

# საქართველოში არსებული ჩართულობის ფორმები

*დავით ლოსაბერიძე*

თბილისი  
2022

## საქართველოში არსებული ჩართულობის ფორმები

დოკუმენტი მომზადდა მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის (CIPDD) პროექტის "ადგილობრივი ინიციატივები ადგილობრივი განვითარებისთვის" ფარგლებში (დაფინანსებულია Bread for the World-ის მიერ).

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტისა და Bread for the World-ის მოსაზრებებს.

## რეზიუმე

დოკუმენტში, სხვადასხვა პერიოდში ჩატარებული კვლევებისა და ანალიტიკური ნაშრომების საფუძველზე, გაანალიზებულია საქართველოში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების რეალიზაციის ხარისხი.

პირველ ნაწილში აღწერილია აღნიშნული საკითხისადმი საერთაშორისო ხედვები და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული ჩართულობის პროცესის მარეგულირებელი იურიდიული მექანიზმები და რეკომენდაციები.

მეორე ნაწილი წარმოადგენს საქართველოში ჩართულობის მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმების აღწერას, როგორც საერთაშორისო (საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები), ისე ეროვნულ (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, საქართველოს მთავრობის სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები) და ადგილობრივ (მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებული კანონქვემდებარე აქტები და სტრატეგიული დოკუმენტები) დონეზე.

მესამე ნაწილში წარმოდგენილია, თუ როგორ ხდება პრაქტიკაში ჩართულობის მექანიზმების რეალიზება, როგორც კანონმდებლობით განსაზღვრულ (დასახლების საერთო კრება, პეტიცია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო და ა.შ.), ისე მუნიციპალიტეტების მიერ, თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში, შემუშავებულ პროგრამებსა და მექანიზმებთან დაკავშირებით და რა ძირითადი ტენდენციები ვლინდება ამ მიმართულებით.

მეოთხე ნაწილში მოცემულია გარე აქტორთა (ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, საზოგადოება) მიერ ჩართულობის არსებულ ფორმებთან დამოკიდებულება, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის დადებითი და უარყოფითი ასპექტები და ჩართულობის ფორმების შეფასების საერთაშორისო ტიპოლოგიის მოკლე აღწერა.

დასკვნის სახით წარმოდგენილია მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმების ზოგადი მდგომარეობა და მისი ადგილი საერთაშორისო ტიპოლოგიაში.

## სარჩევი

რეზიუმე.....	3
სარჩევი.....	4
1. შესავალი.....	5
1.1. დოკუმენტის მიზანი.....	5
1.2. სამოქალაქო ჩართულობის არსი.....	5
1.3. ჩართულობის პროცესის რეგულირების საერთაშორისო იურიდიული მექანიზმები ..	8
2. საქართველოში მოქალაქეთა მონაწილეობის სამართლებრივი საფუძვლები.....	10
2.1. საერთაშორისო ვალდებულებები.....	10
2.2. საქართველოს კანონმდებლობა.....	12
2.3. საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დოკუმენტები.....	15
2.4. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ მიღებული დოკუმენტები.....	16
3. მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა.....	19
3.1. კანონმდებლობით განსაზღვრული ფორმები.....	19
3.1.1. დასახლების საერთო კრება.....	19
3.1.2. პეტიცია.....	20
3.1.3. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო.....	22
3.1.4. საკრებულოს სხდომებზე დასწრება.....	23
3.1.5. მერის და საკრებულოს წევრის მიერ წარდგენილი ანგარიში.....	23
3.1.6. საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა.....	24
3.2. ჩართულობის მექანიზმები, რომელიც არ არის განსაზღვრული კანონმდებლობით ..	25
3.2.1. მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული ჩართულობის მექანიზმები ....	25
3.2.2. სამოქალაქო (მონაწილეობითი) ბიუჯეტი.....	26
3.2.3. მონაწილეობის სხვა ფორმები.....	27
4. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ზოგადი შეფასება.....	30
4.1. შეფასება გარე აქტორთა მიერ.....	30
4.1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი.....	30
4.1.2. საზოგადოების დამოკიდებულება.....	31
4.2. მოქალაქეთა ჩართულობის მიღწევები და გამოწვევები.....	32
4.2.1. დადებითი მხარეები.....	32
4.2.2. უარყოფითი მხარეები.....	33
4.3. მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების საერთაშორისო ინსტრუმენტები.....	34
5. დასკვნა.....	36
ლიტერატურა.....	37

## 1. შესავალი

### 1.1. დოკუმენტის მიზანი

დოკუმენტი მიზნად ისახავს პასუხი გასცეს კითხვებს:

- როგორია საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმებთან დაკავშირებით?
- რამდენად ესადაგება საქართველოს კანონმდებლობა და არსებული პრაქტიკა ევროსაბჭოს რეკომენდაციებს?
- საქართველოს კანონმდებლობით ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის რა სამართლებრივი ფორმებია დაშვებული?
- რამდენად ხდება ორგანული კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა ჩართულობის ინსტრუმენტების გამოყენება?
- იყენებენ თუ არა მუნიციპალიტეტები კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებისგან განსხვავებულ ფორმებს?
- რა პოზიტიური გამოცდილება არსებობს, რომლის გაზიარება შესაძლებელია სხვა მუნიციპალიტეტების მიერ?
- როგორ ფასდება ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული მდგომარეობა საზოგადოების მიერ?
- არსებობს თუ არა ხარვეზები და პრობლემები, რომელიც ხელს უშლის აღნიშნულ პროცესს?

თავიდანვე აღვნიშნავ, რომ წარმოდგენილი მონაცემები ეფუძნება სხვადასხვა პერიოდში, სხვადასხვა კვლევების პროცესში თვითმმართველობის ორგანოების და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას და არ არის სრულყოფილი.

გარდა ამისა, დოკუმენტში ასახული სტატისტიკა უმთავრესად 2021 წლამდე არსებულ მდგომარეობას აღწერს. ბოლო ორი წლის განმავლობაში, ძირითადად Covid 19-ის მიზეზით, აქტივობების ოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდა, რასთან დაკავშირებითაც ინფორმაცია ჯერ არ არის ხელმისაწვდომი.

შესაბამისად დოკუმენტს არ არ გააჩნია პრეტენზია რაოდენობრივ ან სიღრმისეულ თვისებრივ კვლევაზე. იგი დღემდე არსებული, ბოლო წლებში ჩატარებული შეფასებების ზოგად წარმოადგენს.

დოკუმენტის მიზანია არა საქართველოში ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ სრული სურათის დადგენა და ყველა არსებული პრაქტიკის ანალიზი, არამედ ზოგადი ტენდენციების გამოკვეთა.

### 1.2. სამოქალაქო ჩართულობის არსი

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში მსოფლიოში გააქტიურდა დისკუსია პირდაპირ დემოკრატიასთან დაკავშირებით. აღნიშნული განპირობებულია მმართველობის ყველაზე გავრცელებული ფორმის - წარმომადგენლობითი დემოკრატის გარკვეული კრიზისით, რასაც რიგი მიზეზი განაპირობებს:

- ეკონომიკური და სოციალური ასპექტი - გლობალიზაციამ გამოიწვია სხვადასხვა რეგიონის არათანაბარი განვითარება. რესურსების დიდი ნაწილი თავმოყრილია შედარებით მცირე არეალში (განვითარებული ქვეყნები, სადაც პლანეტის მოსახლეობის 7.5 მილიარდიდან 1 მილიარდი ადამიანი ცხოვრობს - ე.წ. "ოქროს მილიარდი"; ასევე დიდი ურბანული აგლომერაციები). დანარჩენი ტერიტორიები თანდათან იქცნენ პერიფერიებად, სადაც ცხოვრების დაბალი დონე, და პერსპექტივის არარსებობა, იწვევს მიგრაციას განვითარებული ზონების მიმართულებით.
- პოლიტიკური ასპექტი - ადამიანთა დიდი ნაწილი გარიყული აღმოჩნდა განვითარების პროცესისაგან. ეს იწვევს საზოგადოების ფრუსტრაციას და განწყობების რადიკალიზაციას;
- საზოგადოებისა და სახელმწიფოს დამოკიდებულება - მწვავედ დგას ხელისუფლების ლეგიტიმაციის პრობლემა. საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი, ღიად თუ ფარულად, არ აღიარებს სახელმწიფოს, როგორც მათი პრობლემების მომგვარებელ ინსტრუმენტს. ეს კი სახელმწიფოებს უქმნის პრობლემებს - თუ ადამიანებს შეუძლიათ სახელმწიფოს გარეშე არსებობა, სახელმწიფო თეორიულადაც კი ვერ იარსებებს ადამიანთა გარეშე.

ხელისუფლების ლეგიტიმაციის პროცესი განსაკუთრებით პრობლემური ხდება კრიზისების დროს (მაგალითად I მსოფლიო ომი და "ესპანური გრიპის" პანდემია, 1929 წლის ეკონომიკური კრიზისი, 2008 წლის ეკონომიკური კრიზისი და Covid 19-ის პანდემია). ამ დროს ძლიერდება როგორც ხელისუფლებათა ავტორიტარული მისწრაფებები, ისე პოპულისტური განწყობები საზოგადოების დიდი ნაწილში.

მიუხედავად იმისა, რომ მმართველი ელიტები ცდილობენ, მონაწილეობის გარკვეული მექანიზმების გამოყენებით (ინფორმირება, საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმები და ა.შ.) გააძლიერონ საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, შედეგები ნამდვილად არ არის სახარბიელო. ეს, სხვადასხვა ხარისხით, შეეხება როგორც განვითარებად ქვეყნებს (ავტორიტარული და ჰიბრიდული რეჟიმები და სხვა), ისე განვითარებულ ქვეყნებს, კონსოლიდირებულ დემოკრატებს.

შედეგად, თანდათან იცვლება ზოგადად მართვის სტილი. საჯარო ხელისუფლების დომინანტი მოდელი, წარმომადგენლობითი (საარჩევნო) დემოკრატია უკვე აღარ არის მიჩნეული მართვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთადერთ საშუალებად. საჯარო შეხვედრები და კამპანიები, სამოქალაქო ინიციატივები, საინფორმაციო პლატფორმები განიხილება დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს ელემენტად. საჯარო ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის ხარისხის ზრდა.

ასეთ პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების სწორი შერჩევა და მათი სწორი ურთიერთქმედება.

ზემოხსენებულ პრობლემებზე რეაგირების მაგალითად შეიძლება ევროგაერთიანების (შემდეგ ევროკავშირის) პოლიტიკა მოვიყვანოთ:

- XX საუკუნის 50-70-იან წლებში, განვითარების მამოძრავებელ ძალად ცენტრალური მთავრობები მიიჩნეოდა (რესურსების გადანაწილება და დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება). 80-იანი წლების ბოლოს აშკარა გახდა, რომ ამ მიდგომამ სასურველი ეფექტი ვერ მოიტანა;
- XX საუკუნის 90-იან წლებში ყალიბდება ახალი ხედვა, რომლის თანახმადაც საჭიროა ყველა დონეზე ადგილზე გაჩნდეს განვითარების მამოძრავებელი ძალები: მცირე და საშუალო ბიზნესი, აკადემიური წრეები, სამოქალაქო საზოგადოება და ინტერესთა ჯგუფები (ენდოგენური, bottom-up პროცესი). მნიშვნელოვანია შესაბამისი ინსტიტუციების, სოციალური აქტორების გაძლიერება;
- XXI საუკუნის დასაწყისიდან გაირკვა, რომ მართვის პროცესი, საზოგადოების სრული ჩართულობის გარეშე, ვერ იძლევა სათანადო შედეგს, და რომ საჭიროა არა მარტო ჩართულობის მექანიზმების ჩამოყალიბება, არამედ ადამიანთა მოტივაციის ზრდა, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი განვითარების პროცესში (კომბინირებული, ინდოგენური კონცეფცია). საჯარო კამპანიები და სამოქალაქო ინიციატივები ჩაითვალა დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს ელემენტად.

ჩართულობის მექანიზმებთან დაკავშირებული ხედვების ანალიზი უკვე გასცდა სამეცნიერო დისკუსიების სფეროს და თანდათან პოლიტიკის ინსტრუმენტი ხდება. ეს ხდება მოწინავე ქვეყნებშიც კი (გერმანია, იტალია, პოლონეთი, გაერთიანებული სამეფო ...). განსაკუთრებით ძლიერდება პირდაპირი დემოკრატიის გამოყენების ტენდენცია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე (ფინეთი 2012-2015, დანია-2018, ჩეხეთი, ავსტრია-2018, რუმინეთი, ლატვია, ბულგარეთი, ესპანეთი ...).

დღეისათვის პირდაპირი დემოკრატიის მომხრეები და მოწინააღმდეგენი საუბრობენ მის დადებითი და უარყოფითი მხარეებზე.

დადებით მხარეებად ითვლება:

- მთავრობის სრული გამჭვირვალობა, როცა საზოგადოება მონაწილეობს პროცესში და სწორედ ის არის პასუხისმგებელი წარმატებაზე თუ წარუმატებლობაზე;
- მთავრობის ანგარიშვალდებულება - სრული საზოგადოებრივი მონაწილეობა ცალკეული პოლიტიკური ჯგუფები შიდა ინტერესების ნიველირების მიზნით;
- თანამშრომლობა - ადამიანები უფრო მეტად არიან მიდრეკილი, შეასრულონ კანონები, თუ მათ შექმნაში თავად მონაწილეობდნენ.

უარყოფითი მხარეები:

- პროცესის დაუსრულებლობა - ყველა საკითხში ყველაც მონაწილეობა პროცედურულადაც და ტექნიკურადაც შეუძლებელია;
- პროცედურების ხანგრძლივობა გამოიწვევს ინტერესის შემცირებას და საბოლოოდ ორგანიზებულ მცირე ჯგუფებს დარჩებათ მეტი საშუალება, საკუთარი გადაწყვეტილებები მოახვიონ თავზე მთავრობას;
- ერთი დაძაბული სიტუაციის შეცვლა მეორით - ყველა მაინც ვერ შეთანხმდება ყველაფერზე და უკმაყოფილონი მაინც დარჩებიან.

აქვე უნდა ითქვას, რომ მართალია მმართველობის სისტემებთან დაკავშირებით არსებობს მრავალი თეორია, მაგრამ არ არსებობს საერთაშორისო ხელშეკრულებების (კონვენციების, ქარტიების და ა.შ.) სახით გაწერილი იურიდიული რეგულირება - საერთაშორისო სამართალი სახელმწიფო მოწყობის სისტემების შერჩევის დისკრეციას ცალკეულ

სახელმწიფოთა სუვერენულ უფლებად აღიარებს. შესაბამისად, არ არსებობს გაწერილი გზამკვლევი ან რეკომენდაციების პაკეტი. საკითხზე მსჯელობისას განიხილება ცალკეული ქვეყნების მაგალითები (ანტიკური საბერძნეთიდან მოყოლებული, აშშ-ის და შვეიცარიის პრაქტიკის ჩათვლით).

ევროკავშირის ბევრმა ქვეყანამ კანონმდებლობის გარდა, შეიმუშავა პოლიტიკის მრავალი (სავალდებულო და არასავალდებულო) დოკუმენტები, რომლებიც აყალიბებს არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის თანამშრომლობის მკაფიო საფუძველს.

### 1.3. ჩართულობის პროცესის რეგულირების საერთაშორისო იურიდიული მექანიზმები

მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებული, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული დოკუმენტების ჩამონათვალი საკმაოდ ვრცელია.

მმართველობის სისტემების რეფორმირების პროცესში განსაკუთრებული ადგილი ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობას უკავია. ეს გასაგებია, ვინაიდან მოქალაქეთა საჯარო სტრუქტურებთან უშუალო შეხების 80% სწორედ ადგილობრივ ინსტიტუტებზე მოდის.

რეგულირება ხორციელდება როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო დონეზე. საერთაშორისო ხელშეკრულებები რეგულირების საერთაშორისო ჩარჩოს ქმნიან. ეს ხელშეკრულებები განსაზღვრავენ იმ პრინციპებს, რომელთა გათვალისწინებაც უნდა მოხდეს მოქალაქეთა ჩართულობის ეროვნული და ადგილობრივი მექანიზმების შექმნისას.

მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ *ვალენსიის დეკლარაცია*, რომელიც ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2008 წლის 27-28 თებერვალს მინისტრების მოადგილეების 1019-ე შეხვედრაზე მიღებული (CM(2008)14-ad). დეკლარაცია წარმოადგენს მცდელობას, გადაწყვიტოს წარმომადგენლობითი და პირდაპირი დემოკრატიის ურთიერთმიმართება: "წარმომადგენლობითი და მონაწილეობითი დემოკრატია წარმოადგენს არა ერთმანეთის ალტერნატივას, არამედ ავსებენ ერთმანეთს. მონაწილეობითი მექანიზმების არსებობა უზრუნველყოფს მოქალაქეთა მიერ არჩეულ ადგილობრივ წარმომადგენლების უკეთესად მუშაობას. ამავე დროს, მყარი სოციალური სტრუქტურა და მონაწილეობითი და კარგად სტრუქტურირებული საზოგადოება ქმნის საუკეთესო გარემოს დემოკრატიის განმტკიცებისა და ადგილობრივი წარმომადგენლების შერჩევის საფუძვლის გასაუმჯობესებლად. ამიტომ, ჩვენ ვიღებთ ვალდებულებას, ხელი შევუწყოთ მოქალაქეთა მონაწილეობას ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში".

მოქალაქეთა მონაწილეობასთან დაკავშირებულ საკითხებს შეეხება საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ მომზადებულ/დამტკიცებულ მრავალი ისეთ აქტებში, რომელთა მეშვეობითაც რეგულირდება როგორც საზოგადოების ცალკეულ ჯგუფებისა (ახალგაზრდები, ქალები, უმცირესობები, უცხოელები, შშმ პირები) საქმიანობა, ისე შესაბამისი მექანიზმები. მაგალითად:

#### *I. ევროპის საბჭო*



- ევროპის საბჭოს 8 კონვენცია (მ.შ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია (ETS No. 122) და ქარტიის დამატებითი ოქმი (უტრეხტის ოქმი, CETS No.207, 2009),
- საპარლამენტო ასამბლეის 9 რეზოლუცია და 4 რეკომენდაცია;
- ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების კონგრესის 11 ქარტია და დისკუსია, 16 რეზოლუცია, 16 რეკომენდაცია;
- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 9 დეკლარაცია, 6 რეზოლუცია, 26 რეკომენდაცია და სახელმძღვანელო მითითება;
- სსო კონფერენციის 3 დისკუსია;
- ევროსაბჭოს გენერალური მდივნის 5 ანგარიში;
- სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად ევროპული კომისიის (ვენეციის კომისია) 3 გზამკვლევი;
- დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტის (CDDG) 1 ანგარიში.

## **II. ევროკავშირი**

- 8 დოკუმენტი, დირექტივა და ანგარიში (მ.შ. ევროპული საზოგადოებების კომისიის თეთრი წიგნი ევროპული მმართველობის შესახებ (COM / 2001/428) )]

## **III. გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია**

- გენერალური ასამბლეის 5 კონვენცია და სტრატეგია;
- ადამიანის უფლებათა საბჭოს 11 ანგარიში და რეზოლუცია;
- ადამიანის უფლებათა კომიტეტის 1 კომენტარები.

და ა.შ.

ამავე დროს, მუდმივად მიმდინარეობს მუშაობა არსებული მექანიზმების დახვეწის მიზნით. მუშავდება რიგი სახელმძღვანელოები და გზამკვლევები (ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული "პოლიტიკურ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის სახელმძღვანელო", (CM(2017)83-final), 1295 შეხვედრა, სტრასბურგი, 27 სექტემბერი, 2017 და სხვა).

აღნიშნული დოკუმენტები მეტყველებს იმ ყურადღებაზე, რასაც საერთაშორისო თანამეგობრობა საზოგადოებრივი ჩართულობის საკითხს უთმობს. ამავე დროს, ადგილობრივ, რეგიონულ თუ ეროვნულ დონეზე ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ერთიანი, ყოვლისმომცველი სტრუქტურა არ არსებობს. თითოეული ქვეყანა უფლებამოსილია თავად შეიმუშაოს ასეთი ფორმები (გადმოიღოს სხვა ქვეყანაში არსებული სქემა ან შექმნას ახალი). შესაბამისად დღეისათვის, საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ყველა დონეზე, არსებობს ჩართულობის მრავალი ფორმა და მათ ეფექტურობას, ხშირ შემთხვევაში, განაპირობებს თუ რამდენად კარგად არის მორგებული კონკრეტული ინსტრუმენტი ადგილობრივ სპეციფიკას და მოთხოვნებს.

## 2. საქართველოში მოქალაქეთა მონაწილეობის სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხის მარეგულირებელი ნორმები მოცემულია:

1. საერთაშორისო ხელშეკრულებებში, რომლებსაც საქართველომ მოაწერა ხელი,
2. საქართველოს კანონმდებლობაში,
3. საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში და სამოქმედო გეგმებში,
4. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ მიღებულ ნორმატიულ თუ სხვა დოკუმენტებში.

### 2.1. საერთაშორისო ვალდებულებები

#### ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის

ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხს:

- მდგრადი განვითარების პროცესში საკონსულტაციო ჯგუფისა და დიალოგის ფორუმის ფუნქციონირება (კარი IV, თავი 13, მუხლები 240, 241, 243);
- სამოქალაქო საზოგადოების სფეროში თანამშრომლობა (კარი VI, თავი 20, მუხლები 369-371);
- სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმის ფუნქციონირება (კარი VIII, თავი 1, მუხლები 412-413).

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგში წარმოდგენილია სამოქალაქო მონაწილეობის პრინციპები: "1. პრინციპები, ინსტრუმენტები და რესურსები ასოცირების დღის წესრიგის იმპლემენტაციისთვის - ასოცირების დღის წესრიგი უნდა შესრულდეს გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ჩართულობის პრინციპების სრული დაცვით".

დღის წესრიგის პრიორიტეტების (2. ასოცირების დღის წესრიგის პრიორიტეტები) 2.1 ნაწილი ("პოლიტიკური დიალოგი და რეფორმა") თვითმმართველობის სფეროს შეეხება:

#### **2.1. პოლიტიკური დიალოგი და რეფორმა**

- დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებათა უზრუნველყოფი ინსტიტუტების სტაბილურობის, დამოუკიდებლობის და ეფექტიანობის გაძლიერება, განსაკუთრებით შემდეგი გზით:
- დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება ევროპის საბჭოს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის" შესაბამისად. (CETS No 122)

#### ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია, რომელიც მიღებულ იქნა სტრასბურგში, 1985 წლის 15 ოქტომბერს, განსაზღვრავს თვითმმართველობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს (საქართველომ ქარტიის რატიფიცირება მოახდინა საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის # 515 - II ს დადგენილებით). გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებრივ მონაწილეობის საკითხებს არეგულირებს მეორე

მუხლის პუნქტი 2: "ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით ... ამ უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. ეს დებულება არანაირ ზეგავლენას არ მოახდენს მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ასამბლეებში, რეფერენდუმებში და ნებისმიერი სახის პირდაპირ მონაწილეობაზე იქ, სადაც ეს კანონით ნებადართულია."

### ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი

"ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების თაობაზე", ("უტრეხტის ოქმი", რომელიც 2009 წლის 16 ნოემბერს მიიღეს და რომელსაც საქართველო შეუერთდა 2019 წლის 29 მაისს), 7 მუხლს შეიცავს და შეეხება ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხს. პრემიულაში ხაზგასმულია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება წარმოადგენს ევროპული თანამეგობრობის საერთო, და უპირატესი მნიშვნელობის მქონე, პრინციპს.

ხელმძღვანელი ქვეყნების ვალდებულებების ჩამონათვალი მოცემულია 1-3 მუხლებში:

- ადგილობრივ თვითმმართველობებს კანონმდებლობით უნდა მიენიჭოთ უფლებები, რაც უზრუნველყოფს ყველა პირის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღებას;
- აღიარებულია მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნებში. ნებისმიერი პირობა და შეზღუდვა (თუ ასეთი არსებობს) საერთაშორისო სამართლებრივ ნორმებს უნდა შეესაბამებოდეს;
- თვითმმართველობებისათვის შესაბამისი უფლებამოსილების გადაცემის გზით, პრაქტიკაში უნდა ამოქმედდეს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება;
- შესაბამისი პროცედურებით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ყველა კატეგორიის მოქალაქის საკონსულტაციო პროცესებში ჩართვა (მოქალაქეებთან ყველაზე ახლო დონეზე); ოფიციალურ დოკუმენტებთან წვდომა; წინადადებებზე რეაგირება და საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენება.

### ორპუსის კონვენცია

საზოგადოებრივ სივრცეებთან დაკავშირებული საკითხისათვის საყურადღებოა ორპუსის კონვენცია "გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ" (ორპუსი, დანია, 25 ივნისი, 1998), რომელსაც ხელს აწერს 46 ქვეყანა და ევროკავშირი და რომელსაც საქართველო 2001 წლის 30 ოქტომბერს შეუერთდა.

კონვენცია ეფუძნება სამ ძირითად პრინციპს: ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; საზოგადოების მონაწილეობა; მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა.

კონვენციაში დადგენილია მინიმალური სტანდარტები აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით, კერძოდ აღნიშნულია, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში:

- მონაწილეობენ არა მხოლოდ დაინტერესებული მხარეები, არამედ დაინტერესებული საზოგადოება;

- მოქალაქეთა მონაწილეობა შესაძლებელი უნდა იყოს საწყისი ეტაპზე, როდესაც არსებობს პროგრამაში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობა
- დადგენილი უნდა იყოს მონაწილეობის გონივრული ვადები;
- საზოგადოება დროულად უნდა იყოს ინფორმირებული;
- საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა წარადგინოს თავისი შენიშვნები და მოსაზრებები.

და ბოლოს, ადგილობრივი დემოკრატიის შეფასებისას უნდა ვახსენოთ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესის ანგარიშები საქართველოსთან დაკავშირებით, კერძოდ:

- Report CG35(2018)18final on Local and Regional Democracy in Georgia;
- Recommendation 426(2018)

ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საქართველოში ამ სფეროში არსებული მექანიზმები ძირითადად საკონსულტაციო ინსტრუმენტებია, რომელსაც სუსტი ზეგავლენა გააჩნია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. შესაბამისად, ჩნდება საფრთხე, რომ ამან შეიძლება მოსახლეობის იმედგაცრუება გამოიწვიოს.

## 2.2. საქართველოს კანონმდებლობა

უმთავრესი საკანონმდებლო აქტი რომელიც განსაზღვრავს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმებს, არის საქართველოს ორგანული კანონი - **ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი**. კერძოდ კოდექსის XI თავი, რომელიც კანონში 2015 წელს შესული ცვლილების შედეგად გაჩნდა.

### დასახლების საერთო კრება (მუხლი 85)

- მუხლი 85<sup>2</sup>, პუნქტი 1: "დასახლების საერთო კრება ... უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას";
- მუხლი 85<sup>2</sup>, პუნქტი 7: "... კრება უფლებამოსილია ... აირჩიოს საერთო კრების რჩეული";
- მუხლი 85<sup>3</sup>, პუნქტი 1 - საერთო კრების უფლებამოსილებაა, განიხილოს:
  - ა) ... დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური საკითხები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად მოამზადოს შესაბამისი წინადადებები;
  - ბ) ... დასახლებაში განსახორციელებელი პროექტები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მათ ასახვამდე და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს წარუდგინოს დასაბუთებული შენიშვნები და წინადადებები;
  - გ) ... მუნიციპალიტეტში მიმდინარე და განხორციელებული პროექტები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად მოამზადოს შესაბამისი შენიშვნები და წინადადებები.
- მუხლი 85<sup>4</sup>, პუნქტი 1: საერთო კრების მოწვევის ინიცირების უფლება აქვთ:
  - ა) შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 5%-ს;

- ბ) მუნიციპალიტეტის მერს – საკუთარი ინიციატივით ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შუამდგომლობით.
- მუხლი 85<sup>5</sup>, პუნქტი 1: "საერთო კრება უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება საერთო კრების წევრთა არანაკლებ 20%-ისა ...";
- მუხლი 85<sup>5</sup>, პუნქტი 5: "საერთო კრებაზე დგება საერთო კრების ოქმი ...";

დასახლებისთვის, სადაც რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა ოდენობა 500-ს აღემატება, საკრებულომ შეიძლება დააწესოს დასახლების ცალკეულ ნაწილებში კრების ეტაპობრივად მოწვევის პროცედურა. ამასთან დიდ დასახლებაში, სადაც 2000-ზე მეტი ამომრჩეველია საკრებულო დადგენილებით განსაზღვრავს საერთო კრების უფლებამოსილებებს, მისი მოწვევისა და საქმიანობის წესს, აგრეთვე შეუძლია, ამ დასახლებაში შექმნას რამდენიმე საერთო კრება.

აღსანიშნავია, რომ კრებაში სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობის უფლება აქვთ აგრეთვე დასახლების ტერიტორიაზე არსებული უძრავი ქონების მესაკუთრეებს და ამ დასახლებაში მცხოვრებ სხვა (არარეგისტრირებულ) სრულწლოვან პირებსაც.

### **პეტიცია (მუხლი 86)**

- მუხლი 86, პუნქტი 1 - პეტიციის წარდგენის უფლება აქვთ შემდეგ სუბიექტებს:
  - ა) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს;
  - ბ) საერთო კრებას.
- მუხლი 86, პუნქტი 8: "... რეგისტრაციაში გატარებაზე უარი დასაშვებია, თუ დარღვეულია ამ კანონის მოთხოვნები ან/და პეტიციით გათვალისწინებული საკითხის გადაწყვეტა არ განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას";
- მუხლი 86, პუნქტი 24: "მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია, ამ მუხლის ნორმების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვროს პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის წესი".

პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს პრაქტიკულად ნებისმიერი საკითხი:

- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი;
- ნორმატიული აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები;
- საერთო მნიშვნელობის საკითხების საკრებულოს სხდომაზე განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.

კოდექსში გაიწერა ვადები, რომელთა დაცვით უნდა მოახდინონ მუნიციპალურმა ორგანომ რეაგირება პეტიციაზე, ასევე, პეტიციის წარდგენისა და განხილვის ცალკეული პროცედურული საკითხები.

### **სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო (მუხლი 86<sup>1</sup>)**

- მუხლი 86<sup>1</sup>, პუნქტები:
  - 1. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო არის მუნიციპალიტეტის მერის/რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანო ... სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით;

- 2. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს...;
- 3. ... მერის მიერ დამტკიცებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხვა უფლებამოსილებები და მისი საქმიანობის წესი განისაზღვრება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი;
- 5. ... სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო იკრიბება არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები.

მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, აგრეთვე სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.

**კოლეგიური ორგანოების საჯაროობა (მუხლი 87)**

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის, აგრეთვე თბილისის მთავრობის სხდომები საჯაროა. ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, წინასწარი შეტყობინების გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის საჯარო სხდომებს. სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, წინასწარი ნებართვის გარეშე, სხდომის თავმჯდომარის თანხმობით, დაუსვან შეკითხვები მომხსენებელს, გააკეთონ განმარტება და განცხადება.

კანონი უშვებს საკრებულოს კომისიების მუშაობაში ექსპერტების და საზოგადოების სხვა წარმომადგენლების მონაწილეობის შესაძლებლობას.

მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ "მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაითვალისწინოს შესაბამისი პროგრამები" (მუხლი 85, პუნქტი 3).

**მერის და საკრებულოს წევრის მიერ წარდგენილი ანგარიში (მუხლი 88)**

- მუხლი 88, პუნქტები:
  - 1. მუნიციპალიტეტის მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც ... მოაწყონ საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ ...;
  - 3. მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ამ კანონით გათვალისწინებული ანგარიშების გამოქვეყნება.

ამას გარდა, მუნიციპალიტეტები ვალდებული არიან "გამოაქვეყნონ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, მათი პროექტები და სხვა საჯარო ინფორმაცია." (მუხლი 85<sup>1</sup>, პუნქტი 3).

და ბოლოს, გარდა ზემოჩამოთვლილისა, 85<sup>1</sup> მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრული უფლებამოსილება "ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ კანონით განსაზღვრული ფორმების გარდა, შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმები."

### **2.3. საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დოკუმენტები**

#### **დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგია**

2019 წლის 31 დეკემბერს დამტკიცებულ იქნა "დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგია", რომლის თანახმად საქართველოს მთავრობამ 2025 წლისთვის უნდა: "...უზრუნველყოს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული პრინციპების რეალიზება და ადგილობრივი თვითმმართველობის თანმიმდევრული განვითარება, აქციოს დეცენტრალიზაცია უწყვეტ, მიზანმიმართულ პროცესად, უზრუნველყოს საჯარო საკითხების გადაწყვეტაში თვითმმართველი ერთეულის როლისა და მნიშვნელობის გაზრდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა და გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და კარგი მმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება."

შესაბამისად მიღებულ იქნა ჯერ 2020-2021 წლების, შემდეგ 2022-2023 წლების "დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა". სამოქმედო გეგმები განსაზღვრავს ისეთ აქტივობებს, როგორცაა:

- ღია მმართველობის პროგრამის ხელშეწყობა;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის მექანიზმების სრულყოფა;
- გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობა და ახალგაზრდების ჩართულობის ზრდა.

#### **ღია მმართველობის პარტნიორობა (OGP) და საქართველოს OGP სამოქმედო გეგმები**

სამოქმედო გეგმებში მუნიციპალიტეტების ჩართულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. მუნიციპალიტეტები აქცენტს მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროგრამის დანერგვასა და IT ტექნოლოგიების განვითარებაზე აკეთებენ. შედეგად: რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა (პირველ ეტაპზე - 8) შეიმუშავა გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების სტრატეგია; ქალაქმა ბათუმმა დანერგა მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროცესი, ანალოგიური საქმიანობა მომდინარეობს ზუგდიდში (I.Gov.Zugdidi მობილური აპლიკაციის და ონლაინ პორტალის შექმნა) ახალციხესა და ქუთაისში (შშპ პირების ჩართულობისა და მონაწილეობის გაუმჯობესება).

#### **საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) სამოქმედო გეგმა**

გეგმა მიზნად ისახავს თვითმმართველობისათვის ახალი უფლებამოსილებების გადაცემას, გაფართოებას და მუნიციპალიტეტებში ელექტრონული სერვისების ეტაპობრივი განვითარებას. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ ეს საკითხები მოქალაქეთა კეთილდღეობის გაუმჯობესებას ემსახურება, პროცესში მონაწილეობის შესახებ არაფერია ნათქვამი.

ამავე დროს, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა 2015-2017 წლების პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია და პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო (2016 წ.), რომელიც ეფუძნება OECD-ის მმართველობის განვითარებისა და მენეჯმენტის მხარდაჭერის ინიციატივის (SIGMA) მიერ შექმნილ საჯარო ადმინისტრირების პრინციპებს და გულისხმობს საზოგადოების ჩართულობის გაზრდას. სამწუხაროდ დღეისათვის დოკუმენტი ჯერ კიდევ არ არის ხელმისაწვდომი.

## 2.4. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ მიღებული დოკუმენტები

რიგი მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებიდან უმთავრესია მუნიციპალიტეტების საკრებულოებს რეგლამენტები, სადაც მოცემულია საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმების გარდა არსებული მონაწილეობის ისეთი ფორმებიც, როგორცაა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და/ან თანამდებობის პირისადმი მიმართვა;
- მოქალაქეთა მიერ საჯარო განცხადებით მიმართვის წესი;
- საკრებულოების და მისი კომისიების გასვლითი სხდომები;
- საკრებულოს კომისიებთან არსებული საკონსულტაციო საბჭოები;
- "საზოგადოებრივი დარბაზი";
- საკრებულოს მიერ ამომრჩეველთა მოსმენის წესი (საკრებულოს "ღია კარის სხდომა");
- მოსახლეობის გამოკითხვა;
- საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა ან/და შესწავლის ვალდებულება;
- მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელება;
- ლობისტური საქმიანობა.

საკრებულოების რეგლამენტებით განსაზღვრული მექანიზმებიდან უნდა გამოიყოს:

- "საზოგადოებრივი დარბაზი", რომლის წევრთა ოდენობა არ არის შეზღუდული. სხდომა: მოიწვევა თვეში ერთხელ მაინც და მას უნდა ესწრებოდეს საკრებულოს თავმჯდომარე და მერი. "საზოგადოებრივი დარბაზი" ფაქტობრივად იგივე ფუნქციებს ასრულებს, რასაც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები იმ განსხვავებით, რომ ისინი წარმოადგენენ არა მერის, არამედ საკრებულოს საკონსულტაციო ორგანოს.
- საკრებულოს მიერ ამომრჩეველთა მოსმენის წესი (საკრებულოს "ღია კარის სხდომა"). სამ თვეში ერთხელ მაინც საკრებულო ვალდებულია ჩაატაროს "ღია კარის სხდომა".
- მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელება. თვითმმართველობის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე (პრიორიტეტების დოკუმენტი; ბიუჯეტი და მისი შესრულების ანგარიში; მუნიციპალური პროგრამები,



ადმინისტრაციული ერთეულების საზღვრების ცვლილება; თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლიკა; სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; შესყიდვები, რომლის ღირებულებაც ბიუჯეტის ხარჯების 5% და ა.შ.) გადაწყვეტილების მიღებამდე დადგენილია საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის ვალდებულება და ფორმები (საერთო კრება; მოსახლეობის გამოკითხვა; ინტერაქტიური განხილვა მედიაში და სხვა).

### **მუნიციპალიტეტების საშუალოვადიანი განვითარებისა და პრიორიტეტების დოკუმენტები**

2014 წლიდან, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული *ასოცირების ხელშეკრულების* 21-ე თავის (რეგიონული განვითარება) 372-375 მუხლების და *ასოცირების დღის წესრიგის* თანახმად, საქართველოს მუნიციპალიტეტებს უნდა მიეღოს "განვითარების საშუალოვადიანი დოკუმენტები". შედეგად შეიქმნა *მუნიციპალიტეტის ხედვისა და საშუალოვადიანი პრიორიტეტების დოკუმენტები*.

სამწუხაროდ, ეს აქტები ფაქტობრივად ერთმანეთის მსგავსია და კონკრეტული მუნიციპალიტეტების სპეციფიკა მათში ნაკლებადაა ასახული, შემუშავების პროცესი საზოგადოების ჩართულობის გარეშე წარმართა. ამავ დროს, დოკუმენტები ძირითადად ცენტრალური ხელისუფლების აქტივობების ნაწილს წარმოადგენენ და უშუალოდ მუნიციპალიტეტების მიერ დამოუკიდებლად, საკუთარი ინიციატივით შექმნილი სტრატეგიების თუ სამოქმედო გეგმების წილი მცირეა.

### **საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტები**

*მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებული საერთო კრების დებულებები*. დებულებები ფაქტობრივად იმეორებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის დებულებებს. თუმცა ცალკეული მუნიციპალიტეტების დებულებებში არის მუხლები, რომლებიც აკონკრეტებს და აფართოებს კანონმდებლობით განსაზღვრულ საკითხებს:

- ზოგ მუნიციპალურ დებულებაში განსაზღვრულია კრებების მოწვევის პროცედურები დასახლებებისათვის, სადაც 2000-ზე მეტი ამომრჩეველია (გორი, ახალციხე);
- მუნიციპალიტეტების მნიშვნელოვან ნაწილში გაზრდილია იმ საკითხების ჩამონათვალი, რომლის განხილვის უფლებამოსილებაც საერთო კრებებს გააჩნია (მაგალითად, დასახლებაში განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამები, მუნიციპალური ტრანსპორტი, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები, სოციალური და სხვა მუნიციპალური პროგრამები და ა.შ.);

*პეტიციების რეგულირება*. რიგ მუნიციპალიტეტებში საკრებულოს მიერ ნორმატიული აქტებითაა დამტკიცებული, სადაც განსაზღვრულია შემდეგი დამატებითი სფეროები:

- პეტიციების ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურები (მაგალითად: გორი, ბათუმი, ოზურგეთი, ლაგოდეხი და ა.შ.);
- ზოგმა მუნიციპალიტეტმა ამომრჩეველთა საერთო ოდენობის 1%-დან 0.5%-მდე დაწია პეტიციის წარდგენისათვის საჭირო ამომრჩეველების ხელმოწერების მინიმალური რაოდენობა (მაგალითად: ბათუმი, ზუგდიდი, ოზურგეთი), ხოლო ლაგოდეხში კი პეტიციის წარდგენა შეუძლია 10 ამომრჩეველს.

*სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების დებულებები.* დებულებას იღებს მერი, ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე. ზოგ დებულებებში არსებობს საბჭოსთვის დამატებითი უფლებამოსილებების მინიჭების პრეცედენტებიც (მერის ანგარიშის განხილვა, მუნიციპალიტეტის სტრუქტურული ქვედანაყოფების, სსიპ-ების და შპს-ების ხელმძღვანელების სხდომებზე მოწვევა და სხვა (მაგალითისათვის ბათუმის მრჩეველთა საბჭოს დებულება განსაზღვრავს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობას).

*საკრებულოს (კოლეგიალურ ორგანოთა) სხდომებზე დასწრების უფლება* განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტების საკრებულოების რეგლამენტებით. გარდა აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტთა დიდ ნაწილში რეგლამენტი წელიწადში არანაკლებ ერთი გასვლითი სხდომის ჩატარებას ითვალისწინებს.

### 3. მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა

#### 3.1. კანონმდებლობით განსაზღვრული ფორმები

##### 3.1.1. დასახლების საერთო კრება

2016 წლიდან მოყოლებული იზრდება ჩატარებული საერთო კრებების ოდენობა. მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ჩატარდა 5 ათასზე მეტი დასახლების კრება (სამუშაოდ წელიწადში - 700-ზე მეტი კრება). თუ გავითვალისწინებთ, რომ ქვეყანაში 3.5 ათასზე მეტი სასოფლო დასახლებაა, კრებების პროცენტული მაჩვენებელი არც ისე დიდია. თუმცა 2020 წლისათვის მაჩვენებელი 1700-ს აღწევს, რაც უკვე დასახლებათა საერთო ოდენობის ნახევარს შეადგენს.

ამავე დროს ეს მონაცემები არასრული და ხშირად ურთიერთწინააღმდეგობრივია. კერძოდ:

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მონაცემებით 2017 წლის დასაწყისისათვის ჩატარებული იყო 415 კრება, მუნიციპალიტეტების არასრული მონაცემები კი ამ პერიოდში ასახელებენ 1600 კრებას. გვხვდება საპირისპირო მონაცემებიც - მუნიციპალიტეტები ადასტურებენ კრებების ჩატარებას, როცა ცენტრალურ ხელისუფლებას ამასთან დაკავშირებით ინფორმაცია არ გააჩნია (ქობულეთი, თიანეთი);
- რიგ მუნიციპალიტეტებში დასახლების საერთო კრებების რიცხვში შეჰყავთ სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში დასახლებებში გამართული საკონსულტაციო შეხვედრებიც, რაც არ ხდება სხვა მუნიციპალიტეტებში (მაგ. ტყიბულში);
- ზოგ მუნიციპალიტეტში ანგარიშისას მოიაზრებენ, როგორც დასახლების საერთო კრებას, ისე დიდი სოფლების ცალკეულ უბნებში გამართულ კრებებსაც (მაგალითად ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში 2017 წელს ჯამში 121 სოფლის უბანში ჩატარდა 51, ხოლო 2018 წელს 105 უბანში - 48 კრება);

მიუხედავად ამისა შესაძლებელია რიგი ტენდენციების გამოვლენა:

- საწყის ეტაპზე (2015-2016) ჩატარებული კრებების ოდენობა მართალია მცირეა, მაგრამ თანდათან იზრდება (2015 - დასახლებების 15%, 2016 - 20%);
- მომდევნო ეტაპზე (2017-2018) კრებების ოდენობა მცირდება (დასახლებების 9%);
- ბოლო პერიოდში კრებების ოდენობა მნიშვნელოვნად იზრდება (2019 - 44%, 2020 - 46%) - აღნიშნული გარემოება "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის" აღდგენას და შესაბამისი გადაწყვეტილებების დასახლების კრებების მიერ დამტკიცებას უკავშირდება.

დასახლების საერთო კრების რჩეული. რჩეულის არჩევა ჩატარებული კრებების მეტად მცირე ნაწილზე მოხდა: 2017 წლის მონაცემებით, რჩეული აირჩა 2015-2016 წლებში ჩატარებული კრებების მხოლოდ 3%-ზე (10 კრება), მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაცია 2015-2020 წლებში ასახელებს 21 კრებას (კრებების 0.4%). ასეთი შემთხვევები თავიდანვე არ იყო ხშირი, ხოლო შემდეგ წლებში უფრო შემცირდა. ერთ-ერთ მიზეზად მოსახლეობის ინიციატივით ჩატარებული კრებების ოდენობის შემცირება უნდა

დასახელდეს, ვინაიდან გამგეობების (შემდეგ მერიების) მიერ ჩატარებულ კრებაზე რჩეულის არჩევა კანონმდებლობითაა შეზღუდული.

ამომრჩეველთა მიერ ინიცირებული კრებები. კრებების უმეტესობა ინიცირებული იყო მერების (გამგებლების) მიერ. მოსახლეობის ინიციატივით მოწვეული კრებების ოდენობა მცირეა (ჩატარებული კრებების დაახლ. 3%). რეალურად ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო დაბალია. სავარაუდოდ ასეთი კრებების მოწვევა მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა მიერ განხორციელებული პროექტების ფარგლებში ხდება.

კრებები, რომელზეც მოხერხდა წევრთა არანაკლებ 20% მობილიზება. ჩატარებული კრებების მხოლოდ 65.8%-ში შედგა 20%-იანი კვორუმი (კანონით განსაზღვრული დასწრების მინიმუმი). რეალურად ეს მონაცემები კიდევ უფრო დაბალია, რაც დაკავშირებულია დიდ შიდა მიგრაციასთან, რის გამოც დასახლებაში ფაქტობრივად მცხოვრებთა რაოდენობა მცირეა რეგისტრირებულ მცხოვრებთა რიცხვთან შედარებით.

ზოგადად იკვეთება, რომ:

- ჩართულობის ახალი მექანიზმების კანონმდებლობაში ასახვის შემდეგ, 2015-2016 წლებში შეიმჩნევა მოქალაქეთა აქტივობის თანდათანობითი ზრდა. შემდეგ პროცესი შენედა (2017-2018 წლები), ხოლო 2019-დან მაჩვენებელი მკვეთრად იზრდება, რაც, სავარაუდოდ, "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის" აღდგენის და დასახლების კრებასთან მიზმას უკავშირდება. ამის დასტურად გამოდგება ის ფაქტი, რომ კრებების უმრავლესობა მუნიციპალიტეტის მერის მიერაა მოწვეული.
- პროცესის მონაწილე აქტორთა შეფასებით პრობლემადაა მიჩნეული დასახლების საერთო კრების ორგანიზების გართულებული პროცედურების არსებობა.
- მუნიციპალიტეტთა ნაწილმა, საერთო კრების დებულებით, გაზარდა უფლებამოსილებების ჩამონათვალი (მაგალითად, დასახლების ტერიტორიაზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროექტების განხილვა; მუნიციპალური პროგრამების განხორციელებაზე წინადადებების შემუშავება და სხვა).
- მცირე გამონაკლისის გარდა (გორი, ახალციხე), მუნიციპალიტეტებს არ შეუძლებიათ საერთო კრებების შექმნის წესი დასახლებებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს აღემატება.

### 3.1.2. პეტიცია

საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის პეტიციით მიმართვის პირველი შემთხვევა 1999 წლის ივლისში, თეთრიწყაროში დაფიქსირდა. 2009 წლამდე (პეტიციის უფლების კანონმდებლობაში ასახვამდე) რიგ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეები იყენებდნენ საკრებულოსათვის მიმართვის ამ ფორმას.

კანონმდებლობით პეტიციის წარდგენის უფლების დაკონკრეტების შემდეგ იზრდება წარდგენილ პეტიციათა საერთო რაოდენობა. 2015 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგ ამ სფეროში საზოგადოების გააქტიურება შეინიშნება. მხოლოდ 2016 წლის მანძილზე თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მოქალაქეთა პეტიციების ოდენობამ 52 შეადგინა, რაც მანამდე ათი წლის მანძილზე წარმოდგენილ პეტიციათა ჯამს აღემატება. წარდგენილი პეტიციების ოდენობით გამოირჩევა: ოზურგეთი (42), ბათუმი (20), ჩხოროწყუ (15), ხულო (14), ფოთი (12),

წალენჯიხა (11). სავარაუდოდ ამ მუნიციპალიტეტებში აღნიშნული მექანიზმის ხშირი გამოყენება აქტიური და ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფების არსებობით უნდა აიხსნას. როგორც წესი, წარმოდგენილი პეტიციები ძირითადად ინფრასტრუქტურულ პროექტებს უკავშირდება, თუმცა არის ეკოლოგიური და შშმ პირებთან დაკავშირებული და სხვა პრობლემების განხილვის მოთხოვნებიც.

ონლაინ პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობა. ჩანს ამ მიმართულებით განვითარების მზარდი ტენდენცია (მუნიციპალიტეტთა ოდენობის 7-დან 18-მდე გაზრდა). პეტიციების ელექტრონული ფორმით წარდგენის შესაძლებლობის შექმნის ინიციატორებად ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო საზოგადოება/სსო-ები გვევლინებიან (ოზურგეთი). იქ, სადაც არსებობს ონლაინ-პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობა და ამავე დროს შემცირებულია პეტიციის წარმდგენი ამომრჩევლების მინიმალური რაოდენობა, პეტიციით მიმართვის მაჩვენებელი მაღალია.

პეტიციის ინიციატორები. რომ პეტიციების აბსოლუტური უმრავლესობა (90%-ზე მეტი) აქტიურ მოქალაქეთა ჯგუფების (ან სსო-ების) მიერაა ინიცირებული. საერთო კრების მიერ ინიცირებული პეტიციის ოდენობა მეტად მცირეა - ფიქსირდება მხოლოდ 2017 წელს და 2018 წლის დასაწყისში, როცა პირველ ეტაპზე დასახლების საერთო კრებების ჩატარების ოდენობა პიკს აღწევს.

არ დაკმაყოფილებული პეტიციები. მუნიციპალიტეტებში არსებული ინფორმაციით, საკრებულოს მიერ უარყოფილი პეტიციების ოდენობა წარდგენილი მოთხოვნების მხოლოდ მცირე ნაწილია და დაახლ. 1/5-ს შეადგენს. უარის შემთხვევები შედარებით მეტი იყო ადრეულ ეტაპზე. თვითმმართველობის წარმომადგენელთა განცხადებით ამის მიზეზი პეტიციების თემატიკის არასწორ განსაზღვრაში (მაგალითად, საკითხი არ შედიოდა თვითმმართველობის უფლებამოსილებებში) ან საწყის ეტაპზე მოქალაქეთა უფრო მაღალ აქტივობაში (ნაკლები გამოცდილების პირობებში) უნდა ვეძიოთ.

ამრიგად:

- თვითმმართველობებისადმი მოქალაქეთა მიერ წარდგენილი პეტიციების ოდენობის დინამიკა აჩვენებს, რომ ამ მექანიზმების გამოყენება მუნიციპალიტეტთა მხოლოდ ნაწილში და, მცირე გამონაკლისის გარდა, იშვიათად ხდება. მექანიზმის დანერგვამ საწყის ეტაპზე საზოგადოებრივი ჯგუფების გააქტიურება გამოიწვია, თუმცა ეს პროცესის მომდევნო ეტაპზე შენედა.
- მუნიციპალიტეტები განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან - რიგ მუნიციპალიტეტებში დიდია წარდგენილი პეტიციების ოდენობა (ოზურგეთი, ბათუმი, ჩხოროწყუ, ხულო, ფოთი, წალენჯიხა და ა.შ.), ხოლო მუნიციპალიტეტების ნახევარში გასული წლების განმავლობაში არც ერთი პეტიცია არ მომზადებულა (მაგალითად თბილისში, ლოკალური მნიშვნელობის მოთხოვნის მხარდამჭერ ხელმომწერთა 1%-ის (დაახლ. 10 ათ მოქალაქე) შეგროვება არარეალურია და, შესაბამისად, კანონით განსაზღვრული პეტიციის ფორმით მიმართვის შემთხვევა არ არის დაფიქსირებული).
- მოსახლეობის უმრავლესობისთვის პეტიციით მიმართვის წესი და პირობები არ არის ცნობილი, ამასთან, ზოგიერთ შემთხვევაში მოქალაქეებს უჭირთ პეტიციის გარჩევა მერიის/საკრებულოსთვის განცხადებით მიმართვის მექანიზმისგან

### 3.1.3. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

საქართველოში მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მუშაობის პრაქტიკა 2011 წლიდან იწყება (ოზურგეთი).

2015 წლიდან მოყოლებული, იზრდება იმ მუნიციპალიტეტების რიცხვი, სადაც საბჭოები ფუნქციონირებენ (2019 წლისთვის - 53 ერთეული).

მრჩეველთა საბჭოების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ:

- რამდენიმე მუნიციპალიტეტში მრჩეველთა საბჭოებში კანონით დაშვებულ მინიმუმზე (10 პირი) მეტი წევრი იყო (ახალციხე - 29; თეთრიწყარო - 22. ქუთაისი - 31, ბოლნისი - 34).
- მრჩეველთა საბჭოს დაკომპლექტება მუნიციპალიტეტის მერის დისკრეციას წარმოადგენს, თუმცა რიგ მუნიციპალიტეტში საბჭოს დებულებით განსაზღვრულია წევრების დაკომპლექტების უფრო ღია წესი: წევრების კანდიდატურების წარდგენის უფლება აქვთ სსო-ებს/ასოციაციებს ან/და მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფებს (მაგალითად: ცაგერი - 20 მოქალაქე, გორი 30 მოქალაქე, ფოთი - 200 მოქალაქე).
- რიგი მუნიციპალიტეტები ვერ აკმაყოფილებენ კანონის მოთხოვნას, რომლის თანახმადაც გენდერული კვოტა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს. ამავე დროს, ჯამურად, მრჩეველთა საბჭოების 40%-ზე მეტს ქალები შეადგენენ.
- 2015-2019 წლებში იზრდებოდა ჩატარებული საბჭოს სხდომების ოდენობა (34-დან 164-მდე), თუმცა შემდეგ ეს ტენდენცია შენედა. დღეისათვის მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობაში ვერ ხერხდება კანონით გათვალისწინებული საბჭოების შეხვედრის მინიმუმ 3 თვეში ერთხელ მაინც ჩატარება.
- მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილში საბჭოების სხდომების ნაწილი ეთმობოდა მუნიციპალიტეტში მომზადებული დოკუმენტაციის ფორმალურ განხილვას - როგორც წესი, ასეთ დროს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები ცნობად იღებენ ინფორმაციას მერის საქმიანობასთან დაკავშირებით და იწონებენ მას. ძალზე მცირეა საბჭოების მიერ მერისათვის რეკომენდაციების მიწოდების მაგალითები.
- 11 მუნიციპალიტეტში მერის მრჩეველთა საბჭო საერთოდ არასდროს შექმნილა (მაგალითად, გარდაბანში. თბილისში ასეთი სტრუქტურა მოქმედებს ცალკეული რაიონების გამგებლებთან (10-დან 5 რაიონში), მაგრამ არა მერთან).

მრჩეველთა საბჭოებთან დაკავშირებით ზოგადად უნდა ითქვას:

1. ზოგ მუნიციპალიტეტში მრჩეველთა საბჭო უმეტეს შემთხვევაში, როგორც თვითმმართველობის ორგანოების, ისე ყველა სექტორის მიერ განიხილებოდა კანონის მხრიდან თავსმოხვეულ ნორმად და ფიქტიურად შესაქმნელ ორგანოდ. მსგავსმა დამოკიდებულებამ ინსტიტუციის განვითარება შეაფერხა, საზოგადოებაში მისი უსარგებლობის განცდა გააძლიერა და დააქვეითა თავად საბჭოს წევრთა მოტივაცია.
2. საბჭოები უფრო აქტიურად მოქმედებენ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ძლიერია სამოქალაქო საზოგადოება (ბოლნისი, თეთრიწყარო, ოზურგეთი, რუსთავი, სენაკი, ჩხოროწყუ);
3. უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს წარმოადგენს მერის დამოკიდებულება აღნიშნული მექანიზმისადმი. მერის ცვლა ხშირ შემთხვევაში იწვევს საბჭოების წარმატებული პრაქტიკის შეჩერებას ან შეწყვეტას. როგორც ჩანს, ჩართულობის ეს მექანიზმი დიდადაა

დამოკიდებული არა ინსტიტუციებზე, არამედ პერსონალიებზე (მაგალითად: ქუთაისი, ბათუმი და ა.შ.)

### **3.1.4. საკრებულოს სხდომებზე დასწრება**

კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებების რეალიზების პროცესში არსებობს რიგი გამოწვევები:

- რიგი მუნიციპალიტეტის კოლეგიური ორგანოების სხდომებზე დასწრებისას მოქალაქეებს ზოგჯერ ბარიერები და შეფერხებები ექმნებათ, კერძოდ, ყოველთვის არ არის უზრუნველყოფილი სხდომის გამართვის დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე ინფორმაციის სათანადოდ გავრცელება. ასევე, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში მოქალაქეებს განუსაზღვრავენ სხდომაზე დასწრებისათვის აპარატისთვის წინასწარი შეტყობინებისა და საშვის აღების პროცედურებს.
- გვხვდება შედარებით გართულებული პროცედურებიც. მაგალითად, ქალაქ ბათუმში საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევას ამომრჩეველთა არანაკლებ 3%-ის მხარდაჭერა ჭირდება. საკრებულოს რეგლამენტი არ ითვალისწინებს ამომრჩეველთა ინიციატივით საკრებულოს სხდომების ელექტრონული მოწვევის შესაძლებლობას.
- ზოგად გამოწვევებს შორის უნდა აღინიშნოს თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში შშმ პირებისათვის ადაპტირებული გარემოს არარსებობა.

ამავე დროს, ზოგ მუნიციპალიტეტში არსებობს წარმატებული მაგალითებიც:

- ზოგ მუნიციპალიტეტში ხდება საკრებულოს სხდომების ონლაინ ტრანსლირება (მაგალითად: ბათუმი, ოზურგეთი). ბათუმში მოქალაქეებს საშუალება აქვთ პირდაპირ რეჟიმში დაუსვან კითხვები სხდომის თავმჯდომარეს.
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის დონის გაზრდის მიზნით, საკრებულოში იქმნება სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით მოსახლეობასთან მართავს შეხვედრებს და რეკომენდაციებს აწვდის საკრებულოსა და მერიას (მაგალითად, ლაგოდეხის)

### **3.1.5. მერის და საკრებულოს წევრის მიერ წარდგენილი ანგარიში**

*მერის მიერ მიერ ამომრჩეველთათვის წარდგენილი ანგარიშები.* მუნიციპალიტეტებიდან მოწოდებული ოფიციალური ინფორმაციის თანახმად, 2015-2019 წლებში იზრდება იმ მუნიციპალიტეტების ოდენობა, სადაც მერები საზოგადოებას ანგარიშს წარუდგენენ, რაც პოზიტიურ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს (40-დან 51-მდე). თუმცა ეს ტენდენცია შენელდა 2020 წელს.

ამავე დროს, თვითმმართველობის წარმომადგენელთა განცხადებით, მერის ანგარიშის მოსმენა ყველა საკვლევ მუნიციპალიტეტში იმართება, თუმცა, სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლების შეფასებით, ანგარიშის წარდგენა ჩართულობის არსებულ მექანიზმებს შორის ყველაზე სუსტი მექანიზმია - რიგ შემთხვევებში ანგარიშის წარდგენას ესწრებიან ადგილობრივი მოხელეები და მუნიციპალური ააიპ-ების/შპს-ების თანამშრომლები, რომელთა მხრიდან კრიტიკული კომენტარი და ზოგადად შეკითხვები ნაკლებად არის მოსალოდნელი.

საკრებულოს წევრების მიერ ამომრჩეველთათვის წარდგენილი ანგარიშები. ამ მიმართულებითაც 2020 წლამდე ასევე პოზიტიური დინამიკა აღინიშნებოდა, თუ 2015 წელს საკრებულოს წევრების 33%-მა წარადგინა ანგარიში, 2019 წელს ეს მაჩვენებელი 53%-მდე გაიზარდა. შემდეგ იწყება ამ მაჩვენებლის შემცირება (2020 წლიდან - 42% და ა.შ.)

ჩანს საკმაოდ დიდი განსხვავება მუნიციპალიტეტების მიხედვით. რიგ შემთხვევებში საკრებულოს ყველა წევრი წარმოადგენს ანგარიშს (100%). ამავე დროს, არის მუნიციპალიტეტები, სადაც ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 2-3%-ია.

მერის ანგარიშებისაგან განსხვავებით, საზოგადოება კიდევ უფრო ნაკლებადაა ინფორმირებული. იმართება თუ არა მსგავსი ანგარიშის მოსმენა მათ მუნიციპალიტეტში.

### **3.1.6. საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა**

თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც წესი, ასრულებენ საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ მოთხოვნას საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით. ზოგმა მუნიციპალიტეტმა საკუთარი ინიციატივით გაზარდა გამოსაქვეყნებელი დოკუმენტაციის ნუსხა (გორი).

კიდევ ერთი მიმართულება საჯარო ინფორმაციის ღიაობის გაზრდის მიმართულებით არის ელექტრონული ხელმისაწვდომობის ზრდა. მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი არ არეგულირებს ამ საკითხს, მაგრამ მისი პრინციპები ასახულია ღია მმართველობის პარტნიორობისა (OGP) და საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) სამოქმედო გეგმებში (ონლაინ პორტალების შექმნა, IT ტექნოლოგიების განვითარება, ელექტრონული სერვისების ხარისხის გაუმჯობესება).

ამ მხრივ უნდა აღინიშნოს მერებისა და საკრებულოს წევრთა ანგარიშების ელექტრონული გამოქვეყნების საკითხი:

- წლიდან წლამდე იზრდება იზრდება მერების ანგარიშების ელექტრონულ საიტებზე განთავსების მაჩვენებელი (2015-2020 წლებში ასეთი მერიების ოდენობა 16-დან 42-მდე გაიზარდა).
- საკრებულოს წევრთა ანგარიშების გამოქვეყნების მაჩვენებელი 2020 წლამდე აღინიშნებოდა ზრდა - საკრებულოების წევრთა 16%-დან (2015) 55%-მდე (2019). თუმცა 2019-2020 წლების შედარებისას ვხედავთ კლებას (55%-დან 44%-მდე). ამასთან საკრებულოებში, აღმასრულებელი შტოსაგან (მერიებისაგან) განსხვავებით, ეს მაჩვენებელი შედარებით დაბალია.
- ამავე დროს, მიუხედავად მუნიციპალიტეტებში შემუშავებული და დამტკიცებული ანგარიშის ფორმებისა, საკვლევი მუნიციპალიტეტების ვებგვერდზე განთავსებული ანგარიშები, რიგ შემთხვევაში, არ მოიცავს ყველა სავალდებულო ინფორმაციას, ან ერთმანეთისგან განსხვავებული ფორმით არის მომზადებული.

გარდა ანგარიშებისა იზრდება იმ მუნიციპალიტეტების ოდენობა, სადაც თვითმმართველობები მოქალაქეებს ვებგვერდის და სოციალური ქსელების მეშვეობით უკავშირდებიან (არსებული მონაცემების თანახმად - მუნიციპალიტეტების 3/4).



- ვებგვერდით ხელისუფლებასთან დაკავშირების შესაძლებლობა არსებობდა: 34 თვითმმართველობაში (2015), 46 თვითმმართველობაში (2020).
- სოციალური ქსელებით ხელისუფლებასთან დაკავშირების შესაძლებლობა არსებობდა: 43 თვითმმართველობაში (2015), 49 თვითმმართველობაში (2020).

და ბოლოს, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი, საკუთარი საქმიანობის დაგეგმვისა და შეფასების პროცესში უკვე იწყებს საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვას (მ.შ. ონლაინ გამოკითხვებს) - 2015 წელი - 2 მუნიციპალიტეტი, 2020 წელი - 8 მუნიციპალიტეტი

### 3.2. ჩართულობის მექანიზმები, რომელიც არ არის განსაზღვრული კანონმდებლობით

#### 3.2.1. მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული ჩართულობის მექანიზმები

გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული ჩართულობის მექანიზმებისა, საქართველოს მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობა ახორციელებს მთელ რიგ პროგრამებს, რომელთა რეგულირებაც თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტებით რეგულირდება.

ასეთ აქტებს შორის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს საკრებულოების რეგლამენტები, რომლებიც ზოგადად იხსენიებს, ან დაწვრილებით არეგულირებს მონაწილეობის ისეთ ფორმებს, როგორცაა:

- თვითმმართველობის საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლი; პეტიციის წარდგენის წესი; საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის გასვლითი სხდომა (მინიმუმ წელიწადში ერთხელ) - ასახულია თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტში.
- საზოგადოებრივი კომისია (საკონსულტაციო საბჭო); ხელისუფლების ორგანოს და/ან წარმომადგენლისადმი მიმართვის უფლება; მოსახლეობის გამოკითხვა და საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის ვალდებულება - ასახულია მუნიციპალიტეტის რეგლამენტების 90%-ზე მეტში.
- საჯარო განცხადებით მიმართვის წესი; დასახლების საერთო კრება; "ღია კარის სხდომა"; "საზოგადოებრივი დარბაზი" - რეგულირდება რეგლამენტების 80%-ით.

რეგლამენტებით განსაზღვრული მონაწილეობის სხვა ფორმებიდან აღსანიშნავია: გენდერული თანასწორობის საბჭო (მუნიციპალიტეტთა 60%-ზე მეტი) და ელექტრონული პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობა (თვითმმართველობათა 10%)

ამავე დროს, მხოლოდ მუნიციპალიტეტთა ნაწილი (2015 წელს - 5; 2020 წელს - 13) ადასტურებს ოფიციალურად, რომ გააჩნია აღნიშნული ფორმების მხარდამჭერი პროგრამები. როგორც წესი, ეს პროგრამები ახდენენ ეკოლოგიის (მაგალითად, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის პროგრამა "მწვანე ბიუჯეტი"), სოციალური სფეროს, ახალგაზრდული პოლიტიკის, სპორტისა და გენდერული თანასწორობის მიმართულებით განხორციელებული პროექტების მხარდაჭერას. არსებობს კონკრეტულად მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდამჭერის პროგრამებიც (მაგალითად, წყალტუბოს მუნიციპალური პროგრამა "მოქალაქეთა ჩართულობა").

მონაწილეობის აღნიშნულ მექანიზმებს მოქალაქეები სხვადასხვაგვარად აფასებენ. მაგალითად საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენელთა ნაწილი ზოგ ფორმას (მაგალითად: საზოგადოებრივი დარბაზი, ზოგი სხვა სათათბირო ორგანო) სკეპტიკურად უყურებენ, ვინაიდან მიიჩნევენ, რომ ეს სტრუქტურები უფრო ხელისუფლების მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილებების ლეგიტიმაციისათვის გამოიყენება.

### **3.2.2. სამოქალაქო (მონაწილეობითი) ბიუჯეტი**

თანამონაწილეობით ბიუჯეტს უწოდებენ მუნიციპალური ბიუჯეტის ნაწილს, რომელსაც მუნიციპალიტეტი გამოყოფს მოსახლეობის ინიციატივების განსახორციელებლად.

ეს მექანიზმი პირველად მარნეულის მუნიციპალიტეტში განხორციელდა 2015 წელს და იგი განახორციელეს პოლონურმა და ქართულმა სსო-ებმა. შედეგად დაფინანსდა მოქალაქეთა მიერ წარმოდგენილი: 34 (2016) და 50 (2017) პროექტი. მორიგი მუნიციპალური არჩევნების (2017) და მერის შეცვლის შემდეგ, მუნიციპალიტეტში აღნიშნული პროექტი შეჩერდა.

მარნეულის მუნიციპალიტეტის შემდეგ აღნიშნული პროექტი განხორციელდა გორის, ბორჯომის, სიღნაღის, ზუგდიდის, საჩხერის, წყალტუბოს, მესტიის მუნიციპალიტეტებში სადაც დღემდე, სამოქალაქო ბიუჯეტის პრინციპები და მეთოდოლოგია გამოიყენება საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესში. ამ პროცესს თან მოჰყვა სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციის დაინტერესება. საერთაშორისო დონორების დახმარების შედეგად (GIZ, NDI, GGI) მომდევნო წლებში პროცესს შეუერთდნენ ბათუმის, ქუთაისის, ოზურგეთის, ლანჩხუთის და ამბროლაურის მუნიციპალიტეტები.

აღნიშნული პროგრამა განსხვავებულად მიმდინარეობს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში, რადგან განსხვავდება პროგრამის რეგულირება, მართვა, პროექტების შერჩევის წესი, განხორციელების მონიტორინგი.

აქვე უნდა ითქვას, რომ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში (მაგალითად, ქედა) მონაწილეობითი ბიუჯეტის შექმნის პროცესში მნიშვნელოვანი ინოვაციების დანერგვა მოხდა. კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების მიერ არ იყო შეზღუდული პოტენციური საქმიანობის სფეროები;
- მოქალაქეების მიერ მხარდაჭერილ პროექტებს შორის იყო ისეთი აქტივობებიც, რაც მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის მიერ თავიდან არ ყოფილა გათვალისწინებული;
- მიუხედავად ამისა, მოქალაქეთა ინიციატივებს თვითმმართველობამ მხარი დაუჭირა;
- შეიქმნა, არა მხოლოდ საპროექტო იდეების წარმოდგენის, არამედ უკვე მოწონებული პროექტების განხორციელების მონიტორინგის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები.

2020 წლისათვის ასეთ პროგრამას 8 მუნიციპალიტეტი ახორციელებდა, თუმცა ზოგი პროექტი დონორების პროექტების დასრულების ან მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის ცვლის შედეგად შეჩერდა (მაგალითად: მარნეული, ბორჯომი, საჩხერე ...). მუნიციპალიტეტების ნაწილი (ამბროლაური, ახალციხე, ბათუმი, გორი, ზუგდიდი,

ოზურგეთი, სიღნაღი, ქედა ...) კვლავ აგრძელებს აღნიშნულ პროგრამას, და როგორც წესი, საკუთარი ფინანსური რესურსით.

მონაწილეობითი ბიუჯეტი ის მექანიზმია, რომელსაც დღეისათვის მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი პოზიტიურად აფასებს. ამავე დროს, მონაწილეობის ამ ფორმის სუსტ მხარედ რჩება მიღებული გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციის პროცესი. გარდა იმისა, რომ ფაქტობრივად არ ხორციელდება საზოგადოებრივი მონიტორინგი ამ ფაზაზე, არ არსებობს არც განხორციელებული პროექტების საზოგადოების მიერ შეფასების პრაქტიკა. მეტიც, არის შემთხვევები, როცა უკვე საზოგადოების მიერ მოწონებული პროექტები, კონკურსში გამარჯვების მიუხედავად, არ აისახება მუნიციპალურ ბიუჯეტში, რაც მოქალაქეებში პროგრამის მიმართ სკეპტიკურ განწყობას აჩენს (მაგალითად ქუთაისი და ა.შ.).

### **3.2.3. მონაწილეობის სხვა ფორმები**

გარდა ზემოაღნიშნული მექანიზმებისა, საქართველოს მუნიციპალიტეტებში, მეტ-ნაკლები წარმატებით, გამოიყენება მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა მექანიზმებიც.

მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში სხვადასხვა პერიოდში ხორციელდებოდა რიგი პროგრამები და აქტივობები:

- ახალციხე - "საზოგადოებრივი დარბაზი";
- ბათუმი - საკრებულოს "ღია კარის სხდომა", რომელშიც მონაწილეობის მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ ამომრჩეველს;
- ბაღდათი - საკრებულოს კომისიების გასვლითი სხდომები;
- გორი - ფეისბუქი-"ლაივსტრიმი"-მერი პასუხობს კითხვებს; თანადაფინანსების პროგრამა (მოიაზრებს სსო-ების პროექტების ხარჯის მაქსიმუმ 90%-ის დაფინანსებას);
- თეთრიწყარო - თანამონაწილეობითი ურბანული დაგეგმვა, რის შედეგადაც 2016 წელს შემუშავდა ქალაქის ცენტრალურ უბანში რეკრეაციული ზონის მოწყობის საპროექტო წინადადება;
- ლაგოდეხი - LAG-ები; მოსახლეობასთან შეხვედრები;
- მარნეული - საკრებულოს მოქალაქეებთან შეხვედრები თემებში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირების მიზნით;
- ოზურგეთი - "საზოგადოებრივი დარბაზი"; საინფორმაციო "კიბერსივრცე"; საკრებულოს სხდომების პირდაპირი ტრანსლირება მუნიციპალურ ვებგვერდზე; პროგრამები "თვითმმართველობა განათლებისთვის", "მართე სახლიდან", "საზოგადოებრივი ჩართულობის ცენტრი";
- ტყიბული - კონსულტაციები დასახლების საზღვრის შეცვლასთან დაკავშირებით;
- ფოთი - ონლაინ საკრებულო; "ახალგაზრდული იდეა ფოთს";
- ქარელი - საკონსულტაციო შეხვედრები;
- შუაბევი - ახალგაზრდული მრჩეველთა საბჭო;
- ხობი - პლატფორმა "იდეა ქალაქის მერს"-ონლაინ პროექტები.

თბილისის მუნიციპალიტეტში, გარდა მოქალაქეებთან შეხვედრებისა, ხორციელდება ისეთი პროგრამები, როგორცაა:

- ბინების/სახლების მესაკუთრეთა ამხანაგობები, რომლებიც თვითმმართველობასთან თანამშრომლობით ახორციელებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტებს (ყოველწლიურად 1000 პროექტზე მეტი)
- სოციალური ქსელები - მერიის Facebook გვერდი; ონლაინ პლატფორმა "შენი იდეა ქალაქის მერს" (idea.tbilisi.gov.ge - 2018 წლიდან - მოქალაქეთა წარმოდგენილი წინადადებები ხორციელდება, თუ მას მხარი დაუჭირა თბილისის 2500 მცხოვრებმა).
- სამოქალაქო მონაწილეობის პლატფორმა - შექმნილი თბილისის მთავრობის 2021 წლის 20 იანვრის განკარგულებით "ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში პარკების დაგეგმვის პროცესში საზოგადოებასთან კონსულტაციების გამართვის მიზნით საკონსულტაციო ჯგუფის შექმნის და მისი საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ". პლატფორმა თბილისის მერის გადაწყვეტილებით იქმნება ცალკეული პროექტების განხორციელების პროცესში.

გარდა აღნიშნულისა, რიგ მუნიციპალიტეტებში მოქმედებს ჩართულობის ისეთი მექანიზმები, როგორცაა:

- "საზოგადოებრივი დარბაზი" - რომელიც განიხილავს ნორმატიული აქტების პროექტებს; საკრებულოს საქმიანობის სხვა ასპექტებს და საკრებულოს, რეკომენდაციების სახით სთავაზობს პრობლემების გადაჭრის გზებს. დარბაზის წევრია მუნიციპალიტეტში მოქმედი იურიდიული პირი, თუმცა ზოგ მუნიციპალიტეტში (ახალციხე, ზუგდიდი) ასევე დაშვებულია ფიზიკური პირის წევრობა.
- კონკრეტულ საზოგადოებრივ ჯგუფებზე ორიენტირებული, სამოქალაქო ჩართულობის ისეთი საკონსულტაციო მექანიზმები, როგორცაა:
  - საკრებულოს სათათბირო ორგანო - გენდერული თანასწორობის საბჭოები - რომელთა შექმნაც "გენდერული თანასწორობის შესახებ საქართველოს კანონის" მოთხოვნაა. საბჭოებში შედიან მერიისა და საკრებულოს წარმომადგენლები, ზოგ მუნიციპალიტეტში (ბათუმი, გორი, ქუთაისი) საზოგადოების წარმომადგენლებიც;
  - მერის სათათბირო ორგანო - შშმ პირების საბჭოები;
  - მერის საკონსულტაციო ორგანო - სოციალური საბჭოები (გორი და ზუგდიდი).

აღსანიშნავია, რომ მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი არ ფლობს ინფორმაციას აღნიშნული მექანიზმების არსებობის შესახებ,

სამოქალაქო ჩართულობის მექანიზმებს შორის ასევე შეიძლება მოვიხსენიოთ რიგი პროგრამები, რომლებიც იურიდიულად არ ასოცირდებიან მუნიციპალიტეტს ორგანოებთან, მაგრამ მათ განხორციელებაში მუნიციპალიტეტები არიან ჩართულნი:

- URBAN FORESIGHT - მუშაობა ქალაქ რუსთავის ურბანულ გეგმაზე, UNDP-ის მხარდაჭერით, 2018 წლიდან).
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აქტიურ მოქალაქეთა ადგილობრივი გაერთიანებები (ამაგ-ი) - ახორციელებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და ევროპული Local Action Group (LAG) ქართულ ანალოგი - მოხალისეობრივ საწყისებზე შექმნილი 46 გაერთიანება. მიზანია სტრატეგიული განვითარების და პრიორიტეტების შემუშავება.
- LEADER-მიდგომა - ხორციელდება ევროკავშირის სოფლის და სოფლის მეურნეობის განვითარების ევროპის სამეზობლო პროგრამის (ENPARD) და მისი პარტნიორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით საქართველოს 12 მუნიციპალიტეტში (ახალქალაქი,

ახმეტა, ბორჯომი, დედოფლისწყარო, თეთრიწყარო, ლაგოდეხი, მესტია, ქედა, ყაზბეგი, წალკა, წყალტუბო, ხულო).

ჩამოთვლილი მაგალითები არ არის ამომწურავი და ჩვენებს მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების გამოყენების მაგალითებს.

## 4. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ზოგადი შეფასება

### 4.1. შეფასება გარე აქტორთა მიერ

#### 4.1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის (LSGINDEX) მონაცემები, ვინაიდან LSGINDEX თვითმმართველობათა საქმიანობის საერთოეროვნული შეფასების ერთადერთ დადასტურებულ წყაროს წარმოადგენს.

ინდექსის მიზანია საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასების გზით, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული თვითმმართველობის ჩამოყალიბება, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში საზოგადოების მონაწილეობის გაზრდა და კორუფციის რისკების შემცირება. ინდექსი შედგება 3 თემატური ბლოკისგან, 17 ქვე-ბლოკისა და შეფასების 98 კრიტერიუმისაგან და აერთიანებს ისეთ თემებს, როგორცაა: საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება; ელექტრონული მმართველობა; მოქალაქეთა მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება. ვინაიდან ინდექსის ერთიანი ეროვნული შეფასებები პერმანენტულად ხორციელდება, შეგვიძლია პროცესის განვითარების დინამიკასაც მივადევნოთ თვალი.

ინდექსის მიხედვით 2019 წლის ეროვნული შეფასება, შეფასების 100%-იან სკალაზე მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგს - 28%-ს აჩვენებს, რაც 7%-ით აღემატება 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (21%). შედეგის გაუმჯობესება მერიების და საკრებულოების მაჩვენებლების ზრდამ განაპირობა - 2017 წლის შემდეგ, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიმართულებით, გარკვეული პროგრესი აღინიშნება. ამ წარმატებაში მნიშვნელოვანი როლი აქვს საერთაშორისო დახმარების პროგრამების ("საერთაშორისო სოლიდარობის ფონდი", UNDP, GIZ, USAID, NDI და ა.შ.) და სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობას, ასევე საჯარო მმართველობის მიერ განხორციელებულ პოლიტიკას (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) ინიციატივას).

უშუალოდ ჩვენთვის საინტერესო მიმართულებების, მოქალაქეთა მონაწილეობის და ანგარიშვალდებულების საერთო მაჩვენებელი 2017 წელთან შედარებით 5%-ით გაიზარდა, ძირითადად ისეთი კრიტერიუმების ხარჯზე, როგორცაა: საკრებულოს სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფისთვის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება; მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციონირება; საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და ა.შ.

2012-2019 წლებში მონაწილეობის მაჩვენებელი 19%-დან 25%-მდე გაიზარდა, ხოლო ანგარიშვალდებულებისა - 38%-დან 42%-მდე.

გარდა ზოგადი შეფასებისა, წარმატებებთან ერთად, 2019 წლის LSGINDEX კვლევა აჩვენებს სერიოზულ გამოწვევებსაც მონაწილეობის მექანიზმების განხორციელების პროცესში:

- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნას მუნიციპალიტეტებს კანონი ავალდებულებს, მაგრამ ქვეყნის 11 მუნიციპალიტეტში ისინი დღემდე არ არის შექმნილი, ხოლო შექმნილი საბჭოების დიდი ნაწილი არასრულფასოვნად მუშაობს;

- გამოწვევად რჩება დასახლების საერთო კრების გამართვის საკითხი. შედეგად, 2017-2019 წლებში, შესაბამისი მაჩვენებელი, გაზრდის ნაცვლად, 10%-დან 9%-მდე შემცირდა, რაც საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საპროექტო აქტივობების შემცირებას უკავშირდება;
- დაბალია მაღალი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე თემების (მათ შორის, ბიუჯეტთან დაკავშირებული საკითხების) საჯარო განხილვების გამართვის მაჩვენებელი. მუნიციპალიტეტების 65%-ში, საკვლევ წლებში, არც ერთი ასეთი განხილვა არ ჩატარებულა.

2021 წლის LSGINDEX შეფასების პირველადი მონაცემების მიხედვით, რომელიც დამუშავების პროცესშია, სიტუაცია რიგი მაჩვენებლების მიხედვით კიდევ უფრო გაუარესდა. აღნიშნული ხარვეზები მუნიციპალიტეტთა დიდ ნაწილში პერმანენტული ხასიათისაა და ამ მოვლენას COVID 19-ით გამოწვეულად ვერ მივიჩნევთ. საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ ზოგჯერ ფინანსური რესურსების სიმწირეც ვერ გამოდგება გამამართლებელ საშუალებად. მუნიციპალიტეტები ყოველწლიურად რეალურად ხარჯავენ თანხებს მონაწილეობითი მექანიზმების გამოყენების პროცესში, თუმცა ეს თანხები გაბნეულია სხვადასხვა საბიუჯეტო პროგრამებსა და ქვეპროგრამებში და ვერ უზრუნველყოფს მონაწილეობითი პრაქტიკის მდგრადობას.

#### 4.1.2. საზოგადოების დამოკიდებულება

საზოგადოების თვითმმართველობისადმი დამოკიდებულებას აჩვენებს გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ განხორციელებული საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა, რომელიც 2013 წლიდან მოყოლებული, ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ ტარდება.

- კვლევის ყველა რაუნდის შედეგების თანახმად, სხვადასხვა პრობლემის გადაჭრის მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ერთხელ მაინც მიუმართავს ათიდან ორ რესპონდენტს (2013 – 20%, 2015 – 18%, 2017 – 16%, 2019 – 22%). მიმართვის მიზეზად ყველაზე ხშირად სოციალური (30%) და ინფრასტრუქტურული (17%) საკითხები დასახელდა. რესპონდენტთა ნახევარი აცხადებს, რომ პრობლემა, რომლითაც მიმართეს ადგილობრივ თვითმმართველობას, გადაიჭრა (2013 – 55%, 2015 – 53%, 2017 – 57%, 2019 – 48%).
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსახლეობასთან ურთიერთობის ეფექტიანობის შეფასების თვალსაზრისით, ყველაზე მაღალი ეფექტიანობის მაჩვენებელი 2015 წელს დაფიქსირდა (58%), ხოლო შემდეგ პერიოდში (2017 და 2019 წლებში) 53%-მდე შემცირდა.
- თვისებრივი კვლების შედეგად გამოვლინდა, რომ თვითმმართველობის არსებული სისტემის მთავარი გამოწვევა იმდენად არა კადრების დაბალი კვალიფიკაციაა, რამდენადაც მათი დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი.
- რაც შეეხება მოქალაქეთა ჩართულობას, აქტივობის ოთხი ყველაზე ხშირად გამოყენებადი ფორმებია სამეზობლოს პრობლემის გადაწყვეტაში მონაწილეობა (10%), დასახლების საერთო კრებაში მონაწილეობა (6%), შეკითხვის დასმა საჯარო შეხვედრაზე (4%) და პოლიტიკოსისათვის, ადგილობრივი ან ცენტრალური მთავრობის წარმომადგენლისათვის პირადი ან წერილობითი მიმართვა (2%). სამოქალაქო აქტივობის სხვა ფორმების გამოყენების სიხშირე ძალიან დაბალია. გამონაკლისია

მხოლოდ დასახლების საერთო კრებაში მონაწილეობა, რომლის გამოყენების მაჩვენებელი „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამის“ ამოქმედებით აიხსნება.

- ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლები მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა ფორმების დანერგვაზე მიუთითებენ (ოზურგეთი - საკრებულოს სხდომის ტრანსლირება ყველა სოფელში მოწყობილ ოთახებში; ქუთაისი - ელექტრონულად პროექტების წარდგენას და გამარჯვებულების ელექტრონული კენჭისყრით გამოვლენა; რუსთავი - მუნიციპალური საჯარო სივრცის/სერვისცენტრის პროექტირებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა).
- მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების შესახებ გამოკითხულთა მხოლოდ მეოთხედს სმენია (25%), რაიმე ტიპის აქტივობა კი, ბოლო ერთი წლის მანძილზე ათიდან ორ რესპონდენტს განუხორციელებია (20%). მონაწილეობის მცდელობის არქონის სამი მთავარი მიზეზია მოუცლელობა (26%), რწმენა, რომ აქტიურობა არაფერს შეცვლის (20%) და ის, რომ რესპონდენტები მსგავს საკითხებზე არ დაფიქრებულან (18%).
- გამოკითხულთა მხოლოდ 7% ფიქრობს, რომ მოქალაქეები სრულად არიან ჩართულნი ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, 21%-ის შეფასებით კი, მოქალაქეები საერთოდ არ არიან აღნიშნულში ჩართულნი. რესპონდენტთა მხოლოდ 10% მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებები სრულად პასუხებს მოქალაქეთა მოთხოვნებს, 17%-ის შეფასებით კი, საერთოდ არ პასუხებს.
- თვისებრივი კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ ჩართულობის დაბალ დონეს მოქალაქეთა ნაკლები ინფორმირებულობა და ნიჰილიზმი - სასურველი შედეგის მიღწევის დაბალი მოლოდინი - განაპირობებს. ამავე დროს პროცესზე უარყოფითად მოქმედებს მუნიციპალიტეტების შეზღუდული უფლებამოსილებები, მწირი რესურსები და ჩართულობის მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათი.

## 4.2. მოქალაქეთა ჩართულობის მიღწევები და გამოწვევები

თუ მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებულ ყველა კვლევას შევაჯამებთ, გამოვავლენთ პროცესის როგორც დადებით, ისე უარყოფით მხარეებს.

### 4.2.1. დადებით მხარეები

ზოგადად აღინიშნება თვითმმართველობების უნარების და კვალიფიკაციის ზრდა საზოგადოებრივი ჩართულობის ფორმების რეალიზების პროცესში:

- მატულობს თვითმმართველობის ორგანოების (მერის) ინიციატივით გამართული დასახლების საერთო კრებების ოდენობა;
- ასევე მატულობს იმ მუნიციპალიტეტთა ოდენობა, სადაც პეტიციების წარდგენის ელექტრონული საშუალებები ინერგება (ოზურგეთი, ხონი და ა.შ.).

გარდა კანონმდებლობით განსაზღვრული ვალდებულებებისა, პროგრესი შეიმჩნევა მოქალაქეებთან ურთიერთობის სხვა მექანიზმებთან დაკავშირებითაც:

- იზრდება მუნიციპალიტეტთა ოდენობა, სადაც მოქალაქეებთან კომუნიკაციებისათვის თვითმმართველობა იყენებს მუნიციპალურ ვებგვერდებს;



- ასევე იზრდება მუნიციპალიტეტების მიერ სოციალური ქსელის გამოყენების ოდენობა;
- მართალია ცოტაა, მაგრამ მაინც გვხვდება მუნიციპალიტეტების მიერ ონლაინ-გამოკითხვების ჩატარების მაგალითები;
- მუნიციპალიტეტები მოქალაქეებთან კავშირისათვის იყენებენ არა მარტო IT ტექნოლოგიებს, არამედ ახორციელებენ მუნიციპალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ რიგ პროგრამებს ამ მიმართულებით.

მიღწეული წარმატების მიზეზად რამდენიმე ფაქტორი შეიძლება დასახელდეს:

- **მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის, მერის დამოკიდებულება სამოქალაქო ჩართულობის საკითხის მიმართ.** მერები, რომლებსაც გათვითცნობიერებული აქვთ საკითხის მნიშვნელობა, ხშირად თავად გამოდიან ინოვაციური მიდგომების დანერგვის ინიციატორებად.
- **გარე დახმარება.** როგორც წესი, სამოქალაქო მონაწილეობის პროგრამები ხორციელდება რომელიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ, დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით.
- **ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების არსებობა მუნიციპალურ დონეზე:** სტატისტიკურად იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ძლიერია სამოქალაქო საზოგადოება, წარმატებული პრეცედენტების რიცხვი შეუდარებლად მაღალია სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით.
- **აქტიური მოქალაქეების, სსო-ების და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელთა ხედვების თანხვედრა.** იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ასეთი პირობა შეიქმნა, უფრო მაღალია თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის დონე.

#### 4.2.2. უარყოფითი მხარეები

იმ ფაქტორებს შორის, რომლებიც ხელს უშლის მონაწილეობის პროცესის განვითარებას, უნდა დასახელდეს:

- ხელისუფლების ხშირად სკეპტიკური დამოკიდებულება საზოგადოებრივი აზრის მიმართ, ვინაიდან ადგილობრივი ხელისუფლება მეტწილად ანგარიშვალდებულია ცენტრალური ხელისუფლების და ნაკლებად მოქალაქეების მიმართ. ხშირად კანონის უგულებელყოფით, სახელმწიფო ინსტიტუტები იღებენ გადაწყვეტილებებს სამოქალაქო ჩართულობის გარეშე;
- სტრატეგიული ხედვის/ხედვების არარსებობა. მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილს არ გააჩნია ამ სფეროში საკუთარი სტრატეგიული ხედვა. როგორც წესი, ამ მიმართულებით მხოლოდ კანონმდებლობით ნაკისრი ვალდებულებების, ხშირად მხოლოდ ფორმალურად, აღსრულება ხდება;
- მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების ნაწილი სამართლებრივი აქტებით არ არის დადგენილი და მხოლოდ დროებით პროგრამებს წარმოადგენენ. როგორც წესი, ეს პროგრამები, ხელისუფლების შემადგენლობის ცვლის, ან მუნიციპალიტეტში მოქმედი დონორთა მხარდაჭერილი პროგრამის დასრულების შემდეგ წყვეტს არსებობას;
- ჩართულობის ფორმების ცნობადობა საზოგადოების დიდი ნაწილში მეტად დაბალია. ხშირად აქტიურ მოქალაქეთა ჯგუფებმაც არ იციან მათ მუნიციპალიტეტში კონკრეტული პროგრამის არსებობის შესახებ;

- სირთულეებია გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესში. თითქმის არ არსებობს საზოგადოების მონაწილეობით მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების ყველა ეტაპზე საზოგადოებრივი მონიტორინგის პრაქტიკა.

გარდა ინსტიტუციური ხასიათის პრობლემებისა, არსებობს სხვა ხელშემშლელი გარემოებები. მაგალითად:

- საზოგადოებაში არსებული მენტალობა. ბევრ მუნიციპალიტეტში ხელისუფლების ორგანოებს ნაკლებად აქვთ გააზრებული მოქალაქეთა მონაწილეობის პოზიტიური მნიშვნელობა და მას ხელოვნურ დანამატად აღიქვამენ. ამასთან მოქალაქეთა ნაწილიც, ნეგატიური გამოცდილებიდან გამომდინარე, არ არის დარწმუნებული ასეთი მექანიზმების არსებობის აუცილებლობაში;
- თანამშრომლობის მზაობის დეფიციტი. ხშირად ხელისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების თანამშრომლობას არსებული საზოგადოებრივი და პოლიტიკური გარემო და მონაწილე მხარეთა პირადი განწყობები განაპირობებს.
- საკომუნიკაციო პრობლემები. მუნიციპალიტეტის დიდი ზომა, რთული რელიეფი და დისტანციური სერვისების სიმცირე ასევე ამცირებს მონაწილეობის ხარისხს.
- გამოწვევები სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობაში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს უჭირთ პერმანენტული საქმიანობის განხორციელება სტაბილური დაფინანსების არქონის და შესაბამისი კვალიფიკაციის სიმცირის გამო;
- დაბალი საზოგადოებრივი ნდობა. ზოგიერთი მექანიზმი (მ.შ.დასახლების საერთო კრებაც), მოსახლეობის მიერ ხელისუფლების პროპაგანდის ინსტრუმენტად, ხოლო ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ საჯარო მმართველობის პარალელურ სტრუქტურებად აღიქმება;
- ათასობით დასახლებულ პუნქტში (ქვეყნის დასახლებათა 98%-ზე მეტი) არ არსებობს ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურა, რომელსაც ექნება ადგილზევე გადაწყვეტილების მიღების დისკრეცია და შესაბამისი რესურსი.

#### 4.3. მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების საერთაშორისო ინსტრუმენტები

მსოფლიოში მოქალაქეთა ჩართულობის დონის შესაფასებლად მრავალი ინსტრუმენტი გამოიყენება. მრავალ თეორიული სქემათა შორის ყველაზე ურო აღიარებული, შერი პ. არნშტეინის სამოქალაქო მონაწილეობის კიბე 7 დონეს გამოყოფს, რომელიც 3 ნაწილადაა დაჯგუფებული:

1. არმონაწილეობა - აქ მოიაზრება საზოგადოებრივი აზრით მანიპულირება და პროპაგანდა/"თერაპია", რომლის მიზანია საზოგადოებას ცალმხრივი (პოზიტიური) ინფორმაცია მიეწოდოს ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ.
2. სიმბოლური მონაწილეობა - იგულისხმება ჩართულობის ისეთი მექანიზმები, როგორცაა: ინფორმირებულობა (ხელისუფლების მიერ საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება); კონსულტირება (ხელისუფლების მიერ შემუშავებული ჩარჩოს ფარგლებში, მოქალაქეთა მიერ პრობლემების გადაჭრის ალტერნატიული გზების განხილვა; გულის მოგება (მოქალაქეთა სათათბირო ხმის უფლების არსებობა გათვალისწინებულია, გადაწყვეტილების მიღება კი კვლავ ხელისუფლების პრეროგატივაა).

3. მოქალაქეთა ძალაუფლება - საზოგადოების ჩართულობის უმაღლესი ფორმა: თანამშრომლობა/პარტნიორობა (საზოგადოება ჩართულია ალტერნატივების არ მხოლოდ განხილვის, არამედ შეფასების კრიტერიუმების შემუშავების პროცესში; გაფართოებული უფლებამოსილება (საზოგადოებას გააჩნია გარკვეული დისკრეციაც ხელისუფლების მიერ სავალდებულოდ განსახორციელებელი აქტივობების დაგეგმვის, განხორციელების და შეფასების ეტაპებზე).

აკადემიური თეორიებიდან ჩართულობის შეფასება თანდათან საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული დოკუმენტების ფორმას იძენს.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული ტიპოლოგია გამოყოფს საზოგადოებრივი მონაწილეობის სამ დონეს:

1. ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი - ურთიერთობა, როცა ხელისუფლება საკუთარი ინიციატივით (პროაქტიულად) ან მოქალაქეთა მოთხოვნის საფუძველზე, ავრცელებს ინფორმაციას (საჯარო ჩანაწერები/რეესტრი, სამთავრობო ინტერნეტ რესურსები და სხვა);
2. კონსულტირება ანუ შეზღუდული ორმხრივი კავშირი - პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ხელისუფლება ითხოვს და მოქალაქეთა მხრიდან იღებს უკუკავშირს კონსულტირების (შეზღუდული ორმხრივი კომუნიკაციის) შედეგად (კომენტარები საკანონმდებლო პროექტებზე, ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, საზოგადოებრივი აზრის კვლევები და ა.შ.);
3. აქტიური მონაწილეობა ანუ განვითარებული ორმხრივი ურთიერთობა - მოქალაქეები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ გადაწყვეტილებების შესაძლო გზებზე დიალოგის პროცესში: მოქალაქეები ხელისუფლებას აწვდიან მოსაზრებებს (სამუშაო ჯგუფები, საკონსულტაციო საბჭოები და სხვა); საზოგადოება ჩართულია როგორც ალტერნატივების განხილვის, ისე ამ ალტერნატივათა შეფასების კრიტერიუმების შემუშავების პროცესში და უფრო მეტიც, მას გააჩნია გარკვეული უფლებამოსილებაც ხელისუფლების მიერ განსახორციელებელი პროექტების ყველა ეტაპზე (დაგეგმვა, განხორციელება და შეფასება).

აღნიშნული ტიპოლოგიის მიხედვით, საქართველოში არსებული ჩართულობის მექანიზმები პირველ (ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი) და მეორე (კონსულტირება ანუ შეზღუდული ორმხრივი კავშირი) დონეს განეკუთვნება:

- პირველ ჯგუფში ექცევა საკრებულოს სხდომებზე დასწრება, მერის და საკრებულოს წევრთა მიერ წარდგენილი ანგარიშების, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მექანიზმები, ინფორმაციის გავრცელების საშუალებები (მ.შ. სოციალური ქსელები);
- მეორე ჯგუფში შეიძლება გავაერთიანოთ ისეთი ფორმები, როგორცაა დასახლების საერთო კრება და პეტიციით მიმართვის უფლება. და, ნაწილობრივ, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს და სხვადასხვა საკონსულტაციო საბჭოების საქმიანობა.

არც ერთი არსებული ფორმა არ გულისხმობს საზოგადოების დისკრეციის უფლებას, თავად მიიღოს მონაწილეობა არა განხილვაში, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მესამე (აქტიური მონაწილეობის) დონე კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული, თუმცა პრაქტიკაში შეიძლება მის ზოგ ნიშანზე ვისაუბროთ მონაწილეობითი ბიუჯეტების პროცესში.

## 5. დასკვნა

1. საქართველოში ბოლო წლებში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების დანერგვის შედეგად მნიშვნელოვნად გაიზარდა მუნიციპალიტეტთა უნარები, მოხელეთა კვალიფიკაცია და გაჩნდა ახალი ინოვაციური პროექტების დაწყების შესაძლებლობა.
2. ამავე დროს, მოქალაქეთა ჩართულობის დონე კვლავ დაბალია. მოსახლეობა არ იყენებს არსებულ მექანიზმებს, რის მიზეზადაც მექანიზმების ბიუროკრატიზაცია, ზოგადად ხელისუფლებისადმი უნდობლობის მაღალი ხარისხი და რაც მთავარია, მოქალაქეთა მიერ რეალური გადაწყვეტილების მიღების უფლების არარსებობა უნდა დასახელდეს.
3. უნდა აღინიშნოს სამოქალაქო აქტივობის პირდაპირი კორელაცია დისკრეციის უფლებასთან - მოქალაქეები აქტიურად იყენებენ კანონმდებლობით განსაზღვრულ მონაწილეობის მექანიზმებს მაშინ, როცა ხედავენ ამ მონაწილეობის ხელშესახებ შედეგს.
4. მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია აჩვენებს მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა დონეს არ მხოლოდ მუნიციპალიტეტების, არამედ პერიოდების მიხედვითაც. როდესაც ხელისუფლება რეალურად ახდენს ახალი ფორმების რეალიზებას, ხდება საზოგადოების გააქტიურება და პირიქით - ფორმალური მიდგომის პირობებში, როცა მოქალაქეთა მიერ რეალური, გადაწყვეტილება არ მიიღება, საზოგადოების აქტივობა მკვეთრად მცირდება.
5. საქართველოში არსებული ჩართულობის მექანიზმების ნაწილი, საერთაშორისო კლასიფიკაციით, განეკუთვნება დაბალ (ინფორმირების) დონეს, როცა მოქალაქეებს მიეწოდება ინფორმაცია ხელისუფლების გეგმებზე და, საუკეთესო შემთხვევაში, მოქალაქეთა წინადადებების განხილვის პირობა, აღსრულების ვალდებულების გარეშე (საკრებულოს სხდომებზე დასწრება, წლიური ანგარიშები, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა, ხელისუფლების ორგანოებისათვის მიმართვის უფლება, სოციალური ქსელები).
6. მონაწილეობის ინსტრუმენტების მეორე ნაწილი, საუკეთესო შემთხვევაში, საშუალო (კონსულტირების) მონაწილეობის დონედ უნდა მივიჩნიოთ, თუმცა ზოგი მათგანი მხოლოდ მოქალაქეთა ინფორმირების ფორმას ატარებს და ნაცვლად მესამე დონისა (აქტიური მონაწილეობა) უფრო პირველ (ცალმხრივი კავშირის) კატეგორიაში გადადის - დასახლების საერთო კრებები, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები, პეტიციები, საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა, საკონსულტაციო კომისიები (საკონსულტაციო საბჭოები, "საზოგადოებრივი დარბაზი", გენდერული თანასწორობის საბჭოები; შშმ პირების საბჭოები; სოციალური საბჭოები), ბინების/სახლების მესაკუთრეთა ამხანაგობები, სამოქალაქო მონაწილეობის პლატფორმა).
7. სამწუხაროდ მაღალი (განვითარებული ორმხრივი ურთიერთობა) ფორმები საკანონმდებლო დონეზე, არ რეგულირდება. ამასთან აუცილებელია აღინიშნოს პოზიტიური მაგალითების არსებობა ზოგ მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო (მონაწილეობითი) ბიუჯეტების განხორციელების პროცესში, როცა ხელისუფლება მოქალაქეთა მოთხოვნის საფუძველზე ცვლის თავის თავდაპირველ მიზნებს. ამასთან მოქალაქეებს ეძლევათ პროექტების განხორციელების მონიტორინგის პროცესში ჩართვის შესაძლებლობა.

## ლიტერატურა

1. ლოსაბერიძე დავით, კახიძე ირაკლი, ქათამიძე ანა, საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები), ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო, 2018
2. ყიფიანი დავით, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველოში დანერგვის პრაქტიკის კვლევა, Brot für die Welt, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, 2018
3. თბილისში პარკების დაგეგმვის პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის გზამკვლევი, 2020
4. საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა, ACT, UNDP, 2020
5. ლოსაბერიძე დავით, კანდელაკი კონსტანტინე, Existing legal frameworks and practices of citizen participation in Georgia, საჭიროებათა ანალიზი პროექტისათვის, Strengthening participatory democracy and human rights at local level in Georgia (ევროსაბჭო). 2021
6. ლოსაბერიძე დავით, მუნიციპალიტეტების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ინსტიტუციური ჩარჩოსა და პრაქტიკის შეფასება (გურიის, სამეგრელო-ზემო სვანეთისა და ქვემო ქართლის რეგიონები), პროექტი UNDP) "რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში, ფაზა 2", UNDP, 2021
7. მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის მდგომარეობის შესახებ. თემატური მოკვლევის ანგარიში საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტისათვის, კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრი (CTC), GIZ, 2021
8. სახელმწიფო უწყებებში არსებული სამოქალაქო ჩართულობის ინსტრუმენტები და პრაქტიკები, თემატური მოკვლევის ანგარიში საქართველოს პარლამენტის ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საბჭოსა და რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტისათვის, დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), USAID, 2021

## სამართლებრივი აქტები

1. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, 2014
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია (ETS No. 122)
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი (უტრეხტის ოქმი, CETS No.207, 2009)
4. ორჰუსის კონვენცია ("Aarhus Convention"), 1998
5. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 2014
6. Recommendation 426(2018) On Local and Regional Democracy in Georgia, Congress of Local and Regional Authorities
7. Report on Local and Regional Democracy in Georgia, CG35(2018)18final, Congress of Local and Regional Authorities
8. დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგია, საქართველოს მთავრობა, 2019