



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისისა და ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტებში

კვლევა მომზადდა აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) და ესტონეთის რესპუბლიკის საგარეო საქმეთა სამინისტროს მხარდაჭერით, პროექტის „ელექტრონული მმართველობის ახალი ინიციატივები საქართველოში, ღია მმართველობის პარტნიორობის ვალდებულებების შესასრულებლად“ ფარგლებში. დოკუმენტის შინაარსზე პასუხისმგებელია ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“. ის შეიძლება არ ასახავდეს USAID-ის, აშშ-ის მთავრობის ან ესტონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს “ შეხედულებებს.

ავტორი: საბა ბუაძე

რედაქტორი: ლევან ავალიშვილი

რეცენზენტი: მამუკა აბულაძე



მარტი 2017
თბილისი

სარჩევი

შესავალი	3
ზოგადი კონტექსტი და სამართლებრივი ჩარჩო	4
ძირითადი მიგნებები.....	8
მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა ბათუმში	10
მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა ქუთაისში.....	14
მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა ახალციხეში.....	18
დასკვნა	21

შესავალი

მოქალაქის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს საზოგადოებრივი საკითხების მართვაში დემოკრატიული მმართველობის ძირითადი პრინციპია. წარმომადგენლობითი დემოკრატია ახასიათებს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების ფართო ჩართულობა საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, რომლის დროსაც ხელისუფლების თითოეული შტო ვალდებულია, იქონიოს და განავითაროს საზოგადოებრივი ჩართულობის მექანიზმები. დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობაში იგულისხმება სხვადასხვა ფორმალურ და არაფორმალურ სოციალურ ჯგუფთა, ასევე, კონკრეტულ ინდივიდთა მონაწილეობა, და ინფორმაციის გაცვლა პოლიტიკურ / პროფესიულ გაერთიანებებსა და საჯარო დაწესებულებებს შორის. სახელმწიფო მმართველობის სფეროს სპეციალისტები საზოგადოებრივ ჩართულობას განიხილავენ, როგორც ისეთი სოციალური რეფორმის გატარების ხელისშემწყობ შესაძლებლობას,¹ რომელიც საშუალებას აძლევს მოქალაქეს, სახელმწიფოში დაგროვილი კეთილდღეობიდან მისი კუთვნილი წილით ისარგებლოს .

იმ ქვეყნებში, სადაც დეცენტრალიზაციის პროცესი მიმდინარეობს, სამოქალაქო ჩართულობის წახალისება ადგილობრივ დონეზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. ასეთ ქვეყნებში საზოგადოება ხშირად არ არის კარგად აღჭურვილი და ინფორმირებული იმისთვის, რომ, სასურველი შედეგების მისაღწევად, აქტიურად ჩაერთოს ადგილობრივ თვითმმართველობის განხორციელებაში. საზოგადოებრივი ჩართულობის მნიშვნელობა ასევე ხაზგასმულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ პრეამბულაში, რომლის რატიფიკაციაც საქართველომ 2004 წლის დეკემბერში მოახდინა. კერძოდ, ქარტიაში ნათქვამია, რომ „მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში წარმომადგენს ერთ-ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსთვის.“²

საქართველოში პოლიტიკის შესახებ მტკიცებულებაზე დაფუძნებული დიალოგი ფორმირების ჯერ კიდევ ადრეულ ეტაპზეა. როგორც მოსახლეობა, ისე საჯარო დაწესებულებები სწორედ ახლა იწყებენ იმ უნარ-ჩვევების გამომუშავებას, რაც საჭიროა სახელმწიფო პოლიტიკის, ინიციატივების, საბიუჯეტო პროგრამებისა და კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ არსებითი დისკუსიის გასამართად.

დოკუმენტში წარმოდგენილია ქალაქ ქუთაისის, ქალაქ ახალციხისა და ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო ჩართულობის არსებული პრაქტიკის შეფასება, მოცემულია იმის ანალიზი, თუ როგორ ურთიერთობენ მოქალაქეები მუნიციპალურ ხელისუფლებასთან და აისახება თუ არა (და როგორ) მათი პოზიციები ადგილობრივი ხელისუფლების მოკლევადიან და გრძელვადიან პრიორიტეტებსა და ბიუჯეტში. შეფასება ასევე ეხება მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო ბაზას და ელექტრონული დემოკრატის ინსტრუმენტებს, რომლებიც ჩართულობისთვის ხელსაყრელ გარემოს ქმნიან. შეფასებისთვის გამოყენებულია ძირითადი პრინციპები შემდეგი დოკუმენტებიდან - 1. OECD-ის სახელმძღვანელო - ინფორმაცია,

¹ ამ დოკუმენტში საზოგადოებრივი ჩართულობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა ერთი და იმავე მნიშვნელობით არის გამოყენებული.

² [ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ](#), 1985 წლის 15 ნოემბერი, სტრასბურგი

კონსულტაცია და საზოგადოებრივი ჩართულობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში; ³ 2. შერი რ. ამსტაინის მოქალაქეთა ჩართულობა; ⁴ და ადგილობრივ თვითმმართველობაში საზოგადოებრივი ჩართულობის სახელმძღვანელო.⁵

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) მოამზადა სპეციალური კითხვარი, რომელიც შეავსო სხვადასხვა დაინტერესებულმა მხარემ და გადაწყვეტილების მიმღებმა პირმა. კითხვები ეხებოდა ჩართულობის ფორმებსა და პრაქტიკას, სამოქალაქო ჩართულობას საბიუჯეტო პროცესში, შესაბამის საკანონმდებლო ბაზას, ელექტრონულ ჩართულობასა და ინფორმაციის მიმოქცევის ელექტრონულ სისტემებს. IDFI-მ გამოიკვლია, თუ როგორ ხდება ეროვნული და ადგილობრივი კანონმდებლობის აღსრულება და მოისმინა დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებები არსებული პრობლემების შესახებ. კითხვარების გარდა, პროექტის გუნდმა ინფორმაცია მოიძია არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლებისგანაც. მოქალაქეთა მონაწილეობის დონის შესახებ განსხვავებული მოსაზრებები გამოთქვეს მუნიციპალურმა საჯარო დაწესებულებებმა, დამოუკიდებელმა დამკვირვებლებმა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა. ინტერვიუების გარდა, IDFI-მ ასევე შეისწავლა არსებული კვლევები და მონაცემები.

შეფასების შედეგების მიხედვით, თითოეულ შესწავლილ მუნიციპალიტეტში არსებობს საჭიროება და სურვილი, გაუმჯობესდეს სამოქალაქო ჩართულობის პრაქტიკა. დასახელებულ პრობლემებს შორის მთავარ საკითხად გამოიკვეთა საჯარო მოხელეთა შესაძლებლობების დაბალი დონე და თანამედროვე ინფრასტრუქტურის არარსებობა.

ზოგადი კონტექსტი და სამართლებრივი ჩარჩო

საჯარო მმართველობის სისტემის ბოლო დროის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი რეფორმა იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი კოდექსის მიღება 2014 წლის თებერვალში.⁶ ახალი კოდექსის მიღება მიზნად მუნიციპალიტეტის კომპეტენციების გაფართოებას და პროცედურების განსაზღვრას, რათა წარმატებით განხორციელებულიყო დეცენტრალიზაციის პროცესი. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ საფუძვლად ახალი კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას“ ეყრდნობა. კოდექსში მოქალაქეთა ჩართულობას ცალკე თავი ეთმობა, რომელიც მოიცავს ჩართულობის რამდენიმე სხვადასხვა საშუალებას. ამით, ხელისუფლების სხვა შტოებთან შედარებით, ადგილობრივ ხელისუფლებას სამოქალაქო ჩართულობის უკეთ განსაზღვრული სამართლებრივი ბაზა აქვს. ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებს არ გააჩნიათ ერთიანი რეგულაცია მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ.

³ OECD-ის სახელმძღვანელო - [ინფორმაცია, კონსულტაცია და საზოგადოებრივი ჩართულობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში](#), 2001

⁴ Sherry R. Amstein, [Ladder of Citizen Participation](#), JAIP, Vol. 35, No. 4, ივლისი 1969

⁵ [ადგილობრივ თვითმმართველობაში საზოგადოებრივი ჩართულობის სახელმძღვანელო](#), USAID-ის პროგრამა - კარგი მმართველობა საქართველოში

⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 2014 წლის 5 თებერვალი

სამოქალაქო ჩართულობის დონისა და ხარისხის უახლესი შეფასება ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი კოდექსის მიღებამდეა ჩატარებული. ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ მიერ ჩატარებული კვლევა აჩვენებს, რომ კვლევის განხორციელების დროს მოქალაქეთა ჩართულობის დონე შედარებით დაბალი იყო - გამოკითხულთა მხოლოდ 20% იყენებდა ჩართულობის რაიმე ფორმას.⁷ ამ მხრივ ყველაზე აქტიური თბილისისა და საქართველოს სოფლების მოსახლეობა აღმოჩნდა.

იმავ გამოკითხვის მიხედვით, მუნიციპალიტეტების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შედარებით მაღალია უმაღლესი განათლების მქონე მოქალაქეების ჩართულობა, მიუხედავად იმისა, რომ, მთლიანობაში, განათლების დონეს მცირე გავლენა აქვს მოქალაქეთა მონაწილეობაზე. ჩართულობა შედარებით ნაკლებია 35 წლამდე ასაკობრივ ჯგუფში, ხოლო ყველაზე მეტია 35-დან 50 წლამდე ადამიანებში. გამოკითხულთა ნახევარი მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ინტერესდება მათი აზრით სხვადასხვა საკითხის შესახებ; 33%-მა განაცხადა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ითვალისწინებდა საზოგადოებრივ აზრს გადაწყვეტილების მიღების დროს. კვლევამ გამოავლინა, რომ 50,000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქებში (ამ კატეგორიაში შედის ბათუმისა და ქუთაისის მუნიციპალიტეტები) მოქალაქეთა 5%-ზე მეტი მონაწილეობდა საბიუჯეტო საკითხების განხილვაში, 8%-ს პეტიციაზე ჰქონდა ხელი მოწერილი, 10%-ზე მეტს მონაწილეობა ჰქონდა მიღებული დემონსტრაციაში და დაახლოებით 12-15% ინფორმირებული იყო საბიუჯეტო პროცესის შესახებ.⁸ 50,000-ზე ნაკლები მოსახლეობის მქონე ქალაქებში (მაგალითად, ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი - 39,000 ადამიანი) საზოგადოებრივი ჩართულობის დონე კვლევის შედეგად გამოვლენილ ჯგუფებს შორის ყველაზე დაბალი იყო. დღეის მდგომარეობით, არ არის ცნობილი, თუ რა გავლენა იქონია ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალმა კოდექსმა სამოქალაქო ჩართულობაზე ქვეყნის მასშტაბით, ვინაიდან არც ხელისუფლებას და არც სამოქალაქო საზოგადოებას არ ჩაუტარებია საზოგადოებრივი აზრის კვლევა.

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედო ტექსტი არ იძლევა მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიებს. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია ითვალისწინებს გარკვეულ პოლიტიკურ უფლებებს და მონაწილეობის არაპირდაპირ ფორმებს (მაგალითად, რეფერენდუმის მოთხოვნის უფლება და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება), არ არსებობს კონკრეტული მითითებები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლების შესახებ.⁹ უფრო მეტიც, არ არსებობს სხვა კანონმდებლობა (ძირითადი ან კანონქვემდებარე), რომელიც დაარეგულირებდა და ხელს შეუწყობდა ცენტრალურ დონეზე საზოგადოებრივ ჩართულობას სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში.

მოქალაქეთა მონაწილეობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის არარსებობის მიუხედავად, საზოგადოებრივი ჩართულობის კომპონენტი ფრაგმენტულად არის ხელმისაწვდომი სხვა კანონებში. მაგალითად, „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ ჩართულობას გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მომზადების პროცესში. კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, საზოგადოებას ეძლევა 60 დღიანი ვადა,

⁷ [საზოგადოებრივი აზრი საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ](#), პაველ სვიანივეიჩი, ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, 2011, თბილისი, გვ. 15

⁸ Ibid

⁹ [საქართველოს კონსტიტუცია](#), მუხლები 41 და 74

შეისწავლოს და შეაფასოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასება. კანონი ასევე განსაზღვრავს კომპანიის ვალდებულებას, მოაწიოს საჯარო განხილვა შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრში.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს არ გააჩნია მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ ეროვნული კანონმდებლობა, საქართველოს მთავრობამ მიიღო „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“, რომელიც გარკვეულ მნიშვნელობას ანიჭებს ამ საკითხს. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი არ აკისრებს რაიმე სამართლებრივ ვალდებულებას ცენტრალურ და მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებს, ის მაინც შეიძლება გამოყენებულ იქნას, როგორც ზოგადი ჩარჩო.¹⁰ უცნობია, თუ რა ეტაპზეა ამ სტრატეგიის და მისი სამოქმედო გეგმის განხორციელება. IDFI-ის მიერ ჩატარებულმა ინტერვიუებმა გამოავლინა, რომ ქუთაისის, ახალციხისა და ბათუმის მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლები არ იყვნენ ინფორმირებული ამ სტრატეგიული დოკუმენტებისა და მათი შინაარსის შესახებ.

ცენტრალურ დონესთან შედარებით, მუნიციპალურ დონეზე არსებული სამოქალაქო ჩართულობის შესახებ კანონმდებლობა უფრო სრულია. 2014 წელს დამტკიცებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი შეიცავს ცალკე თავს, რომელიც არა მარტო ავალდებულებს მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებს, უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, არამედ ასევე სთავაზობს ჩართულობის ფორმებსა და საშუალებებს. კოდექსის 85-ე მუხლის თანახმად, მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებია:

- **დასახლების საერთო კრება** - სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას;¹¹
- **პეტიცია** - მონაწილეობის ფორმა, რომლის მიხედვითაც, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს ან საერთო კრებას შეუძლია შეიტანოს ერთობლივი განცხადება საკრებულოში.¹²
- **სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო** - მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერი/თბილისის რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანო, რომლის შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი/რაიონის გამგებელი და მისი შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით;¹³ ალაქ თბილისის 10 რაიონიდან 7 რაიონში.

¹⁰ მთავრობის [დადგენილება #427](#), „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების შესახებ, 2015 წლის 19 აგვისტო

¹¹ საქართველოს ორგანული კანონი „[ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი](#)“, მუხლი 85², 5 თებერვალი, 2014

¹² Ibid, მუხლი 86

¹³ Ibid, მუხლი 86¹

- **მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა** - სხდომები საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, წინასწარი შეტყობინების ან/და წინასწარი ნებართვის გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მისი კომისიის საჯარო სხდომებს. საჯარო სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, დაუსვან შეკითხვები თავმჯდომარეს, მომხსენებელს და თანამომხსენებელს.¹⁴
- **მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა** - მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მოაწყონ საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ, ანგარიშის განხილვისას უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.¹⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85¹-ე მუხლი ასევე განსაზღვრავს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებას და მუნიციპალიტეტების ვალდებულებას, მიაწოდონ ინფორმაცია საზოგადოებას. საჯარო ინფორმაციის გაცემის პროცედურები განსაზღვრულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავში.¹⁶ თვითმმართველობის კოდექსის 85¹-ე მუხლი ადგენს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების მინიმალურ სტანდარტს საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტისთვის. ამ თვალსაზრისით, ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისის და ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტები მაღალი სტანდარტით ხელმძღვანელობენ; მათ საკრებულოებს მიღებული აქვთ დადგენილებები საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებისა და ელექტრონულად მოთხოვნის შესახებ. საქართველოს მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილს მიღებული აქვს მსგავსი განკარგულებები; თუმცა, არის განსხვავებები გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ჩამონათვალში. ეს დადგენილებები შეესაბამება საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზოგად სტანდარტებს, რითიც ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებს გაუჩნდათ ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ვალდებულება.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამ რეგულაციების გარდა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად, ყოველი წლის 10 დეკემბრამდე, საქართველოს ყველა საჯარო დაწესებულება (მათ შორის მუნიციპალიტეტების ორგანოები) ვალდებულია, პარლამენტს, პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრს და საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს წარუდგინოს ანგარიში ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ, რომელშიც ასახული იქნება მის მიერ მიღებული და უარყოფილი მოთხოვნები, და გაცემული პასუხები. „10 დეკემბრის ანგარიში“ ასევე უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას ვადების დარღვევისა და ყველა სხვა პროცედურული საკითხის შესახებ. მართალია, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განსაზღვრავს იმ ინფორმაციის ჩამონათვალს, რასაც უნდა შეიცავდეს ანგარიში, საჯარო დაწესებულებებში არ არსებობს ანგარიშის ერთიანი ფორმა, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს მათ ხარისხზე.

¹⁴ Ibid, მუხლი 87

¹⁵ Ibid, მუხლი 88

¹⁶ [საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი](#), 1999 წლის 25 ივნისი

კვლევის მიმდინარეობისას შეფასებაში მონაწილე არცერთ მუნიციპალიტეტს საკუთარ ვებგვერდზე არ ჰქონდა განთავსებული უახლესი 10 დეკემბრის ანგარიში. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ორგანო ვალდებულია, გაუგზავნოს ანგარიში საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს,¹⁷ ზოგიერთ მათგანს არც ეს ვალდებულება შეუსრულებია. ანგარიშები გამოქვეყნებული აქვთ ქალაქ ბათუმისა და ქალაქ ახალციხის მერიებს, ასევე, ქუთაისისა და ახალციხის საკრებულოებს; საჯაროდ არ არის ხელმისაწვდომი ქუთაისის მერიისა და ბათუმის საკრებულოს ანგარიშები.¹⁸

მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესში სამოქალაქო ჩართულობა რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 91-ე მუხლის თანახმად, ყოველი წლის 15 ნოემბრამდე, მუნიციპალიტეტის მერი/გამგებელი საკრებულოს უგზავნის ბიუჯეტის პროექტს. ამის შემდეგ, საკრებულოს აქვს 5 დღიანი ვადა, რათა გაასაჯაროს ბიუჯეტის პროექტი საჯარო განხილვისთვის, რის შემდეგაც 25 ნოემბრამდე შენიშვნებთან ერთად უბრუნებს მას მერიას. ბიუჯეტის განახლებულ ვერსიას მერი 10 დეკემბრამდე უბრუნებს საკრებულოს, რომელიც წლის ბოლომდე ამტკიცებს საბოლოო ბიუჯეტს.¹⁹ კანონმდებლობის თანახმად, ბიუჯეტის საჯარო განხილვა შესაძლებელია მისი მომზადების პროცესში ორჯერ - 20 ნოემბრიდან 25 ნოემბრამდე და 10 დეკემბრიდან 31 დეკემბრამდე პერიოდებში.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მზადდება მერიის მიერ კვარტალურად და ეგზავნება საკრებულოს. წელიწადში ერთხელ, საკრებულოს პლენარულ სხდომაზე იმართება ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის საჯარო განხილვა.²⁰

ძირითადი მიგნებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში 2015 წლის ივლისში შესულმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი ჩართულობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო. დღესდღეობით, მოქალაქეთა მონაწილეობის ადგილობრივი საკანონმდებლო ჩარჩო უკეთესია ვიდრე ცენტრალურ დონეზე არსებული სტანდარტი. მიუხედავად იმისა, რომ ქალაქ ბათუმში, ქალაქ ახალციხესა და ქალაქ ქუთაისში მოქალაქეთა ჩართულობის საკმაოდ განსხვავებული პრაქტიკა არსებობს, ჩართულობის ზოგადი დონე შეიძლება შეფასდეს, როგორც ჩაურთველობასა და ფორმალურობას შორის (ეს კატეგორიები ეკუთვნის შერი რ. ამშტაინს).²¹ ჩაურთველობის სტადია ორი კომპონენტისგან შედგება - მანიპულაცია და თერაპია. მანიპულირება და თერაპია არის მოქალაქეებთან ურთიერთობის ფორმები, რომლებიც გამოიყენება არა რეალური უკუკავშირის მისაღებად, არამედ

¹⁷ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე - www.matsne.gov.ge

¹⁸ ბათუმის მერიის 10 დეკემბრის ანგარიში - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3535718>; ახალციხის მერიის 10 დეკემბრის ანგარიში - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3550107>; ქუთაისის საკრებულოს 10 დეკემბრის ანგარიში - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3454037>; ახალციხის საკრებულოს 10 დეკემბრის ანგარიში - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3454906>

¹⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 91, 5 თებერვალი, 2014

²⁰ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 88, 2009 წლის 18 დეკემბერი

²¹ Supra note 4

საზოგადოებასთან ურთიერთობის ჩვეულებრივ საშუალებებად, რომლებიც ანაცვლებს სამოქალაქო ჩართულობას. ინფორმირება და კონსულტაცია მონაწილეობის უფრო სიმბოლური ფორმებია და მხოლოდ მოსაზრებების გაცვლის საშუალებას იძლევა. ამ ფორმების გამოყენების დროს არ არსებობს გარანტია, რომ მოქალაქის უკუკავშირი აისახება პოლიტიკის ცვლილებაში. მიუხედავად საზოგადოებრივი ჩართულობის დაბალი დონისა, არსებობს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის წარმატებული შემთხვევებიც, რაც მოქალაქეთა ჩართულობის საუკეთესო ფორმებია.

გამოკითხვაში მონაწილე საჯარო მოხელეები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ გამოწვევად რჩება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესის დონე და უნარები, რაც გარკვეულ შემთხვევებში აფერხებს წარმატებულ დიალოგს. კიდევ ერთი გამოწვევაა ინფორმაციისა და კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების არარსებობა. მიუხედავად იმისა, რომ ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ახალციხისა და ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტებს გააჩნიათ შედარებით მოწინავე ვებგვერდები და ისინი აქტიურად იყენებენ სოციალური მედიის საშუალებებს, არ არსებობს მოქალაქეებთან ურთიერთობის, კომუნიკაციისა და ჩართულობის სისტემური მიდგომა.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ეფექტურ სამოქალაქო ჩართულობას სამი ძირითადი რამ აფერხებს: 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენელთა არასაკმარისი უნარები; 2. გადაწყვეტილებების მიმღებთა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მხრიდან პოლიტიკური ნების ნაკლებობა; 3. ინოვაციური მიდგომების არარსებობა. გარდა ამისა, ზოგიერთი რესპოდენტის განცხადებით, ცენტრალური ხელისუფლების ჩართულობა ხშირად უარყოფითად აისახება მერის პოლიტიკური ნებაზე, გამართოს საჯარო დისკუსია. შეფასების დროს გამოკითხული ზოგიერთი ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტის აზრით, გადაწყვეტილებები ხშირად წინასწარ არის განსაზღვრული ცენტრალურ ხელისუფლების მიერ, რის გამოც ისინი შესაბამისი სამოქალაქო ჩართულობის გარეშე ხორციელდება.

მნიშვნელოვანია იმის გააზრებაც, რომ ყველა ძირითადი გამოწვევა ერთმანეთთან არის დაკავშირებული. მაგალითად, არასაკმარისი პოლიტიკური ნება ზოგ შემთხვევებში გამომდინარეობს საჯარო მოხელეების არასაკმარისი უნარებიდან. პოლიტიკური ნება კი, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს ინოვაციაზე და რესურსების მობილიზებაზე სამოქალაქო ჩართულობის სისტემის მოდერნიზაციისთვის.

ევროპის საბჭოს კვლევის თანახმად, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს ევალებათ პოლიტიკისა და სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება; თუმცა, მათ არ ჰყავთ მოქალაქეთა ჩართულობაზე პასუხისმგებელი თანამშრომლები. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის ამ მიმართულებით რეგულარული ტრენინგები არ არის გათვალისწინებული.²²

²² [სამოქალაქო ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში](#), ნაწილი 1: კანონები და პოლიტიკა, გვ. 66, ევროპის საბჭო, სტრასბურგი, საფრანგეთი, 2016 წლის მაისი

მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა ბათუმში

შეფასების მიმდინარეობისას, IDFI-მ შეაგროვა ინფორმაცია ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ახალციხისა და ქალაქ ქუთაისის საკრებულოების და მერიების შემდეგი დეპარტამენტებიდან: ადმინისტრაციული დეპარტამენტი და საზოგადოებასთან ურთიერთობების სამსახური, საბიუჯეტო დეპარტამენტი, სამართლებრივი დეპარტამენტი/სამსახური, ადამიანური რესურსების დეპარტამენტი/სამსახური და საინფორმაციო ტექნოლოგიების განყოფილება. მუნიციპალიტეტების პოლიტიკურ ხელმძღვანელობასთან ერთად, ეს სამსახურები პასუხისმგებლები არიან მოქალაქეთა მონაწილეობის ეფექტიანობაზე. ამასთანავე, IDFI-მ ინფორმაცია მიიღო სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წარმომადგენლისგან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტისგან.

ბათუმის მუნიციპალიტეტის ზოგიერთი გამოკითხული წარმომადგენელი ვერ ხედავს უფრო დეტალური მოქალაქეთა მონაწილეობის კანონმდებლობის შექმნის აუცილებლობას. მუნიციპალიტეტის ზოგიერთი თანამშრომლის თანახმად, საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში 2015 წელს შეტანილი ცვლილებებით მიღებული ინსტრუმენტების სრულად გამოყენება. ზოგიერთი ინსტრუმენტის წარმატებულად გამოყენებისთვის დამატებითი ძალისხმევაა საჭირო. მაგალითად, ბათუმში პეტიციების წარდგენა ხდება მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების დახმარებით, რადგან მოქალაქეებს არ აქვთ საჭირო უნარები რათა არსებული მექანიზმი საკუთარი საჭიროებების მიხედვით გამოიყენონ. ინტერვიუს შედეგად ცნობილი გახდა, რომ მუნიციპალიტეტს ჯერ-ჯერობით მხოლოდ რამდენიმე პეტიცია წარედგინა, თუმცა, უცნობია თუ რა შედეგები მოყვა ამ პეტიციების წარდგენას. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუნიციპალიტეტებს აძლევს საშუალებას მიიღონ კანონქვემდებარე აქტი, რომელიც განსაზღვრავს პეტიციების წარდგენის პროცედურას, მათ შორის ელექტრონული პეტიციების წარდგენის პროცედურებსაც.

ბათუმის საკრებულოს ჯერ კიდევ არ მიუღია დადგენილება სტანდარტული და ელექტრონული პეტიციების ფორმისა და პროცედურების შესახებ, რომელიც საჭიროა ელექტრონული პეტიციების სისტემის ამოქმედებისთვის (ასეთი დადგენილება მხოლოდ გორის საკრებულოს აქვს მიღებული). თუმცა, ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი ითვალისწინებს სტანდარტული (არაელექტრონული) პეტიციის დარეგისტრირების შესაძლებლობას. 5 პირისგან შემდგარ ჯგუფს შეუძლია დაარეგისტროს პეტიცია, რომელსაც საკრებულო განიხილავს მას შემდეგ, რაც მას მოაწერს დარეგისტრირებული ამომრჩევლების 1%. 5 ადამიანის ზღვარი პეტიციის წარსადგენად განსხვავდება სხვა მუნიციპალიტეტებში არსებული პრაქტიკისგან, სადაც პეტიციები შეიძლება დარეგისტრირდეს ერთი პირის მიერ. ბათუმში არსებული წესი ზედმეტი დაბრკოლებაა მოქალაქეებისთვის.

რაც შეეხება საზოგადოებასთან ურთიერთობას, ქალაქ ბათუმის ადმინისტრაციული და საკანონმდებლო ორგანოები კომუნიკაციისთვის ძირითადად იყენებენ სოციალურ ქსელებს, ოფიციალურ ვებგვერდს, მედიას და პირად შეხვედრებს. სოციალური ქსელებიდან, ბათუმის მუნიციპალიტეტი იყენებს Facebook-ს, როგორც საზოგადოებასთან კომუნიკაციის ერთ-ერთ

ძირითად საშუალებას.²³ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა ასევე მიუთითეს Twitter, როგორც კომუნიკაციის ერთ-ერთი არხი, თუმცა ქალაქ ბათუმის საკრებულოს მოქმედი მომხმარებლის პროფილის (*account*) ნახვა კვლევის პროცესში არ იყო შესაძლებელი. ბათუმის საკრებულოს აქვს საკუთარი ვებგვერდი, რაც არ არის ხშირი საქართველოს მუნიციპალიტეტებში. მერიის და საკრებულოს ვებგვერდებს/სოციალური ქსელების პროფილებს ჰყავთ საკუთარი ადმინისტრატორები, რაც შეგვიძლია ჩავთვალოთ მოვალეობათა გამეორებად და რესურსების არასათანადო გამოყენებად. მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლების თანახმად, ვებგვერდებს კითხვარების გამოქვეყნების ფუნქცია აქვთ, რომელიც აქტიურადაა გამოყენებული მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. თუმცა, წარსულში გამოქვეყნებული კითხვარები არ არის ხელმისაწვდომი ვებგვერდებზე. ბათუმის საკრებულოს ვებგვერდი საკრებულოს სესიების პირდაპირი ტრანსლაციის საშუალებას იძლევა, რაც ინოვაციური და დადებითი ნაბიჯია მოქალაქეთა ინფორმირებულობის გაზრდისთვის.

ბათუმის მერიის კომუნიკაციის დეპარტამენტის წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ ვებგვერდი საჭიროებს გაუმჯობესებას. მაქსიმალური 5 ქულიდან, მათ 2 ქულით შეაფასეს ვებგვერდი, რაც მიუთითებს მისი ჩართულობის და ინფორმაციული კომპონენტების გაუმჯობესების საჭიროებაზე. კვლევისას ასევე დადგინდა, რომ ვებგვერდი არ არის აღჭურვილი პირდაპირი მონაწილეობისა და კომუნიკაციის თანამედროვე ინსტრუმენტებით, როგორც არის ონლაინ კონსულტაცია, საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის ელექტრონული მოდული და სხვა. ვებგვერდის ადმინისტრატორები არ ატარებენ მომხმარებელთა ნაკადის მონიტორინგს. შესაბამისად, არ ხდება მომხმარებელთა ქცევის ანალიზი, რის გამოც ვებგვერდის გაუმჯობესება არ ხდება.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მონაწილეობის კიდევ ერთი ინსტრუმენტია, რომელიც ბათუმის მერის საკონსულტაციო ორგანოა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში 2015 წელს შეტანილი ცვლილების შესაბამისად, საბჭო შეიქმნა 2016 წლის მარტში და 10 წევრისგან შედგება. საბჭოს წესდების თანახმად, მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წარუდგინოს ბიუჯეტი, ისევე როგორც სხვადასხვა ინიციატივები განსახილველად. შემდგომ, მერი იღებს საბჭოს წერილობით რეკომენდაციებს, რომელთა გათვალისწინება არაა სავალდებულო. საბჭოს წევრობა არაა ანაზღაურებადი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შესახებ მუხლის შეტანამდე, 2012 წლის გაზაფხულზე, აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAD) „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ (G3) პროგრამის ფარგლებში, შეიქმნა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები საქართველოს 10 მუნიციპალიტეტში (ბათუმი, რუსთავი, ქუთაისი, ფოთი, ახალციხე, გორი, ზუგდიდი, თელავი, მარნეული, ოზურგეთი). ეს ინიციატივა მიზნად ისახავდა გამჭვირვალობის, თანამონაწილეობისა და ზოგადად, დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრებას საზოგადოებაში.²⁴ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს აქტივობა

²³ Facebook გვერდის ოფიციალური სახელწოდებაა - „ქალაქ ბათუმის საკრებულო“ - <https://www.facebook.com/batumissakrebulo/>

²⁴ [ადგილობრივი თვითმმართველობა](#), გვ. 120, დ. ლოსაბერიძე, კ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია; ა(ა)იპ მწვანი კავკასია, თბილისი, 2016 წელი

განსხვავდება მუნიციპალიტეტების მიხედვით, თუმცა, 2012-2013 წლის მონაცემების მიხედვით, ბათუმში ყველაზე მეტი საბჭოს შეხვედრა/სხდომა გაიმართა.²⁵

მუნიციპალიტეტი	სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომათა რაოდენობა							
	მაი- ივლ 2012	აგვ-ოქტ 2012	ნოე- იან 2013	თებ- აპრ 2013	მაი- ივლ 2013	აგვ-ოქტ 2013	ნოე 2013	ჯამი
ბათუმი	7	9	7	8	4	18	2	53
ახალციხე	2	1	2	2	0	1	-	8
ქუთაისი	2	0	0	0	0	0	-	2

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს 53 სხდომით, ბათუმი წამყვანი მუნიციპალიტეტი იყო აქტიურობის თვალსაზრისით 2012-2013 წლებში. დონორთა საგრძნობი მხარდაჭერის მიუხედავად, სხვა მუნიციპალიტეტებმა ვერ მოახერხეს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც ეფექტიანი საზოგადოებრივი ჩართულობის ინსტრუმენტის, გამოყენება.

კიდევ ერთი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ფუნქციონირებს ბათუმის საკრებულოში 2012 წლიდან. თუმცა, ეს საკონსულტაციო მექანიზმი არაა გათვალისწინებული ძირითად კანონმდებლობაში და მისი შექმნა შესაძლებელი გახდა ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტში ცვლილებების შეტანის საფუძველზე. რეგლამენტის მე-100 მუხლის თანახმად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მიზანია საკრებულოს საქმიანობის გამჭვირვალებისა და თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობა.²⁶ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შედარებამ გამოავლინა, რომ საკრებულოსთან არსებული საბჭო უფრო მეტადაა ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

საკრებულოსთან არსებული საბჭო პერიოდულ სხდომებს ატარებს და განსაკუთრებით აქტიურია მონაწილეობითი ბიუჯეტირებისა და ურბანული დაგეგმარების საკითხებში. საბჭოს აქვს ინტერაქტიული ვებსაიტი - www.marte.ge, ისევე როგორც Facebook გვერდი, რომელიც რეგულარულად ნახლდება. საბჭოს ვებსაიტს აქვს კითხვარის მოდული, სადაც მოქალაქეებს შეუძლიათ საკუთარი პოზიცია დააფიქსირონ ქალაქის ბიუჯეტზე. წინამდებარე შეფასების პერიოდისთვის, 136 პირს ჰქონდა გამოყენებული კითხვარის მოდული.

კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტში არსებული ელექტრონული რესურსების ერთ პორტალში კონსოლიდირება. კვლევისას გამოვლინდა, რომ ხშირად მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა არასათანადოდაა ინფორმირებული ზოგიერთი ვებგვერდის არსებობის შესახებ.

ქალაქ ბათუმში, მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა საშუალებებიც არის გამოყენებული. მაგალითად, ბათუმის საკრებულოს სხდომებს შეუძლია დაესწროს ნებისმიერი მოქალაქე. საკრებულოს რეგლამენტი ითვალისწინებს მოქალაქეთა პირდაპირ ჩართულობას განხილვებში და მათ აზრის გამოთქმის შესაძლებლობას აძლევს. ბათუმის საკრებულოს აქვს განცხადებების ბანერი, სადაც მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა

²⁵ [The Handbook on Public Participation in Local Self-Government](#), გვ. 13, USAID საქართველოში კარგი მმართველობის ინიციატივის" პროგრამა.

²⁶ „ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება“, მუხლი 100 (1), 23 სექტემბერი 2014 წ.

ნახონ ინფორმაცია საკრებულოს ჩანიშნული სხდომების შესახებ. გამოკითხული ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის აზრით, განცხადებების ბანერს ხშირად არ იყენებენ და ის არ არის საზოგადოების ინფორმირების ეფექტიანი საშუალება.

განხორციელებული აქტივობების შესახებ ანგარიშების წარდგენა სამოქალაქო ჩართულობის კიდევ ერთი ფორმაა, რომელიც აღწერილია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 88-ე მუხლში. არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის თანახმად, საკრებულოს ზოგიერთი წევრი პირველ ნოემბრამდე არ აქვეყნებს საქმიანობის ანგარიშებს, რაც კანონით არის სავალდებულო. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 88-ე მუხლის თანახმად მუნიციპალიტეტის მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრები ვალდებული არიან დადგენილების საფუძველზე განსაზღვრონ საქმიანობის ანგარიშის ფორმა და წარდგენის პროცედურები.²⁷

ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, საკრებულოს დადგენილება არეგულირებს მერის მიერ საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის პროცედურას, თუმცა არ მოიცავს პროცედურებს საკრებულოსთვის.²⁸ ქალაქის მერიის წარმომადგენლების თანახმად, საჯარო შეხვედრებისა და კონსულტაციების აღრიცხვა ხდება დამსწრეთა სიის შევსებით. მერის მიერ წარდგენილი ანგარიში ხელმისაწვდომია მერიის ვებგვერდზე, თუმცა საკრებულოს არც-ერთი ანგარიში არ არის ხელმისაწვდომი საკრებულოს ვებგვერდზე. 2016 წლის ანგარიში შედგება 50-ზე მეტი გვერდისგან და არ არის ხელმისაწვდომი ინგლისურ ენაზე, რაც საერთაშორისო პარტნიორებისა და დაინტერესებული მხარეების უკეთ ინფორმირებისათვის არის საჭირო.

გამოკითხვების მიხედვით, მუნიციპალიტეტის დაწესებულებების საჯარო მოხელეების სამოქალაქო ჩართულობის უნარ-ჩვევები კვლავ მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას საჭიროებს. მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლების თანახმად, უკანასკნელი 2-3 წლის განმავლობაში სამოქალაქო ჩართულობის ტრენინგები/სამუშაო შეხვედრები არ ჩატარებულა. თუმცა, USAID-ის დახმარებით, ბათუმის მერიამ შიდა და გარე შეფასება ჩატარა, რომელის ფარგლებშიც გამოიკითხა 700 რესპოდენტი. 2016 წელს, ბათუმის მუნიციპალიტეტმა მონაწილეობა მიიღო შემდეგ ტრენინგებში: 1. სახელმწიფო სერვისების უზრუნველყოფის ეფექტიანი მექანიზმი. 2. საზოგადოებასთან ურთიერთობა. 3. საჯარო მოხელეების ძირითადი უნარ-ჩვევები და კომპეტენციები.

მოქალაქეთა ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესებში შედარებით უფრო განვითარებულია ვიდრე ჩართულობა სხვა სფეროებში. საბიუჯეტო პროცესების კალენდარი ბათუმის მერის ბრძანებით დამტკიცდა 2015 წლის 6 მარტის ბრძანებით.²⁹ საბიუჯეტო კოდექსითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული ვადების გარდა, ბათუმის მერიის საბიუჯეტო კალენდარს კიდევ ორი დამატებითი ფანჯარა აქვს ბიუჯეტის პროგრამებსა და საშუალო ვადიანი პრიორიტეტების დოკუმენტზე მოქალაქეთა კომენტარების მისაღებად (15-30 სექტემბერი და 15-20 მაისი). არ არსებობს საბიუჯეტო პროცესებში ჩართულობის ელექტრონული ინსტრუმენტები და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების თანახმად, მსგავსი ინსტრუმენტების არსებობა

²⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 88(1), 5 თებერვალი 2014 წ.

²⁸ ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან საჯარო შეხვედრების მოწყობისა და გაწეული მუშაობის ანგარიშის წარდგენის წესის დამტკიცების შესახებ, 25 დეკემბერი 2015 წ.

²⁹ „ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადების მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“, ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერი, ბრძანება N 154, 6 მარტი 2015.

საჭიროა, განსაკუთრებით საშუალო ვადიანი პრიორიტეტების და საბიუჯეტო პროგრამების შემთხვევაში.

იმის მიუხედავად, რომ მოქალაქეებს აქვთ უფლება დაესწრონ ქალაქის საკრებულოს სხდომებს და საკრებულოს კომისიების სხდომებს, არ არსებობს ელექტრონული სივრცე/პლატფორმა, რომლის საშუალებითაც შეიძლება ბიუჯეტის პროექტის შესახებ კომენტარის გაკეთება. ბიუჯეტი ქვეყნდება ბათუმის მერიისა და საკრებულოს ვებგვერდებზე, თუმცა არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც ბიუჯეტის პროექტზე კომენტარის გაკეთების და მათი ნახვის საშუალებას იძლევა.

2016 წელს გაიმართა ბიუჯეტის პროექტის სამი საჯარო განხილვა, რომელშიც არასამთავრობო ორგანიზაციებიც იღებდნენ მონაწილეობას. ქალაქის მერია და საკრებულო არ აღრიცხავენ ბიუჯეტის პროექტის განხილვაში მონაწილეთა ზუსტ რაოდენობას. ამასთანავე, მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებები არ აერთიანებენ კომენტარებსა და რეკომენდაციებს საჯარო განხილვის ოქმში ან სხვა სახის საჯარო დოკუმენტში, რომელიც საშუალებას მისცემდა მოქალაქეებს, ენახათ სხვისი კომენტარები.

გამოკითხულთა თანახმად, საზოგადოების ჩართულობა საბიუჯეტო საკითხების განხილვებში დაბალია. აღსანიშნავია, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების ნაწილი აქტიურია მხოლოდ კონკრეტული სექტორებისა და პრიორიტეტების მიხედვით. არასაკმარისი ჩართულობის მიუხედავად, ახალგაზრდული და კულტურული ინიციატივებისთვის დამატებითი ფინანსური რესურსები იყო გამოყოფილი მოქალაქეთა ინიციატივის შესაბამისად. პოტენციურ ინიციატივებს, რომლებიც ფინანსდება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან, აფასებს შესაბამისი კომისია წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების მიხედვით. საფინანსო-საბიუჯეტო დეპარტამენტის თანახმად, ბათუმში, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესი უნდა გაუმჯობესდეს. დეპარტამენტის თანამშრომლების მიხედვით, გაუმჯობესებას საჭიროებს საზოგადოების ეფექტიანი ინფორმირება და მათი უზრუნველყოფა მარტივი ინსტრუმენტებით, რათა ამთ გაუადვილდეთ ბიუჯეტის გაგება. სამოქალაქო საზოგადოების კომენტარები ადასტურებს მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაკლებობას და მიუთითებს მოქალაქეთა მონაწილეობის არასათანადო უნარ-ჩვევების პრობლემაზე. მსგავსი პრობლემების აღმოფხვრას სჭირდება სისტემური მიდგომა, რომელიც დაფუძნებული იქნება ინოვაციურ მიდგომებზე.

მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა ქუთაისში

ბათუმის მუნიციპალიტეტის მსგავსად, IDFI-მ შეაგროვა ინფორმაცია ქუთაისის მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლებისგან. მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლების თანახმად, მოქალაქეთა ჩართულობის სამართლებრივი ჩარჩოები ქუთაისშიც საკმარისად არის განვითარებული. ქუთაისის მერიის იურიდიული დეპარტამენტის წარმომადგენლებმა განაცხადეს, რომ თანამშრომელთა ცნობიერება მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობაზე მაღალია. ამასთან, იურიდიული დეპარტამენტის წარმომადგენლების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 თავის აღსრულების დონე დამაკმაყოფილებელია.

ქალაქ ქუთაისში მოქალაქეთა მონაწილეობასთან დაკავშირებული ხარვეზები ჯერ კიდევ საკმაოდ თვალსაჩინოა, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85-ე მუხლით განსაზღვრული სამართლებრივი ინსტრუმენტები საკმარისად არ ფუნქციონირებს. მაგალითისთვის, ქუთაისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა განაცხადეს, რომ ელექტრონული პეტიციების შესახებ პროექტი ჯერ კიდევ არ შემოსულა ქალაქის საკრებულოში. გარდა ამისა, ქალაქის საკრებულოს არ დაუმტკიცებია პეტიციების მიღების და განხილვის წესები. სხვა მუნიციპალიტეტების მსგავსად, ქუთაისის საკრებულოს რეგლამენტში³⁰ მოცემულია სტანდარტული პეტიციების წარდგენასთან დაკავშირებული თავი, თუმცა აღნიშნული თავი არ წარმოადგენს ელექტრონული პეტიციების წარდგენის მარეგულირებელ სამართლებრივ ჩარჩოს. ქალაქის საკრებულოში სტანდარტული პეტიციის ინიციატივისათვის ბარიერი 10 პირს შეადგენს, რაც წარმოადგენს დაუსაბუთებელ დაბრკოლებას და უნდა შეიცვალოს ისე, რომ ერთ პირსაც შეეძლოს პეტიციის ინიცირება.

ქალაქის მოსახლეობასთან კომუნიკაციისთვის ქუთაისის მუნიციპალიტეტი ძირითადად სოციალურ მედიას, ოფიციალურ ვებგვერდს, რადიოს და გაზეთებს იყენებს. სოციალური მედიიდან ქუთაისის მუნიციპალიტეტი Facebook-ს და YouTube-ს იყენებს. მუნიციპალურ აღმასრულებელ ორგანოს ორი - ქუთაისის მერიის და ქუთაისის მერიის პრესსამსახურის - Facebook გვერდი გააჩნია. გარდა ამისა, ქუთაისის საკრებულოს ცალკე აქვს Facebook გვერდი, რომელიც 2016 წლის ნოემბრიდან არ განახლებულა.

ვებგვერდზე მოცემულია Twitter-ის, Google+-ის და Instagram-ის ლილაკები, თუმცა ქუთაისის მუნიციპალიტეტს აღნიშნულ პლატფორმებზე არ გააჩნია აქტიური ანგარიშები. მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლების თანახმად, თანამშრომლები მოსახლეობისთვის ხშირად აქვეყნებენ კითხვარებს და ისინი მათ აქტიურად იყენებენ. ჩატარებული გამოკითხვების შედეგები ვებგვერდზე არ არის განთავსებული.

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა ვებგვერდი 5-დან 5 ქულით შეაფასეს და განაცხადეს, რომ ის საზოგადოებრივი ჩართულობის ხელშეწყობის ყველაზე მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს. მათ ვებგვერდის მთავარ გამოწვევად პირდაპირი კომუნიკაციის მექანიზმების დახვეწა განსაზღვრეს. იქიდან გამომდინარე, რომ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ვებგვერდის განახლება ხშირად ხდება და მასზე ინფორმაცია დიდი მოცულობითაა განთავსებული, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა ასევე აღნიშნეს, რომ ქალაქის მერია საჭიროებს ინოვაციურ ინსტრუმენტებს, რათა მოხდეს არსებული მონაცემების საზოგადოებისთვის წარდგენა. აღინიშნა, რომ მუნიციპალიტეტის ვებგვერდს გააჩნია ვიზიტორების დიდი რაოდენობა (ტრაფიკი), რაც შესაძლებელია დაკავშირებულ იქნეს ინფორმაციის და მონაწილეობის ინსტრუმენტების წარმატებულობასთან. შეფასების შედეგისას, მომხმარებელთა საერთო საშუალო ტრაფიკი არ იქნა გამჟღავნებული.

ელექტრონული მმართველობის თვალსაზრისით, ქუთაისის მერია განსაკუთრებით საინტერესოა, რადგანაც ის ელექტრონული მომსახურების პორტალის - www.my.kutaisi.gov.ge - შემუშავების პროცესშია. პორტალზე ელექტრონული ფორმით მოცემული იქნება სხვადასხვა მომსახურება. შეფასების მომენტისთვის, პორტალი კვლავ სატესტო რეჟიმში ფუნქციონირებდა, თუმცა მასზე განთავსებულია ისეთი სერვისები, როგორცაა ინფორმაციის თავისუფლებასთან

³⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2393768>

დაკავშირებული მოთხოვნები, მშენებლობის ნებართვები და ლიცენზიები. აღნიშნული ვებგვერდის წარმატებული გაშვება მნიშვნელოვანია ადგილობრივ დონეზე ელექტრონული მმართველობის განვითარებისთვის და განხორციელების პროცესში მუნიციპალიტეტი ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების დახმარებას ღებულობს.

ქუთაისის მუნიციპალიტეტში პრაქტიკულად არ მოქმედებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო. საბჭო 2016 წლის აგვისტოში დაფუძნდა და ის 10 წევრისგან შედგება.³¹ ქუთაისის საბჭოს წესდება ბათუმის სამოქალაქო მრჩეველთა წესდების მსგავსია. შეფასების შედეგის პროცესში გამოკითხული ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების თანახმად, საბჭოს სამართლებრივი ჩარჩო დამაკმაყოფილებელია იმისთვის, რომ მან წარმატებულად იფუნქციონიროს. თუმცა, შეფასების მომენტში ქუთაისის მერიის ვებგვერდზე ხელმისაწვდომი იყო საბჭოს მხოლოდ პირველი შეხვედრის ოქმი.

როგორც აღინიშნა ინტერვიუს მსვლელობის დროს, ქუთაისის საკრებულოს სხდომებზე მონაწილეობა შეზღუდვების გარეშეა შესაძლებელი. ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ ამ მხრივ, სხვადასხვა საკითხების განხილვის დროს, მოსახლეობა საკმაოდ აქტიურია. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ საკრებულოს სხდომების თაობაზე მოსახლეობის ინფორმირების ინსტრუმენტები დასახვეწია. მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე არ არის განთავსებული განცხადების ბანერი და ვებგვერდზე ასევე არ იძებნება საინფორმაციო განცხადება.

საზოგადოებისათვის ანგარიშგების არსებული პრაქტიკა იმ მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის მსგავსია, რომლებიც განხილულ იქნა შეფასების შედეგის დროს. ინტერვიუს მსვლელობისას, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ როგორც ბევრ სხვა მუნიციპალიტეტში, საზოგადოებისთვის ანგარიშგება ქუთაისშიც ფორმალურ ხასიათს ატარებს და სამართლებრივ მიზანთან შეუსაბამობაშია. ამასთან, ქუთაისის ქალაქის საკრებულომ დაამტკიცა ანგარიშგების ფორმა, რომელიც საკრებულოს წევრებმა უნდა გამოიყენონ.³²

საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის წარმომადგენლების განცხადებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სარეგისტრაციო ფურცლებს და შეხვედრების ოქმებს ინახავენ. ვებგვერდზე ქუთაისის საკრებულოს 24 წევრიდან მხოლოდ ერთის ანგარიშია განთავსებული.³³ ამასთან, ქუთაისის მერის წლიური ანგარიში არა არის ხელმისაწვდომი არც ვებგვერდზე, არც საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის პორტალზე.

ქუთაისის საკრებულოს რეგლამენტში მოცემულია კონკრეტული მუხლი, რომელიც საზოგადოებრივი აზრის შესწავლას ეხება. რეგლამენტის 126-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, საკრებულოს დახმარებით, გამოკითხვების საშუალებით, სატელევიზიო და სხვა საშუალებების გამოყენებით, საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა ევალებათ. მოცემული რეგულაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გამოკითხვის შედეგების კონსოლიდირებას და საკრებულოს სხდომის დროს მათ განხილვას ავალდებულებს. არსებული რეგულაციის მიუხედავად, ასეთი განხილვები პრაქტიკაში არ

³¹ [ქუთაისის მერის ბრძანება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დაფუძნების თაობაზე, 4 აგვისტო 2016](#)

³² [ქალაქ ქუთაისის საკრებულოს დადგენილება №258 ქუთაისის საკრებულოს წევრის ანგარიშის წესის დამტკიცების შესახებ, 2014 წლის 21 მაისი](#)

³³ http://www.kutaisi.gov.ge/upload/9614_lelaqelbaqianiangerishi.pdf

ხორციელდება. გარდა ამისა, რეგლამენტი მხოლოდ გამოკითხვის ჩატარების ვალდებულებას განსაზღვრავს და არ ვრცელდება ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ორმხრივი კომუნიკაცია მოქალაქეებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს შორის და გამოკითხვის შედეგების და რეკომენდაციების კონკრეტული პოლიტიკური ინიციატივის განხორციელებისას გამოყენება.

ქუთაისის საკრებულოს და მერიის წარმომადგენლების პასუხების თანახმად, მუნიციპალიტეტში მომუშავე საჯარო მოხელეების კომუნიკაციის უნარი საკმარისად მაღალია იმისთვის, რომ უზრუნველყოს ეფექტური საზოგადოებრივი ჩართულობა. აღინიშნა, რომ უკანასკნელი 2-3 წლის განმავლობაში შესაბამისი უწყებების წარმომადგენლებისთვის ჩატარდა რამდენიმე ტრენინგი.

მუნიციპალიტეტების თანამშრომლების დამაკმაყოფილებელი შესაძლებლობების მიუხედავად, ინტერვიუში მონაწილე პირებმა ხაზი გაუსვეს სამოქალაქო ჩართულობის სახელმძღვანელოს შექმნის საჭიროებას.

ქუთაისში საბიუჯეტო საკითხებში ჩართულობა ახალციხესა და ბათუმში არსებული გამოცდილების მსგავსია. თუმცა, ფორმალური სამართლებრივი ჩარჩოს არსებობის მიუხედავად, პროცესში მონაწილე ზოგიერთმა მხარემ პრობლემები გამოავლინა. მაგალითისთვის, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ, 2017 წლის მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით აღნიშნა, რომ მერიის მცდელობების მიუხედავად უზრუნველყოს ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებაში მოსახლეობის ჩართულობა, ზოგიერთი დადგენილი ვადა დაირღვა.³⁴ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს აღნიშნულ პოზიციას არ იზიარებს ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია, რომლის წარმომადგენელთა განცხადებით ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში ყველა ვადა იყო დაცული.

საბიუჯეტო ვადებსა და აუცილებელ საკონსულტაციო პროცედურებზე არ არსებობს კონკრეტული მუნიციპალური რეგულაციები, თუმცა ქუთაისის საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებულია მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტის, ქალაქის ბიუჯეტის და სხვა შესაბამისი დოკუმენტების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა.³⁵ იგივე წესების მიხედვით, ქალაქის მერს ბიუჯეტის თაობაზე გამოთქმული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების შესახებ ანგარიშის მომზადება ევალება.

ბათუმის მსგავსად, მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტი ხელმისაწვდომი იყო ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე, თუმცა არ არსებობდა უკუკავშირის მიწოდების ელექტრონული ფორმა. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ელექტრონული ფორმასთან დაკავშირებით არსებული ხარვეზების მიუხედავად, 2017 წლის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავების პროცესში 13 საჯარო განხილვა გაიმართა. მერიის და საკრებულოს წარმომადგენლებს არ გააჩნიათ საბიუჯეტო კონსულტაციების დაგეგმვის წინასწარ განსაზღვრული სახელმძღვანელო წესები. ქალაქის საკრებულოს წარმომადგენლების თანახმად, ისინი რეგულარულად აკეთებენ განცხადებებს მომავალში დაგეგმილი საბიუჯეტო განხილვების თაობაზე, თუმცა ვებგვერდს არ გააჩნია კონკრეტული ბანერი და მსგავსი განცხადებები ვებგვერდზე არ იძებნება.

³⁴ [საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო - ქუთაისის ადგილობრივი ბიუჯეტის განხილვის პროცესი საზოგადოებრივი ჩართულობის გარეშე, 8 დეკემბერი 2016](#)

³⁵ Supra Note 26, მუხლი 133

ქუთაისის ბიუჯეტზე გარკვეული გარე ფაქტორებიც ახდენენ გავლენას. მუნიციპალიტეტის ზოგიერთმა წარმომადგენელმა განაცხადა, რომ ზოგ შემთხვევაში, შეინიშნება ჩარევა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან, თუმცა აქვე დაამატეს, რომ მსგავსი ჩარევა ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციის ფარგლებში ხორციელდება. ინტერვიუში მონაწილეობის მიმღებმა პირებმა ვერ დაასახელეს, თუ რომელი უფლებამოსილების ფარგლებში ხდება მუნიციპალური ბიუჯეტის დაგეგმვაში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა. ქალაქის მერიის საფინანსო დეპარტამენტის თანამშრომლების თანახმად, არსებობს სპეციალური კომპონენტი, რომელშიც ხდება მოსახლეობის ინიციატივების გათვალისწინება, თუმცა მსგავსი რეგულაციები და მაგალითები შეფასების შემუშავებისას არ გამოვლენილა. როგორც მუნიციპალური სააგენტოების წარმომადგენლების, ისე სამოქალაქო საზოგადოების ექსპერტების თანახმად, იმის გათვალისწინებით, რომ საზოგადოება აქტიურია ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებასთან დაკავშირებულ განხილვებში, საბიუჯეტო პროცესებში ელექტრონული ჩართულობის ინსტრუმენტების შექმნა უადრესად სასარგებლო იქნებოდა.

მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა ქალაქ ახალციხეში

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რაოდენობა მნიშვნელოვნად ნაკლებია ბათუმის და ქუთაისის მუნიციპალიტეტების მოსახლეობაზე. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ეფექტური ჩართულობის უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი ხელისუფლების ძალისხმევა საკმაოდ დიდია. მუნიციპალიტეტის მერია და საკრებულო ხშირად პროაქტიულები არიან მოსახლეობასთან კომუნიკაციის საკითხებში. მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების წარმომადგენლების თანახმად, არსებობენ აქტიური მოქალაქეები, რომლებიც იდენტიფიცირებული არიან საკრებულოს და მერიის მხრიდან და რომელთა მოწვევაც ხშირად ხდება პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებების საჯარო დისკუსიებზე და საბიუჯეტო განხილვებზე. გარდა ამისა, მოქალაქეებთან კომუნიკაციისთვის მერია ასევე იყენებს ვებგვერდს, მუნიციპალიტეტის ცხელ ხაზს, ონლაინ გამოკითხვებს და სოციალურ მედიას. ამასთანავე, სამოქალაქო ჩართულობის უზრუნველსაყოფად საკრებულო ასევე იყენებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს და პირისპირ კომუნიკაციის სხვა ფორმებს.

რეგულარულად ხდება მერიის ვებგვერდის, www.akhaltsikhe.gov.ge, განახლება და ის მოიცავს დიდი მოცულობის ინფორმაციას, მათ შორის ახალ ამბებს, კანონმდებლობას და ა.შ. ამის მიუხედავად, ქალაქის მერის და საკრებულოს წევრების ანგარიშები არ არის ხელმისაწვდომი ახალციხის მერიის ვებგვერდზე, როგორც ეს მოთხოვნილია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85 მუხლის და ახალციხის საკრებულოს რეგლამენტის 135 მუხლის მიხედვით. გამოკითხვის დროს, მუნიციპალიტეტის მერიის და საკრებულოს თანამშრომლებმა აღნიშნეს, რომ აქტიურად იყენებენ მუნიციპალიტეტის ვებგვერდს, თუმცა კვლევის მთლიანი პერიოდის განმავლობაში ვებგვერდი არ ფუნქციონირებდა.

ჯამში, მუნიციპალიტეტის მერიის და საკრებულოს თანამშრომელთა 20% არის მოსახლეობასთან პირდაპირ კომუნიკაციაში სხვადასხვა საკითხებზე - ნებართვებზე, განცხადებებზე, დახმარების

მოთხოვნებზე და ა.შ.. რესპოდენტების თანახმად, არსებობს საზოგადოებასთან ურთიერთობაში მონაწილე პირების შესაძლებლობების განვითარების საჭიროება. ამასთანავე, რადგან მუნიციპალიტეტის საჯარო დაწესებულებებში ხშირად ხდება ადამიანური რესურსების მიგრაცია, მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ არსებობს მოქალაქეთა მონაწილეობის და კომუნიკაციის შესახებ სახელმძღვანელო დოკუმენტის შემუშავების საჭიროება.

ქუთაისის მსგავსად, ქალაქ ახალციხის მერიის და ქალაქ ახალციხის საკრებულოსთვის ორი სხვადასხვა Facebook გვერდი მოქმედებს. ქალაქ ახალციხის საკრებულოს და მერიის თანამშრომლების განცხადებით, ისინი აქტიურად იყენებენ Facebook-ს, როგორც კომუნიკაციის ერთ-ერთ საშუალებას. სოციალური მედიის სხვა არხების გამოყენება ახალციხის მუნიციპალიტეტში რეგულარულად არ ხდება.

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტში დამკვიდრებული კარგი პრაქტიკის მიუხედავად, აუცილებელია მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების სხვადასხვა მიმართულებით გაუმჯობესება. გამოკითხვის დროს, მუნიციპალიტეტის მერიის და საკრებულოს თანამშრომლებმა აღნიშნეს, რომ არსებობს ადამიანური რესურსების შესაძლებლობების და საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესების საჭიროება. დამატებით, გამოკითხვის დროს გამოთქმული იყო ინტერესი მოქალაქეთა მონაწილეობის ინოვაციური მექანიზმების დანერგვის და კოდექსით გათვალისწინებული (ამჟამად არააქტიური) მონაწილეობის ფორმების გამოყენების შესახებ. მაგალითად, საკრებულოს რეგლამენტში არსებული ჩანაწერის მიუხედავად, არ ხდება პეტიციების წარდგენა ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში³⁶.

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტში ასევე არსებობს ადგილობრივი კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას და დასახლების საერთო კრების და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სამუშაო რეგლამენტს.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულომ დაამტკიცა დასახლების საერთო კრების ტიპური დებულება³⁷, მაგრამ მუნიციპალიტეტის საჯარო დაწესებულებების გამოკითხულ თანამშრომელთა აზრით, მოქალაქეთა მონაწილეობის ეს ფორმა აქტიურად არ გამოიყენება.

მუნიციპალიტეტის მერიის და საკრებულოს ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულების წარმომადგენლების თანახმად, უკანასკნელი 2-3 წლის მანძილზე მათთვის არ ჩატარებულა ტრენინგები/სამუშაო შეხვედრები მოქალაქეთა მონაწილეობასთან დაკავშირებული შესაძლებლობების განვითარებისთვის. მიუხედავად ამისა, რესპოდენტებმა მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებების თანამშრომელთა კომუნიკაციის ზოგადი უნარ-ჩვევები 4 ქულით შეაფასეს (საუკეთესო შეფასებად განსაზღვრული იყო 5 ქულა). სხვა მუნიციპალიტეტების მსგავსად, ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის და საკრებულოს წარმომადგენლებმა ხაზი გაუსვეს მოქალაქეთა მონაწილეობის და ზოგადი კომუნიკაციის კუთხით დამატებითი ტრენინგის საჭიროებას.

³⁶ ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №1 ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ, 14 ივლისი 2014, მუხლი 94

³⁷ ქალაქ ახალციხის საკრებულოს დადგენილება №46 ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტში დასახლების საერთო კრების ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ, 23 დეკემბერი, 2015

მოსახლეობის მცირე რაოდენობის გათვალისწინებით, ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამტკიცება საკმაოდ დინამიური პროცესია. გამოკითხული თანამშრომლების შეფასებით, საკრებულოს პლენარული სესიების დროს მოქალაქეები აქტიურად არიან ჩართული ბიუჯეტის განხილვის პროცესში. მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლების განცხადებით, მოსახლეობა შეუზღუდავად ესწრება ბიუჯეტის განხილვას საკრებულოს პლენარული შეხვედრების დროს. ამასთანავე, ადგილობრივი მედიის წარმომადგენლები (ადგილობრივი ტელევიზიები და ონლაინ გამოცემები) აქტიურად აშუქებენ საბიუჯეტო განხილვებს და ცდილობენ მოქალაქეთა მაქსიმალურ ინფორმირებას.

სხვა გამოკითხული მუნიციპალიტეტებისაგან განსხვავებით, ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები პირდაპირ ცდილობენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან კომუნიკაციის დამყარებას და მათ კომენტარებისთვის უგზავნიან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტს. ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის გავრცელება და მის შესახებ კომენტარების მიღება ასევე ხდება Facebook გვერდის საშუალებით. კვლევაში მონაწილე სხვა მუნიციპალიტეტის მსგავსად, ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტში ასევე არ არსებობს ბიუჯეტის პროექტის განსახილველი ელექტრონული (ონლაინ) სივრცე. ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის ვებგვერდზე - www.akhaltsikhe.gov.ge არ არის სპეციალური განყოფილება ადგილობრივი ბიუჯეტისთვის, რომელიც შეიძლება გამოყენებული იყოს საბიუჯეტო პროცესში ელექტრონული ჩართულობის მექანიზმების დასანერგად.

ქალაქ ახალციხის საკრებულოს წარმომადგენლების თანახმად, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით მოსახლეობა დიდ ინტერესს ამჟღავნებს. მიუხედავად ამისა, 2016 წელს ბიუჯეტის პროექტის განხილვისთვის მხოლოდ ერთი საჯარო შეხვედრა გაიმართა. გამოკითხული რესპოდენტების განცხადებით, ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვა საკმაოდ ინკლუზიური და დიდი მოცულობის იყო და გრძელდებოდა 3 საათის განმავლობაში. შესაძლო დიდი მასშტაბის მიუხედავად, სასურველია რამდენიმე საჯარო განხილვის ჩატარება, რადგან ძალიან რთულია ერთ შეხვედრაში სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის ხარისხიანი მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ბათუმის და ქუთაისის მუნიციპალიტეტების მსგავსად, განცხადებების დაფა არ არის ხელმისაწვდომი ახალციხის მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე და ინფორმაცია დაგეგმილი შეხვედრების შესახებ არ იყო ხელმისაწვდომი ვებგვერდზე.

ადგილობრივი ბიუჯეტის წარდგენა და განხილვა ასევე რეგულირდება ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით³⁸, თუმცა რეგლამენტის ეს მუხლები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში და საბიუჯეტო კოდექსში მოცემული ვადების და პროცედურების იდენტურია. ადგილობრივი კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტის ხელისუფლებისთვის არ ქმნის დამატებითი ჩართულობის უზრუნველყოფის ვალდებულებებს. სხვა მუნიციპალიტეტების მსგავსად, ბიუჯეტთან ერთად ასევე ხდება პრიორიტეტების დოკუმენტის განხილვა.

³⁸ ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №1 ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ, 14 ივლისი 2014, მუხლი 85 - 90

დასკვნა

მუნიციპალიტეტების შეფასებამ აჩვენა, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხი მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას საჭიროებს. ამსტაინის საფეხურების შეფასების მიხედვით, შეფასებაში მონაწილე ყველა მუნიციპალიტეტი მერყეობს „არ-მონაწილეობის“ და „ტოკენიზმის“ დონეებს შორის, რაც იმას ნიშნავს, რომ მოქალაქეები ინფორმირებული არიან და ხდება მათთან კონსულტაცია მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შესახებ. ამის მიუხედავად, არსებობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შინაარსობრივი ჩართულობის ნაკლებობა.

შეფასებული სამი მუნიციპალიტეტის პრობლემები ერთგვაროვანია და საჭიროებს სისტემურ გაუმჯობესებას. კვლევისას გამოიკვეთა შემდეგი ტიპის პრობლემები - 1. პოლიტიკურ დიალოგში მონაწილეობის მისაღებად მოქალაქეების არასაკმარისი უნარ-ჩვევები; 2. მოქალაქეთა შენიშვნების/რეკომენდაციების მისაღებად ადგილობრივი ხელისუფლების არასაკმარისი პოლიტიკური ნება; 3. მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესზე პასუხისმგებელი ადგილობრივი საჯარო მოხელეების არასაკმარისი შესაძლებლობები; 4. მოქალაქეთა მონაწილეობის მაღალი ხარისხის უზრუნველსაყოფად არასრული საკანონმდებლო ბაზა; 5. მოქალაქეთა ინფორმირების და კონსულტირების ეფექტური პროცესისთვის საჭირო ინოვაციების არარსებობა.

მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად საჭიროა რამდენიმე მნიშვნელოვან დოკუმენტში გაწერილი სახელმძღვანელო პრინციპის ასახვა ადგილობრივ კანონმდებლობაში - ევროკომისიის მიერ შემუშავებული ზოგადი პრინციპები და დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობის მინიმალური კრიტერიუმები;³⁹ აარჰუსის 2009 წლის კონვენცია და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის კარგი პრაქტიკის კოდექსი, რომელიც ევროპის საბჭოს მიერ იქნა დამტკიცებული.

ბიუჯეტის შემუშავებაში მოქალაქეთა როლის გასაზრდელად, საჭიროა საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება. ამჟამად, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების გარკვეული ელემენტები შეინიშნება ბათუმის, ქუთაისის და ახალციხის მუნიციპალიტეტებში, თუმცა, არსებულ პროცესს არ აქვს ფორმალიზებული ხასიათი და გაწერილი უნდა იყოს ადგილობრივი კანონმდებლობით.

ქვემოთ მოცემულია შეფასებულ მუნიციპალიტეტებში არსებული მონაწილეობის ფორმების და პრაქტიკის შესახებ გრაფა.

შეფასების დროს გამოკვლეული ზოგიერთი საკითხი	ბათუმი	ქუთაისი	ახალციხე
1. აქტიურად იყენებს ვებგვერდს	✓	✓	✓
2. აქტიურად იყენებს სოციალური მედიის საშუალებებს	✓	✓	✓

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0277&from=pl>

3. იყენებს ონლაინ გამოკითხვებს	✓	✓	✓
4. მუნიციპალიტეტში არსებობს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო	✓	✓	✓
5. საკრებულოს პლენარულ/საკომიტეტო განხილვებზე დასწრება თავისუფლად არის შესაძლებელი.	✓	✓	✓
6. შესაძლებელია ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტზე კომენტარების ელექტრონული ფორმით გაკეთება	-	-	-
7. არსებობს საბიუჯეტო განხილვების ანონსისთვის საჭირო ელექტრონული სივრცე (ბანერი)	-	-	-
8. მუნიციპალიტეტს აქვს დეტალური ადგილობრივი კანონმდებლობა მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შესახებ	✓	-	-
9. მუნიციპალიტეტს აქვს სპეციალური მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამა	✓	-	-
10. პეტიციების წარდგენა რეგულარულად ხდება საკრებულოში	✓	-	-
11. ელექტრონული პეტიციების წარდგენა შესაძლებელია საკრებულოში	-	-	-
12. მუნიციპალიტეტი ზომავს ვებგვერდზე მომხმარებელთა მიმოქცევას	-	-	-
13. აქვს სახელმძღვანელო მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ	-	-	-

შეფასებაში მოცემულ საკითხებზე და პრობლემებზე დაყრდნობით, IDFI-მ წარმოადგინა რამდენიმე რეკომენდაცია, რომელიც მიმართულია ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკის და სამართლებრივი ბაზის გაუმჯობესებისკენ.

რეკომენდაციები შეფასებულ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკის გაუმჯობესებისთვის	
1. რეკომენდირებულია მომზადდეს საკრებულოს დადგენილების მოდელური პროექტი, რომელიც გაითვალისწინებს ეფექტური სამოქალაქო ჩართულობის მისაღწევად საჭირო ყველა პრინციპს და პროცედურას	ყველა შეფასებული მუნიციპალიტეტი
2. ადგილობრივი ხელისუფლების და საკრებულოს წარმომადგენლებისთვის, და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის ტრენინგების და სამუშაო შეხვედრების ჩატარება	ყველა შეფასებული მუნიციპალიტეტი
3. რეკომენდირებულია შემუშავდეს მონაწილეობით ბიუჯეტირების პროგრამა, რომელიც საშუალებას მისცემს მოქალაქეებს საკუთარი ჩართულობის მიხედვით გაანაწილონ ბიუჯეტის კონკრეტული პორცია	ყველა შეფასებული მუნიციპალიტეტი

4. Facebook გვერდების ერთ გვერდში გაერთიანება	ახალციხის მუნიციპალიტეტი
6. მერის ანგარიშის ისეთი გამარტივებული ფორმის შემუშავება, რომელიც ადვილად აღქმადი იქნება მოქალაქეებისთვის	ბათუმის მუნიციპალიტეტი
7. მოქალაქეთა მონაწილეობის ინოვაციური ფორმების წახალისებისთვის ტრენინგ მოდულის შემუშავება	ბათუმის მუნიციპალიტეტი
8. ცალკეული სამართლებრივი აქტის შემუშავება, რომელიც მოქალაქეებს საკრებულოში რეგულარული და ელექტრონული პეტიციების წარდგენის საშუალებას მისცემს	ქუთაისის მუნიციპალიტეტი
9. სპეციალური სამართლებრივი აქტის შემუშავება, რომელიც დაარეგულირებს პეტიციების რეგისტრაციის და განხილვის წესს, მათ შორის ელექტრონული პეტიციებისთვის.	ყველა მუნიციპალიტეტი