანიზმები. კერძოდ, დადგენილების მოქმედი რედაქცია განსაზღვრავს საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის ხელმისაწვდომი თანხის (ლიმიტის) დადგენის წესს. აღნიშნული წესის შესაბამისად თანხის ლიმიტის განსაზღვრა წინა წლებში ათვისების მაჩვენებელზე, მოსახლეობის რაოდენობაზე, კურორტული ზონების არსებობაზე და ა.შ არის დამოკიდებული. წესში შეიძლება შეტანილ იქნეს ცვლილება და ხელმისაწვდომი თანხის ლიმიტი გაეზარდოს (მაგალითად, 5%-ით) მუნიციპალიტეტს, რომელსაც განერილი ექნება პროექტების შერჩევაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმი და პრაქტიკულად უზრუნველყოფს მის დანერგვას. დამატებითი წახალისების მექანიზმები შეიძლება დადგინდეს მოქალაქეთა

³⁰ იხ. დ. ლოსაბერიძე, ა. ჟორჯოლიანი, საქართველოს რეგიონებში განსაზღვრული პროექტების ფონდისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის სამუშაო მექანიზმები, CTC, 2018, 21-23.

³¹ იქვე, 21-23.

ჩართულობის ინოვაციური მეთოდების (მაგალითად, ელექტრონული ტექნოლოგიების) გამოყენების შემთხვევაში. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმი სახელმწიფომ თავად არ განსაზღვროს და მუნიციპალიტეტს ფორმების შერჩევის დისკრეტია დაუტოვოს.

პროცესისადმი ამომრჩეველთა ნდობის და შემდგომი ინიციატივების წახალისებისათვის, აგრეთვე საჭიროა, მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტით განისაზღვროს პროექტის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმი და პროექტის დასრულების შემდეგ ანგარიშგების პროცედურა.

მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებზე ზემოთ აღნიშნული ანალიზი და დასკვნები შეესაბამება მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდის განკარგვის წესსაც, რომელიც პროექტების შერჩევისას „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებით განსაზღვრული პროცედურების გამოყენების ვალდებულებას ითვალისწინებს და მის შესაბამისად ხორციელდება.

რეკომენდაციები

- ⦿ სოფლის დახმარების პროგრამაში და რეგიონული განვითარების ფონდიდან პროექტების დაფინანსების წესში გათვალისწინებულ იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფისთვის მუნიციპალიტეტის ფინანსური წახალისების მექანიზმები;
- ⦿ სოფლის დახმარების პროგრამაში მკაფიოდ გაიწეროს მუნიციპალიტეტების ორგანოების ვალდებულება ნომარტიული აქტებით განსაზღვრონ ამომრჩეველთა კონსულტაციის გავლის წესი;
- ⦿ ამომრჩეველთან კონსულტაციის შედეგების გათვალისწინება მუნიციპალიტეტების ორგანოებისთვის სავალდებულო უნდა იყოს, თუ შერჩეული პროექტები წინასწარ განსაზღვრულ ფორმალურ კრიტერიუმებს შეესაბამება (თანხის ლიმიტი, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილები და ა.შ.). პროექტის ყოველგვარი არსებითი ცვლილება უნდა შეთანხმებულ იქნეს ამომრჩეველთან;
- ⦿ სახელმწიფო ფონდიდან და პროგრამიდან დაფინანსების აუცილებელ პირობად უნდა განისაზღვროს პროექტების განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის და პროექტის დასრულების შემდეგ ამომრჩეველთან ანგარიშგების კონკრეტული მუნიციპალური რეგულაციების არსებობა;
- ⦿ სახელმწიფოს მიერ წახალისებული უნდა იყოს მოქალაქეებთან კონსულტაციის და ანგარიშგების პროცესში ინოვაციური მიდგომების, მათ შორის ელექტრონული ტექნოლოგიების გამოყენება;
- ⦿ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდის უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოს მიერ სხვადასხვა პროგრამების ფარგლებში დადგენილი მუნიციპალიტეტის ვალდებულებები პრინციპულ მიდგომებს უნდა განსაზღვრავდეს. სხვა შემთხვევაში თავად დეცენტრალიზაციის მთავარი უპირატესობა, რომელიც ადგილობრივ პირობებთან და საჭიროებებთან შესაბამისი მართვის განხორციელებას გულისხმობს დაიკარგება.

ძლიერი მხარეები

- ◆ მუნიციპალიტეტებში ინერგება და ვითარდება მონაწილეობის დამატებითი ფორმები (მაგ: მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, გენდერული და შპმ პირთა საბჭოები და სხვა).
- ◆ მუნიციპალიტეტები, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში აუმჯობესებენ კოდექსით გათვალისწინებულ ფორმებს ხელმისაწვდომობას (მაგ: ელ. პეტიციის დანერგვა, პეტიციის წარმდგენთა ბლვარის დანერგვა 0.5 % მდე).
- ◆ მოქალაქეთა დაინტერესება მზარდია იმ მონაწილეობის ფორმების მიმართ, რომელიც მათ პირდაპირი მონაწილეობის და საკუთარი ინტერესების ადვოკატირების საშუალებას აძლევს (მაგ. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება).
- ◆ სამოქალაქო სექტორისა და მუნიციპალიტეტის ერთობლივი ინიციატივების განხორციელების პრეცედენტების არსებობა.
- ◆ რიგ მუნიციპალიტეტებში აქტიური საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და დამოუკიდებელი მედია საშუალებების არსებობა, რაც შედარებით ზრდის მონაწილეობის ფორმების ცნობადობას, მონაწილეობის პროცესის გამჭვირვალობას და ინკლუზიურობას
- ◆ სხვადასხვა მონაწილეობის ფორმის ფარგლებში შექმნილი უნარები, ცოდნა და გამოცდილება
- ◆ მონაწილეობის წარმატებული შემთხვევების არსებობა სხვადასხვა კონტექსტის მქონე მუნიციპალიტეტებში, რაც ცოდნისა და გამოცდილების გაზიარებისა და განვრცობის შესაძლებლობას იძლევა.

სუსტი მხარეები

- ◆ მონაწილეობა, როგორც ღირებულება და მისი კონკრეტული სარგებელი, როგორც ინდივიდუალური ისე საზოგადოებრივი (კოლექტიური) არ არის სათანადოდ გაზიარებული ადგილობრივი ხელისუფლების და მოქალაქეების მხრიდან.
- ◆ ადგილობრივი ხელისუფლება მეტწილად ანგარიშვალდებულია ცენტრალური ხელისუფლების და ნაკლებად მოქალაქეების მიმართ.
- ◆ მუნიციპალიტეტების მიერ მონაწილეობის ფორმების განხორციელებისადმი სისტემური, კომპლექსური მიდგომის ნაკლებობა.
- ◆ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესის დაგეგმვის და მართვის გამოცდილების ნაკლებობა.
- ◆ მუნიციპალიტეტებში ჩართულობის გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და სამართლიანი პოლიტიკის და პროცესების ნაკლებობა.
- ◆ მოქალაქეებთან კომუნიკაციის, მათი ნახალისებისა და მხარდაჭერის მექანიზმების უწყვეტობის ფინანსური და ადმინისტრაციული უზრუნველყოფა.
- ◆ ხარვეზები მოქალაქეთა ჩართულობის მარეგლამენტირებელ საკანონმდებლო და მუნიციპალურ რეგულაციებში.
- ◆ მოსახლეობის, განსაკუთრებით ახალგაზრდების და მოწყვლადი ჯგუფების, დაბალი მოტივაცია და ნიჰილიზმი.
- ◆ ინტერნეტთან მოსახლეობის დაბალი ხელმისაწვდომობა (განსაკუთრებით ადმინისტრაციული ცენტრიდან დაშორებულ დასახლებებში).
- ◆ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების დაბალი ორგანიზაციული შესაძლებლობები და დამოკიდებულება დონორებზე.
- ◆ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების შესაძლებლობების ნაკლებობა ადვოკატირების კამპანიის დაგეგმვის და მართვის თვალსაზრისით
- ◆ მუნიციპალიტეტებს შორის გამოცდილების გაზიარების სუსტი პრაქტიკა.
- ◆ ადგილობრივი მედია საშუალებების დაბალი შესაძლებლობები მონაწილეობის პროცესის მონიტორინგის, პროცესის მრავალმხრივი და კრიტიკული გაშუქებისთვის.
- ◆ მუნიციპალიტეტების მიერ მონაწილეობის პრაქტიკის შეფასების გამოცდილების არარსებობა.

შესაძლებლობები

- ◆ მთავრობის 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, რომლის ერთ-ერთი ამოცანაა ადგილობრივი თვითმმართველობებში მაღალი ხარისხის ჩართულობის ხელშეწყობა
- ◆ საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერა მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობის და ჩართულობის გაზრდის მიმართულებით (მაგ. GIZ-ის ახალი GGLD პროგრამა, USAID-ის ინიციატივა - ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება და სხვა)
- ◆ არსებობს გარე აღიარებისა და მუნიციპალიტეტების კარგი პრაქტიკის გამოვლენის სისტემები: LSG ინდექსი, NALAG საუკეთესო პრაქტიკის პროგრამა
- ◆ მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ მუნიციპალური სერვისების მართვის ერთიანი სისტემის შემუშავება და ელექტრონული მმართველობის საბაზისო პირობების შექმნა
- ◆ 2021 ადგილობრივი არჩევნები - ახალი შესაძლებლობების ფანჯარა

გარე საფრთხეები

- ◆ მუნიციპალიტეტების პოლიტიკური და ფინანსური დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი
- ◆ სუსტი სოციალური კაპიტალი
- ◆ ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუარესება
- ◆ პანდემიის პირობებში ძირითადი დონორების პრიორიტეტების შეცვლა

დასკვნა და რეკომენდაციები

შემაჯამებელი დასკვნა

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა. განსაკუთრებით პოზიტიურად უნდა აღინიშნოს კოდექსით მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხების რეგულირება, რაც აგრეთვე დადებითად არის შეფასებული ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესის 2018 წლის ანგარიშში.³²

აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო რეგულაციებმა ბიძგი მისცა მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების განვითარებას და ახალი მექანიზმების დანერგვას. გვხდება წარმატებული მაგალითებიც, რომელიც ინოვაციური მიდგომით და გადანაცვლებების მიღების პროცესში მაღალი ჩართულობით ხასიათდება.

მიუხედავად აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევებიც. მოქალაქეთა მონაწილეობა ეფექტიანი მართვის ინსტრუმენტად ჩამოყალიბებისთვის

³² Local and regional democracy in Georgia Report, CG35(2018), 7 November 2018: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e551a

კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მისი საჭიროების სწორი აღქმა და გააზრება, როგორც მუნიციპალური ხელისუფლების, აგრეთვე მოსახლეობის მიერ. კვლევა აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების ორგანოებს ნაკლებად აქვთ გააზრებული მოქალაქეთა მონაწილეობის პოზიტიური მნიშვნელობა, შესაბამისად, ზოგჯერ ის მმართველობითი პროცესის ხელოვნურ „დემოკრატიულ დანამატად“ უფრო აღიქმება ვიდრე ეფექტიანი მართვის ინსტრუმენტად. გაცნობიერება იმ ფაქტისა, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობა უპირველესყოვლისა მმართველობითი ინსტრუმენტია და ის მათი, თუნდაც პერსონალური, პოლიტიკური ამბიციის მიღწევის და წარმატებული პოლიტიკური კარიერის საფუძველად შეიძლება იქცეს არასაკმარისია. ამასთან, მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოების გარდა, მოქალაქეთა მონაწილეობის საჭიროებას ადგილობრივი მოსახლეობაც მკაფიოდ ვერ ხედავს, შესაბამისად, მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესის მიმართ საკმარისი ნდობა არ არსებობს და სამოქალაქო აქტიურობის დონეც დაბალია.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები ზოგჯერ მხოლოდ იმიტომ არსებობს, რომ კანონით სავალდებულოა, ხოლო მათი პრაქტიკული გამოყენების ეფექტი დაბალია. აგრეთვე მცირეა ნება და მზადყოფნა, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გამოყენება მაქსიმალურად ღია, ინკლუზიურ და მდგრად სისტემას დაეფუძნოს.

აქვე გასათვალისწინებელია, რომ კვლევის ფარგლებში იდენტიფიცირებული მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების უმრავლესობა საკონსულტაციო ფორმებია, რომელსაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე სუსტი ზეგავლენა გააჩნია, რაც მოქალაქეთა მონაწილეობის შემდგომი განვითარებისთვის ხელსაყრელ გარემოს არ ქმნის. მოქალაქეთა მონაწილეობისადმი ნდობა ვერ გაიზრდება და სამოქალაქო ინიციატივა არ განვითარდება თუ მოსახლეობას არ ექნება რწმენა იმისა, რომ მათ აქტიურობას რეალური შედეგი მოაქვს. კვლევის ფარგლებში გამოკვეთილი აღნიშნული დასკვნა ემთხვევა საქართველოს შესახებ ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესის მონიტორინგის კომიტეტის 2018 წლის ანგარიშში დაფიქსირებული პოზიციასაც, რომლის თანახმად, თუ მოქალაქეთა მონაწილეობითი ინსტრუმენტების გამოყენებას რეალური გადაწყვეტილებები არ მოჰყვა ის მოსახლეობის იმედგაცრუებას გამოიწვევს, რაც მომავალში მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკის განვითარებისთვის დამაბიანებელია.³³ ამდენად, მოქალაქეთა მონაწილეობის სფეროში მთავარი გამოწვევა პოზიტიური ცვლილების ტენდენციის შესაძლო სტაგნაციაა, რასაც მომავალში უკუსვლა მოჰყვება.

წარმოდგენილი კვლევა მიუთითებს, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტებში ფიქსირდება მოქალაქეთა მონაწილეობის წარმატებული მაგალითები, რამაც პოზიტიური ცვლილების სტიმული შეიძლება შექმნას. გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული წარმატებული მაგალითები ძირითადად ინოვაციურ მიდგომებსა და ელექტრონული ტექნოლოგიების აქტიურ გამოყენებას ეფუძნება. თუმცა აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებები ახალი და „მონყვლადია“, რაზეც ის ფაქტიც მიანიშნებს, რომ ისინი ხშირად ფორმალურად პროცედურებს არ ემყარება ან მათი სამართლებრივი ფორმალურობის ხარისხი დაბალია. შესაბამისად, მუნიციპალური ხელისუფლების პერსონალური შემადგენლობის ცვლილებისას კარგი პრაქტიკის შენარჩუნება საეჭვო ხდება.

³³ იქვე.

მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული პრაქტიკის გაუმჯობესება

- ⊙ საქართველოს მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული პრაქტიკის შემდგომი განვითარებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ექნება, თუ რამდენად გააძლიერება ქვეყანაში ქმედითი ნაბიჯები ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისკენ. მხოლოდ ძლიერი და დამოუკიდებელი მუნიციპალიტეტები შეძლებენ მოქალაქეთა ნდობის მოპოვებას, მათ სათანადო მოტივაციას და ჩართვას ადგილობრივ გადამწყვეტილებებში. ამდენად, ერთ-ერთი მთავარი რეკომენდაციაა, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დროულად და ეფექტიანად განახორციელოს მმართველობის დეცენტრალიზაციის რეფორმა დაინტერესებული მხარეების ფართო ჩართულობით.
- ⊙ მუნიციპალიტეტების ვარგი პრაქტიკის აღიარებისა და ბენჩმარკინგის არსებული (LSG ინდექსი, NALAG საუკეთესო პრაქტიკის პროგრამა) და ახალი სისტემების განვითარების ხელშეწყობა, რაც მუნიციპალიტეტებს დაეხმარება წარმატებული მონაწილეობის ფორმების შესახებ ინფორმაციის გაცვლაში.
- ⊙ მოქალაქეთა მონაწილეობის მნიშვნელოვანი საკითხები მუნიციპალიტეტებმა საკრებულოს ნორმატიული აქტებით უნდა დაარეგულირონ, რაც სავალდებულო იქნება შესასრულებლად როგორც მუნიციპალიტეტის მერისთვის, ისე საკრებულოსთვის. აღნიშნული რეგულაციები უნდა მოიცავდეს მკაფიო ნორმებს მონაწილეობის ფორმის (მექანიზმის), პროცედურის, ჩართული მხარეების ვალდებულებების, შედეგებზე მუნიციპალიტეტის რეაგირებისა და მოქალაქეებთან ანგარიშვალდებულების შესახებ.
- ⊙ მუნიციპალიტეტებმა უნდა უზრუნველყონ მონაწილეობის ფორმების რაც შეიძლება ფართო და მოქნილი არჩევანის შეთავაზება, რაც მოქალაქეებს საშუალებას მისცემს დროულად და ეფექტურად მოახდინონ კომპიტიური გავლენა საკუთარ საცხოვრებელ გარემოზე. იოლად აღიქვან კავშირი ჩართულობასა და მიღებულ სარგებელს შორის.
- ⊙ მუნიციპალიტეტებმა უნდა იზრუნონ, რომ მონაწილეობის პროცესების მიმართ მოქალაქეებს გაუჩნდეთ ნდობა. ამისათვის აუცილებელია ადამიანებმა ადგილობრივი მართვის პროცესში თავი თანასწორ მხარედ - ადგილობრივი ხელისუფლების პარტნიორად იგრძნონ, გააჩნდეთ ინფორმაცია და ხედავდნენ ჩართულობის გავლენას და მის შედეგებს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებმა უნდა განავითარონ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის (გავრცელების, მოპოვების) ეფექტური მექანიზმები (მათ შორის ელექტრონული) და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების ანგარიშგების მდგრადი სისტემა. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ არ უნდა შექმნან საზოგადოებაში გადაჭარბებული მოლოდინები ისეთი გადამწყვეტილებების მიღებისას, სადაც რესურსები შეზღუდულია ან დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის კონსენსუსი რთულად მისაღწევია.
- ⊙ ნდობის მოპოვებისთვის მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტის ღია კომუნიკაცია საბიუჯეტო რესურსების ტერიტორიული (დასახლებების / უბნების) თუ ბენეფიციართა ჯგუფების

მიხედვით გადანაწილების შესახებ და საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა. მინიმუმამდე უნდა დავიდეს ამ კუთხით საზოგადოებაში უსამართლობის განცდა.

⊙ მუნიციპალიტეტებმა მონაწილეობის პროცესის დაგეგმვისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციონ ისეთი ჯგუფების გამოვლენას და ჩართულობას (მაგალითად, შშმ პირები, ეროვნული, რელიგიური და სხვა სახის უმცირესობები) რომლებიც ნაკლებად ან საერთოდ არ მონაწილეობენ მუნიციპალიტეტის ცხოვრებაში. ამასთან, სადაც ეს შესაძლებელია, ასეთი ჯგუფების ჩართულობა უმჯობესია მონაწილეობის ერთიან პროცესში ინტეგრაციის გზით განხორციელდეს.

⊙ მუნიციპალიტეტებმა, მონაწილეობის პრაქტიკის განსავითარებლად, ტრადიციულ ფორმებთან ერთად, სულ უფრო აქტიურად უნდა გამოიყენონ ელექტრონული საშუალებები, მათ შორის მობილური აპლიკაციის პლატფორმები. ეს, ერთი მხრივ, გაზრდის ელექტრონული პლატფორმების წვდომას (განსაკუთრებით იმ დასახლებებში, სადაც ინტერნეტის ხელმისაწვდომობა შეზღუდულია) და არჩევანის შესაძლებლობას მისცემს ადამიანებს სასურველი ფორმით მიიღონ მონაწილეობა მუნიციპალურ პროცესებში და, მეორე მხრივ, წაახალისებს ახალგაზრდების ჩართულობას.

ქალისა და მამაკაცის თანაბარი ჩართულობა გათვალისწინებული უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის სტრატეგიული და საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრისას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სოციალური, ინფრასტრუქტურული თუ სხვა სახის პროექტების გენდერულ საჭიროებებზე მორგება.

⊙ მუნიციპალიტეტებმა უნდა შეიმუშავონ პოლიტიკა ახალგაზრდების (მათ შორის სკოლის მოსწავლეების) ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში ჩართულობის წახალისების მიზნით, რაც მომავალში შექმნის ვარგ საფუძველს მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მიმართ ნდობის ზრდის უზრუნველსაყოფად.

⊙ მუნიციპალიტეტებმა ყოველმხრივ უნდა ითანამშრომლონ და წაახალისონ არასამთავრობო თუ სათემო ორგანიზაციები, როგორც მათი ძირითადი პარტნიორები, მონაწილეობის პრაქტიკის დამკვიდრებაში. თანამშრომლობის მიმართულებები/ფორმები შეიძლება იყოს: 1) რესურსების მოძიება (ფონდები, ექსპერტიზა, ინოვაციური გადაწყვეტილებები); 2) ერთობლივი პროექტები; 3) სამოქალაქო განათლების და სოციალური პროექტების თანადაფინანსება; 4) სხვადასხვა შეხვედრების ფასილიტაცია; 5) ინფორმაციის გავრცელება; 6) კონკრეტული ინტერეს ჯგუფების მობილიზება და სხვა.

სახელმწიფოს ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული რეგულაციები, რომლებიც ზღუდავენ მუნიციპალიტეტის დისკრეციას და მოქალაქეების მიერ მონაწილეობის მექანიზმებით სარგებლობის ბიუროკრატიულ ბარიერებს ქმნიან უნდა გაუქმებულ იქნას, მაგალითად როგორცაა დასახლების საერთო კრების მოწვევისთვის და ჩატარებისთვის განსაზღვრული ამომრჩეველთა მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი.

მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობების განვითარება

- მონაწილეობის, როგორც ღირებულების გაზიარებისა და ორგანიზაციული კულტურის განვითარების მიზნით მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტის მენეჯმენტისა და მოქალაქეებთან უშუალო კომუნიკაციაში მყოფი თანამშრომლებისთვის ცნობიერების ამაღლების გრძელვადიანი პროგრამების განხორციელება. ეს შეიძლება მოიცავდეს ტრენინგებს, სემინარებს, კონფერენციებს, ვარგი მაგალითების და პრაქტიკების გაზიარებას, მათ შორის სპეციალური ელექტრონული პლატფორმების გამოყენებით. აუცილებელია ყურადღების გამახვილება ჩართულობაზე, როგორც დემოკრატიული საზოგადოების განვითარების და სოციალური კაპიტალის შექმნის მნიშვნელოვან და აუცილებელ ინსტრუმენტზე;
- შესაბამის საქმიანობაზე პასუხისმგებელი სპეციალისტების, ასევე ადმინისტრაციული პერსონალისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის კომპეტენციების განვითარება შემდეგ ძირითად მიმართულებებში: ა) კვლევა: ინფორმაციის დამუშავება, ანალიზი და ვიზუალიზაცია; ბ) საზოგადოებასთან ურთიერთობა: სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფზე ორიენტირებული კომუნიკაციის მექანიზმების შემუშავება, დანერგვა და შეფასება; გ) სოციალური მედიის მართვა; დ) კომპიუტერული ტექნოლოგიები და ვებგვერდის მართვის საბაზისო უნარები; ე) ინგლისური ენა;
- ხელი შეეწყოს მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი მნიშვნელობის ეკონომიკური, სოციალური, გარემოსდაცვითი, აგრეთვე მუნიციპალურ მომსახურების სხვა სფეროებში მონაცემების მოპოვების, დამუშავების, ანალიზის და საჯარო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის შესაძლებლობების განვითარებას. აღნიშნული ინფორმაცია, პირადი მონაცემების დაცვის საკანონმდებლო მოთხოვნების გათვალისწინებით, უნდა იყოს პროაქტიულად გამოქვეყნებული მარტივი და აღქმადი ფორმით, რაც გაზრდის მონაწილეობის ხარისხს და სარგებელს.
- განხორციელდეს არსებული ელექტრონული პლატფორმის რევიზია, ელექტრონული მართვის შიდა სისტემების ოპტიმიზაცია და ადაპტირება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის. ადგილობრივ ბიუჯეტებში ელექტრონული პლატფორმების მართვისა და ტექნიკური უზრუნველყოფისთვის შესაბამისი ადამიანური, ფინანსური რესურსის გათვალისწინება.
- ახალგაზრდების ჩართვა ისეთი ტიპის საქმიანობაში, რომლის განხორციელებაც დისტანციურად და ნახევარი დატვირთვით შესაძლებელია. მაგალითად, ვებ-გვერდების მართვა და ტექნიკური ოპტიმიზაცია, საკომუნიკაციო კამპანიებისთვის საჭირო ბეჭდური და ელექტრონული რესურსების მომზადება, კვლევა. ასევე ჩამოთვლილი მიმართულებებით მუნიციპალიტეტის კადრების გადამზადება.
- მუნიციპალიტეტებმა უნდა შექმნან ყოვლისმომცველი კომუნიკაციის სტრატეგია, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეებთან წვდომას და უკუკავშირის მიღებას მუდმივ რეჟიმში ელექტრონული ფოსტით, SMS-ით, სოციალური მედიით, რეკლამით, კარდაკარის პრინციპით, საინფორმაციო სემინარებით და სხვა

მოქალაქეების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და მედიის შესაძლებლობების განვითარება

- გაიზარდოს საზოგადოების ინფორმირებულობა მუნიციპალიტეტის/თემის განვითარების მნიშვნელოვან სოციალურ, ეკონომიკურ, გარემოსდაცვით და მომსახურების სხვა სფეროებთან დაკავშირებულ მონაცემებზე. ინფორმირებულ გადაწყვეტილებებში ქმედითი ჩართულობისთვის მოქალაქეებს ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ ასეთ ინფორმაციაზე, როგორც თანამედროვე ტექნოლოგიური (ელექტრონული) საშუალებებით, ისე მუნიციპალიტეტიდან საჯარო ინფორმაციის მოპოვების მაქსიმალურად გამარტივებული პროცედურებით.
- აუცილებელია ხელი შეეწყოს ისეთ აქტივობებს, რაც განაპირობებს ადგილებზე სოციალური კაპიტალის განვითარებას. ეს შეიძლება იყოს საგანმანათლებლო პროგრამები (მათ შორის ახალგაზრდებისთვის) აქტიური მოქალაქეობის, თემის განვითარების, ლიდერობის, ადვოკატირების, მუნიციპალიტეტების როლის და კომპეტენციების შესახებ. მნიშვნელოვანია, მოქალაქეებმა აღიქვან კავშირი ჩართულობასა და მიღებულ პირად და საზოგადოებრივ სარგებელს შორის.
- რაც უფრო ძლიერი და მრავალფეროვანია არასამთავრობო სექტორი, მით მაღალია ჩართულობის ხარისხი. ვინაიდან მუნიციპალიტეტებში განსხვავებული სურათია საზოგადოებრივი ორგანიზაციების რაოდენობის, პროფილის, განვითარების დონის და გამოცდილების მიხედვით, განსხვავებულია მათი საჭიროებებიც. მიუხედავად ამისა, იკვეთება შესაძლებლობების გაძლიერების აუცილებლობა შემდეგი მიმართულებებით: ორგანიზაციული განვითარება და სტრატეგიული დაგეგმვა (რომ უკეთ გამოკვეთონ სამიზნე ჯგუფები და მათი ინტერესები), კომუნიკაციის და თანამშრომლობის უნარჩვევები, როგორც ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, ისე სამიზნე ჯგუფებთან და სხვა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან.
- ადგილობრივი მედიის შესაძლებლობების განვითარება მონაწილეობითი პროცესის სამართლიანად და გამჭვირვალედ წარმართვისთვის უნდა მოიცავდეს ცნობიერების და ცოდნის ამაღლების ღონისძიებებს ჩართულობის არსზე, მნიშვნელობაზე, ფორმებზე; მუნიციპალიტეტის კომპეტენციებზე და მონიტორინგის ინსტრუმენტებზე.

სახელმწიფო პროგრამებსა და ფონდებში მონაწილეობის პრაქტიკა

- სახელმწიფო პროგრამები და ფონდები აქტიურად უნდა იქნეს გამოყენებული ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის განვითარების პროცესების სტიმულირების მიზნით. თუმცა, ამავე დროს, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შენარჩუნებულ იქნეს მუნიციპალიტეტების დისკრეცია გადაწყვეტილებების ადგილობრივ პირობებთან და საჭიროებებთან მორგების შესაძლებლობისთვის.

- ⦿ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკა უნდა დაეფუძნოს მუნიციპალიტეტების წახალისებისა და ადგილობრივ დონეზე შესაძლებლობების განვითარების პრიორიტეტს. სახელმწიფო პროგრამებითა და ფონდებით სარგებლობისას მუნიციპალიტეტების წახალისების მექანიზმად უნდა განხილული იქნეს ხელმისაწვდომი თანხის ლიმიტის გაზრდა იმ მუნიციპალიტეტებისთვის, რომლებსაც პროექტების შერჩევაში მოქალაქეთა მონაწილეობის განვრცობილი მექანიზმი ექნებათ და პრაქტიკულად უზრუნველყოფენ მის დანერგვას, აგრეთვე უპირატესობა შეიძლება მიენიჭოს მოქალაქეთა ჩართულობის ინოვაციური მეთოდების (მაგალითად, ელექტრონული ტექნოლოგიების) გამოყენებას.

შესავალი

ადგილობრივი სერვისების მიწოდების პროცესში მონაწილეობის მექანიზმების გაძლიერება წარმოადგენს GIZ-ის პროგრამის „კარგი მმართველობა ადგილობრივი განვითარებისთვის (GGLD)“ და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს თანამშრომლობის მემორანდუმით გათვალისწინებულ ერთ-ერთ პრიორიტეტს.

მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების გაძლიერების მიმართულებით GIZ-ის პროგრამით გათვალისწინებული ერთ-ერთი მოსალოდნელი შედეგია: **ათი მუნიციპალიტეტი პრაქტიკაში ახორციელებს თანამონაწილეობის სულ მცირე ორ მექანიზმს შესაბამისი ხარისხის კრიტერიუმების გათვალისწინებით** (output indicator 3.1).

აღნიშნული ინდიკატორის მიხედვით, თანამონაწილეობის პროცედურების მარეგულირებელი დოკუმენტაცია (იგულისხმება საკვლევ მიუნიციპალიტეტების აქტები) უნდა აკმაყოფილებდეს ე.წ. ხარისხის შემდეგ კრიტერიუმებს (*შემდგომში, ხარისხის კრიტერიუმები*):

- ⊗ ინკლუზიურობა (მოსახლეობის ყველა ჯგუფის ჩართულობის უზრუნველყოფა);
- ⊗ გენდერული საკითხების გათვალისწინება;
- ⊗ ონლაინ ხელმისაწვდომობა (განსაკუთრებით, ადმინისტრაციული ცენტრიდან დაშორებული არეალებისთვის);
- ⊗ ონლაინ მედიასთან წვდომა ან თანამონაწილეობის ალტერნატიული ონლაინ-ფორმის არსებობა;
- ⊗ პერსონალური მონაცემების დაცვის გარანტიების არსებობა;
- ⊗ ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობი პროცედურების არსებობა.

აღსანიშნავია, რომ მოცემული ინდიკატორების სრულ თანხვედრაშია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან და გამოდინარეობს მოქალაქეთა მონაწილეობის კარგი პრაქტიკიდან.

კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით საქართველოში არსებული მდგომარეობის შესწავლა, ანალიზი და საჭიროებების გამოვლენა.

კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით შემუშავდება რეკომენდაციები და სამოქმედო გეგმა, თუ როგორ უნდა უპასუხოს GIZ-ის პროგრამამ: „კარგი მმართველობა ადგილობრივი განვითარებისთვის (GGLD)“ არსებულ საჭიროებებს და როგორ უნდა უზრუნველყოს აღნიშნული პროგრამის მოსალოდნელი შედეგის მიღწევა. მათ შორის:

- ⦿ თანამონაწილეობის ორი მექანიზმის გამოსავლენად კრიტერიუმების შემუშავება და კრიტერიუმების საფუძველზე იმ ორი მექანიზმის იდენტიფიცირება, რომელთა პრაქტიკულ დონეზე განხორციელებასაც უნდა შეუწყოს ხელი GGLD-იმ;
- ⦿ საპილოტე მუნიციპალიტეტების (ჯამში 15 მუნიციპალიტეტი) გამოსავლენად კრიტერიუმების შემუშავება და საპილოტე მუნიციპალიტეტების იდენტიფიცირება, სადაც უნდა განხორციელდეს იდენტიფიცირებული თანამონაწილეობის მექანიზმების პილოტირება;
- ⦿ შერჩეულ საპილოტე მუნიციპალიტეტებში შერჩეული ორი თანამონაწილეობის მექანიზმის დასაწინააღმდეგებელი განსახორციელებელი ღონისძიებების იდენტიფიცირება და პროგრამისთვის სამოქმედო გეგმის შემუშავება (output indicator 3.1.) გათვალისწინებული შედეგის მისაღწევად;
- ⦿ ე.წ. „ხარისხის კრიტერიუმების“ პრაქტიკაში დასაწინააღმდეგებელი განსახორციელებელი ქმედებების იდენტიფიცირება.

შესავალი

კვლევის მიზანია ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით საქართველოში არსებული მდგომარეობის შესწავლა, ანალიზი და საჭიროებების გამოვლენა.

კვლევის ამოცანებია:

I ამოცანა - მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკის შესწავლა ადგილობრივ დონეზე:

- ⦿ მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით ადგილობრივ დონეზე³⁴ არსებული რეგულაციებისა და პრაქტიკის შეფასება, მათ შორის, „ხარისხის კრიტერიუმების“ ჭრილში;
- ⦿ მუნიციპალიტეტების მხრიდან გამოჩენილი ინიციატივები მოქალაქეების ჩასართავად და მოქალაქეთა მხრიდან უკუკავშირის ფორმები და მაგალითები;
- ⦿ მოქალაქეთა სხვადასხვა ჯგუფების მხრიდან გამოჩენილი ინიციატივები/ მაგალითები/პრეცედენტები, ჩაერთონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და თვითმმართველობის მხრიდან უკუკავშირის ფორმები და მაგალითები;
- ⦿ მოქალაქეთა მონაწილეობის წარმატებული მაგალითების მიმოხილვა (თვითმმართველ ქალაქებში და თვითმმართველ თემებში);
- ⦿ პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზები, გამოწვევები, საჭიროებები და რეკომენდაციები.

³⁴ ადგილობრივ დონეში იგულისხმება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონე.

II ამოცანა - მუნიციპალიტეტების მხრიდან მოსახლეობის ინფორმირებისა და მათთან კომუნიკაციის პრაქტიკის შესწავლა:

- ⊙ მარეგულირებელი დოკუმენტები, რომლებიც არეგულირებს მოსახლეობასთან კომუნიკაციას ადგილობრივ დონეზე;
- ⊙ საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების მუშაობის პრაქტიკის მიმოხილვა მოქალაქეთა თანამონაწილეობის კონტექსტში;
- ⊙ რა ფორმით აწვდის თვითმმართველობა მოსახლეობას ინფორმაციას ამა თუ იმ პროცესის ინიცირების/შედეგების შესახებ და უკუკავშირის რა ფორმებსა და მექანიზმებს იყენებს;
- ⊙ კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების/ფორმების პრაქტიკის მიმოხილვა (ვებ-გვერდების, ფეისბუქ-გვერდების ფუნქციონირების პრაქტიკა); უკუკავშირის ელექტრონული ფორმების გამოყენების პრაქტიკა;
- ⊙ ადგილობრივი მედია-საშუალებების შესახებ ინფორმაცია და მუნიციპალიტეტის მხრიდან მათთან თანამშრომლობის პრაქტიკის მიმოხილვა;
- ⊙ ინფორმირებისა და კომუნიკაციის კუთხით არსებული ხარვეზები, გამონწვევები, საჭიროებები და რეკომენდაციები.

III ამოცანა - ჩართულობის ელექტრონული ფორმების/პლატფორმების არსებობის/გამოყენების პრაქტიკის: არსებული ხარვეზების, გამონწვევებისა და საჭიროებების ანალიზი.

IV ამოცანა - საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართულობისა და თვითმმართველობებთან თანამშრომლობის პრაქტიკის შესწავლა:

- ⊙ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებზე მომუშავე (სპეციალიზირებული) საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების მუშაობის პრაქტიკა (მათ შორის, რეგიონულ/ადგილობრივ დონეზე მომუშავე ორგანიზაციები); მათი მხრიდან წარმოდგენილი ინიციატივების სიხშირე და ხასიათი; წარმოდგენილ ინიციატივებზე მუნიციპალიტეტების მხრიდან უკუკავშირის გამოცდილება;
- ⊙ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართულობისა და თვითმმართველობებთან მათი თანამშრომლობის კუთხით არსებული ხარვეზები, გამონწვევები, საჭიროებები.

V ამოცანა - იმ სახელმწიფო პროგრამების ან ფონდების შესახებ მონაცემების შეგროვება, გაანალიზება და შეფასება, რომლებიც მიმართულია ადგილობრივი/რეგიონული განვითარებისკენ და სადაც მოქალაქეთა ჩართულობა მნიშვნელოვანია (სხვადასხვა პროგრამებსა თუ ფონდებში მოქალაქეთა მონაწილეობის დადებითი და უარყოფითი მხარეების მიმოხილვა).

VI ამოცანა - კვლევის მიგნებების/შედეგების საფუძველზე ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა თანამონაწილეობის სფეროში არსებული სიტუაციის ასახვის მიზნით SWOT ანალიზის მომზადება.

VII ამოცანა - კვლევის საფუძველზე რეკომენდაციების შემუშავება შემდეგი მიზნით:

- ⊙ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით არსებული პრაქტიკული სახელმძღვანელოების/გაიდლაინებისა და კვლევების შესახებ;
- ⊙ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის სფეროში მომუშავე საერთაშორისო/დონორი ორგანიზაციების მიმოხილვა.

VIII ამოცანა - კვლევის საფუძველზე რეკომენდაციების შემუშავება შემდეგი მიზნით:

- ⊙ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა თანამონაწილეობის პრაქტიკის გაუმჯობესება (პროცესები, სტრუქტურული ჩარჩო, მარეგულირებელი დოკუმენტები, ხარისხის კრიტერიუმების გათვალისწინება, კომუნიკაცია, მედიის, სამოქალაქო საზოგადოების, მოქალაქეების გააქტიურების/ჩართულობის საშუალებები, სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები);
- ⊙ თანამონაწილეობის პროცესის მონაწილე სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფების (თვითმმართველობის წარმომადგენლები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, მედია, საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფები (მათ შორის ახალგაზრდები)) შესაძლებლობების განვითარება (მათ შორის, ტრენინგების თემატიკის იდენტიფიცირება თითოეული ჯგუფისთვის);
- ⊙ სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამებსა თუ ფონდებში მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკის გაუმჯობესება.

IX ამოცანა - GIZ-ის პროგრამის - „კარგი მმართველობა ადგილობრივი განვითარებისთვის (GGLD)“ ფარგლებში:

- ⊙ საპილოტედ თანამონაწილეობის ორი მექანიზმის შესარჩევად კრიტერიუმების შემუშავება და მექანიზმების იდენტიფიცირება;
- ⊙ 15 საპილოტე მუნიციპალიტეტის შესარჩევად კრიტერიუმების შემუშავება და მუნიციპალიტეტების იდენტიფიცირება;
- ⊙ საპილოტე მუნიციპალიტეტებში შერჩეული ორი თანამონაწილეობის მექანიზმის დასაწინააღმდეგებელი განსახორციელებელი ღონისძიებების იდენტიფიცირება და პროგრამისთვის სამოქმედო გეგმის შემუშავება (output indicator 3.1.) გათვალისწინებული შედეგის მისაღწევად;
- ⊙ ადგილობრივ რეგულაციებსა და პრაქტიკაში ე.წ. „ხარისხის კრიტერიუმების“ გათვალისწინების შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება - რომელი ხარისხის კრიტერიუმი როგორ შეიძლება აისახოს რეგულაციებში და როგორ უნდა მოხდეს პრაქტიკაში მათი განხორციელება.

კვლევის მეთოდების აღწერა

კვლევის ამოცანებიდან გამომდინარე გამოყენებულია კვლევის თვისებრივი მეთოდები, კერძოდ:

- ⊙ **სამაგიდე კვლევა;**
- ⊙ **ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუები:**
 - მუნიციპალიტეტის მერებთან ან მათ მოადგილეებთან;
 - საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის ხელმძღვანელთან ან პირთან
 - ვისაც ავალთ საზოგადოებასთან ურთიერთობა;
 - იმ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარესთან, სადაც გვხვდება
 - მოქალაქეთა ჩართულობის დადებითი მაგალითები.
- ⊙ **ფოკუს ჯგუფები საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წამომადგენლებთან;**
- ⊙ **ფოკუს ჯგუფები მოსახლეობის წარმომადგენლებთან.**

კვლევის ფარგლებში ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუები და ფოკუს ჯგუფები ჩატარდა წინასწარ შერჩეულ 10 საკვლევ მუნიციპალიტეტში.

საკვლევ ათი მუნიციპალიტეტის შერჩევის მეთოდოლოგია

კვლევის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე 10 საკვლევ მუნიციპალიტეტის შერჩევა განხორციელდა კრიტერიუმის საფუძველზე: გეოგრაფიული და კონტექსტუალური.

გეოგრაფიული კრიტერიუმი: შერჩეული მუნიციპალიტეტები წარმოადგენენ საქართველოს ცხრავე რეგიონს და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას, ჯამში 10 მუნიციპალიტეტი.

კონტექსტუალური კრიტერიუმი: *კონტექსტუალური კრიტერიუმით შეფასებულ იქნა:*

- ⊙ მოქალაქეთა მონაწილეობის სფეროში მუნიციპალიტეტში არსებული ზოგადი გარემო;
- ⊙ კანონმდებლობით დადგენილი მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გამოყენების მდგომარეობა;
- ⊙ კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა (დასახლების კრებები, მრჩეველთა საბჭოები, საკრებულოს და საკრებულოს კომისიების სხდომების ღიაობა და სხვა) მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების არსებობა;
- ⊙ უახლოეს პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული ინოვაციური ინიციატივებისა და კარგი პრაქტიკის არსებობა.

კონტექსტუალური კრიტერიუმის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტები დაიყო სამ სტრატად:

- I მუნიციპალიტეტები, სადაც არსებობს შედარებით კარგი გარემო მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, მეტ-ნაკლები აქტიურად გამოიყენება კანონმდებლობით დადგენილი მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები, კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა დანერგილია მონაწილეობის დამატებითი ფორმები ან/და მუნიციპალიტეტი მუშაობს ინოვაციური ინიციატივების განხორციელებაზე;
- II მუნიციპალიტეტები, სადაც არსებობს მინიმალური პირობები მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად და მეტ-ნაკლები წარმატებით სრულდება კანონმდებლობით დადგენილი მოქალაქეთა მონაწილეობის მოთხოვნები;
- III მუნიციპალიტეტები სადაც მოქალაქეთა მონაწილეობის გარემო და ხარისხი დაბალია.

აღიშნული კრიტერიუმის მიხედვით მუნიციპალიტეტების შერჩევის მიზნით შესწავლილ იქნა შემდეგი დოკუმენტები, ანგარიშები და პრაქტიკები:

- ⦿ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2017 და 2019 წლების, <http://www.lsgindex.org/>
- ⦿ ღია მმართველობა საქართველოს 2016-2017 და 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა, 2016-2018 წლების ანგარიში და დამოუკიდებელი ანგარიშგების მექანიზმი (IRM): საქართველოს 2018-2019 სამოქმედო გეგმის შეფასება, <https://www.open-govpartnership.org/documents/georgia-design-report-2018-2019>
- ⦿ საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის (NALAG), პროექტი - „ეფექტიანობის და განვითარების ქსელი“ (N4ED) - საუკეთესო პრაქტიკის პროგრამა, <http://bestpractice.nala.ge/archive?categories%5B%5D=14>
- ⦿ დ. ყიფიანი, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველოში დანერგვის პრაქტიკის კვლევა, Brot für die Welt, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, 2018.

კონტექსტუალური კრიტერიუმის გამოყენებისას მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით მუნიციპალიტეტში არსებული მდგომარეობის შეფასების პროცესი მნიშვნელოვნად დაეყრდნო ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის (შემდგომში, ინდექსი) მონაცემებს. ინდექსი მოძიებული კვლევებიდან ერთადერთი აღმოჩნდა, რომელიც ფარავს საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტს. ამასთან, ის ასახავს უახლეს 2019 წლის მდგომარეობას და აგრეთვე იძლევა 2017 წელთან შედარებით არსებული ცვლილების დინამიკის შესახებ მონაცემებს.

ინდექსი მუნიციპალიტეტებს აფასებს სამი მიმართულებით: საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოყენება, ელექტრონული მმართველობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ სამივე მიმართულება წარმოადგენს მნიშვნელოვან პირობას და ინდიკატორს ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოსახლეობის მონაწილეობის გარემოსა და ხარისხის შესაფასებლად.

მუნიციპალიტეტების სტრატეგიად დაჯგუფებისას ყურადღება მიექცა როგორც მოქალაქეთა მონაწილეობის მიმართულებით არსებულ ინდექსის რეიტინგს, აგრეთვე, ზოგადად, ინდექსის საერთო რეიტინგში მუნიციპალიტეტის პოზიციასაც.

ინოვაციური მიდგომების და კარგი პრაქტიკის მქონე მუნიციპალიტეტების იდენტიფიცირებისთვის (პირველი სტრატა), ინდექსის გარდა, აგრეთვე გამოყენებულ იქნა ზემოთ მითითებული სხვა მასალებიც. საკვლევი მუნიციპალიტეტების შერჩევის პროცესში გათვალისწინებული იქნა შემდეგი ფაქტორების მრავალფეროვნებაც:

- ⊙ მუნიციპალიტეტის ფართობი (დიდი/მცირე);
- ⊙ მაღალმთიანობა;
- ⊙ მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რაოდენობა;
- ⊙ მუნიციპალიტეტის ტიპი (სათემო/საქალაქო);
- ⊙ მოსახლეობის სტრუქტურა (ეროვნული უმცირესობები).

საკვლევი მუნიციპალიტეტის შერჩევის შედეგები

ზემოთ აღნიშნული მეთოდოლოგიასა და დოკუმენტებზე დაყრდნობით პირველი სტრატეგიდან შეირჩა 6 მუნიციპალიტეტი, ხოლო მეორე და მესამე სტრატეგიდან ორ-ორი მუნიციპალიტეტი.

პირველი სტრატეგიდან 6 მუნიციპალიტეტის შერჩევა გამომდინარეობს კვლევის მიზნებიდან, ვინაიდან კვლევის ამოცანებიდან შესაბამისად, უფრო მეტი ინტერესი არსებობს დადებითი მონაწილეობის პრაქტიკების გამოვლენის და შესწავლის მიმართ.

საკვლევად გამოვლენილ მუნიციპალიტეტებს წარმოადგენენ:

I სტრატა

ბათუმის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი ქალაქი.
ტერიტორია 19 კმ².
მოსახლეობა - 169.1 ათასი.
რეგიონი - აჭარა.

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი პირველ ადგილზე იმყოფება. მას საუკეთესო მაჩვენებელი აქვს უშუალოდ მოქალაქეთა მონაწილეობის შეფასების ნაწილშიც.

მუნიციპალიტეტს კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა დანერგილი აქვს მონაწილეობის დამატებით ფორმები. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოში ფუნქციონირებს საკრებულოსთან არსებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო და „ღია კარის სხდომა“.

2019 წელს ქალაქ ბათუმში მოქმედმა მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროგრამამ „შენი იდეა ბათუმს“ ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის კარგი პრაქტიკის ყოვ-ელწლიურ დაჯილდოებაში გაიმარჯვა.

ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი ჩართულია ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესში. ბათუმის მუნიციპალიტეტი ავითარებს მუნიციპალური სერვისის ელექტრონული მიწოდების შესაძლებლობებს.

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი თემი.
ტერიტორია 442 კმ².
მოსახლეობა - 100.2 ათასი.
რეგიონი - სამეგრელო ზემო სვანეთი.

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი მე-4 ადგილზე იმყოფება. მისი მაჩვენებლები 2017 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია. მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში მისი მაჩვენებელი საქართველოს მასშტაბით არსებულ საშუალო მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად აღემატება.

მუნიციპალიტეტს კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა დანერგილი აქვს მონაწილეობის დამატებით ფორმები. მუნიციპალიტეტი ჩართულია

ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესში. 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში დაინერგა მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობის 2 ინსტრუმენტი: „იდეა ზუგდიდის მერს“ და მრავალ-ფუნქციური მობილური აპლიკაციას – I.Gov.Zugdidi.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი თემი.

ტერიტორია 683 კმ².

მოსახლეობა - 59.9 ათასი.

რეგიონი - გურია.

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი მე-6 ადგილზე იმყოფება. მისი მაჩვენებლები 2017 წელთან შედარებით გაუმჯობესებულია. მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში მისი მაჩვენებელი საქართველოს მასშტაბით არსებულ საშუალო მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად აღემატება.

მუნიციპალიტეტს კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა დაწინაურებული აქვს მონაწილეობის დამატებითი ფორმები, კერძოდ:

მუნიციპალიტეტი ჩართული იყო ღია მმართველობა საქართველოს 2016-2017 და 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესში. მაგალითად, 2016-2017 წლების ვალდებულების შესაბამისად ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შექმნა ამომრჩეველთან კომუნიკაციის ინოვაციური მექანიზმი - „SMS-სერვისი“. ოზურგეთში დაწინაურებულია მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროგრამაც.

2016 წელს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტმა ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის კარგი პრაქტიკის ყოველწლიურ დაჯილდოებაზე გაიმარჯვა მოქალაქეთა ჩართულობის ნომინაციაში. გამარჯვებული პრაქტიკა ეხებოდა საკრებულოს სხდომების ხელმისაწვდომობის გაზრდას.

გორის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი თემი.
ტერიტორია 2338 კმ².
მოსახლეობა - 121.1 ათასი.
რეგიონი - შიდა ქართლი.

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი 27-ე ადგილზე. მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში კი მისი მაჩვენებელი საშუალო მაჩვენებელს შეესაბამება. მუნიციპალიტეტს კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა დანერგული აქვს მონაწილეობის დამატებით ფორმა - „სამოქალაქო ბიუჯეტი“. მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე ფუნქციონირებს პლატფორმა - „მინერე მერს“.

ქუთაისის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი ქალაქი.
ტერიტორია - 70 კმ².
მოსახლეობა - 135.2 ათასი.
რეგიონი - იმერეთი.

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი მე-15 ადგილზე იმყოფება. მისი მაჩვენებლები 2017 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია. მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში მისი მაჩვენებელი საქართველოს მასშტაბით არსებულ საშუალო მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად აღემატება.

მუნიციპალიტეტს კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა დანერგული აქვს მონაწილეობის დამატებით ფორმა - „სამოქალაქო ბიუჯეტი“.

მუნიციპალიტეტი ჩართული იყო ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესში ღია მონაცემების შეგროვების, დამუშავების და გამოქვეყნების შესაძლებლობებს გაუმჯობესებისა და შპმ პირთა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულფასოვანი ჩართვის ხელშეწყობის მიზნით.

ახალციხის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი თემი.

ტერიტორია 1014 კმ².

მოსახლეობა - 39.4 ათასი.

ეთნიკური უმცირესობები: 35% (სომხები, რუსები და სხვა)

რეგიონი - სამცხე-ჯავახეთი.

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი 34-ე ადგილზე იმყოფება. მუნიციპალიტეტს კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა დანერგული აქვს მონაწილეობის დამატებით ფორმა - „დაგეგმე შენი ბიუჯეტი“.

მუნიციპალიტეტი ჩართული იყო ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესში ღია მონაცემების შეგროვების, დამუშავების და გამოქვეყნების შესაძლებლობებს გაუმჯობესებისა და შშმ პირთა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულფასოვანი ჩართვის ხელშეწყობის მიზნით.

II სტრატა

ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი თემი.

ტერიტორია 890 კმ².

მოსახლეობა - 41.1 ათასი.

ეთნიკური უმცირესობები: 30% (აზერბაიჯანელები, სომხები, ოსები და სხვა).

რეგიონი - კახეთი

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი მე-3 ადგილზე იმყოფება და მეტნაკლები წარმატებით ასრულებს კანონმდებლობით დადგენილი მოქალაქეთა მონაწილეობის მოთხოვნებს.

მუნიციპალიტეტი არ გამოირჩევა განხორციელებული ინოვაციური ინიციატივებით და კარგი პრაქტიკის მაგალითებით.

ცაგერის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი თემი.

ტერიტორია 756 კმ².

მოსახლეობა - 8.8 ათასი.

რეგიონი - რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი.

მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტი.³⁵

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი მე-11 ადგილზე იმყოფება და მეტ-ნაკლები წარმატებით ასრულებს კანონმდებლობით დადგენილი მოქალაქეთა მონაწილეობის მოთხოვნებს.

მუნიციპალიტეტი არ გამოირჩევა განხორციელებული ინოვაციური ინიციატივებით და კარ-გი პრაქტიკის მაგალითებით.

III სტრატა

ბოლნისის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი თემი.

ტერიტორია 804 კმ².

მოსახლეობა - 55.6 ათასი.

ეთნიკური უმცირესობები: 64% (აზერბაიჯანელები, სომხები და სხვა)

რეგიონი - ქვემო ქართლი.

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი 48-ე ადგილზე იმყოფება. 2017 წელთან შედარებით ფიქსირდება მონაცემების გაუარესება. მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში მისი მაჩვენებლები საქართველოს მასშტაბით არსებულ საშუალო მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად ჩამორჩება.

³⁵ „მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 დეკემბრის №671 დადგენილებით დამტკიცებული მაღალმთიანი დასახლებების ნუსხის შესაბამისად ცაგერის მუნიციპალიტეტის ყველა დასახლება მიეკუთვნება მაღალმთიან დასახლებას.

თიანეთის მუნიციპალიტეტი

თვითმმართველი თემი.

ტერიტორია 906 კმ².

მოსახლეობა - 10.2 ათასი.

რეგიონი - მცხეთა-მთიანეთი.

მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტი.³⁶

განმარტება

2019 წლის ინდექსის რეიტინგში მუნიციპალიტეტი 58-ე ადგილზე იმყოფება. 2017 წელთან შედარებით ფიქსირდება მონაცემების გაუარესება. მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში მისი მაჩვენებლები საქართველოს მასშტაბით არსებულ საშუალო მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად ჩამორჩება.

სამაგიდე კვლევა

სამაგიდე კვლევის დიზაინი

სამაგიდე კვლევა შედგება სამი ეტაპისგან, კერძოდ: პირველი ეტაპი - ინფორმაციის მოძიება. მეორე ეტაპი - ინფორმაციის ანალიზი. მესამე ეტაპი - რეკომენდაციებისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება.

პირველი ეტაპი

სამაგიდე კვლევის ფარგლებში საქართველოში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებზე მასალების მოძიება, კერძოდ:

- ადგილობრივი და საერთაშორისო კვლევები, ანგარიშები, გაიდლაინები და ინდექსები;
- საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები და საერთაშორისო ხელშეკრულებები;
- მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტები.

კვლევისთვის პრიორიტეტულია მოძიებულ და დამუშავებულ იქნეს უახლესი ინფორმაცია. დოკუმენტების მოძიება მოხდება ინტერნეტ რესურსების გამოყენებით, მათ შორის, www.matsne.gov.ge დახმარებით. ასევე კვლევის მიზნებისთვის საჭირო საჯარო ინფორმაცია გამოთხოვილი იქნება ათივე სამიზნე მუნიციპალიტეტიდან.

³⁶ „მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 დეკემბრის №671 დადგენილებით დამტკიცებული მაღალმთიანი დასახლებების ნუსხის შესაბამისად თიანეთის მუნიციპალიტეტის დასახლებათა უმრავლესობა მიეკუთვნება მაღალმთიან დასახლებას.

შეგროვებული ინფორმაციის დამუშავება და ანალიზი. აღნიშნულ ეტაპზე განხორციელდება:

- ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის სფეროში არსებული ზოგადი ტენდენციების (გამონვევები, პრობლემები და დადებითი პრაქტიკა) იდენტიფიცირება;
- ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის სფეროში არსებული ტენდენციების იდენტიფიცირება მუნიციპალიტეტების მიხედვით (განსაკუთრებით შერჩეულ 10 საკვლევ მუნიციპალიტეტში);

სამაგიდე კვლევის კითხვები

კვლევითი მიზნის მიღწევისა და კვლევითი ამოცანების რეალიზებისათვის სამაგიდე კვლევამ უნდა უპასუხოს შემდეგ ძირითად კითხვებს:

- ⦿ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის რა სამართლებრივ ფორმებს ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობა? განსაზღვრავენ თუ არა მუნიციპალიტეტები ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთ ფორმებს, რომლებიც პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული საქართველოს ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში?
- ⦿ როგორ არის შეფასებული ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული რეგულაციები და პრაქტიკა სხვადასხვა ადგილობრივ და საერთაშორისო კვლევებში, ინდექსებში და ანგარიშებში?
- ⦿ რამდენად განვითარებულია მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების მიხედვით (განსაკუთრებით შერჩეულ 10 საკვლევ მუნიციპალიტეტში)?
- ⦿ რამდენად ინტენსიურად გამოიყენება მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმები პრაქტიკაში და რომელ ფორმებს ენიჭება უპირატესობა?
- ⦿ არსებობს თუ არა სპეციალური სახელმწიფო და ადგილობრივი პროგრამები და გრძელვადიანი განწერილი პოლიტიკა მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდის ხელშეწყობის მიზნით?
- ⦿ სახელმწიფო პროგრამებში და ფონდებში, რომლებიც ორიენტირებულია ადგილობრივ (რეგიონულ) განვითარებაზე, რამდენად გათვალისწინებულია ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობის შესაძლებლობა?
- ⦿ რა ვითარება იკვეთება ქვეყანაში ზოგადად და საკვლევ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით (ვარგი პრაქტიკის მაგალითები, ძლიერი და სუსტი მხარეები) და ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით რა მოქმედებებია რეკომენდირებული?

მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებზე ქვეყანაში და ცალკეულ მუნიციპალიტეტში არსებული სიტუაციის შესახებ დასკვნების შესამუშავებლად და კვლევით კითხვებზე პასუხის გასაცემად შეგროვებული ინფორმაციის დამუშავება განხორციელდება კვლევის დედუქციური და ინდუქციური მეთოდების გამოყენებით. საკვლევო მუნიციპალიტეტების შედარების მიზნით გამოყენებული იქნება შედარებითი ანალიზის და სისტემური ანალიზის კვლევის მეთოდოლოგია. ანალიზის პროცესში ძირითად კვლევით კითხვებზე და კვლევით ამოცანებზე შემუშავდება დასკვნები.

მესამე ეტაპი

ანალიზის შედეგად მიღებული დასკვნების საფუძველზე შემუშავდება რეკომენდაციები.

კვლევის გამოწვევები

კვლევის სტრუქტურაში ცალკე გამოიყოფა კვლევის პროცესში გამოვლენილი გამოწვევები და კვლევის სუსტი მხარეები.

ფოკუს ჯგუფების მონაწილეთა შერჩევა

საზოგადოებრივი ორგანიზაციებთან ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა შერჩევა

კვლევის ამოცანებისთვის რელევანტურია იმ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობა კვლევაში, რომლებიც მუშაობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, გადანაცვლებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობაზე და ისეთი ორგანიზაციები რომლებსაც აქვთ თვითმმართველობასთან თანამშრომლობის გამოცდილება. ეს შეიძლება იყოს როგორც მუნიციპალიტეტის, ისე რეგიონის დონეზე მოქმედი საზოგადოებრივი ორგანიზაციები.

საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან ფოკუს ჯგუფში მონაწილეთა რაოდენობა დამოკიდებულია კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში კვლევისთვის რელევანტური მოქმედი ორგანიზაციების რაოდენობაზე.

სამიზნე მუნიციპალიტეტში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შერჩევაში პროექტის გუნდს დაეხმარება „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივის“ (CSSIGE) ფარგლებში გამოვლენილი რეგიონული საკოორდინაციო ცენტრის (ჰაბის) ფუნქციის შემსრულებელი ორგანიზაციები, რადგან ისინი ფლობენ ინფორმაციას მათ რეგიონში მოქმედი ორგანიზაციების საქმიანობის პრიორიტეტების შესახებ. ინფორმაციის წყაროდ ასევე გამოვიყენებთ დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრებს.

მნიშვნელოვანია რომ ფოკუს ჯგუფში მონაწილეობა მიიღონ შერჩეული ორგანიზაციების ხელმძღვანელმა პირებმა. იმ შემთხვევაში თუ ორგანიზაცია ახორციელებს ან განხორციელებული აქვს მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებზე პროექტი, შესაძლებელია ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ჩანაცვლდეს პროექტის ხელმძღვანელით.

მოსახლეობასთან ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა შერჩევა

თითოეულ ფოკუს ჯგუფში მონაწილეობას მიიღებს 7-10 მონაწილე. ფოკუს ჯგუფის შემადგენლობის შერჩევას უზრუნველყოფილი იქნება ქალების და მამაკაცების მეტნაკლებად თანაბარი მონაწილეობა, სხვადასხვა ასაკობრივი ჯგუფების, სოციალური და დასაქმების სტატუსის მქონე მოსახლეობის ჩართულობა, მაგ.: ადგილობრივი ბიზნესის წარმომადგენელი, ახალგაზრდა დედა, შშმ პირი, სტუდენტი, პენსიონერი, ფერმერი, დიასახლისი და სხვა.

მაქსიმალურად ობიექტური ინფორმაციის მიღებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ფოკუს ჯგუფებს არ ესწრებოდეს სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებების თანამშრომლები, მათ შორის მერიის ან საკრებულოს თანამშრომლები, მერების წარმომადგენლები თემში და ა.შ.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების შერჩევაში პროექტის გუნდს დაეხმარება რეგიონული საკოორდინაციო ცენტრის (ჰაბის) ფუნქციის შემსრულებელი ორგანიზაციები და დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრები.

კვლევის ინსტრუმენტების შემუშავება

კვლევის ინსტრუმენტების შემუშავების პროცესში ვიხელმძღვანელებთ ადგილობრივი და საერთაშორისო კვლევებში გამოყენებული მეთოდოლოგიით. კვლევის ფარგლებში შემუშავებულია ნახევრად სტრუქტურირებული კითხვარები როგორც პირისპირ ინტერვიუების, ასევე ფოკუს ჯგუფებისთვის. აღნიშნული ინსტრუმენტების მოდიფიცირება განხორციელდება მუნიციპალიტეტის ინდივიდუალური საჭიროებებისა და საპილოტე კვლევის შედეგების შესაბამისად.

კვლევის დაშვებები და შეზღუდვები

კვლევის დიზაინი ეფუძნება დაშვებას რომ კვლევის სამიზნე ჯგუფებს/რესპონდენტებს ექნებათ კვლევაში მონაწილეობის მზაობა, იქნებიან გახსნილები, მოგვანვდიან ყველა საჭირო ინფორმაციას და ინტერვიუების დაგეგმვა მნიშვნელოვანი შეფერხების გარეშე ჩაივლის. ამისთვის მნიშვნელოვანია რომ კვლევის გუნდმა მუნიციპალიტეტის მერიის და საკრებულოს წარმომადგენლებს დაანახონ კვლევის მიზანი, მის შედეგებზე დაყრდნობით შემუშავებული რეკომენდაციების მნიშვნელოვნება.

მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვანია რომ დარწმუნებულები იყვნენ კვლევის ნედლი მასალის კონფიდენციალობაში, რომ კრიტიკული მოსაზრების ან ნეგატიური მაგალითის აღწერის შემთხვევაში არ იქნება შესაძლებელი მათი იდენტიფიცირება.

კვლევის შეუფერხებლად განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანი დაშვებაა რომ ქვეყანაში ეპიდემიოლოგიური სიტუაცია მკვეთრად არ გაუარესდება. მიუხედავად იმისა რომ ინტერვიუების/ფოკუს ჯგუფების დიდი ნაწილის ჩატარება იგეგმება დისტანციურად, ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის მკვეთრმა გაუარესებამ, შესაძლოა შეაფერხოს კვლევის ეტაპების ვადებში დასრულება.

კვლევის შედეგების მთავარი შეზღუდვა მდგომარეობს იმაში, რომ მოსახლეობის ფოკუს ჯგუფებისგან მიღებული შედეგები არ იქნება რაოდენობრივად გაზომვადი და მათი განზოგადება მუნიციპალიტეტის მთელ მოსახლეობაზე შეუძლებელი იქნება. ამ შეზღუდვის მიზეზი ობიექტურია, რადგან მოსახლეობის გამოკითხვა დიდ დროით და ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს. ამ შეზღუდვის შემცირება შესაძლებელია ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა შორის სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლების ჩართვით, რაც მეთოდოლოგიის შერჩევის ნაწილში აღწერილია.

