



საქართველოს ეროვნული განვითარებისა
და ინფრასტრუქტურის ცენტრი



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



With funding from

Austrian
Development
Cooperation



ქვემო ქართლის რეგიონის მუნიციპალიტეტების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ინსტიტუციური ჩარჩოსა და პრაქტიკის შეფასება

დავით ლოსაბერიძე

თბილისი
2020

რეზიუმე

ქვემო ქართლის რეგიონის მუნიციპალიტეტების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ინსტიტუციური ჩარჩოსა და პრაქტიკის შეფასება მომზადდა გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) პროექტის "რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში - ფაზა 2" ფარგლებში.

შეფასების მიზანია ქვემო ქართლის რეგიონის შვიდივე მუნიციპალიტეტის (ბოლნისი, გარდაბანი, დმანისი, თეთრიწყარო, მარნეული, რუსთავი, წალკა) მერების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შესაძლებლობების გაძლიერება მათი საქმიანობის მარეგულირებელი იურიდიული ნორმებისა და პრაქტიკის შეფასების გზით.

შეფასების პროცესში:

- მოძიებული იქნა სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები და მოხდა მათი მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენა;
- მრჩეველთა საბჭოების სხდომების ოქმების შესწავლისა და დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლებთან ჩატარებული ინტერვიუების ანალიზის საფუძველზე შეფასებულ იქნა საბჭოების საქმიანობის პრაქტიკა;
- გამოიკვეთა სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მიმდინარე და სამომავლო პროექტების გახორციელებისას სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების როლი და პერსპექტიული ჩართულობის შესაძლებლობები.

შეფასების საფუძველზე შემუშავდა თითოეული სამიზნე მუნიციპალიტეტისათვის შესაბამისი რეკომენდაციები, მათი ინსტიტუციური ჩარჩოს გაუმჯობესების მიზნით, რაც ხელს შეუწყობს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მუშაობის პროცესში ყველა დაინტერესებული პირის ჩართვას, განსაკუთრებით ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების (LED) მიმართულებით.

განსაკუთრებული მადლობა მინდა გადავუხადო ბატონ მერაბ ცინდელიანს, კვლევის განხორციელების პროცესში გაწეული დახმარებისათვის.

შინაარსი

რეზიუმე.....	2
შინაარსი.....	3
1. გარემო.....	4
2. კვლევის მეთოდოლოგია და კვლევის პროცესი.....	6
2.1. შეფასების მიზანი.....	6
2.2. მონაცემთა შეგროვების სტრატეგია.....	6
2.2.1. მარეგულირებელი ნორმები.....	6
2.2.2. ინტერვიუები.....	7
2.3. შეგროვებული ინფორმაციის ანალიზი.....	8
2.4. კვლევის შეზღუდვები.....	8
3. იურიდიული და ინსტიტუციური ჩარჩოს მიმოხილვა.....	9
3.1. მოქმედი კანონმდებლობა.....	9
3.2. რუსთავის მუნიციპალიტეტი.....	10
3.3. ბოლნისის მუნიციპალიტეტი.....	11
3.4. გარდაბნის მუნიციპალიტეტი.....	12
3.5. დმანისის მუნიციპალიტეტი.....	12
3.6. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი.....	14
3.7. მარნეულის მუნიციპალიტეტი.....	15
3.8. წალკის მუნიციპალიტეტი.....	15
4. პრაქტიკის ანალიზი.....	17
4.1. ზოგადი სურათი.....	17
4.2. რუსთავის მუნიციპალიტეტი.....	19
4.3. ბოლნისის მუნიციპალიტეტი.....	21
4.4. გარდაბნის მუნიციპალიტეტი.....	22
4.5. დმანისის მუნიციპალიტეტი.....	22
4.6. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი.....	23
4.7. მარნეულის მუნიციპალიტეტი.....	24
4.8. წალკის მუნიციპალიტეტი.....	25
5. საბჭოების როლი მუნიციპალიტეტებისა და საზოგადოების ურთიერთობის პროცესში.....	26
5.1. კომუნიკაციის გამოცდილება და გამოწვევები.....	26
5.2. საზოგადოებაში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ცნობადობის ზრდა.....	28
6. დასკვნები და რეკომენდაციები.....	29
დანართი.....	32

1. გარემო

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობა საზოგადოებრივი ცხოვრების მდგრადი და სტაბილური გარემოს შექმნისა და მდგრადი განვითარების გარანტიებს ქმნის.

აღნიშნული მექანიზმის გაძლიერება გლობალური ტენდენციაა. მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში ყალიბდება მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი, მრავალფეროვანი ფორმები, რომელთაც ჩართულობის სხვადასხვა ხარისხი ახასიათებთ.

საჯარო ხელისუფლების საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის ყველაზე მაღალ ფორმას ე.წ. "გაფართოებული უფლებამოსილება" წარმოადგენს, როდესაც მოქალაქეები არა მხოლოდ ხელისუფლების აქტივობების შესახებ იღებენ ინფორმაციას, არამედ მონაწილეობენ პრიორიტეტების განსაზღვრის, ხოლო შემდეგ აქტივობების დაგეგმვის, განხორციელებისა და შეფასების ეტაპებზე.

მოქალაქეთა მონაწილეობის მნიშვნელობაზე მეტყველებს რიგი საერთაშორისოდ აღიარებული ნორმები, რაც მთელი რიგ ქარტილებში, კონვენციებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებშია მოცემული. საქართველოსათვის ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი (უტრეხტი, 16, XI, 2009), რომელიც ევროსაბჭოს წევრ ქვეყნებში მოქალაქეთა ჩართულობის პრინციპებისა და ინსტრუმენტების განსაზღვრას ისახავს მიზნად და რომელსაც საქართველო 2019 წელს შეუერთდა.

საქართველოში, სადაც მეტად დაბალია საჯარო სტრუქტურების საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის დონე, ეროვნული კანონმდებლობა ითვალისწინებს მონაწილეობის მექანიზმებს საქართველოს ორგანული კანონით - "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" (XI თავი - მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში).

ასეთ ინსტრუმენტებს დასახლების საერთო კრება, პეტიციის ფორმით მიმართვის უფლება და მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო წარმოადგენს. გარდა ამისა, კანონმდებლობითაა გარანტირებული საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება, წარმომადგენლობითი ორგანოების სხდომების ღიაობა, ხელისუფლების წარმომადგენელთა მიერ საზოგადოებისათვის საქმიანობის ანგარიშის პერმანენტულად წარდგენის ვალდებულება.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა ფაქტია, რომ ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების (ადგილობრივი თვითმმართველობები, კერძო სექტორი, სამოქალაქო საზოგადოება, მოქალაქეები) შესაძლებლობები მეტად შეზღუდულია. არაეფექტურია საჯარო ხელისუფლების, კერძო სექტორისა და მოქალაქეების თანამშრომლობის პრაქტიკა. მუნიციპალიტეტებს უჭირთ ეფექტურად მოახდინონ საზოგადოებრივი მომსახურებების მიწოდება და შექმნან ხელსაყრელი გარემო ინვესტიციების მოსაზიდად და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებისთვის. არ არის საკმარისი სხვადასხვა (განსაკუთრებით მოწყვლადი საზოგადოებრივი ჯგუფების) საჭიროებებსა და პრიორიტეტებზე მორგებული ინიციატივები, რასაც ბიზნესის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და მოქალაქეების შეზღუდული შესაძლებლობები ერთვის. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია ისეთი მექანიზმების/ინსტიტუტების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა, რომლებიც განვითარების სტიმულირებას გამოიწვევს. აღნიშნულ გამოწვევაზე რეაგირების აუცილებლობაზე მიუთითებს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული - 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაც (მიზანი 3.3. - ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებაში და განხორციელებაში ეფექტური მონაწილეობის ხელშეწყობა).

ადგილობრივი განვითარების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის გაძლიერება საქართველოში მოქმედი საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების საქმიანობის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულებაა.

რეგიონალური და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობის პროექტის მეორე ფაზა (FRLD 2, 2017-2021) გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ ხორციელდება საქართველოს, შვეიცარიისა და ავსტრიის მთავრობების დახმარებით, რეგიონული და ადგილობრივი კონტექსტების ანალიზსა და გამოვლენილი განვითარების გამოწვევებზე რეაგირების მიზნით. პროექტი ხაზს უსვამს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების (LED) პროცესში სახელმწიფო სექტორის მაკატალიზირებელ როლს და ამ გზით მდგრადი განვითარების პროცესის ხელშეწყობას. პროექტის ერთ-ერთი ამოცანაა (შედეგი 3.2) ადგილობრივი თვითმმართველობების და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შესაძლებლობების გაძლიერება მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების ეფექტურად გამოყენებისთვის მათი აქტიური ჩართვის ხელშეწყობა LED ინიციატივების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში (აქტივობა 3.2.2).

წარმოდგენილი შეფასების მიზანია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შესაძლებლობების ამაღლების პროცესის ხელშეწყობა, არსებული იურიდიული მექანიზმებისა და პრაქტიკის ანალიზისა და მუნიციპალიტეტებისათვის შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადების გზით.

2. კვლევის მეთოდოლოგია და კვლევის პროცესი

2.1. შეფასების მიზანი

შეფასების კონკრეტულ მიზანს წარმოადგენდა ქვემო ქართლის რეგიონის 7 მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ინსტიტუციური ჩარჩოს და პრაქტიკის შეფასება. კერძოდ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების:

- ფორმირებისა და საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების (დებულებების) ანალიზი და მათი შესაბამისობა მოქმედ კანონმდებლობასთან;
- საქმიანობის ამსახველი დოკუმენტების (სხდომის ოქმები, საქმიანობის პროცესში შექმნილი დოკუმენტაცია) ანალიზი;
- ფორმირებისა და საქმიანობის პრაქტიკის შესწავლა (ფორმირების პროცესი, შემადგენლობა, საქმიანობის მიმართულებები);
- განხორციელებული აქტივობების შესახებ ინფორმაციის მოძიება და წარმატებული მაგალითების გამოვლენა;
- საზოგადოებასთან, სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებთან კომუნიკაციის სტრატეგიისა და ურთიერთობის პრაქტიკის ანალიზი;
- პერსპექტიული სფეროებისა და აქტივობების გამოვლენა და მათი განხორციელებისთვის რეკომენდაციების შემუშავება.

აღნიშნული მიზნის მისაღწევად ჩატარდა სამაგიდო და სავლე კვლევა შვიდივე სამიზნე მუნიციპალიტეტში. სამუშაოების დაწყებამდე შეფასების მეთოდოლოგია შეთანხმდა გაეროს განვითარების პროგრამის FRLD 2 პროექტის გუნდთან.

2.2. მონაცემთა შეგროვების სტრატეგია

2.2.1. მარეგულირებელი ნორმები

პირველ ეტაპზე განისაზღვრა შესაბამისი სამართლებრივი აქტებისა და რეგულაციების ჩამონათვალი:

1. მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანება "მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნის შესახებ";
2. მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანება "მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნის შესახებ" ბრძანებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე;
3. მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება;
4. მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა;
5. მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომების ოქმები (2015-2020 წლები)
6. მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სამუშაო დოკუმენტაცია (დღის წესრიგები, მომზადებული დოკუმენტები).

ინფორმაციის მოძიება დაიწყო სამიზნე მუნიციპალიტეტების ვებ-გვერდებზე არსებული მასალის მოძიებით. შედეგად შეგროვებულ იქნა საჭირო მონაცემების ნაწილი, ვინაიდან ზოგი მუნიციპალიტეტს არასრულად ჰქონდა ინფორმაცია გამოქვეყნებული.

საჭირო ინფორმაციის საიტებზე განთავსება

	საბჭოების დებულებები	საბჭოების შემადგენლობა	საბჭოს სხდომების ოქმები
რუსთავის მუნიციპალიტეტი	+	+	+
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	+	+	+

გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	-	-	-
დმანისის მუნიციპალიტეტი	+	+	-
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	+	+	+
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	-	-	+
წალკის მუნიციპალიტეტი	-	-	-

დამატებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 37, 38 და 40 მუხლების თანახმად, ყველა მუნიციპალიტეტს ეთხოვა მოეწოდებინა საჯარო ინფორმაცია.

მუნიციპალიტეტებიდან გამოთხოვილი ინფორმაცია

	საბჭოების დებულებები ი	საბჭოების შემადგენლობა	საბჭოს სხდომების ოქმები	საბჭოს მიერ შექმნილი სხვა დოკუმენტაცია
რუსთავის მუნიციპალიტეტი	-	-	-	-
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	+	+	+	-
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	-	-	-	-
დმანისის მუნიციპალიტეტი	+	+	+	-
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	+	+	+	-
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	*	*	*	*
წალკის მუნიციპალიტეტი	+	+	-	-

** მუნიციპალიტეტიდან გამოთხოვილ ინფორმაციაზე პასუხი არ ყოფილა მიღებული*

2.2.2. ინტერვიუები

განისაზღვრა ინტერვიუების ფორმატი და საკითხთა ჩამონათვალი (იხ. დანართი). სიღრმისეული ინტერვიუები ჩატარდა მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელ პირებთან, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების წევრებთან, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან, თვითმმართველობის სფეროს ექსპერტებთან.

რესპონდენტების შერჩევა მოხდა შემდეგი სამიზნე ჯგუფებიდან:

- საბჭოების ხელმძღვანელი პირები და საბჭოების აქტიური წევრები;
- მერიის სტრუქტურები;
- მუნიციპალიტეტში მოქმედი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების (სსო-ების) წარმომადგენლები;
- საბჭოებში საშუალო და მცირე ბიზნესის წარმომადგენლები.

ჯამში ჩატარდა 23 ინტერვიუ.

ჩატარებული ინტერვიუები

	საბჭოს წევრი	საჯარო მოხელე	სსო / ბიზნესი	სულ
რუსთავის მუნიციპალიტეტი	1	1	1	3
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	2	1	1	4
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	0	1	1	2
დმანისის მუნიციპალიტეტი	0	2	1	3

თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	1	1	1	3
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	1	1	1	3
წალკის მუნიციპალიტეტი	0	3	0	3
ექსპერტები	0	0	2	2
სულ	5	10	8	23

2.3. შეგროვებული ინფორმაციის ანალიზი

მასალის მოძიების პარალელურად და შემდეგ, მიღებული ინფორმაცია დამუშავდა შემდეგი კრიტერიუმების გათვალისწინებით:

1. საბჭოების საქმიანობასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის არსებობა;
2. დოკუმენტაციის (საბჭოს დებულებები და ა.შ.) შესაბამისობა მოქმედ კანონმდებლობასთან;
3. არსებული პრაქტიკისა და მარეგულირებელი ნორმების ერთმანეთთან შესაბამისობა;
4. საბჭოების შეხვედრის სიხშირე და განხილული საკითხების ოდენობა;
5. განხორციელებული აქტივობების ოდენობა და წარმატებული ქეისების არსებობა;
6. საბჭოების საკომუნიკაციო სტრატეგიების არსებობა და ფორმატი;
7. საბჭოს წევრებში განვითარების პროცესთან დაკავშირებული ხედვების არსებობა და ამ ხედვების რეალისტურობა.

შესწავლილ იქნა როგორც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების საქმიანობის ფორმატი, ისე მათ მიერ განხორციელებული აქტივობები. შედეგები დაჯგუფდა როგორც საერთო სურათის, ისე ცალკეული მუნიციპალიტეტების მიხედვით. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდა საბჭოების არსებულ და პოტენციურ შესაძლებლობებზე მუნიციპალურ და რეგიონულ დონეზე LED პროექტების განხორციელების პროცესში.

2.4. კვლევის შეზღუდვები

შეფასებისას გამოვლინდა რიგი გამოწვევებისა, რომელთა გათვალისწინება აუცილებელია:

- მუნიციპალიტეტების ვებ-გვერდებზე განთავსებული და მათ მიერ მოწოდებული მასალის არასრულყოფილება. მაგალითად გამოდგება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ოქმების სიმცირე;
- ხარვეზები არსებული დოკუმენტაციის ნაწილში. მაგალითისათვის - საბჭოს წევრების მითითებისას მოცემულია მხოლოდ გვარები და სახელები (ეს შეუძლებელს ხდის დადგინდეს, თუ საზოგადოების რომელ ინტერესთა ჯგუფს წარმოადგენს ესა თუ ის წევრი);
- ცალკეულ შემთხვევებში საბჭოს საქმიანობის არაფორმალური ხასიათი. არის მაგალითები, როცა საბჭოს წევრები მონაწილეობდნენ მნიშვნელოვან ღონისძიებებში ან ხედვების ლობირებაში, მაგრამ ამ პროცესის ამსახველი იურიდიული დოკუმენტი არ არსებობს;
- სირთულე წარმოშვა ქვეყანაში Covid-19-ის შედეგად შექმნილმა სიტუაციამ, ასევე ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკურმა პროცესმა (2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები), რამაც გაართულა თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან აქტიური კომუნიკაცია.

3. იურიდიული და ინსტიტუციური ჩარჩოს მიმოხილვა

3.1. მოქმედი კანონმდებლობა

საქართველოს ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" მიხედვით სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების მუშაობაში კანონმდებლობით განსაზღვრული საზოგადოების ჩართულობის ხუთი მექანიზმიდან ერთ-ერთს (მუხლები 85 და 86¹).

86¹ მუხლის მიხედვით:

- საბჭო არის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანო, რომელიც კომპლექტდება მეწარმე იურიდიული პირებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისა და აქტიური მოქალაქეებისაგან. საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მერი. საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით (პუნქტი 1);
- საბჭოში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს. საბჭო უფლებამოსილი არ არის, თუ დარღვეულია ეს მოთხოვნა (პუნქტი 2);
- მერი ვალდებულია საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის ორგანოებში მომზადებული დოკუმენტები (ბიუჯეტის პროექტი, სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, წინადადებები გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ, მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტების, აგრეთვე ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები). საბჭოს სხვა უფლებამოსილებები და მისი საქმიანობის წესი განისაზღვრება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი (პუნქტი 3);
- საბჭოს გადაწყვეტილება ფორმდება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის ოქმით. საბჭო იკრიბება არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ (პუნქტი 5).

ამრიგად კანონმდებელი იძლევა ზოგად ჩარჩოებს. საბჭოს საქმიანობის ასპექტები და შემადგენლობა უნდა რეგულირდებოდეს შესაბამისი მერის მიერ დამტკიცებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებით. შესაბამისად, კონკრეტული მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობა იურიდიულად შეიძლება შეფასდეს ისეთი დოკუმენტების მიხედვით, როგორცაა:

- ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის ფორმით გამოცემული მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სამოქალაქო შექმნისა და მისი შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ;
- მერის მიერ დამტკიცებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის ოქმები;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის პროცესში შექმნილი წერილობითი დოკუმენტაცია (ხედვები, სტრატეგიები, განცხადებები, რეკომენდაციები, საპროექტო წინადადებები და სხვა, ანალოგიური სახის დოკუმენტები).

შეფასება ერთმანეთისაგან განსხვავებულ სურათს გვიჩვენებს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის მიხედვით.

გარდა კანონმდებლობასთან შესაბამისობისა, შეფასებულ იქნა თავად სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული სამართლებრივი აქტებისა და სხვა დოკუმენტების სტრუქტურა. ქვემოთ მოცემულია ცალკეული მუნიციპალიტეტების მერების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ანალიზის შედეგად გამოვლენილი თავისებურებანი.

3.2. რუსთავის მუნიციპალიტეტი

მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რეგულაციების შესაბამისობა ორგანულ კანონთან:

ორგანული კანონის მოთხოვნა	
საბჭოს დებულება და შემადგენლობა დამტკიცებულია მერის ბრძანებით	დიახ
საბჭო შედგება ბიზნესის და სსო-ების წარმომადგენლებისა და მოქალაქეებისაგან	დიახ *
საბჭოს შემადგენლობაში არის მინიმუმ 10 წევრი	დიახ
ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ არის	დიახ
მერი სტრატეგიულ დოკუმენტებს განსახილველად წარუდგენს საბჭოს	დიახ
საბჭოს გადაწყვეტილებები სხდომებზე ფორმდება ოქმით	დიახ
საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც	დიახ **

* - შენიშვნები:

* საბჭოს წევრების კუთვნილება რომელიმე სექტორისადმი დებულებაში არ არის ასახული, ვინაიდან წარმომადგენლები არჩეულნი არიან ტერიტორიული პრინციპით (ქალაქის მიკრო-რაიონების მიხედვით), თუმცა პრაქტიკაში საბჭოში საზოგადოების ყველა სეგმენტი წარმოდგენილია;

** საბჭოს შეკრებებისა და შესაბამისი ოქმების შესახებ ინფორმაციის ნაწილი განთავსებულია არა მუნიციპალიტეტის საიტზე, არამედ საბჭოს ფეისბუქ-გვერდზე.

პირველი სამართლებრივი აქტი, რითაც განისაზღვრა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სტატუსი და საქმიანობის წესი, იყო ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერის 2015 წლის 21 სექტემბრის #1552 ბრძანება "ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნის შესახებ".

ამჟამად მოქმედებს ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერის 2017 წლის 8 ივნისის ბრძანება #773 "ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერის 2015 წლის 21 სექტემბრის #1552 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე", რომელიც ძალაშია 2017 წლის 1 ივლისიდან. #773-ე ბრძანების დანართში მოცემული "ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება" განსაზღვრავს ქალაქ რუსთავის მერის საბჭოს თავისებურებებს:

- საბჭოში შედის ორი არჩეული წარმომადგენელი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის თითოეული ადმინისტრაციული ერთეულიდან (მუხლი 2, პუნქტი 2);
- საბჭო შედგება საბჭოს თავმჯდომარის, საბჭოს მდივნისა და საბჭოს წევრებისგან (მუხლი 2, პუნქტი 3);
- საბჭოს ფუნქციები განსაზღვრულია დებულების მე-3 მუხლით, რომლის მიხედვითაც საბჭო არა მარტო მონაწილეობას იღებს მუნიციპალური ბიუჯეტის შემუშავებაში და ხარჯვითი პრიორიტეტების განსაზღვრაში (პუნქტი 2), არამედ, საჯარო შეხვედრებისა და საზოგადოებრივი აზრის კვლევის საფუძველზე შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ხარჯვითი პრიორიტეტების საბოლოო სიაზე (პუნქტი 3) და განიხილავს მუნიციპალური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს (პუნქტი 5);
- საბჭოს საქმიანობის წესი (გადაწყვეტილების მიღება დამსწრე წევრთა უმრავლესობით, მიღებული წინადადებების/რეკომენდაციების მერისათვის წარდგენა გადაწყვეტილების მისაღებად) განსაზღვრულია დებულების მე-4 მუხლით. ამავე მუხლში მითითებულია, რომ საბჭოს სხდომის ოქმები ქვეყნდება მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებ გვერდზე (პუნქტი 6).

რუსთავის მუნიციპალიტეტის მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობაში გვხვდება ერთი თავისებურება, რაც სხვა მუნიციპალიტეტებში არ ფიქსირდება: საბჭოს სხდომების წარმართვა შესაძლოა განახორციელოს მოწვეულმა ფასილიტატორმა.

საბჭოს შემადგენლობა განსაზღვრულია ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერის 2017 წლის 19 დეკემბრის ბრძანებით #1920 "ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერის 2015 წლის 21 სექტემბრის #1552 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე". ბრძანების დანართი #1 მოცემულია საბჭოს წევრთა სია, თუმცა არ არის მითითებული, თუ რომელ სექტორს ან მოქალაქეთა ჯგუფს წარმოადგენენ ისინი.

ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია მრავალფეროვანი და ყველაზე სრულყოფილია რეგიონის სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით. მოქმედი ნორმატიული ბაზა სრულ შესაბამისობაშია კანონმდებლობასთან.

3.3. ბოლნისის მუნიციპალიტეტი

მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რეგულაციების შესაბამისობა ორგანულ კანონთან:

ორგანული კანონის მოთხოვნა	
საბჭოს დებულება და შემადგენლობა დამტკიცებულია მერის ბრძანებით	დიახ
საბჭო შედგება ბიზნესის და სსო-ების წარმომადგენლებისა და მოქალაქეებისაგან	დიახ
საბჭოს შემადგენლობაში არის მინიმუმ 10 წევრი	დიახ
ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ არის	დიახ
მერი სტრატეგიულ დოკუმენტებს განსახილველად წარუდგენს საბჭოს	დიახ
საბჭოს გადაწყვეტილებები სხდომებზე ფორმდება ოქმით	დიახ
საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც	არა

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო შეიქმნა ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 11 ნოემბრის #1471 ბრძანებით "ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნის შესახებ". აღნიშნული ბრძანება შესწორდა ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2016 წლის 10 მარტის ბრძანება #585-ით "ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნის შესახებ" ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 11 ნოემბრის #1471 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

ამჟამად მოქმედი სამართლებრივი დოკუმენტებიდან აღსანიშნავია ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერის 2017 წლის 20 ნოემბრის ბრძანება #217 "ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნისა და საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ". 2019 აღნიშნულ ბრძანებაში ცვლილება შევიდა აქტით - ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერის 2019 წლის 9 ივლისის ბრძანება #2433 "ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნისა და საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ" ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერის 2017 წლის 20 ნოემბრის ბრძანებაში ცვლილების შესახებ.

1471 (2015) ბრძანებითა და # 2017 (2017) ბრძანებით დამტკიცებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებების შედარება გვიჩვენებს რომ ორივე ამ დებულებაში იურიდიულად კარგად იყო გაწერილი პროცედურები. ახალი, მოქმედი დებულება ამ მხრივ კიდევ უფრო დახვეწილია როგორც იურიდიული ფორმების მიხედვით, ისე ტექსტის გამართულობით (მუხლები 1, 2, 5, მაგალითად, მასალების ელექტრონული ფორმით მიწოდების შესახებ - მუხლი 5, პუნქტი 3).

ცვლილებების ნაწილი შეეხება საბჭოს საქმიანობის სტრუქტურულ და პროცედურულ საკითხებს. ახალ ვერსიაში აღარ გვხვდება თავმჯდომარის მოადგილისა და მდივნის დეფინიცია და მხოლოდ თავმჯდომარის პოზიციაა დატოვებული (მუხლი 4, პუნქტი 3). ამოღებულია საბჭოსა და მერის ურთიერთობების განმსაზღვრელი მუხლი (ძველი დებულების მუხლი 8). ამავე დროს, ფუნქციონირების პროცესში საბჭოს როლის აღწერისას აღარ გვხვდება პირველ დებულებაში არსებული შემდეგი საკითხები:

- საბჭოს აქვს უფლება "აწარმოოს პერიოდული შეხვედრები საზოგადოებისა და პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებთან." (მუხლი 3, ქვეპუნქტი "ზ");
- საბჭო უფლებამოსილია კონკრეტული საკითხები განხილვის პროცესში მოიწვიოს შესაბამისი სფეროს ექსპერტები და სპეციალისტები (მუხლი 5, პუნქტი 4);
- "საბჭოს კონკრეტული საქმიანობა და ინიციატივები ასევე შესაძლებელია დაფინანსებულ იქნეს კერძო და იურიდიული სუბიექტების მიერ." (მუხლი 9, პუნქტი 3).

და ბოლოს, #2433 ბრძანებით (2019 წლის 9 ივლისი) საბჭოს წევრების ოდენობა შემცირდა 34-დან 16-მდე. ამავე დროს მითითებულია, თუ რომელ სექტორს წარმოადგენს ეს წევრი.

3.4. გარდაბნის მუნიციპალიტეტი

მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რეგულაციების შესაბამისობა ორგანულ კანონთან:

ორგანული კანონის მოთხოვნა	
საბჭოს დებულება და შემადგენლობა დამტკიცებულია მერის ბრძანებით	არა
საბჭო შედგება ბიზნესის და სსო-ების წარმომადგენლებისა და მოქალაქეებისაგან	არა
საბჭოს შემადგენლობაში არის მინიმუმ 10 წევრი	არა
ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ არის	არა
მერი სტრატეგიულ დოკუმენტებს განსახილველად წარუდგენს საბჭოს	არა
საბჭოს გადაწყვეტილებები სხდომებზე ფორმდება ოქმით	არა
საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც	არა

ერთადერთი ინფორმაცია საბჭოსთან დაკავშირებით განთავსებულია მუნიციპალიტეტის საიტზე (<http://gardabani.gov.ge/moqalaeebisatvis/samoqalao-mrchevelta-sabtcho>), სადაც მითითებულია საბჭოს შექმნის, ადმინისტრაციული დაყოფის საფუძველზე წევრთა შერჩევისა და სხდომების ჩატარების წესი, ასევე შესაძლო განსახილველ საკითხთა ჩამონათვალი და სხდომების ოქმების გამოქვეყნების წესი. ამ დოკუმენტში მოცემული რეგულაციები სრულ შესაბამისობაშია მოქმედ კანონმდებლობასთან.

საინტერესოა, რომ საბჭოს სხდომებს უძღვება გამგებელი, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში, გამგებლის მიერ შერჩეული თავმჯდომარე. გამგებლის მოხსენიება მერის ნაცვლად მიუთითებს, რომ ეს დოკუმენტი 2017 წლამდე პერიოდით თარიღდება.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტიდან მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მუნიციპალიტეტში არ მოქმედებს.

3.5. დმანისის მუნიციპალიტეტი

მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რეგულაციების შესაბამისობა ორგანულ კანონთან:

ორგანული კანონის მოთხოვნა	
საბჭოს დებულება და შემადგენლობა დამტკიცებულია მერის ბრძანებით	დიახ
საბჭო შედგება ბიზნესის და სსო-ების წარმომადგენლებისა და მოქალაქეებისაგან	*
საბჭოს შემადგენლობაში არის მინიმუმ 10 წევრი	დიახ
ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ არის	დიახ
მერი სტრატეგიულ დოკუმენტებს განსახილველად წარუდგენს საბჭოს	დიახ
საბჭოს გადაწყვეტილებები სხდომებზე ფორმდება ოქმით	დიახ
საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც	არა

* გაურკვეველია დოკუმენტებში შესაბამისი მითითების არარსებობის გამო.

დმანისის მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო შეიქმნა დმანისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 10 ნოემბრის N607 ბრძანებით "დმანისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ".

საბჭოს წევრების თავდაპირველი ჩამონათვალი შეიცვალა ბრძანების გამოცემიდან მეორე დღეს, დმანისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 11 ნოემბრის #609 ბრძანებით "დმანისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ" დმანისის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 10 ნოემბრის N607 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

დღეისათვის მოქმედ სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს დმანისის მუნიციპალიტეტის მერის 2018 წლის 27 დეკემბრის ბრძანება #2726 "დმანისის მუნიციპალიტეტის მერის მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ". აღსანიშნავია, რომ ბრძანების მე-3 პუნქტით მუნიციპალიტეტის მერიის ადმინისტრაციულ სამსახურს დაევალა შესაბამისი ინფორმაციის განთავსება მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე, რითაც დაცულ იქნა კანონით განსაზღვრული გამოქვეყნების ვალდებულება. ბრძანების დანართი #1-ით განისაზღვრა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა (10 მოქალაქე), თუმცა სიაში მითითებულია მხოლოდ წევრების სახელები და გვარები და არ არის აღნიშნული, რომელ საზოგადოებრივ ჯგუფს წარმოადგენენ ეს პირები. საბჭოს დებულებაში (ბრძანების დანართი #2) არის რიგი ისეთი ინფორმაცია, რაც ზოგიერთი სხვა მუნიციპალიტეტის დებულებებში არ გვხვდება:

- მითითებულია საბჭოს სამუშაო მისამართი (მუხლი 1, პუნქტი 4);
- ხაზგასმულია საბჭოს როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის ძირითადი პრიორიტეტების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირების პროცესში (მუხლი 2, პუნქტი 3);
- დებულებით განსაზღვრულია საბჭოს საქმიანობის ზოგიერთი პროცედურული მხარე (კვორუმი, გადაწყვეტილების მიღების წესი, რიგგარეშე სხდომის მოწვევის წესი) (მუხლი 2, პუნქტი 5; მუხლი 5);
- ასევე არის მითითებული, რომ საბჭოს საქმიანობისთვის საჭირო ორგანიზაციულ-ტექნიკური საჭიროებებით მომარაგებას უზრუნველყოფს მერის ადმინისტრაციული სამსახური (მუხლი 3, პუნქტი 2).

დებულების მომზადებისას ნაწილობრივ გამოყენებულია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მომზადებული ფორმა.

და ბოლოს, დებულების მე-3 მუხლის 1 პუნქტის თანახმად "საბჭოს საქმიანობას ხელმძღვანელობს მერი", თუმცა არ არის განსაზღვრება, ეს ხელმძღვანელობა ნიშნავს თუ არა უშუალოდ სხდომების და ყოველდღიური საქმიანობის ხელმძღვანელობას.

უნდა აღინიშნოს, რომ დმანისის მუნიციპალიტეტმა, სხვა მუნიციპალიტეტებზე ადრე, მყისიერად მოგვაწოდა მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია, რაც ამ მხრივ საინფორმაციო ბაზების გამართულ სისტემაზე მეტყველებს. მოქმედი ნორმატიული ბაზა სრულ შესაბამისობაშია კანონის მოთხოვნებთან.

3.6. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი

მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რეგულაციების შესაბამისობა ორგანულ კანონთან:

ორგანული კანონის მოთხოვნა	
საბჭოს დებულება და შემადგენლობა დამტკიცებულია მერის ბრძანებით	დიახ
საბჭო შედგება ბიზნესის და სსო-ების წარმომადგენლებისა და მოქალაქეებისაგან	დიახ
საბჭოს შემადგენლობაში არის მინიმუმ 10 წევრი	დიახ
ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ არის	დიახ
მერი სტრატეგიულ დოკუმენტებს განსახილველად წარუდგენს საბჭოს	დიახ
საბჭოს გადაწყვეტილებები სხდომებზე ფორმდება ოქმით	დიახ
საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც	არა

2015 წლის ნოემბრიდან მოყოლებული თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერის მიერ გამოცემული იქნა 3 ბრძანება, რომელიც შეეხებოდა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობას:

- თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 11 ნოემბრის N994 "თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წევრის შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ";
- თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანება N670 "თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ" თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 11 ნოემბრის N994 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე;
- თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანება N1036 "თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ" თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 11 ნოემბრის N994 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

ამჟამად მოქმედებს თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერის 2018 წლის 19 მარტის ბრძანება #355 "თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ". აღნიშნული ბრძანებით განისაზღვრა საბჭოს ახალი დებულება და შემადგენლობა (პუნქტები 1 და 2) და ძალა დაკარგა ყველა წინა სამართლებრივმა აქტმა (პუნქტი 4). ბრძანების თანახმად მერია ახდენს როგორც საბჭოს საქმიანობის ორგანიზაციულ-ტექნიკური მომსახურებით, ისე ბრძანების დაინტერესებული მხარისათვის ოფიციალური გაცნობის უზრუნველყოფას (პუნქტები 3 და 5).

#355 ბრძანების დანართი #1-ის ("თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება") ანალიზი ავლენს განსხვავებებს რეგიონის ზოგიერთი სამიზნე მუნიციპალიტეტის ანალოგიური დოკუმენტისაგან:

- საბჭოს ერთერთ ამოცანას წარმოადგენს გაანალიზოს და შეაფასოს მუნიციპალიტეტში მიმდინარე პროცესები და წარმოადგინოს შესაბამისი წინადადებები (მუხლი 2, პუნქტი 2.ა);
- საბჭოს უფლებამოსილებების ჩამონათვალთან ერთად (მუხლი 3) დეტალურადაა გაწერილი საბჭოს სტრუქტურა (მუხლი 4), სხდომის წარმართვისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი

(მუხლი 5), ხელმძღვანელი რგოლის საქმიანობა (მუხლი 6), საბჭოს წევრის უფლებამოსილებები (მუხლი 7) და ა.შ.;

- დებულება უშვებს საბჭოს არა ერთი, არამედ ორი თანათავმჯდომარის არჩევის შესაძლებლობას (მუხლი 5, პუნქტი 2);
- აუცილებელია არა მარტო სხდომის ოქმების (სხდომის შემდეგ), არამედ სხდომის დღის წესრიგის (სხდომამდე) პროაქტიულად გამოქვეყნება (მუხლი 5, პუნქტი 6);

აღსანიშნავია, რომ თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი ერთ-ერთი გამონაკლისია (ზოლნისთან ერთად), სადაც საბჭოების მარეგულირებელი დოკუმენტაცია იძლევა საბჭოს წევრების არა მარტო ჩამონათვალს, არამედ ინფორმაციას, თუ რომელ სექტორს წარმოადგენს საბჭოს კონკრეტული წევრი (ბრძანება #355, პუნქტი 2).

3.7. მარნეულის მუნიციპალიტეტი

მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რეგულაციების შესაბამისობა ორგანულ კანონთან:

ორგანული კანონის მოთხოვნა	
საბჭოს დებულება და შემადგენლობა დამტკიცებულია მერის ბრძანებით	*
საბჭო შედგება ბიზნესის და სსო-ების წარმომადგენლებისა და მოქალაქეებისაგან	*
საბჭოს შემადგენლობაში არის მინიმუმ 10 წევრი	*
ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ არის	*
მერი სტრატეგიულ დოკუმენტებს განსახილველად წარუდგენს საბჭოს	დიახ
საბჭოს გადაწყვეტილებები სხდომებზე ფორმდება ოქმით	დიახ
საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც	*

* გაურკვეველია დოკუმენტებში შესაბამისი მითითების ან შესაბამისი დოკუმენტაციის არარსებობის გამო.

მარნეულის მუნიციპალიტეტის საიტზე საბჭოს დებულების და შემადგენლობის შესახებ ინფორმაცია ვერ იქნა მოძიებული. აღნიშნული ინფორმაცია ვერ იქნა მოძიებული მუნიციპალიტეტიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის შედეგადაც.

საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული დოკუმენტებიდან საიტზე განთავსებულია საბჭოს 2017 წლის 9 ნოემბრის სხდომის #1 ოქმი, რომელიც თან ერთვის გამგებლის მიერ საკრებულოსათვის 10 ნოემბერს გადაგზავნილ მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტისა და პრიორიტეტების დოკუმენტებს.

3.8. წალკის მუნიციპალიტეტი

მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რეგულაციების შესაბამისობა ორგანულ კანონთან:

ორგანული კანონის მოთხოვნა	
საბჭოს დებულება და შემადგენლობა დამტკიცებულია მერის ბრძანებით	დიახ
საბჭო შედგება ბიზნესის და სსო-ების წარმომადგენლებისა და მოქალაქეებისაგან	*
საბჭოს შემადგენლობაში არის მინიმუმ 10 წევრი	დიახ
ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ არის	დიახ
მერი სტრატეგიულ დოკუმენტებს განსახილველად წარუდგენს საბჭოს	დიახ
საბჭოს გადაწყვეტილებები სხდომებზე ფორმდება ოქმით	დიახ

საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც	არა
-------------------------------------	-----

** გაურკვეველია დოკუმენტებში შესაბამისი მითითების არარსებობის გამო.*

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის საფუძველია წალკის მუნიციპალიტეტის მერის 2018 წლის 4 იანვრის ბრძანება #5 "წალკის მუნიციპალიტეტის მერის მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ". ბრძანებაში არ არის მითითებული დებულების საჯაროდ გამოქვეყნების ვალდებულება და ის, თუ სად შეიძლება ეს ინფორმაცია იყოს ხელმისაწვდომი.

ბრძანების დანართ #1-ით განსაზღვრულია მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა (11 პირი), ამასთან სიაში მითითებულია მხოლოდ წევრების სახელები და გვარები და არ არის აღნიშნული, რომელ საზოგადოებრივ ჯგუფს წარმოადგენენ ისინი. დანართი #2 წარმოადგენს საბჭოს დებულებას, სადაც კერძოდ მითითებულია:

- საბჭოს სამუშაო მისამართი (მუხლი 1, პუნქტი 6);
- საბჭოს როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის ძირითადი პრიორიტეტების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირების პროცესში (მუხლი 2, პუნქტი 2);
- პროცედურული საკითხები (საბჭოს სხდომების კვორუმი, გადაწყვეტილების მიღებისა და რიგგარეშე სხდომის მოწვევის წესი, სხდომის ოქმის საკითხი) (მუხლი 2, პუნქტი 4; მუხლი 3, პუნქტები 4 და 5);
- მერის ადმინისტრაციული სამსახურის ვალდებულება, უზრუნველყოს საბჭოს საქმიანობისთვის საჭირო ორგანიზაციულ-ტექნიკური საჭიროებებით მომარაგება (მუხლი 3, პუნქტი 2).

წალკის მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება დმანისის მუნიციპალიტეტის ანალოგიურია და აქაც დოკუმენტის მომზადებისას ნაწილობრივ გამოყენებულია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მომზადებული ფორმა.

აღსანიშნავია, რომ დებულების მე-3 მუხლის 1 პუნქტის თანახმად "საბჭოს საქმიანობას ხელმძღვანელობს მერი", თუმცა არ არის დაკონკრეტებული, რა ფორმით გამოიხატება ეს ხელმძღვანელობა. წალკის მრჩეველთა საბჭოს დებულება შესაბამისობაშია კანონის მოთხოვნებთან.

4. პრაქტიკის ანალიზი

4.1. ზოგადი სურათი

სამიზნე მუნიციპალიტეტების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს პრაქტიკის ანალიზისას გასათვალისწინებელია როგორც ფორმალური (სხდომების ოქმები), ისე არაფორმალური (ინტერვიუების პროცესში გამოკვეთილი) საკითხები. თუ განვაზოგადებთ ქვემო ქართლის რეგიონში არსებულ სურათს, უნდა ითქვას, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებში არსებობს რიგი მსგავსებები ერთმანეთთან:

- სამოქალაქო საბჭოების დებულებებში არ ფიქსირდება შეუსაბამობა მოქმედ კანონმდებლობასთან (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 86¹ მუხლის მოთხოვნები);
- ამავე დროს, ძნელია დადგინდეს, დარღვეულია თუ არა კანონით მოთხოვნილი ვალდებულება საბჭოების 3 თვეში ერთხელ მაინც ჩატარების შესახებ. სხდომების ოქმების მიხედვით ჩანს, რომე ეს ვალდებულება არ სრულდება. აღნიშნული განსაკუთრებით შეეხება 2019 და 2020 წლებს, როცა მხოლოდ რამდენიმე სხდომის ჩატარება ფიქსირდება, ისიც მხოლოდ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში;
- საბჭოს სხდომები ოქმებში აღნიშნულია რიგი საქმიანობა (კვლევები, ანგარიშები, საპროექტო განაცხადები, საბჭოს ეგიდით მომზადებული სხვა დოკუმენტაცია). ამ დოკუმენტების მოძიება ვერც მუნიციპალურ ვებ-გვერდებზეა შესაძლებელი და ვერც მუნიციპალიტეტებმა მოგვაწოდეს ეს მასალა. შესაბამისად ვერ მოხდა მისი ანალიზი. საუკეთესო შემთხვევაში (ისიც იშვიათად), თავად ოქმების დანართებშია მოცემული აღნიშნული მასალის მოკლე ანოტაცია;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების გააქტიურებას ხელს უწყობს ორი გარემოება:
 - თუ ამ მიმართულებით არსებობს დონორთა მიერ მხარდაჭერილი პროექტი (გარე ფაქტორი);
 - თუ მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობაში არიან პირები, რომლებსაც რეალურად სურთ საბჭოს ამოქმედება (შიდა ფაქტორი).

ქვემო ქართლის მუნიციპალიტეტების მერების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების კვლევის ფარგლებში ჩატარებულმა ინტერვიუებმა და საბჭოების მირ შექმნილი დოკუმენტების ანალიზმა არაერთგვაროვანი სურათი გამოკვეთა. ძირითადად მუნიციპალიტეტები საბჭოების მუშაობის მხრივ სამ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს:

1. საერთოდ არ შექმნილა (გარდაბანი) ან შეიქმნა და ფუნქციონირებს ფიქტიურად;
2. აქტიურად ფუნქციონირებს/ფუნქციონირებდა გარკვეულ პერიოდში;
3. ფუნქციონირებს წარმატებულად.

განსხვავებების განმაპირობებელი ძირითადი ფაქტორები როგორც სუბიექტური, ასევე ობიექტური ხასიათისაა:

- სუბიექტურ ფაქტორებად შეიძლება ჩაითვალოს მერის შეხედულება/დამოკიდებულება საბჭოს მიმართ, ასევე საბჭოს თავმჯდომარის და წევრების პიროვნული თვისებები;
- ობიექტური მიზეზებიდან შეიძლება გამოვკვეთოთ საბჭოს წევრების შერჩევის კრიტერიუმები და პროცედურა, მუნიციპალიტეტში წარმოდგენილი საზოგადოებრივი სექტორის მრავალფეროვნება და დონე, საბჭოს გაძლიერების მიზნით განხორციელებული ღონისძიებები და ყველა ის გამოწვევა, რაც უკავშირდება მოქალაქეთა ჩართულობას თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში.

დღეისათვის არსებული მდგომარეობა საბჭოების შექმნიდან დღემდე მიმდინარე პროცესების დინამიკით არის გამოწვეული. მრჩეველთა საბჭო უმეტეს შემთხვევაში ყველა სექტორის მიერ განიხილებოდა კანონის მხრიდან თავსმოხვეულ ნორმად და ფიქტიურად შესაქმნელ ორგანოდ.

ეს ხედვა ზოგ შემთხვევაში დღესაც აქტუალურია. შექმნის დღესვე საბჭოები ხშირ შემთხვევაში რესპონდენტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, როგორც მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის, ისე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მიერ მოინათლა "მკვდრად შობილ ორგანოდ", "დამატებით თავის ტკივილად". მერების (იმ დროისთვის გამგებლების) მხრიდანაც მიჩნეული იყო, რომ საბჭოსთვის კანონით განსაზღვრულ ფუნქციას თავისთავად ანაცვლებდა მერის საზოგადოებასთან შეხვედრები, სოფლის დახმარების პროგრამები, მერების წარმომადგენლები დასახლებებში და საკრებულო.

შექმნის დასაწყისშივე მსგავსმა დამოკიდებულებამ ინსტიტუციის განვითარება შეაფერხა და საზოგადოებაში მისი უსარგებლობის განცდა გააძლიერა. კვლევის განმავლობაში დაფიქსირდა არაერთი შემთხვევა, როცა თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებმა საერთოდ არ იცოდნენ მერის საზოგადოებრივი საბჭოს არსებობის შესახებ.

აღნიშნულის საპირისპიროდ მერის საბჭოების გააქტიურება, დადებითი გამოცდილების შექმნა ორ ფაქტორს უკავშირდება:

- პირველი ფაქტორი არის მერის დამოკიდებულება სამოქალაქო ჩართულობის მიმართ. ამის მაგალითად შეიძლება მოვიტანოთ მარნეულის მუნიციპალიტეტი 2014-17 წლებში. ეს უკავშირდება მერის ინტერესს აღნიშნული საკითხისადმი. საბჭოს გააქტიურებასთან ერთად ამ პერიოდში მარნეულის მუნიციპალიტეტმა დაწერა საზოგადოებრივი ბიუჯეტი, რომლის მუშაობა ძირითადად დადებითად ფასდება (თუმცა მერის შეცვლის შემდეგ საზოგადოებრივი ბიუჯეტის პროგრამა აღარ ფუნქციონირებს).
- მეორე ფაქტორად გამოიკვეთა გარე დახმარება - კონკრეტული საბჭოს გასაძლიერებლად დონორის მხარდაჭერილი პროექტის განხორციელება რომელიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ. ამ მხრივ შეიძლება განვიხილოთ თეთრიწყაროს და ბოლნისის მაგალითები. ორივე შემთხვევაში საბჭო გააქტიურდა სსო-თა მიმდინარე პროექტების ფარგლებში. საბჭოებმა შექმნეს შიდა კომუნიკაციის პლატფორმები, დაგეგმილთან ერთად ჩატარდა რიგგარეშე სხდომები, ჩასწორდა დებულებები, შეიცვალა საბჭოების შემადგენლობები, მერისთვის წარსადგენად მომზადდა განვითარებაზე ორიენტირებული წინადადებები/პროექტები. თეთრიწყაროს შემთხვევაში პროექტის დასრულების შემდეგ საბჭომ აქტიური ფუნქციონირების შენარჩუნება შეძლო საბჭოს თავმჯდომარის და 2-3 წევრის პიროვნული უნარების/დამოკიდებულების მეშვეობით. ბოლნისის შემთხვევაში საბჭოს აქტივობა შესუსტდა. დიდი ალბათობით, სხვა პირობებთან ერთად, აღნიშნულის მიზეზად შეიძლება განვიხილოთ განხორციელებული პროექტების შეზღუდული ფინანსური და დროითი რესურსები.

ამავე დროს არსებობს ცალკეული მაგალითები, როცა საბჭო ავლენდა ინიციატივებს, მოემზადებინა და მერისათვის წარედგინა საკუთარი მოსაზრებები, ხედვები თუ საპროექტო წინადადებები. ეს მაგალითები ქვემოთ, შესაბამისი მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის აღწერისას არის წარმოდგენილი.

ქვემო ქართლის მუნიციპალიტეტების მერების საზოგადოებრივი მრჩეველთა საბჭოების შეფასებისას უნდა გამოვყოთ რუსთავის მაგალითი. შეძლებისდაგვარად **საბჭოს სრულყოფილი ფუნქციონირების ხელშემწყობად გამოიკვეთა ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების, მერის ხედვის, დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით განხორციელებული აქტივობების თანხვედრა.** ამასთანავე მერის საზოგადოებრივი საბჭოების შექმნის კანონით განსაზღვრამდე რუსთავში შექმნილი იყო საზოგადოებრივი საბჭოს მუშაობის წარმატებული მაგალითი, რომელიც 2007 წელს რუსთავში შექმნა ორგანიზაცია SIDA-მ. აღნიშნულმა საბჭომ განხორციელა რამდენიმე წარმატებული აქტივობა (მაგალითად ენერგო-ომბუდსმენტთან ადვოკატირებით გაუქმდა საერთო კომუნალური მრიცხველები). ამას დაერთო 2013 წელს USAID-ის პროექტი, რომელიც ოთხ ქალაქში, მათ შორის რუსთავში ავითარებდა საზოგადოებრივი საბჭოს იდეას მოსახლეობაში და

თვითმმართველობის ორგანოებში. პროექტის ფარგლებში შექმნილი საზოგადოებრივი საბჭო პროექტის დასრულების შემდეგ მცირე ხანში დაიშალა. დღეისათვის მოქმედი საბჭოს ფუნქციონირებას განსაკუთრებით ხელი შეუწყო 2017 წელს ევროკავშირის მიერ დაფინანსებულმა პროექტმა, რომელსაც მერია ახორციელებდა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართულობით და მიმართული იყო საზოგადოებრივი საბჭოს გაძლიერებაზე. პროექტის ფარგლებში შემუშავდა საბჭოს წევრების შერჩევის კრიტერიუმები და ჩატარდა არჩევნები, მოხდა წევრების გადამზადება. ამ ყოველივემ შესაძლებელი გახადა საბჭოს განეგრძო სრულფასოვანი ფუნქციონირება პროექტის დასრულების შემდეგაც.

რუსთავის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ერთ-ერთი დადებითი გამოწვევაა, რომელმაც Covid-19 პანდემიით გამოწვეული შეზღუდვების პირობებში მოახერხა გარემოსთან ადაპტირება და ინტერნეტ კონფერენციის ფორმატში შეძლო მუშაობის გაგრძელება. რუსთავის მაგალითის განხილვისას არ უნდა დავივიწყოთ გეოგრაფიული ფაქტორი - რუსთავი ქალაქია და საზოგადოება კონცენტრირებულია შედარებით მცირე სივრცეში მეტი საკომუნიკაციო რესურსით. რამაც, სხვა პირობებთან ერთად, დადებითი როლი შეასრულა საბჭოს სრულფასოვნად ამოქმედებაში.

4.2. რუსთავის მუნიციპალიტეტი

კვლევის ფარგლებში მოძიებული იქნება საბჭოს 26 სხდომის ოქმი:

- 2016 - 1 ოქმი
- 2017 - 9 ოქმი
- 2018 - 19 ოქმი
- 2019 - 15 ოქმი
- 2020 - 6 ოქმი

2018 წლის ბოლოდან ოქმები წარმოდგენილია საბჭოს ფეის-ბუქ გვერდზე. აღსანიშნავია, რომ Covid-19-თან დაკავშირებული სიტუაციის გამო, ბოლო 4 სხდომა ჩატარდა ონლაინ ფორმატში. რუსთავის მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, სხდომების პერმანენტული გამართვის კუთხით, წარმოადგენს პოზიტიურ გამოწვევას რეგიონში.

საბჭოს სხდომების ნაწილი მიზნად ისახავდა მუშაობის პროცესის ორგანიზაციული საკითხების გადაწყვეტას: საბჭოს ხელმძღვანელი რგოლის (თავმჯდომარე, მდივანი) არჩევა, სამუშაო ჯგუფების შექმნა, რეკომენდაციები მერისათვის საბჭოს წევრების საბჭოდან გაყვანისა და ახალი წევრების მიღების შესახებ და სხვა. აღსანიშნავია, რომ რუსთავის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ყურადღებას უთმობს ისეთ საკითხებსაც, რაც სხვა მუნიციპალიტეტებში არ ფიქსირდება:

- მუშაობა საბჭოს საქმიანობის ეთიკის ნორმების შემუშავების მიზნით - (ოქმები ## 11 და 12, 2018);
- მსჯელობა საზოგადოებაში საბჭოს ცნობადობის გაზრდისათვის განსახორციელებელ აქტივობებზე (მ.შ. შესაბამის მიმართულებაზე პასუხისმგებელი საბჭოს წევრის გამოყოფა - (ოქმები ## 16 და 22, 2018)).

კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებში საბჭოს მუშაობის მიმართულებებიდან შეიძლება გამოიყოს:

- სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული კვლევების გაცნობა და ანალიზი მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდისათვის საჭირო რეკომენდაციების შეთავაზების მიზნით;

- მუნიციპალური პრიორიტეტების, ბიუჯეტების პროექტების და შესრულების ანგარიშების განხილვა, ხარვეზების აღმოჩენა და რეკომენდაციების შემუშავება მერიის შემდგომი საქმიანობისათვის;
- მუნიციპალიტეტში განხორციელებული და დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული, სოციალური და კულტურული პროგრამების განხილვა და კონკრეტული რეკომენდაციების მომზადება;
- საპროექტო წინადადებების მომზადება და იმ არსებული პროექტების განხილვა, რომელიც მუნიციპალური ბიუჯეტიდან ან დონორთა დახმარებით შეიძლება განხორციელდეს ("მონაწილეობითი ბიუჯეტირება", "სოციალური ბანკის" პროექტი და ა.შ.) - (ოქმები ## 17, 20, 23 და 24, 2018).

როგორც იურიდიული გამართულობის, ისე პრაქტიკის მხრივ რუსთავის მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობა მეტად მრავალფეროვანი და სტრუქტურირებულია და რეგიონის მუნიციპალიტეტებს შორის ლიდერს წარმოადგენს. სამწუხაროდ ვერ ხერხდება განხილულ საკითხებთან დაკავშირებით შემუშავებული მასალის (ანგარიშები, პროგრამები, პროექტები და ა.შ.) სიღრმისეული ანალიზი, ვინაიდან არ არსებობს თანმხლები დოკუმენტაცია. საუკეთესო შემთხვევაში აღნიშნული საქმიანობის შინაარსზე მსჯელობა მხოლოდ ზოგიერთი ოქმის დანართებში არსებული ზოგადი აღწერის მიხედვით შეიძლება.

ინტერვიუების შედეგად წარმოჩინდა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს აქტიური საქმიანობა. აღსანიშნავია, რომ მოქალაქეთა საბჭოები, რომლებიც მუნიციპალურ ხელისუფლებასთან ერთად განიხილავდნენ რიგ საკითხებს, რუსთავში ბევრად ადრე შეიქმნა, ვიდრე კანონმდებელი მათ ჩამოყალიბებას სავალდებულო ნორმად აქცევდა, კერძოდ 2007 წელს სსო SIDA-ს მიერ განხორციელებული პროექტის შედეგად. ამ პერიოდიდან მოყოლებული საბჭოები აქტიურად თანამშრომლობდნენ მერიასთან სხვადასხვა მიმართულებით.

2013 წლიდან რუსთავში და საქართველოს კიდევ 3 სხვა ქალაქში, პროგრამის GGI-ის ფარგლებში (USAID-ის მხარდაჭერით) განხორციელდა საზოგადოებრივი საბჭოების ხელშეწყობის პროექტი, რომლის შედეგად ჩამოყალიბდა სსო-ებისა და თვითმმართველობის წარმომადგენელთაგან დაკომპლექტებული 15 პირისაგან შემდგარი საბჭო. საბჭო ძირითადად თვითმმართველობის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის გაღრმავების მიზნით შეიქმნა, მომზადდა შესაბამისი სტრატეგიაც ქალაქის თვითმმართველობისათვის, თუმცა 2014 წლის მუნიციპალური არჩევნების შედეგად ხელისულების ცვლამ საბჭოს დაშლა გამოიწვია.

2017 წელს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციისა (ათეა) და ევროსაბჭოს მხარდაჭერით, რუსთავში განხორციელდა პროექტი, რომლის შედეგადაც ჩამოყალიბდა დღეისათვის მოქმედი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო. ამ საბჭოში შევიდნენ სსო-თა, ბიზნესის, საგანმანათლებლო დაწესებულებებისა და კულტურის სფეროს წარმომადგენლები.

დონორთა მხარდაჭერით განხორციელებული რიგი პროექტები მიზნად ისახავდა საბჭოს წევრების უნარების ზრდას. მუნიციპალური ბიუჯეტის პრიორიტეტების მიხედვით ჩამოყალიბდა სამუშაო ჯგუფები. საბჭოს ეგიდით მომზადდა და განხორციელდა რიგი პროექტები, რომლებიც მხარდაჭერილ იყო როგორც დონორი ორგანიზაციების, ისე თვითმმართველობის მიერ. აღსანიშნავია, რომ ერთერთი რესპონდენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საწყის ეტაპზე მრჩეველთა საბჭოს თავმჯდომარე დონორი ორგანიზაციების მოთხოვნის გამო, იყო ქალაქი მერი. შესაბამისი პროექტების დასრულების შემდეგ, საბჭოს ინიციატივით, ეს წესი შეიცვალა და თავმჯდომარე საბჭოს შემადგენლობიდან იქნა არჩეული.

საბჭოს, შიდა კომუნიკაციისათვის და საზოგადოებასთან ურთიერთობის მიზნით, შექმნილი აქვს აქტიურად მოქმედი დახურული და ღია ფეის-ბუქ გვერდები. საბჭო ცდილობს გააღრმავოს ურთიერთობა ბიზნეს წრეებთან და დონორ ორგანიზაციებთან.

რუსთავის მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო აქტიურად მუშაობს და როგორც პერმანენტული შეხვედრების, ისე ინიციატივების ოდენობით გამოკვეთილი ლიდერია რეგიონის მუნიციპალიტეტებს შორის.

4.3. ბოლნისის მუნიციპალიტეტი

კვლევის ფარგლებში მოძიებული იქნა საბჭოს 3 სხდომის ოქმი. ყველა მათგანი 2019 წლით თარიღდება. სხვა წლებში საბჭოს სხდომები (ოქმების მიხედვით) არ ჩატარებულა. სხდომებზე განხილული ორგანიზაციული საკითხებს (თავმჯომარის, თავმჯომარის მოადგილისა და მდივნის არჩევა, საბჭოს დებულებაში ცვლილებების საკითხების განხილვა, ახალი წევრების მიღებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები) შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია საბჭოს ცნობადობის გაზრდის პროექტის განხილვა და მისი მერისათვის დასამტკიცებლად წარდგენა (ოქმი #2, 2019). სხდომებზე ასევე განხილული იყო მუნიციპალიტეტში არსებული ეკოლოგიური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად ჩატარებული ღონისძიებები და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სფეროში მიმდინარე პროექტები, მათი დაფინანსების ალბათობა (შესაძლო წყაროები) და დაიგემა შესაბამისი აქტივობები.

განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების (LED) მიმართულებით განხორციელებული ინიციატივა, რომელიც მუნიციპალიტეტში მეღვინეობისა და მარცვლეული კულტურების განვითარებაში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას ისახავდა მიზნად. ვინაიდან ოქმებს არ ახლავს შესაბამისი დოკუმენტაცია, უფრო სიღრმისეულად სხვა დასკვნების გაკეთება ძნელია.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის გააქტიურება გამოიწვია როგორც გარე (შესაბამისი პროექტების ფარგლებში მომუშავე სსო-თა მხრიდან მხარდაჭერა), ისე თავად საბჭოს წევრთა ნაწილის მიერ წამოყენებულმა ინიციატივებმა. აღნიშნული საქმიანობის შედეგად შესწორდა საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები - შევიდა ცვლილებები საბჭოს დებულებაში და მოხდა საბჭოს შემადგენლობის განახლება.

აღსანიშნავია, რომ საბჭომ დაიწყო მუშაობა საზოგადოებასთან ურთიერთობის განვითარების სტრატეგიის ჩამოყალიბების მიმართულებით, თუმცა საბჭოს წევრების ნაწილი არ ჩაერთო ამ პროცესში. შესაბამისად დაბალი იყო ინტერესი მერიის მხრიდან. შედეგად წინადადებას არ მიუღია პროექტის ფორმა, რომლის მხარდაჭერისათვისაც შეიძლებოდა საბჭოს დონორებისათვის მიემართა.

საბჭოს მიერ წამოყენებული ინიციატივებიდან აღსანიშნავია:

- ადგილობრივი მეღვინეობის კლასტერის და მარცვლეული კულტურების მეურნეობების მხარდაჭერა, რისი შედეგიც იყო მერიის დაფინანსებით მცირე ლაბორატორიის შექმნა ფერმერული მეურნეობების გაძლიერების მიზნით;
- მუნიციპალური ტრანსპორტის განვითარების ლობირება - შედეგად ბოლნისმა ქალაქ თბილისისაგან მიიღო 5 ავტობუსი, რომელიც მუნიციპალური სახსრებით შეკეთდა;
- მძიმე ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით მუნიციპალიტეტში მოქმედი ოქროს მომპოვებელი საწარმოს საქმიანობის შეფასება და საქმიანობის ფინანსური მხარდაჭერის მოპოვების მცდელობა. მცდელობა წარუმატებელი აღმოჩნდა, ვინაიდან

დონორმა (იაპონიის საელჩო) მიიჩნია, რომ სიტუაციის გაუმჯობესება მწარმოებელი კორპორაციის ვალდებულებას წარმოადგენდა.

მრჩვეელთა საბჭოს აქტიურობას ხელს უწყობს მასში ბიზნეს-სექტორის წარმომადგენელთა ყოფნა საბჭოში, რომლებიც საკუთარი პროექტების ლობირებას ცდილობენ, ასევე მუნიციპალიტეტის მოქმედი ხელმძღვანელობის (უპირველეს ყოვლისა, მერის) რეალური დაინტერესება საბჭოს საქმიანობით.

4.4. გარდაბნის მუნიციპალიტეტი

როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო მრჩვეელთა საბჭო არ არის შექმნილი.

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუებიდან ირკვევა, გარდაბნის მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო საბჭოების შექმნის მცდელობა 2015 წლამდე, "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში" საბჭოების რეგულირების მუხლების გაჩენამდე იყო. ამ მიმართულებით მუნიციპალიტეტში რიგი პროექტები განხორციელდა.

სსო "კვიტას გეორგიკას" მხარდაჭერით ქალაქ გარდაბანში შეიქმნა ქალაქის უბნების 30 წარმომადგენლისაგან დაკომპლექტებული საბჭო. თუმცა რეალური უფლებების და რესურსების არქონის პირობებში საბჭოს აქტიურობა ძალზე დაბალი იყო და რაიმე მნიშვნელოვანი შედეგი არ დაფიქსირებულა. საბჭოს პასიურობის მიზეზად რამდენიმე გარემოება სახელდება:

- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში რეალური უფლებების არქონის გამო თავად ასეთი ორგანოს იდეა არ არის პოპულარული;
- ძნელია ერთიან ფორმატში იყოს განხილული გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მთელი ტერიტორია, რომელიც ხშირად ერთმანეთისაგან მეტად დაშორებულ 19 ტერიტორიულ ერთეულს (43 სოფელი) მოიცავს;
- მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო სექტორი სუსტადაა განვითარებული.

შედეგად საბჭოების შექმნის ალტერნატივად მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების მიერ ისეთი მექანიზმები იქნა შერჩეული, როგორცაა მერის შეხვედრები სოფლების მოსახლეობასთან (მაგალითად "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში" და ა.შ.). მუნიციპალური ბიუჯეტების დაგეგმარებისას სწორი პარამეტრების დადგენის მიზნით მუნიციპალიტეტი იყენებს აკადემიურ და სსო-თა ექსპერტულ პოტენციალს. 2017-2018 წლებში ამ მიზნით თანამშრომლობისათვის საქართველოს ფინანსისტთა ასოციაცია იყო მოწვეული.

4.5. დმანისის მუნიციპალიტეტი

კვლევის ფარგლებში მოძიებული იქნა საბჭოს 3 სხდომის ოქმი (თითო 2015, 2016 და 2019 წლებში). სხდომები ეხებოდა, შესაბამისად, 2016, 2017 და 2020 ბიუჯეტების პროექტების განხილვას.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის #1 სხდომაზე საბჭომ მერს შესთავაზა მუნიციპალიტეტში სპეციალისტების მოწვევა სოფლის მეურნეობისა და ტურიზმის სფეროში არსებული შესაძლებლობების შესწავლის მიზნით, რაც ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების (LED) მიმართულებით განხორციელებულ აქტივობად შეიძლება შეფასდეს.

მერის მრჩეველთა საბჭო საწყის ეტაპზე (2015 წელი) შეიქმნა მხოლოდ კანონის მოთხოვნების აღსრულების მიზნით. საბჭო წელიწადში ერთხელ იკრიბებოდა, რათა ფორმალურად მომხდარიყო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა.

2017 წლის მუნიციპალური არჩევნების შემდეგ ახალი მერი ცდილობს საბჭოს გააქტიურებას. ჩამოყალიბდა საბჭო ახალი შემადგენლობით. ვინაიდან მიჩნეულ იქნა, რომ მუნიციპალიტეტში ბიზნესი და სამოქალაქო სექტორი სუსტად იყო განვითარებული, ხოლო თვითმმართველი ერთეული ერთმანეთისაგან დაშორებულ და განსხვავებული ინტერესების მქონე ტერიტორიებს აერთიანებდა, საზოგადოებასთან კავშირის გაძლიერების მიზნით საბჭოში, სსო-თა და მცირე ბიზნესის წარმომადგენელთა გარდა, შეყვანილ იქნენ რელიგიური კონფესიების წარმომადგენლები (მოლა და მღვდელი).

რესპონდენტები აღნიშნავენ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს პასიურობას - საკუთარი ინიციატივით საბჭოს არ გაუმართავს არც ერთი შეხვედრა და არ წამოუყენებია არც ერთი ინიციატივა. სიტუაციას ართულებს ისიც, რომ მუნიციპალიტეტში საბჭოების გააქტიურების მიმართულებით არც ერთი დონორთა მიერ დაფინანსებული პროექტი არ მუშაობს. შესაბამისად საბჭოს საქმიანობა, მცირე ხნით გამოცოცხლების შემდეგ, კვლავ ფორმალურ ხასიათს იძენს.

4.6. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი

კვლევის ფარგლებში მოძიებული იქნა საბჭოს 9 სხდომის ოქმი:

- 2015 - 1 ოქმი
- 2016 - 3 ოქმი
- 2018 - 4 ოქმი
- 2019 - 1 ოქმი

სხვა წლებში საბჭოს სხდომები (ოქმების მიხედვით) არ ჩატარებულა. 2016 და 2018 წლებში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომების ინტენსივობა ფაქტიურად აკმაყოფილებს ორგანული კანონის მოთხოვნას 3 თვეში ერთხელ საბჭოს შეკრების აუცილებლობასთან დაკავშირებით. ამ მხრივ თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი, რუსთავის მუნიციპალიტეტთან ერთად, რეგიონში პოზიტიურ გამოწვევის წარმოადგენს.

გარდა ამისა, თეთრიწყარო იმითაც გამოირჩევა, რომ არსებობს მუნიციპალურ ვებ-გვერდზე ზოგიერთი სხდომის დღის წესრიგის გამოქვეყნების პრეცედენტიც.

საბჭოს სხდომებზე განხილული საკითხებიდან ნაწილი წარმოადგენს ორგანიზაციულ საკითხებს (თავმჯდომარის და მდივნის არჩევა, დებულების მოწონება და ა.შ.). უშუალოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში საბჭოს განხილული საკითხებიდან უნდა დასახელდეს:

- მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტების ბიუჯეტის განხილვა, შესაბამისი ინფორმაციის გამოთხოვის საკითხები, რეკომენდაციების წარდგენა ბიუჯეტის მუხლებთან და მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტებთან დაკავშირებით;
- საკუთარი (თანამონაწილეობითი ბიუჯეტის პროექტი) და მერიის მიერ მომზადებული (ეკონომიკური განვითარების გეგმები, ტურიზმის და კულტურის განვითარების სტრატეგიების და ინფრასტრუქტურული პროექტების სამოქმედო გეგმის განხილვა, კეთილმოწყობის და სარეკრეაციო პროექტები) საპროექტო ინიციატივების განხილვა და რეკომენდაციების შემუშავება - (ოქმები #2, 2016 და #7, 2018).

სხდომებზე განხილული საკითხებიდან საყურადღებოა ორი მათგანი:

- საზოგადოების კოლექტიური წერილების განხილვა და შესაბამისი მიმართულებით მუშაობაზე გადაწყვეტილების მიღება - (ოქმი #6, 2018) - რაც საზოგადოებასა და მუნიციპალიტეტს შორის თანამშრომლობის გაღრმავებაზე არის ორიენტირებული;
- მუნიციპალური ააიპ-ის "თეთრიწყაროს განვითარების ფონდის" პროექტის განხილვა, რომელიც მუნიციპალიტეტში მევენახეობის და მეღვინეობის განვითარების კონკრეტულ მექანიზმს შეიცავდა და რეკომენდაციების შემუშავება პროექტის ტექნიკურ საკითხებთან და განსახორციელებლად საჭირო დაფინანსებასთან დაკავშირებით - (ოქმი #9, 2019) - რაც ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების (LED) აქტივობას წარმოადგენს.

თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო 2015 წელს შეიქმნა კანონმდებლობის მოთხოვნის შესაბამისად.

2016 წლიდან ფონდ "ღია საზოგადოება-საქართველოს" მხარდაჭერით, სსო "მწვანე კავკასია"-მ დაიწყო პროექტის განხორციელება, რომლის ერთ-ერთი მიზანიც მრჩეველთა საბჭოს გააქტიურება იყო.

საბჭოს მხარდაჭერით და ორგანიზებით გაიმართა მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების შეხვედრები სოფლებში (მაღალმთიანი დასახლებებისათვის სახელმწიფოს მიერ დაწესებული შეღავათების მოსახლეობისათვის გაცნობა, მერის მიერ მოსახლეობისათვის ანგარიშების წარდგენა გაწეული საქმიანობის შესახებ და ა.შ.).

საბჭომ მოამზადა და მერიას შესთავაზა რიგი სამოქალაქო ინიციატივებისა, რომლებიც მუნიციპალური ბიუჯეტის რესურსებით უნდა განხორციელებულიყო. თუმცა მერიამ უარი თქვა ამ ინიციატივებზე და რესურსების გაერთიანება ქალაქ თეთრიწყაროს ცენტრში ფინანსტევადი რეკრეაციული ზონის შექმნის მიზნით მოახდინა. საბჭო აქტიურად ჩაერთო პროექტის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებისა და უკუკავშირის მიღების პროცესში. სამწუხაროდ, მიუხედავად ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების სურვილისა, პროექტმა ვერ მიიღო მხარდაჭერა რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან (რგფპ) და ვერც საჯარო-კერძო თანამშრომლობის (PPP) მიმართულებით შეძლო რესურსების მობილიზება. პროექტის დასრულების შემდეგ საბჭომ ვერ შეძლო აქტიურობის შენარჩუნება.

2017 წლის მეორე ნახევარში საბჭოს გააქტიურების მცდელობა ჰქონდა მერიის ხელმძღვანელობას. საბჭოს წევრების შერჩევა მოხდა იმ დროისათვის მოქმედი მერის მოვალეობის შემსრულებლის მიერ სოფლებში მოსახლეობასთან შეხვედრების და მოსახლეობის მიერ საბჭოში საკუთარ წარმომადგენელთა არჩევის გზით.

დღეს მოქმედი საბჭოს ფუნქციონირებას ძირითადად განაპირობებს საბჭოს თავმჯდომარის და 1-2 წევრის პიროვნული აქტიურობა. ამავე დროს თეთრიწყაროს მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ცდილობს მონაწილეობა მიიღოს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის დაგეგმვის პროცესში და არგუმენტირებულად დაეთანხმოს, ან არ დაეთანხმოს მერის შეთავაზებებს. საბჭო საკუთარი მოსაზრებების პოპულარიზაციის მიზნით წარმატებით იყენებს თეთრიწყაროელების მიერ შექმნილ ფეის-ბუქ პლატფორმასაც.

4.7. მარნეულის მუნიციპალიტეტი

მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდზე მოძიებული იქნა მარნეულის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მხოლოდ ერთი ოქმი (#1, 2017). ამ სხდომაზე განხილულ იქნა 2018 წლის ბიუჯეტის პროექტი და მომდევნო სამი წლის (2019-2021) წლების საპროგნოზო მაჩვენებლები. საკითხებთან დაკავშირებით საბჭომ გამოთქვა რიგი მოსაზრებები.

აღსანიშნავია, რომ სხდომას თავმჯდომარეობდა მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოადგილე. იმის დადგენა, ითვალისწინებდა თუ არა დებულება თვითმმართველობის მმართველი პირის მიერ საბჭოს ხელმძღვანელობას, ვერ მოხერხდა, ვინაიდან დებულება თვითმმართველობის მიერ არ იქნა მოწოდებული.

მარნეულის მუნიციპალიტეტი იმით განსხვავდება რეგიონის ზოგი სხვა მუნიციპალიტეტისაგან, რომ აქ საზოგადოებასთან ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობის გაძლიერების ინიციატორი არა რომელიმე გარე პროექტი, არამედ მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა იყო. 2014-2017 წლებში მერის ინიციატივით რიგი პროექტების ინიცირება მოხდა. მარნეულის მუნიციპალიტეტი საქართველოში პირველია, ვინც წარმატებით დანერგა "საზოგადოებრივი ბიუჯეტების" პროგრამა.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფორმირების პროცესში მერის ინიციატივით წევრობის კანდიდატების შერჩევა სსო-თა მიერ მოხდა.

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუებისას გაირკვა, რომ მერი განსახილველ წინადადებებს პერმანენტულად წარუდგენდა საბჭოს, რომელიც მომდევნო სხდომაზე განიხილავდა მათ და ამზადებდა შესაბამის რეკომენდაციებს.

2017 წლიდან, ახალი ხელმძღვანელობის არჩევის შემდეგ, საბჭოს აქტივობა თანდათან შენედა და დღეისათვის ის საკმაოდ დაბალია.

4.8. წალკის მუნიციპალიტეტი

კვლევის ფარგლებში ვერ მოხერხდა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის ოქმები მოძიება, ვერც მუნიციპალიტეტმა შეძლო მათი წარმოდგენა.

ინტერვიუებისას ვერ მოხერხდა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შესახებ მეტნაკლებად რელევანტური ინფორმაციის მოპოვება. ზოგადად საბჭოს არსებობის შესახებ ცნობადობაც კი მეტად დაბალია. რესპონდენტთა დიდი ნაწილი საერთოდ არ ფლობდა ინფორმაციას საბჭოს არსებობის შესახებ. ერთი რესპონდენტი თქმით კი, საბჭო ფორმალურად შეიქმნა, რადგან ამას მუნიციპალიტეტს კანონი ავალდებულებდა.

5. საბჭოების როლი მუნიციპალიტეტებისა და საზოგადოების ურთიერთობის პროცესში

საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფებთან მრჩეველთა საბჭოების ურთიერთობის პროცესი სერიოზულ პრობლემებთანაა დაკავშირებული. მიუხედავად ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული მცდელობისა, არ არსებობს არა თუ ჩამოყალიბებული და, მით უმეტეს, გაწერილი სტრატეგიული დოკუმენტები, არამედ მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვანი და მდგრადი წარმატებული აქტივობის მაგალითი.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების საზოგადოებასთან ურთიერთობის შეფასებისას უნდა აღინიშნოს განსხვავებები რეგიონის მუნიციპალიტეტების მიხედვით:

1. თვითმმართველი ერთეულები, სადაც მრჩეველთა საბჭოები წარმატებით ფუნქციონირებს ან ადრე მუშაობდა და ამ მიმართულებით გააჩნიათ გარკვეული გამოცდილება (რუსთავი, ბოლნისი, თეთრიწყარო);
2. მუნიციპალიტეტები, სადაც საბჭოები ან საერთოდ არ შექმნილა (გარდაბანი), ან ვერ მოგვაწოდა შესაბამისი ინფორმაცია (მარნეული) ან გარკვეულწილად ფორმალურად, მნიშვნელოვანი აქტივობების გარეშე არსებობს (დმანისი, წალკა).

5.1. კომუნიკაციის გამოცდილება და გამოწვევები

სხვადასხვა მიმართულებით კომუნიკაციის გამოცდილება და შესაძლებლობები შეიძლება განვიხილოთ რუსთავის, თეთრიწყაროს და ბოლნისის მუნიციპალიტეტების მერების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების კომუნიკაციის ასპექტების ანალიზის გზით:

- შიდა კომუნიკაცია,
- მერთან და მუნიციპალურ სამსახურებთან კომუნიკაცია,
- საზოგადოებასთან კომუნიკაცია.

კომუნიკაციის აწყობა ნებისმიერი მიმართულებით უნდა განისაზღვროს კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში არსებული ტექნიკური შესაძლებლობებიდან და საბჭოს მიზნობრივი საჭიროებიდან გამომდინარე.

კომუნიკაციის სისტემის აწყობის პირველი და ფუნდამენტური ნაბიჯი საბჭოს ფუნქციის, მოვალეობების ხედვასთანაა დაკავშირებული. მიზანზე ორიენტირებული კომუნიკაციის ჩამოყალიბებისთვის ზუსტად უნდა განისაზღვროს რა უფლება-მოვალეობებს ანიჭებს მას მერი, როგორ ხედავენ პროცესს მრჩეველთა საბჭოს წევრები და სამოქალაქო საზოგადოება. ტექნიკურ საშუალებებზე და განსახორციელებელ ღონისძიებებზე საუბარი მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება.

შიდა კომუნიკაცია

მეტ-ნაკლებად მოქმედი საბჭოების შემთხვევაში შიდა კომუნიკაციის ძირითად საშუალებად გამოყენებულია სოციალური ქსელი, კერძოდ ფეისბუქი. რუსთავის, თეთრიწყაროს და ბოლნისის მერის მრჩეველთა საბჭოებს შექმნილი აქვთ დახურული ფეისბუქ-გვერდები, რომელსაც მართავს საბჭოს მდივანი ან თავმჯდომარე. ყველა სახის შიდა მოხმარების ინფორმაცია, პროექტი, თემა, შეხვედრის დაგეგმვა საჭიროების მიხედვით იტვირთება გვერდზე და ინფორმაციის გავრცელება, გაცვლა შეუფერხებლად მიმდინარეობს. შიდა კომუნიკაციისთვის აღნიშნული საშუალება ამ ეტაპისათვის ეფექტური და საკმარისია. მოხმარება შესაძლებელია ყოველდღიურ რეჟიმში.

რუსთავის შემთხვევაში 2020 წელს პანდემიით გამოწვეული შეზღუდვების გამო საბჭოს სხდომები ჩატარდა ონლაინ (zoom) ფორმატში. შეხვედრის ამ ფორმატში ჩატარების შეთანხმება განხორციელდა დახურული ფეისბუქ გვერდის მეშვეობით.

მერთან და მუნიციპალურ ორგანოებთან კომუნიკაცია

მერთან კომუნიკაციისთვის ცალკეული, სპეციალური მექანიზმი არ არის შექმნილი. მიუხედავად ამისა სამივე მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში საბჭოს თავმჯდომარეს შეუფერხებლად შეუძლია მერთან კომუნიკაციის დამყარება და მიმდინარე საკითხების განხილვა. ასევე მერის სამსახურებს აქვთ თავმჯდომარის და წევრების ტელეფონის ნომრები და საჭიროების შემთხვევაში კომუნიკაცია მარტივად, მობილურის საშუალებით ხდება.

გარდა ამისა, მერიასთან უკეთესი კომუნიკაციის მიზნით საბჭოს შიდა მოხმარების ფეიბუქ გვერდზე გაწევრიანებულია (სახვადასხვა შემთხვევაში): მერის თანამშემწე, პიარის სამსახურის უფროსი, ქალთა ოთხის ხელმძღვანელი. ეს მექანიზმი დამატებით საშუალებას იძლევა, რომ საბჭოს მიმდინარე საკითხების შესახებ მერი იყოს ინფორმირებული.

საზოგადოებასთან კომუნიკაცია

საზოგადოებასთან კომუნიკაციის შემთხვევაში რუსთავი უნდა გავმიჯნოთ ბოლნისის და თეთრიწყაროს მაგალითებიდან.

რუსთავი ქალაქია და მცირე გეოგრაფიულ არეალში კომუნიკაციის მეტი საშუალებაა თავმოყრილი. გარდა ამისა წარმოდგენილია შედარებით განვითარებული საზოგადოებრივი სექტორი. ეს მოცემულობა საზოგადოებასთან კომუნიკაციის მეტ საშუალებას ქმნის, როგორც ზემოთ აღინიშნა, რუსთავის საბჭოს წევრების შერჩევა მოხდა პირდაპირი არჩევნების გზით (ქალაქის 10 უბნიდან ორ-ორი ადამიანი), რამაც კომუნიკაციის პირობა - მოსახლეობაში საბჭოს ცნობადობა გაზარდა.

რუსთავის მერის მრჩველთა საბჭომ 2018 წელს სამოქალაქო საზოგადოებას წარუდგინა ანგარიში. შექმნილი აქვს ღია ფეისბუქ გვერდი, რომელსაც მართავს საბჭოს მდივანი და იტვირთება ყველა განხორციელებული აქტივობა, სხდომის ოქმები.

ბოლნისის და თეთრიწყაროს შემთხვევაში მთელი მუნიციპალიტეტის მოცვა დამატებითი რესურსების გარეშე დიდი გამოწვევაა. კომუნიკაციის ელექტრონული ფორმით აწყობა შედარებით მარტივი შეიძლება იყოს მუნიციპალური ცენტრის მოსახლეობასთან, მაგრამ სოფლების სრული დაფარვა ამ ეტაპისთვის ფაქტობრივად შეუძლებელია. ხოლო დასახლებულ პუნქტებში პერმანენტული შეხვედრების ჩატარების რესურსი არ არსებობს.

თეთრიწყაროს მრჩველთა საბჭო საქმიანობის საზოგადოებისთვის გასაცნობად იყენებს საჯარო ფეისბუქ გვერდს "ჩემი თეთრიწყარო", რომელშიც 2300 ადამიანია გაერთიანებული. ბოლნისის საზოგადოებრივ საბჭოს შექმნილი აქვს ღია ფეისბუქ გვერდი, რომელითაც კომუნიკაციის საშუალება აქვს საზოგადოებასთან.

ბოლნისის მრჩველთა საბჭოში არსებული ინიციატივებიდან უნდა აღინიშნოს იდეა, საზოგადოებაში საბჭოს პოპულარიზაციის მიზნით დახმარებისათვის მიემართათ დონორებისათვის, რომელმაც ვერ ჰპოვა გაგრძელება (იხ. ქვეთავი 4.3.).

კვლევის პროცესში ზოგიერთმა რესპონდენტმა გამოთქვა მოსაზრება, რომ ვინაიდან საბჭო დაკომპლექტებულია სამოქალაქო საზოგადოების და ბიზნესის წარმომადგენლებით, ხოლო მათ

კავშირი აქვთ მოსახლეობის ყველა ჯგუფთან, საზოგადოების ჩართულობა გარკვეულ წილად გარანტირებულია. მაგრამ მხოლოდ ამ სახის კომუნიკაცია გამჭვირვალობას გამორიცხავს და ვერანაირად სრულყოფილი ვერ იქნება - საბჭოს ცალკეული წევრის საზოგადოებასთან ურთიერთობის უნარები და მათი პრაქტიკაში გამოყენება არ ნიშნავს უშუალოდ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წარმატებულ საქმიანობას.

ამავე დროს, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების წევრებმა დააფიქსირეს ინტერესი, ამაღლებინათ გამოცდილება არსებული შესაძლებლობების შესახებ. კერძოდ, რუსთავსა და ბოლნისში რესპონდენტებმა ყურადღება გაამახვილეს საბჭოების როლზე დონორი ორგანიზაციების მიერ ცალკეული პროგრამების (სოციალური საწარმოების, LED აქტივობებისა და ა.შ. მხარდაჭერა) განხორციელების პროცესში.

5.2. საზოგადოებაში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ცნობადობის ზრდა

რეგიონის ყველა მუნიციპალიტეტში, მიუხედავად იმისა, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები წარმატებით მოქმედებს, მხოლოდ ფორმალურად თუ საერთოდ არ მუშაობს, მეტნაკლები სიმწვავეით დგას საზოგადოებაში თავად საბჭოების ცნობადობის პრობლემა.

ფორმალურად, მხოლოდ კანონის მოთხოვნის საპასუხოდ შექმნილი/მოქმედი საბჭოების შემთხვევაში, როდესაც საბჭო იკრიბება მხოლოდ მერის ინიციატივით ანგარიშების მოსასმენად კომუნიკაციის საჭიროება მხოლოდ საბჭოს წევრებთან ცალმხრივი კავშირია - მერის სამსახური ტელეფონით აცნობებს წევრებს შეკრების თარიღს. ამ შემთხვევაში კომუნიკაციის სრული ფუნქცია საბჭოს წევრების წლის განმავლობაში რამდენიმეჯერ შეკრება და კომუნიკაციის სხვა მიმართულებით პროგრესის შექმნისთვის გამოყოფილი ნებისმიერი რესურსი უსარგებლო, ან უკეთეს შემთხვევაში დროებითი ეფექტის მომტანია. ასეთ შემთხვევებში რესურსი ინსტიტუციის მნიშვნელობის გაძლიერებაზე, მის გარშემო სწორი ხედვის ჩამოყალიბებაზე უნდა დაიხარჯოს. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა საბჭო შედარებით აქტიურად საქმიანობს, საზოგადოებასთან ურთიერთობის ხარისხი საბჭოს ცალკეული წევრების აქტივობაზეა დამოკიდებული და არა საბჭოს, როგორც ინსტიტუციის პოპულარობაზე.

ამრიგად საბჭოების საზოგადოებასთან კომუნიკაციის ძირითად გამოწვევა მოსახლეობაში საბჭოს დაბალი ცნობადობაა. საზოგადოების უდიდესი ნაწილი არ არის ინფორმირებული ჩართულობის ამ მექანიზმის შესახებ, შესაბამისად არც არსებობს საბჭოსთან კომუნიკაციის და მისი საქმიანობის გაცნობის მოთხოვნილება.

დღეისათვის ამ მიმართულებით საბჭოების პოპულარიზაციისათვის შედარებით ხელსაყრელი პერიოდია. 2021 წლის მუნიციპალურ არჩევნებს შედეგად შესაძლოა რიგ მუნიციპალიტეტში მერები შეიცვალოს, რასაც, შესაბამისად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების განახლება მოჰყვება. აქედან გამომდინარე, სასურველი იქნება მომავალი საბჭოების პოტენციურ კანდიდატებს შორის და შესაბამის საზოგადოებრივ ჯგუფებთან (ბიზნესი, სსო, აქტიური მოქალაქეები) საბჭოს, როგორც ინსტიტუციის, ცნობადობის გაზრდა. ცნობადობის ზრდასთან ერთად დაინტერესებული მხარეები ინფორმირებულნი უნდა იყვნენ იმ შესაძლებლობების შესახებ, რომელიც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ეგიდით არსებული და მოსალოდნელი პროექტების განხორციელებას გულისხმობს (დონორი ორგანიზაციების მიერ გამოცხადებული კონკურსები და მუნიციპალური პროგრამები).

6. დასკვნები და რეკომენდაციები

კვლევის შედეგად შეიძლება გაკეთდეს რამდენიმე დასკვნა:

1. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციონირების ძირითადი განმაპირობებელი ფაქტორი არის საბჭოს საჭიროების, ფუნქციის ხედვა თვითმმართველი ორგანოების წარმომადგენლების (მერის) და სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან. ორივე აქტორის სრულფასოვანი ჩართულობის გარეშე საბჭოს საქმიანობა ან შეწყდება, ან, უკეთეს შემთხვევაში, ფიქციად იქცევა.
 - მერის მიერ პირადად მისთვის, და ზოგადად მუნიციპალიტეტისთვის, რეალური სარგებლობის მომტანი ფუნქციით საბჭოს აღჭურვა და ამუშავება აუცილებელი წინაპირობაა საბჭოს სრულფასოვანი, ხანგრძლივი მუშაობისთვის.
 - თავის მხრივ საბჭოს წევრების ხედვას და უნარებს გადამწყვეტი როლი ეკისრება. ორივე აქტორის თანხვედრის გარეშე საბჭოს რეალური მოქმედება გრძელვადიანი ვერ იქნება და გააძლიერებს ამ მექანიზმისადმი საზოგადოების უნდობლობის ხარისხს.
2. არსებობს საბჭოს წევრისთვის მოტივაციის პრობლემა. როდესაც საბჭოს მუშაობა ცალმხრივია, ანუ საბჭო იკრიბება მხოლოდ მერის ანგარიშების მოსასმენად, საბჭოში მუშაობით დაინტერესებულ პირებსაც უჩნდებათ უსარგებლობის განცდა და ცდილობენ შეძლებისდაგვარად თავიდან აირიდონ საბჭოს სხდომებზე დასწრება. ამ მხრივ პრობლემები შეიქმნა აქტიურად მოქმედი საბჭოების შემთხვევაშიც. ეს უკავშირდება საბჭოს წევრების მიერ წარდგენილი წინადადებების/პროექტების უგულვებელყოფასაც. ზემოთქმული ორი მიზეზით შეიძლება იყოს განპირობებული: მერის მხრიდან საბჭოს მხოლოდ კანონის აღსრულებისთვის შექმნა ან საბჭოს წევრების დაბალი კომპეტენცია პროექტების შედგენის თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების საკითხში. ნებისმიერ შემთხვევაში, სასურველია საბჭოს წევრებმა მერის მხრიდან დასაბუთებული პასუხი მიიღონ მათი იდეის/პროექტის განუხორციელებლობის მიზეზებზე. მორალური თუ ფინანსური დაინტერესების გარეშე უმეტეს შემთხვევაში საბჭოს წევრების მხრიდან საბჭოში მუშაობა ასოცირდება ტრანსპორტირების ფინანსურ ხარჯთან და დროის კარგვასთან. იმ შემთხვევებში, სადაც მოხდა საბჭოს მიერ წარდგენილი იდეების განხორციელება, ან შემდეგი წლის ბიუჯეტში ასახვა, გაძლიერდა საბჭოს წევრების მხრიდან მათი მუშაობის საჭიროების ხედვა. რუსთავის მაგალითზე საბჭოზე გავლენა იქონია წევრთა არჩევითობის პრინციპის დამკვიდრებამ, რამაც გაზარდა თითოეული წევრის პასუხისმგებლობის გრძნობა.
3. საზოგადოებრივი საბჭოების აქტიური მუშაობის პერიოდს უკავშირდება შიდა კომუნიკაციის მეტ-ნაკლებად აწყობილი მექანიზმი. ზოგ მუნიციპალიტეტში როგორც შიდა, ისე საზოგადოებასთან კომუნიკაციის ძირითად წყაროდ გამოყენებულია დახურული და ღია ფეისბუქ გვერდები (დახურული - საბჭოს წევრებს შორის საკითხების განხილვისთვის, ღია - მიღებული შედეგების და საბჭოს აქტივობების საზოგადოებისთვის გასაცნობად).
4. საზოგადოების მხრიდან საბჭოების საქმიანობით დაინტერესება/გამოხმაურება მინიმალურია, ან საერთოდ არ აღინიშნება. საზოგადოებაში ჩართულობის დაბალი დონის გარდა ეს განპირობებულია საბჭოების მიერ საზოგადოებასთან კომუნიკაციის სტრატეგიის არარსებობით, ცნობადობის ამაღლებასთან დაკავშირებული აქტივობების უგულვებელყოფით. საზოგადოებაში საბჭოების ცნობადობის დაბალი დონე კითხვის ქვეშ აყენებს საბჭოების, როგორც საზოგადოების ჩართულობის ქმედითი მექანიზმის იდეას. ასეთ შემთხვევაში, საბჭო რჩება აქტიური მოქალაქეების და საზოგადოებრივი სექტორის წარმომადგენელი წევრების იმედად, იმ ვარაუდით, რომ ამ უკანასკნელთ, საქმიანობიდან გამომდინარე, ისედაც აქვთ საზოგადოებასთან მჭიდრო კავშირი და იციან მუნიციპალიტეტში არსებული პრობლემები.

5. საბჭოს რეალურად ამოქმედებაში (მათ შორის ფორმალურად შექმნილის), მერის და საბჭოს წევრების სურვილის გარდა, დიდ როლს თამაშობს გარე დახმარება. საკვლევი საბჭოების აქტიური მოღვაწეობის პერიოდი სწორედ დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებული პროექტების განხორციელებას უკავშირდება. იმ პირობებში, როცა მერიას არ აქვს ფინანსები გამოყოფილი საბჭოს გაძლიერებისათვის, გარე მხარდაჭერა საბჭოს ფუნქციონირებისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, საწყის ეტაპზე მაინც.
6. ამას ემატება საბჭოს წევრების დიდი ნაწილის უნარების/ცოდნის არქონა საზოგადოებასთან კომუნიკაციაში, პრობლემის ანალიზში, თვითმმართველობის კომპეტენციებში. სასურველია ამ მიმართულებით ისეთი ღონისძიებების განხორციელება, რომელიც შესაბამისი უნარებისა და ინფორმაციის მიწოდების (ტრენინგები, სამუშაო შეხვედრები) უზრუნველყოფს საბჭოს მოქმედი და პოტენციური წევრების კვალიფიკაციის ამაღლებას. აღნიშნულის მიღწევა შეიძლება არა მხოლოდ ამ აქტივობების დამოუკიდებლად განხორციელებით, არამედ დონორი ორგანიზაციების მიერ მხარდაჭერილი კონკრეტული პროექტების განხორციელების პროცესში. იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც არსებობს წარმატებული პრაქტიკა ან საბჭოებს გააჩნიათ საქმიანობის გამოცდილება, უნდა მოხდეს კონკრეტული საჭიროებების იდენტიფიცირება და გამოვლენილ გამოწვევებზე რეაგირება ცალკეული პროექტებისა და პროგრამების იმპლემენტაციის ეტაპზე.
7. ცალკე მიმართულებას წარმოადგენს საბჭოების ცნობადობის ზრდა მოსახლეობაში. თუ სიტუაცია არ შეიცვალა, 2021 წლის მუნიციპალური არჩევნების შემდეგ ფორმირებული ახალი საბჭოები იგივე პრობლემების წინაშე აღმოჩნდებიან - საზოგადოება კვლავ არ იქნება ინფორმირებული სამოქალაქო მონაწილეობის არსებული შესაძლებლობების და მექანიზმების შესახებ.
8. გარედან მხარდაჭერის პირობებშიც კი გამოწვევად რჩება საქმიანობის მდგრადობა. როგორც წესი პროექტის დასრულების შემდეგ საბჭოს აქტიურობა მცირდება. მდგრადობის მისაღწევად მნიშვნელოვანია:
 - მერის და გადაწყვეტილების მიმღები პირების აქტიური ჩართვა პროექტის მიმდინარეობაში;
 - საბჭოსთან დაკავშირებული ყველა აქტორის მაქსიმალური დაფარვა;
 - მხარდაჭერის შედარებით ხანგრძლივი პერიოდი;
 - წარმატებული / დადებითი გამოცდილების შექმნა საბჭოს მიერ რეალური შედეგის მიღწევით.
9. ამ ეტაპზე მერის საზოგადოებრივი საბჭოს შესაძლო პერსპექტივის სამი მოდელია გამოკვეთილი:
 - (1) კანონის მოთხოვნის საპასუხოდ ფორმალურად შექმნილი საბჭო;
 - (2) საზოგადოებასთან ორმხრივი კომუნიკაციის ფუნქციით დატვირთული ჩართულობის მექანიზმი მცირე უფლება-მოვალეობებით;
 - (3) ადგილობრივ განვითარებაზე მომუშავე საბჭო, როგორც ადგილობრივი განვითარების აქტორების თანამშრომლობის უნიკალური პლატფორმა და იდეების გენერატორი.

თუ რა ტიპის საბჭო შეიქმნება კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში, ძირითადად დამოკიდებულია მერზე. გარე მხარდაჭერის შემთხვევაშიც მერის მიერ ზუსტად უნდა განისაზღვროს საბჭოს საჭიროების მისეული ხედვა. მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება კონკრეტული საბჭოს რეალური განვითარების ხედვის ჩამოყალიბება და განვითარებისკენ მიმართული აქტივობების ლოგიკის აწყობა. საბჭოს წევრების შერჩევის კრიტერიუმები და მექანიზმები, საბჭოს დებულებები, მიღებული სტრატეგიები უნდა დაეფუძნოს საბჭოს

ფორმატს, ადგილობრივ კონტექსტს (გეოგრაფიულს, სოციალურს) და იყოს შესაბამისობაში კანონთან.

10. მხოლოდ ყველა ზემოაღნიშნული გათვალისწინებით (და არა მანამდე) უნდა მოხდეს საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების შემუშავება და ამ შემთხვევაში გათვალისწინებული უნდა იყოს რამდენიმე საკითხი:
- რეგულაციები უნდა იყოს მაქსიმალურად მარტივი, რაც საბჭოს რეალურ ამოქმედებას შეუწყობს ხელს - დებულების გადატვირთვა კაზუისტიკით არ არის მიზანშეწონილი;
 - საბჭოსთან საქმიანობის პროცესში შექმნილი ყველა სახის პროდუქტი/დოკუმენტაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული მხარისათვის;
 - საქმიანობის პროცესში გარკვეული ეტაპის (2-3 წელი) გავლის შემდეგ აუცილებელია მარეგულირებელი ნორმების გადახედვა, მისი ახალ რეალობებთან ადაპტირების მიზნით.

ინტერვიუების პროცესში განსახილველი საკითხები

- როგორია საბჭოების შემადგენლობა;
- როგორ და რა სიხშირით მუშაობს საბჭო;
- არსებობს თუ არა საბჭოებში საზოგადოებასთან კომუნიკაციის გაწერილი სტრატეგია;
- არსებობის შემთხვევაში, რამდენად რეალიზდება იგი პრაქტიკაში;
- როგორი კომუნიკაცია აქვს საბჭოს:
 - საკუთარ წევრებთან,
 - მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელ ორგანოებთან და სხვა სტრუქტურებთან,
 - მუნიციპალიტეტში არსებულ მეორე (ზიზნესი) და მესამე (სამოქალაქო საზოგადოება) სექტორებთან,
 - მოსახლეობასთან, სამოქალაქო ინტერესთა ჯგუფებთან;
- არის თუ არა ასახული საბჭოს საქმიანობა მუნიციპალიტეტის საინფორმაციო საშუალებებში (ვებ-გვერდები, სოციალური ქსელები და ა.შ.), არის თუ არა გამოკვეთილი პასუხისმგებელი პირი;
- რამდენად რელევანტურია საბჭოს საქმიანობის გაშუქება საინფორმაციო ველში;
- არსებობს თუ არა (და რა სახის) წარმატებული საქმიანობის მაგალითები:
 - წარმატებული პროექტები, რომლებიც საბჭოს მიერ, ან მათი ჩართულობით განხორციელდა;
 - მუნიციპალიტეტში LED აქტივობები და როგორია ამ პროცესში საბჭოების ჩართულობა;
 - საბჭოს წევრებში ინიციატივები/იდეები LED პროექტების განხორციელების მიმართულებით;
- როგორია და რაში გამოიხატება საბჭოს წევრობის მოტივაცია;
- უმუშავია თუ არა საბჭოს გაძლიერებაზე რომელიმე სსო-ს, რას ისახავდა მიზნად ეს პროექტი და რა შედეგები იქნა მიღწეული;
- როგორია საბჭოს რეალური საჭიროების საფუძვლები და ფუნქციური გაძლიერების შესაძლო მიმართულებები.