

მოქალაქეთა მონაწილეობა
თვითმმართველობაში

რეფერატი

თვითმმართველობების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხის შემსწავლელი კვლევა ჩაატარა სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტმა, ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით, წინამდებარე გამოცემა წარმოადგენს კვლევის რეზიუმეს.

კვლევის სრული ვერსია იხილეთ თანდართულ კომპაქტდისკზე.

კვლევის ხელმძღვანელი: **ვაჟა სალამაძე**

კვლევის კოორდინატორი: **ლალი შალვაშვილი**

სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბილისი 2009

თბილისი 0171, 26 მაისის მოედანი2, V სართული

ტელ: (995 32) 365 675

ფაქსი: (995 32) 330 417

ელ. ფოსტა: adm@civilin.org

ISBN 978-99940-710-8-1

სარჩევი

1. რეფერატი.....	6
წინათქმა.....	6
პირველი კომპონენტი – კანონმდებლობა.....	8
მეორე კომპონენტი – ერის კვლევა.....	11
მესამე კომპონენტი – თვითმმართველობის მოხელეები და სამოქალაქო საზოგადოება.....	16
მეოთხე კომპონენტი – დონორების და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ინტერვენცია.....	23
2. ძირითადი დასკვნები.....	26
3. რეკომენდაციები.....	34

1. რეფერატი

წინათქმა

მოცემული კვლევა ეძღვნება მოქალაქეთა მონაწილეობას საქართველოს თვითმმართველობების საქმიანობაში.

მოქალაქეთა მონაწილეობა ხელისუფლების საქმიანობაში და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დემოკრატიის თეორიის და პრაქტიკის მნიშვნელოვანი კომპონენტია. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ეს კომპონენტი იძენს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, კერძოდ კი თვითმმართველობებთან მიმართებაში. შეიძლება ითქვას, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა თვითმმართველობის ქვაკუთხედაა. მსოფლიო პრაქტიკაში მონაწილეობის და ჩართულობის ბევრი განსხვავებული მექანიზმი არსებობს, როგორც საკანონმდებლო ასევე ტრადიციებისა და სამოქალაქო კულტურის დონეზე. ამ მექანიზმების გამართულ მუშაობაზე ბევრად არის დამოკიდებული თვითმმართველობების საქმიანობის ეფექტურობა. ბუნებრივია, ეს საკითხი აქტუალურია საქართველოსთვისაც, განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგად 2006 წლის ბოლოდან საქართველოში ჩამოყალიბდა გამსხვილებული ტიპის თვითმმართველი ერთეულები. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებამ გამოიწვია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის დისტანციის გაზრდა, რაც კიდევ უფრო აუცილებელს ხდის ისეთი მექანიზმების არსებობას, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოსახლეობასა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ეფექტურ კომუნიკაციას, თვითმმართველობის ორგანოების საჯაროობასა და ანგარიშვალდებულებას, აგრეთვე მოსახლეობის აქტიურ ჩართვას ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი და „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ზოგად პრინციპებს თვითმმართველობაში საზოგადოების მონაწილეობის შესახებ, ხოლო დეტალური სამართლებრივი მექანიზმები ამ მიმართულებით არ არის შექმნილი. საკანონმდებლო ვაკუუმის ერთგვარი შევსების მიზნით, საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტმა შეიმუშავა საკრებულოებისა და გამგებების სარეკომენდაციო დებულებები, რომლებიც სხვა საკითხებთან ერთად განსაზღვრავს თვითმმართველობის ორგანოების საჯაროობის, ანგარიშვალდებულებისა და მათ საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმებს.

არსებულ ვითარებაში ძალზედ მნიშვნელოვანია დეტალურად გაანალიზდეს მოქმედი ნორმატიული გარემო და შესწავლილ იქნეს ქვეყანაში არსებული ჩართულობის, საჯაროობის და ანგარიშვალდებულების არსებული პრაქტიკა. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია სფეროში არსებული ძირითადი აქტორების – მოსახლეობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლების მოსაზრებებისა და დამოკიდებულებების შესწავლა. ყოველივე ეს საშუალებას მოგვცემს ჩამოვყალიბოთ კონკრეტული დასკვნები სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ და შევიმუშაოთ სათანადო რეკომენდაციები. კვლევის მასალები გამოადგება როგორც ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას თვითმმართველობის რეფორმირების შემდგომ პროცესში, ასევე სფეროში მოღვაწე საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს და დონორებს.

ზემოაღნიშნულზე დაყრდნობით სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტმა, ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით შეიმუშავა და განახორციელა თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობის სამართლებრივი რეგულაციების და პრაქტიკის დეტალური კვლევა. ქვემოთ მოცემულია, კვლევის შესახებ მოკლე ინფორმაცია და ძირითადი მიგნებები.

მიზანი

კვლევის ძირითადი მიზანია შეისწავლოს საქართველოს თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი და შეიმუშაოს მისი ამაღლების რეკომენდაციები.

ამოცანები

კვლევის ძირითადი ამოცანებია:

- შეისწავლოს ქვეყანაში მოქმედი საკანონმდებლო გარემო, რომელიც არეგულირებს ჩართულობის, საჯაროობის, ანგარიშვალდებულების საკითხებს თვითმმართველობებთან მიმართებაში;
- შეისწავლოს ქვეყანაში თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობის, გადანყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის და საზოგადოების წინაშე თვითმმართველობების ანგარიშვალდებულების ხარისხი;

- შეისწავლოს თვითმმართველობის სფეროში დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროექტები, რათა დაადგინოს რა სახის ინტერვენცია განხორციელდა ბოლო ორი წლის განმავლობაში ამ მიმართულებით და რა შედეგები გამოიღო ამ საქმიანობებმა;
- შეიმუშაოს რეკომენდაციები თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობის, გადანყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის და საზოგადოების წინაშე თვითმმართველობების ანგარიშვალდებულების ხარისხის ასამაღლებლად.

დიზაინი

ძირითადი ამოცანებიდან გამომდინარე, სფეროში არსებული სრული სურათის მისაღებად შემუშავდა კვლევის ხუთკომპონენტის დიზაინი. პირველ კომპონენტში შესწავლილ იქნა სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო გარემო; მეორე და მესამე კომპონენტებში შესწავლილ იქნა თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის, მათი ინფორმირებულობის, აქტივობისა და თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის საჯაროობის ხარისხი ყველა მონაწილე ინტერესთა ჯგუფის მიხედვით (მოსახლეობა, თვითმმართველობის მოხელეები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები); მეოთხე კომპონენტში შესწავლილ იქნა დონორების და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ ამ მიმართულებით განხორციელებული საქმიანობა და მიღწეული შედეგები. ხოლო კვლევის მეხუთე კომპონენტში ყველა წინა კომპონენტის საფუძველზე ჩამოყალიბდა ძირითადი დასკვნები და შემუშავდა სათანადო რეკომენდაციები სფეროს წამყვანი ექსპერტების მონაწილეობით.

პირველი კომპონენტი – კანონმდებლობა

კვლევის პირველ კომპონენტში შესწავლილ იქნა სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო გარემო, რათა დადგენილიყო ჩართულობის, საჯაროობის და ანგარიშვალდებულების ინსტიტუციონალური მექანიზმები.

თვითმმართველი ერთეულები თავიანთი საქმიანობის განხორციელების პროცესში ხელმძღვანელობენ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით, ხოლო თბილისი აგრეთვე – „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონით. ზემოხსენებულ კანონებში არის მუხლები,

რომლებიც ეხება საჯაროობას, საზოგადოების ჩართულობას და თანამდებობის პირთა საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას, კერძოდ:

- საკრებულოს სხდომები ტარდება ღიად და საჯაროდ;
- მოქალაქეებს უფლება აქვთ მიიღონ საჯარო ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან და თანამდებობის პირებისაგან;
- საკრებულოს სხდომის ოქმი არის ყველასათვის ხელმისაწვდომი, მოქალაქეებს უფლება აქვთ წინასწარ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილებების პროექტებს; მონაწილეობა მიიღონ მათ განხილვაში;
- მოითხოვონ გადაწყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნება და საჯარო განხილვა; თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 3%-ს უფლება აქვს მოითხოვოს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევა; ქალაქ თბილისის არანაკლებ 10 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით მოწვეულ უნდა იქნეს თბილისის საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა;
- საკრებულოში სამართლებრივი აქტების ინიცირების უფლება აქვს ქალაქ თბილისის არანაკლებ 3000 ამომრჩეველს, შესაბამის პეტიციაზე ხელმოწერით;
- საკრებულოს წევრი ვალდებულია შეხვდეს მოქალაქეებს და არანაკლებ ნელინადში ერთხელ ჩააბაროს მათ ანგარიში განეული საქმიანობის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის პროცესში საჯაროობის, საზოგადოების მონაწილეობის და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, ზემოაღნიშნული კანონებისგან განსხვავებით, საკმაოდ სრულყოფილად არის განერილი საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტის მიერ შემუშავებულ გამგეობის მერიის და საკრებულოს სარეკომენდაციო დებულებებში. სარეკომენდაციო დებულებები გამგეობის მერიის დებულებების ნაწილში, შეიცავს 12 მუხლს მოსახლეობის ჩართულობის, საჯაროობის და მათ წინაშე ანგარიშვალდებულების კუთხით, ხოლო საკრებულოს დებულებები კი – 49 მუხლს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ დებულებებს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვთ, მოქმედ

კანონმდებლობასთან შედარებით, ისინი გაცილებით უფრო მეტ და ეფექტურ მექანიზმებს გვთავაზობენ. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მივიჩნით, აღნიშნული დებულებები დაგვედო კვლევისთვის საფუძვლად და მათთვის შეგვედარებინა საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ორგანოების მოქმედი დებულებები.

კვლევის პროცესში, შესწავლილ იქნა 64 გამგეობის (მერიის) დებულება, 64 საკრებულოს დებულება, 59 გამგეობის (მერიის) აპარატის დებულება, გამგეობის (მერიის) საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურების 61 დებულება, 63 საკრებულოს აპარატის დებულება.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მოქმედი დებულებების სარეკომენდაციო დებულებებთან შესაბამისობის დასადგენად გამგეობის\მერიის და საკრებულოს სარეკომენდაციო დებულებებში მოცემული ნორმები დაიყო საჯაროობის, ჩართულობის და ანგარიშვალდებულების კრიტერიუმების მიხედვით.

თვითმმართველი ერთეულების ორგანოების მოქმედი დებულებების მუხლები შედარდა სარეკომენდაციო დებულებების მუხლებთან და მიღებულმა შედეგებმა საშუალება მოგვცა ჩართულობის, საჯაროობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით დაგვენახა როგორც ცალ-ცალკე საკრებულოსა და გამგეობის მოქმედებებში არსებული სურათი, ასევე მთლიანად თვითმმართველ ერთეულებში შექმნილი მდგომარეობა. შესწავლილი თვითმმართველი ერთეულების ორგანოების დებულებების საფუძველზე მივიღეთ შემდეგი სურათი:

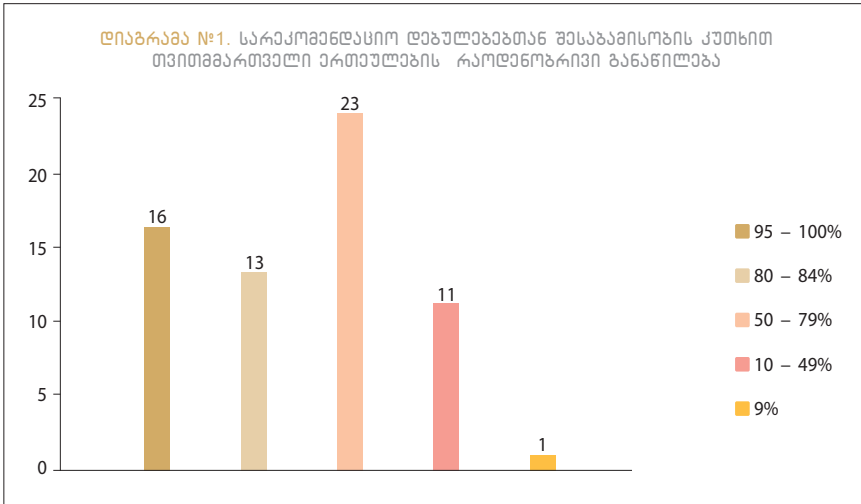
სარეკომენდაციო დებულებებთან სრულ შესაბამისობაში არის 16 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები.

სარეკომენდაციო დებულებებთან მაღალი ხარისხის შესაბამისობაში არის 13 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები.

სარეკომენდაციო დებულებებთან ნაწილობრივ შესაბამისობაში არის 23 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები.

სარეკომენდაციო დებულებებთან დაბალი ხარისხის შესაბამისობაში არის 11 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები.

სარეკომენდაციო დებულებებთან შეუსაბამობაშია მხოლოდ 1 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები.



შესწავლილი თვითმმართველი ერთეულებიდან, სარეკომენდაციო დებულებებთან შესაბამისობის ყველაზე მაღალი მაჩვენებლებით გამოირჩევა ყაზბეგის, ონის, ხარაგაულის, ბაღდათის, წყალტუბოს, ზესტაფონის და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტები, ხოლო ყველაზე დაბალი მაჩვენებლით ქალაქ ფოთის თვითმმართველი ერთეული.

მეორე კომპონენტი – ერის კვლევა

კვლევის მეორე კომპონენტის ძირითადი მიზანია თვითმმართველი ერთეულების ორგანოების საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის, მათი ინფორმირებულობის, აქტივობისა და თვითმმართველი ერთეულების ორგანოების საქმიანობის საჯაროობის ხარისხის შესწავლა.

კვლევის მიზნიდან გამომდინარე, საქართველოს სრულწლოვან მოსახლეობაში ჩატარდა რაოდენობრივი კვლევა. კვლევის არეალად განისაზღვრა საქართველოს 10 რეგიონის 20 თვითმმართველი ერთეული და ქ. თბილისი. საქართველოს მასშტაბით სულ გამოიკითხა 1449 რესპონდენტი. ინსტრუმენტად გამოყენებულ იქნა ნახევრად სტრუქტურირებული კითხვარი, ხოლო მონაცემთა შეგროვების ტექნიკად გამოყენებულ იქნა პირისპირ ინტერვიუები. კვლევის შედეგები განისაზღვრა სამ ქრილში: რეგიონების ჯამური მონაცემები (ნაკვლევი თვითმმართველი ერთეულების მიხედვით), თბილისისა და საქართველოს თითოეული რეგიონის მონაცემები.

მოსახლეობის ინფორმირებულობა. როგორც კვლევის მონაცემებმა აჩვენა, ნაკვეთი თვითმმართველი ერთეულების მოსახლეობა მეტ-ნაკლებად ინფორმირებულია თვითმმართველობის განხორციელებაში მათი უფლებებისა და თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ. თუმცა საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში მოსახლეობის ინფორმირებულობის მკვეთრად განსხვავებული დონეა. გამოიკვეთა რეგიონები სადაც შედარებით მაღალია მოსახლეობის ინფორმირებულობა, მაგალითად, გურია, რაჭა და მცხეთა-მთიანეთი ის სამი რეგიონია, სადაც ინფორმირებულობის თვალსაზრისით ყველაზე უკეთესი შედეგები დაფიქსირდა. მაშინ როცა შიდა ქართლისა და კახეთის მოსახლეობა ყველაზე ნაკლებად ინფორმირებული აღმოჩნდა. საგულისხმოა, რომ სხვა რეგიონებთან შედარებით, თბილისში მოსახლეობის ინფორმირებულობის დაბალი მაჩვენებლები გამოვლინდა. გარდა ზემოაღნიშნულისა, მოსახლეობის ინფორმირებულობის ზოგადი მონაცემები შემდეგნაირად გამოიყურება:

- საკრებულოს სხდომები რომ ღია და ნებისმიერ მაცხოვრებელს აქვს მასზე დასწრების უფლება, რეგიონებში გამოკითხულ რესპონდენტთა 42%-სთვის არის ცნობილი. ხოლო თბილისში ეს რიცხვი 25.6%-ს შეადგენს.
- რეგიონებში გამოკითხულ რესპონდენტთა 21.5% არის ინფორმირებული, რომ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლების ნაწილს უფლება აქვს მოიწვიოს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა. თბილისში ამის შესახებ რესპონდენტთა მხოლოდ 8.1%-მა იცის.
- რეგიონებში გამოკითხულ რესპონდენტთა 39.5%-მა იცის, რომ ნებისმიერ პირს უფლება აქვს გაეცნოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტს. თბილისის მოსახლეობის ინფორმირებულობა ამ საკითხში უფრო მაღალია, კერძოდ 45.7%.
- მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონებში გამოკითხული მოსახლეობის ნახევარზე ოდნავ მეტი გარკვეულ ინფორმაციას იღებს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით, მათმა 31.2%-მა თუ იცის, რომ უფლება აქვს ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით წარადგინოს საკუთარი შენიშვნები და წინადადებები. თბილისში ეს ციფრი უფრო დაბალია, კერძოდ თბილისის მოსახლეობის მხოლოდ 15.8%-მა იცის, რომ უფლება აქვს წარადგინოს თავისი წინადადებები და შენიშვნები ბიუჯეტის პროექტის შესახებ.

- სოფლის მოსახლეობა უკეთ არის ინფორმირებული, ვიდრე ქალაქის მაცხოვრებლები. მაგალითად: სოფლის თითქმის ყოველმა მეორე მოსახლემ იცის, რომ უფლება აქვს გაეცნოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტს (44%), მაშინ, როდესაც, ეს მაჩვენებელი ქალაქში მხოლოდ 34%-ს შეადგენს.
- მოსახლეობის ინფორმირებულობის დონე, დამოკიდებულია მათ განათლებასა და დასაქმების სტატუსზე. პროფესიული და უმაღლესი განათლების მქონე მოსახლეობა უფრო ინფორმირებულია, ვიდრე საშუალო განათლების მქონე მოსახლეობა. რაც შეეხება დასაქმების სტატუსს, მათი აქტიური საზოგადოებრივი მოღვაწეობიდან გამომდინარე, დასაქმებულები ყველაზე კარგად არიან ინფორმირებულები საკუთარი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ.
- ინფორმირებულობის დონე განსხვავებულია სხვადასხვა ასაკობრივ კატეგორიაშიც. ყველაზე ინფორმირებულია 45-64 წლის მოსახლეობა. ხოლო ამ მხრივ ყველაზე დაბალი მაჩვენებლები ხანდაზმულებში გამოიკვეთა (65+ წელი).
- მოსახლეობა თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ინფორმაციას ძირითადად, ტელევიზიით ან ნაცნობ-მეგობრებისაგან იღებს. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის პროექტის შესახებ ინფორმაციის მიღების მნიშვნელოვან წყაროს როგორც რეგიონების, ასევე თბილისის მოსახლეობისათვის აგრეთვე წარმოადგენს ბეჭდური მედია.

მოსახლეობის ჩართულობა. როგორც კვლევის მონაცემებმა აჩვენა, მოსახლეობის ნაწილი აქტიურობას იჩენს საკრებულოს სხდომებზე დასწრების, საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევისა და თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ წინადადებების/შენიშვნების წარდგენის საკითხებში. ამ მხრივ განსაკუთრებული აქტიურობით გამოირჩევა რაჭისა და გურიის მოსახლეობა, ხოლო შედარებით პასიურია შიდა ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობა. კვლევამ ასევე ცხადყო, რომ მოსახლეობა კარგად არ არის გათვითცნობიერებული ჩართულობის მექანიზმების სამართლებრივ პროცედურებში. თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოსახლეობის ჩართულობის მონაცემები შემდეგია:

- საკრებულოს სხდომებზე დასწრების გამოცდილება რეგიონებში გამოკითხული მოსახლეობის 5.1%-ს აქვს, თუმცა ამავე დროს გამოკი-

თხულთა 81.5%-ს საკრებულოს სხდომებზე დასწრების სურვილი საერთოდ არ ჰქონია. ამ მხრივ ყველაზე მაღალი შედეგები აჩვენა რაჭამ და გურიამ, ხოლო ყველაზე დაბალი შედეგები შიდა ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთში აღინიშნა. თბილისში გამოკითხულთა 2.2% დასწრება საკრებულოს სხდომებს, ხოლო 87.4%-ს სურვილი არ ჰქონია. აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს სხდომებზე დასწრების მაჩვენებელი სასოფლო ტიპის დასახლებებში უფრო მაღალია ვიდრე ქალაქებში. ამავე დროს საკრებულოს სხდომებზე დასწრების გამოცდილება უმაღლესი და პროფესიული განათლების მქონე, აგრეთვე დასაქმებულ ადამიანებში უფრო მაღალია. იმ რესპონდენტების აბსოლუტური უმრავლესობა, რომლებიც დასწრებიან საკრებულოს სხდომებს აცხადებს, რომ ამ მხრივ არანაირი დაბრკოლება არ შექმნიათ.

- რეგიონებში გამოკითხული მოსახლეობის 2.7%-ს სხვადასხვა ფორმით მონაწილეობა აქვს მიღებული საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მონვევის ინიცირებაში, მაშინ როცა თბილისის არც ერთ მოსახლეს არ მიუღია მონაწილეობა საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მონვევის ინიცირებაში.
- რესპონდენტთა 4,3%-ს წარდგენილი აქვს საკუთარი წინადადებები/შენიშვნები თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ, თუმცა მათგან მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილმა გააკეთა ეს წერილობითი ფორმით. როგორც კვლევამ ცხადყო ასეთი წინადადებების/შენიშვნების წარდგენა ზეპირი ფორმით ხდება ხოლმე, ისიც ძირითადად რწმუნებულისათვის ან თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლებისათვის. თბილისში გამოკითხულთაგან არავის წარუდგენია თავისი წინადადებები/შენიშვნები ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით.
- რესპონდენტთა დაახლოებით ერთი მეოთხედი ამა თუ იმ წყაროდან იღებს ინფორმაციას თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ, მაგრამ, მათგან მხოლოდ 2.5%-ს აქვს ოფიციალური წესით ინფორმაცია გამოთხოვილი. რესპონდენტთა 87.4%-ის განცხადებით თვითმმართველობის ორგანოები არასრულ ინფორმაციას იძლევიან, ხოლო რიგ შემთხვევებში გამოთხოვილ ინფორმაციას საერთოდ არ გასცემენ.

თვითმმართველობის ორგანოების კომუნიკაცია მოსახლეობასთან. გამგეობის/მერიის რწმუნებულების მოსახლეობასთან კომუნიკაციის ყველაზე მაღალი ხარისხი

გამოვლინდა მცხეთა-მთიანეთში, რაჭასა და გურიაში, ხოლო ყველაზე დაბალი ხარისხი – ქვემო ქართლში, სამცხე-ჯავახეთსა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში. როგორც კვლევამ ცხადყო რწმუნებული მოსახლეობასა და თვითმმართველ ორგანოებს შორის კომუნიკაციის მეტ-ნაკლებად ქმედით რგოლს წარმოადგენს. მოსახლეობასთან საკრებულოს წევრებისა და გამგეობის/მერიის წარმომადგენლების პერიოდული შეხვედრები რიგ თვითმმართველ ერთეულებში საერთოდ არ ტარდება, ხოლო იქ, სადაც მსგავსი პრაქტიკა არსებობს, შეხვედრები ძირითადად წელიწადში ერთხელ იმართება. თვითმმართველობის ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის კომუნიკაციის შესახებ ზოგადი მონაცემები შემდეგია:

- რესპონდენტთა 46.5%-მა აღნიშნა, რომ გამგეობის/მერიის რწმუნებული ატარებს პერიოდულ შეხვედრებს მოსახლეობასთან. ამასთან, რესპონდენტთა 15.9%-ის განცხადებით, შეხვედრები ყოველკვარტალურ ხასიათს ატარებს, ხოლო ყოველთვიური შეხვედრების შესახებ რესპონდენტთა 8.7% აღნიშნავს.
- მოსახლეობის 38%-მა განაცხადა, რომ გამგეობის/მერიის რწმუნებული საკუთარი ინიციატივით ინტერესდება მაცხოვრებელთა პრობლემებით. ხოლო რესპონდენტთა 32.1%-ის ინფორმაციით რწმუნებული ახდენს მოსახლეობის მიერ დასახელებული პრობლემების პრიორიტეტიზაციას.
- თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენლებს უფრო აქტიური შეხვედრები აქვთ მოსახლეობასთან, ვიდრე საკრებულოს წევრებს. რეგიონების მოსახლეობის 51.6% აღნიშნავს, რომ გამგეობის/მერიის წარმომადგენლები მოსახლეობასთან აწყობენ პერიოდულ შეხვედრებს, ხოლო საკრებულოს წევრების მიერ შეხვედრების მოწყობაზე რესპონდენტთა 31.9%-მა განაცხადა. თბილისში გამოკითხული მოსახლეობის მხოლოდ 17.2% ამბობს, რომ მერიის/გამგეობის წარმომადგენლები მართავენ მოსახლეობასთან პერიოდულ შეხვედრებს, ხოლო საკრებულოს წევრების მიერ პერიოდული შეხვედრების გამართვაზე თბილისში გამოკითხული მოსახლეობის მხოლოდ 15.5% მიუთითებს.
- მოსახლეობასთან პერიოდული შეხვედრების ჩატარების კუთხით, საკრებულოს წევრები და გამგეობის/მერიის წარმომადგენლები სოფლად უფრო აქტიური არიან ვიდრე ქალაქად. სოფლის მოსახლეობის 38%, ხოლო ქალაქის მოსახლეობის 25% აცხადებს, რომ საკრებულოს წევრები მათთან წელიწადში მინიმუმ ერთხელ მაინც აწყობენ შეხვედრებს. გამგეობისთვის/მერიისათვის კი იგივე მაჩვენებლები როგორც

სოფლებში, ასევე ქალაქებში მაღალია და, შესაბამისად, სოფლებისთვის 60%-ს, ხოლო ქალაქებში 42%-ს შეადგენს.

- გამგეობასთან/მერიასთან კომუნიკაციაში დახმარების მიზნით რწმუნებულისადმი მიმართვის შემთხვევები 13.5%-ს შეადგენს, ხოლო რესპონდენტთა 72.9% აღნიშნავს, რომ ამის საჭიროება საერთოდ არ ჰქონიათ. რესპონდენტების (ვისაც მიუმართავს ამ მოთხოვნით) 66,5%-ს განცხადებით, რწმუნებულს მათთვის გამგეობასთან/მერიასთან კომუნიკაციის კუთხით დახმარება აღმოუჩენია.

მესამე კომპონენტი – თვითმმართველობის მოხელეები და სამოქალაქო საზოგადოება

კვლევის მესამე კომპონენტის ძირითადი მიზანი იგივეა, რაც მეორე კომპონენტის – თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის, მათი ინფორმირებულობის, აქტივობისა და თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის საჯაროობის ხარისხის შესწავლა. ოღონდ ამ შემთხვევაში ინფორმაცია მოვიპოვეთ თვითმმართველობის მოხელეებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისაგან.

კვლევის არეალად ამ შემთხვევაშიც განისაზღვრა საქართველოს 10 რეგიონის 20 თვითმმართველი ერთეული და ქ. თბილისი. ინფორმაციის შეგროვების ტექნიკად თვითმმართველობის მოხელეებთან გამოყენებული იქნა ჩაღრმავებული ინტერვიუ, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან – ფოკუს ჯგუფები. სულ შედგა 21 ფოკუს ჯგუფი და 40 ინტერვიუ, თბილისის მერიიდან და საკრებულოდან ინფორმაცია მივიღეთ წერილობით. კვლევის შედეგები განისაზღვრა სამ ქრილში: რეგიონების ჯამური მონაცემები, თბილისისა და ყველა შერჩეული თვითმმართველი ერთეულის მონაცემები.

კვლევამ, როგორც მოსალოდნელი იყო, აჩვენა, რომ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთაგან მიღებული ინფორმაცია, რიგ შემთხვევებში რადიკალურად განსხვავებოდა თვითმმართველობის მოხელეთაგან მიღებული ინფორმაციისაგან. თუმცა იყო თანხვედრაც და დაახლოებული პოზიციებიც. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ კვლევის ამ კომპონენტში მიღებული ინფორმაცია ძირითადად ადასტურებს ერის კვლევით მიღებულ ინფორმაციას, თუმცა რიგ შემთხვევებში ზომიერად ან რადიკალურად განსხვავდება მისგან.

მოსახლეობის ინფორმირებულობა. კვლევამ აჩვენა, რომ თვითმმართველობის ორგანოები მეტ-ნაკლები ხარისხით უზრუნველყოფენ მოსახლეობის ინფორ-

მირებულიობას საკუთარი საქმიანობის შესახებ. საკრებულოთა უმეტესობა ინფორმაციას სხდომათა ჩატარების შესახებ მხოლოდ ადმინისტრაციულ შენობებში განთავსებულ საინფორმაციო დაფაზე აქვეყნებს. მედიისათვის მხოლოდ ზოგიერთი საკრებულოს პრესსამსახური ავრცელებს ინფორმაციას სხდომების შესახებ (გურია, კახეთი, გორი, ახალციხე). რიგ რეგიონებში, სადაც ადგილობრივი ტელევიზიები ფუნქციონირებს და გამოიცემა ადგილობრივი გაზეთები (აჭარა, შიდა ქართლი, კახეთი, თბილისი), ინფორმაცია ვრცელდება სატელევიზიო სიუჟეტის ან საგაზეთო სტატიის სახით უკვე ჩატარებული სხდომებისა და მიღებული გადაწყვეტილებების თაობაზე. ასე რომ, დაინტერესების შემთხვევაში ინფორმაცია სხდომების ჩატარების თარიღებისა და დღის წესრიგის შესახებ ხელმისაწვდომია, თუმცა ამ მხრივ ინტერესი ძალიან დაბალია.

დაბალია მოსახლეობის ინტერესი საჯარო ინფორმაციის მიღების თვალსაზრისითაც. რამდენიმე თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ მოქალაქეებს არასოდეს მიუმართავთ ასეთი ინფორმაციის მოთხოვნით (მაგალითად, ქედა), ინფორმაციის გამოთხოვით დაინტერესებულნი უმეტესად არასამთავრობო ორგანიზაციების ან პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლები არიან. საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვისას კანონით დადგენილი ვადების დარღვევას თვითმმართველობის ორგანოების მხრიდან იშვიათად აქვს ადგილი, თუმცა 7 თვითმმართველ ერთეულში (მცხეთა, ქედა, ფოთი, დუშეთი, ქუთაისი, ახალციხე, თბილისი) იქნა დასახელებული ინფორმაციის გაცემის დაგვიანების ცალკეული შემთხვევები.

გამოკითხულ მოხელეთა უმეტესობა აცხადებს, რომ მზადდება და ვრცელდება ინფორმაცია საკრებულოს საქმიანობის შესახებ, თუმცა მხოლოდ ხუთმა დააკონკრეტა, თუ რა ფორმით და ინტენსივობით ხორციელდება ყოველივე ეს – ლანჩხუთსა და თელავში წლიური ანგარიშის სახით, სამტრედიასა და ლაგოდეხში – ყოველკვირეული ბიულეტენის სახით, ხოლო რუსთავის თვითმმართველ ერთეულში – საინფორმაციო ბროშურების სახით. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ თვითმმართველ ერთეულებში მოღვაწე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები (გარდა რუსთავისა, სადაც ინფორმაციის გავრცელება სწორედ არასამთავრობო ორგანიზაციასთან თანამშრომლობით ხდება) აცხადებენ, რომ საკრებულო თავისი ინიციატივით არავითარ ინფორმაციას არ ავრცელებს.

რაც შეეხება საკრებულოს სხდომებზე მედიის დასწრებას, თვითმმართველი ერთეულების დიდ უმრავლესობაში მედიის წარმომადგენლები სხდომებს ესწრებიან. მიუხედავად იმისა, რომ მათთვის იშვიათად არის დარბაზში სპეციალურად გამოყოფილი ადგილები.

გამგეობების/მერიების უმეტესობა ბიუჯეტის პროექტს შენობაში განთავსებულ საინფორმაციო დაფაზე აქვეყნებს. ადგილობრივ პრესაში ბიუჯეტის გამოქვეყნების თაობაზე განცხადებას 13 თვითმმართველი ერთეულის (ხელვაჩაური, ამბროლაური, რუსთავი, ქედა, ზუგდიდი, ფოთი, ლანჩხუთი, დუშეთი, გორი, სამტრედია, ახალციხე, თელავი, ქუთაისი) გამგეობის/მერიის წარმომადგენელი აკეთებს, მათგან ერთი (ამბროლაური) ბიუჯეტის პროექტის მხოლოდ გარკვეულ ასპექტებს აქვეყნებს ადგილობრივ გაზეთში, ვებ-გვერდს/ინტერნეტს ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნებისათვის მხოლოდ 6 თვითმმართველი ერთეულის ორგანო (ზუგდიდი, ლანჩხუთი, ოზურგეთი, სამტრედია, ქუთაისი, თბილისი) იყენებს. ბიუჯეტის პროექტს ბიულეტენის მეშვეობით ავრცელებს ორი გამგეობა (სამტრედია, ლაგოდეხი). ბიუჯეტის პროექტს არ აქვეყნებს სამი გამგეობა (მცხეთა, კასპი, ახალქალაქი), მათგან ერთი (ახალქალაქი) ბიუჯეტის პროექტის ცალკეულ ასპექტებს აშუქებს ადგილობრივი ტელევიზიით, ხოლო ერთი (მცხეთა) მხოლოდ დამტკიცებულ ბიუჯეტს აქვეყნებს.

გამგეობათა/მერიათა უმეტესობა აწარმოებს საჯარო ინფორმაციის რეესტრს, ხოლო მათ მიერ ინფორმაციის გაცემისას კანონით დადგენილი ვადები ძირითადად არ ირღვევა – ხშირად ინფორმაციას უმოკლეს ვადებში/დაუყოვნებლივაც კი გასცემს. ინფორმაციის გაცემის ვადებთან დაკავშირებით მხოლოდ 6 გამგეობასთან/მერიასთან დასახელდა პრობლემა, ძირითადად ვადებთან დაკავშირებით.

გამგეობათა/მერიათა უმეტესობაში გამგეობის საქმიანობის შესახებ ოპერატიული ინფორმაციის მომზადება და გავრცელება არ ხორციელდება – მოქალაქეთათვის ინფორმაციის მიწოდება საჯარო შეხვედრებისას ან ადგილობრივ პრესაში გამოქვეყნებული მასალების მეშვეობით ხდება. ანგარიშის სახით ინფორმაცია ადგილობრივ გაზეთში გამოქვეყნებული აქვს ამბროლაურის გამგეობას. ყოველწლიურ ანგარიშს აქვეყნებს ახალქალაქი. რუსთავი და ლაგოდეხი აქვეყნებენ ბიულეტენებს. ინტერნეტის/ვებ-გვერდის მეშვეობით ინფორმაციას ავრცელებს 4 რაიონის გამგეობა/მერია (ფოთი, კასპი, სამტრედია, ქუთაისი). ნაწილი გამგეობებისა (დუშეთი, ახალციხე) ასეთ ინფორმაციას საინფორმაციო დაფაზე აქვეყნებს. მხოლოდ სამი თვითმმართველი ერთეულის გამგეობის წარმომადგენელმა (გარდაბანი, ქედა, ზუგდიდი) განაცხადა, რომ გამგეობის საქმიანობის შესახებ ოპერატიული ინფორმაციის მომზადება და გამოქვეყნება უზრუნველყოფილი არ არის, თუმცა მოთხოვნის საფუძველზე მისი მიღება შესაძლებელია.

მოსახლეობის ჩართულობა. საკრებულოთა უმეტესობაში ბიუროსა და კომისიის სხდომებზე დასწრების მხრივ მოქალაქეთა მონაწილეობა მცირეა მათი დაბალი ინტერესისა და პასიურობის გამო. გამოკითხული თვითმმართველობის მო-

ხელები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ თუ მოსახლეობა სხდომებზე დასწრების ინტერესს გამოიჩინეს, მათ საამისოდ დაბრკოლებებს არავინ შეუქმნის. აღნიშნულ საკითხზე მოქალაქეები განცხადებით მხოლოდ მაშინ მიმართავენ საკრებულოს, როცა მათთვის საინტერესო პრობლემები განიხილება. მსგავსი შემთხვევები 8 თვითმმართველ ერთეულში დადასტურდა (ამბროლაური, გარდაბანი, მცხეთა, ფოთი, ლანჩხუთი, დუშეთი, ქუთაისი, ლაგოდეხი), ხოლო სამი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლებმა (ახალციხე, გორი, ახალქალაქი) შენიშნეს, რომ სხდომები ისედაც ღია და მიმართვა სულაც არ არის საჭირო.

თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენელთა უმეტესობა აცხადებს, რომ საკრებულოთა კომისიებთან შექმნილ დროებით სამუშაო ჯგუფებში საზოგადოების წარმომადგენლებს ინვევენ. თუმცა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები ამ ფაქტებს იშვიათად ადასტურებენ.

გამოკითხული თვითმმართველი ერთეულებიდან, მხოლოდ ოთხის (რუსთავი, ოზურგეთი, ლანჩხუთი, დუშეთი) წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ მათ საკრებულოში „ღია კარის სხდომები“ ტარდება, თუმცა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელთა მიერ მხოლოდ 2 მათგანის (ოზურგეთი, ლანჩხუთი – სადაც წელიწადში რამდენჯერმე ტარდება „ღია კარის სხდომები“) განცხადება დადასტურდა. ერთ თვითმმართველ ერთეულში (ქუთაისი) არასამთავრობო ორგანიზაცია გამოვიდა კონკრეტული საკითხის შესახებ ასეთი სხდომის ჩატარების ინიციატივით, თუმცა იგი არ გაითვალისწინეს.

გამოკითხული თვითმმართველი ერთეულებიდან მხოლოდ ოთხის წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ საკრებულოს გამსვლელი სხდომები ჩატარდა (ხელვაჩაური, მცხეთა, ახალქალაქი, თბილისი). მათი თქმით, მცხეთაში ამომრჩეველთა მოთხოვნით ასეთი სხდომა მეორეჯერაც ჩატარდა, თუმცა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები მცხეთაში და თბილისში ასეთი სხდომის ჩატარების თაობაზე ინფორმაციას არ ადასტურებენ, ხოლო ახალქალაქში გამსვლელი სხდომების ჩატარების ფაქტს თავადაც აღნიშნავენ.

გამოკითხული თვითმმართველი ერთეულებიდან მხოლოდ ოთხის წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ საკრებულოს რიგგარეშე სხდომები ტარდება (ხელვაჩაური, ქედა, დუშეთი, ლაგოდეხი), თუმცა არა მოქალაქეთა მოთხოვნის, არამედ საკრებულოს ინიციატივით. 8 თვითმმართველი ერთეულის (მცხეთა, რუსთავი, ქედა, ფოთი, კასპი, სამტრედია, ახალციხე, ლაგოდეხი) წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ მოენყო საკითხის საჯარო განხილვები, ორი მათგანის (მცხეთა,

რუსთავი) შესახებ ინფორმაციას არ ადასტურებენ ფოკუს ჯგუფის მონაწილეები, ერთგან (ქედა) ასეთი სხდომა მოენყო საკრებულოს ინიციატივით, ერთგან (კასპი) მოსახლეობის ზეპირი მოთხოვნის შედეგად, ხოლო ერთგან (ახალციხე) არასამთავრობო ორგანიზაციების ოფიციალური მოთხოვნის საფუძველზე. ორ თვითმმართველ ერთეულში (ლაგოდეხი, ფოთი) მოენყო საჯარო განხილვა ბიუჯეტის პროექტის თაობაზე.

არც ერთ გამოკითხულ თვითმმართველ ერთეულში მოსახლეობის მიერ სამართლებრივი აქტის პროექტის პეტიციის წესით წარდგენა არ განხორციელებულა. როგორც თვითმმართველობის მოხელეები აცხადებენ და ამას ხშირად სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებიც ადასტურებენ, საკრებულო მზად არის უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა – „ღია კარის“, გამსვლელი და რიგგარეშე სხდომების, საჯარო განხილვისა თუ პეტიციის მოთხოვნის დაკმაყოფილების გზით, თუმცა მოსახლეობა არ აქტიურობს.

12 თვითმმართველი ერთეულის გამგეობის/მერიის წარმომადგენლის განცხადებით, ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვები ეწყობა როგორც გამგეობის სხდომათა დარბაზში, ასევე სოფლებში გასვლითი შეხვედრების გზითაც და მასში ჩართული არიან არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიის წარმომადგენლები. მოსახლეობის ჩართულობის ხარისხი მაღალი არ არის – საზოგადოება ნაკლებად აქტიურია. ერთი რაიონის (ლაგოდეხი) გამგეობა ყოველთვის ატარებს ბიუჯეტის მიღებამდე მის საჯარო განხილვებს, ამის შესახებ აცხადებენ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიის წარმომადგენლებს, რადიოს მეშვეობით ავრცელებს ცნობას საჯარო განხილვების დაწყების თარიღთან დაკავშირებით.

8 თვითმმართველ ერთეულში (ამბროლაური, გარდაბანი, მცხეთა, კასპი, დუშეთი, გორი, ქუთაისი, ახალქალაქი) ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვები არ ეწყობა, თუმცა მოხელეები აღნიშნავენ, რომ განხილვები იმართება შესაბამის სამსახურებში/კომისიებში და მოქალაქეთათვის, დაინტერესების შემთხვევაში, დასწრება თავისუფალია.

ბიუჯეტის პროექტის თაობაზე წინადადებები/შენიშვნები საზოგადოებისაგან 13 თვითმმართველი ერთეულის (ხელვაჩაური, მცხეთა, რუსთავი, ქედა, ზუგდიდი, ოზურგეთი, ლანჩხუთი, სამტრედია, ქუთაისი, ახალციხე, ახალქალაქი, ლაგოდეხი, თბილისი) გამგეობას/მერიას აქვს მიღებული, მათგან ერთს (რუსთავი) მხოლოდ ერთხელ – სოციალურ საკითხებზე. ზემოხსენებულთაგან 4 გამგეობაში/მერიაში (ზუგდიდი, სამტრედია, ქუთაისი, ლაგოდეხი) მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა წარადგინეს შენიშვნები, რომლებიც გათვალისწინებულ იქნა.

თვითმმართველობის ორგანოების კომუნიკაცია მოსახლეობასთან. საკრებულოთა უმეტესობის წარმომადგენლები მოსახლეობასთან შეხვედრებსაც პერიოდულად ატარებენ – გადიან სოფლებში და ესაუბრებიან მოსახლეობას. სწორედ ასეთ შეხვედრებზე ახორციელებენ ისინი მოსახლეობისათვის თავიანთი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას – თვითმმართველობის ორგანოთა წარმომადგენელთა ნაწილი აცხადებს, რომ მოსახლეობასთან რეგულარული შეხვედრების დროს, მათ პრობლემებზე საუბრისას, ბუნებრივად ხდება განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის ჩაბარება. მხოლოდ 8 თვითმმართველ ერთეულში (გარდაბანი, ონი, ქედა, ფოთი, კასპი, ლანჩხუთი, ახალქალაქი, ამბროლაური) დასახელდა საკრებულოს მიერ მოსახლეობისთვის ოფიციალური სახით ანგარიშის წარდგენა გარკვეული პერიოდულობით. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებმა ზემოთ ჩამოთვლილთაგან ზოგიერთში ასეთი ფაქტები არ დაადასტურეს.

საკრებულოსთან ურთიერთობისას სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები საკრებულოს აპარატს იშვიათად მიმართავენ – უმეტესობა პირად კონტაქტებს იყენებს შეხვედრების ორგანიზებისა თუ მასალების მომზადებისათვის. მხოლოდ ორ თვითმმართველ ერთეულში (რუსთავი, ფოთი) გამოიკვეთა აპარატის მიერ მაქსიმალური დახმარება და მხარდაჭერა, ხოლო დანარჩენ თვითმმართველ ერთეულებში აპარატს ხან მიმართავენ, ხან – არა.

მოსახლეობასთან საკრებულოს წევრების შეხვედრების საკითხები უმეტეს თვითმმართველ ერთეულში ერთმანეთის მსგავსად არის გადაწყვეტილი – მიუხედავად იმისა, ოფიციალურად დაწესებულია თუ არა მოქალაქეთა მიღების დრო, თითქმის ყველა მათგანის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ საკრებულოს წევრები მოქალაქეებს ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე იღებენ. 11 თვითმმართველ ერთეულს ასეთი დრო ოფიციალურადაც აქვს დადგენილი. რაც შეეხება გამგეობებს/მერიებს, თითქმის ყველა შესწავლილ თვითმმართველ ერთეულში თანამდებობის პირებს მოქალაქეებთან შეხვედრის დღეები ოფიციალურად დაწესებული აქვთ. თუმცა მათი უმეტესობა მოსახლეობას მაინც ნებისმიერ დროს, შეუზღუდავად ხვდება. გამგებელი/მერი მხოლოდ დადგენილ დღეებში იღებს მოქალაქეებს 8 გამგეობაში/მერიაში (ზუგდიდი, ფოთი, კასპი, გორი, სამტრედია, ქუთაისი, ახალქალაქი, ლაგოდეხი), ასეთ შემთხვევებში მასთან შეხვედრისათვის მოქალაქეები აპარატს მიმართავენ, ხოლო სამსახურების უფროსები მოქალაქეებს შეზღუდვებისა და გრაფიკის გარეშე ხვდებიან. მხოლოდ ერთგან (თბილისში) გამოიკვეთა მოსახლეობასთან მერიის თანამდებობის პირთა შეხვედრა საკითხის მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე – თბილისის მერიის წარმომადგენლის განცხადებით, მერსა და მერიის სხვა თანამდებობის პირებთან შეხვედრის ორ-

განიზებას, დაინტერესებული პირის განცხადების საფუძველზე და საკითხის მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს ქალაქ თბილისის მერიის ადმინისტრაციის საორგანიზაციო სამსახური, ხოლო რიგ შემთხვევებში მოქალაქეთა პრობლემების გაცნობა ხდება ადგილზე, მათსავე საცხოვრებელ უბანში. გარდა მოქალაქეთა მიღებისა, გამგებლები/მერები და გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირები ტერიტორიულ ერთეულებში მოსახლეობასთან გასვლით შეხვედრებსაც ატარებენ. რეგულარულად ხვდებიან მოსახლეობას გამგეობის/მერიის რწმუნებულებიც – თითქმის ყოველდღიურად, თუმცა ამ შეხვედრებს ფორმალური ხასიათი არა აქვს, რწმუნებულები ამავე სოფლების მაცხოვრებლები არიან და გარკვეული ფორმატით შეხვედრებს არ ახორციელებენ თანამოქალაქეებთან. რამდენიმე თვითმმართველ ერთეულში (ონი, ფოთი, გორი) რწმუნებულები დადგენილი პერიოდულობით – ყოველკვირეულად წარუდგენენ გამგებელს/მერს სოფლის მაცხოვრებელთა პრობლემებს. მხოლოდ ოთხ მუნიციპალიტეტში (ოზურგეთი, ზუგდიდი, ლაგოდეხი, ახალქალაქი) დაასახელეს გამგეობის წარმომადგენლებმა რწმუნებულთა მიერ მოსახლეობასთან შეხვედრის დადგენილი რეგულარულობა – ოზურგეთში ყოველ ორშაბათს, ზუგდიდში თვეში ერთხელ მაინც, ახალქალაქსა და ლაგოდეხში ყოველთვიურად. დღეში რწმუნებულების მოსახლეობასთან შეხვედრა საქორების მიხედვით ხორციელდება, სამტრედიის გამგეობის წარმომადგენლის განცხადებით კი, რწმუნებულები მოსახლეობას ხვდებიან, თუმცა მათი შეზღუდული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, პრობლემის არსებობის შემთხვევაში, მოქალაქე მაინც გამგეობას აკითხავს.

გამგებლების/მერების მიერ მოსახლეობისათვის ანგარიშის წარდგენა დადგენილი ფორმითა და პერიოდულობით არ ხდება. უმეტეს თვითმმართველ ერთეულში მათ მიერ მოსახლეობისათვის ინფორმაციის მიწოდება გასვლითი შეხვედრებისას, არაფორმალურ ფორმატში ხორციელდება სხვადასხვა პერიოდულობით – წელიწადში ერთხელ (ხელვაჩაური), კვირაში ერთხელ (ამბროლაური, ქედა), კვირაში ორჯერ (დუშეთი). რამდენიმე თვითმმართველ ერთეულში (მცხეთა, რუსთავი, ონი, ქედა) გამგებელს/მერს მოსახლეობისათვის ანგარიში არ წარუდგენია, რადგან თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელების დაწყებიდან ჯერ წელიწადი არ გასულა (მასალების მოპოვების დროისთვის საანგარიშო პერიოდი ჯერ კიდევ არ იყო დამდგარი), აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ თვითმმართველი ერთეულების გამგებლები/მერი მოქალაქეებს ხვდებოდნენ და ესაუბრებოდნენ მათ თავიანთ საქმიანობაზე. საკრებულოსათვის წარდგენილ ანგარიშს ადგილობრივ გაზეთებში აქვეყნებენ ზუგდიდის, ლანჩხუთის გამგეობები. სატელევიზიო ეთერში მოსახლეობას ინფორმაციას აწვდის და მათ ზარებს პასუხობს ფოთისა და ქუთაისის მერი. წელიწადში ერთხელ ანგარიშს აბარებს და საანგარიშო ბროშურას ამზადებს კასპის გამგებელი, წელიწადში ორჯერ საანგარიშო სხდომას

მართავს ლაგოდეხის გამგებელი, ხოლო ახალქალაქის გამგეობის წარმომადგენლის ინფორმაციით, მათთან თვეში ორჯერ იმართება საანგარიშო სხდომა, რასაც არ ადასტურებენ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები.

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა. რესპოდენტთა აზრით, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამამ“ საკმაოდ წარმატებით იმუშავა და აქტიურად ჩართო მოსახლეობა ადგილობრივი პრობლემების იდენტიფიკაცია/პრიორიტეტიზაციის პროცესში. პროგრამა გათვალისწინებულია საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 20 იანვრის №35 დადგენილებით. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში შედგა შეხვედრები მოსახლეობასთან – ყველა სოფელში გამგეობის რწმუნებული ანყოზდა შეხვედრებს მოქალაქეებთან საჭიროებების და პრიორიტეტების განსაზღვრის მიზნით. რიგ შემთხვევებში ფიქსირდება შეხვედრების ოქმების წარმოება და მოსახლეობის მიერ შერჩეული პრიორიტეტების წერილობითი ოქმის ფორმით წარდგენა გამგეობაში. თვითმმართველობის ორგანოებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ადასტურებენ, რომ პროგრამამ (მიუხედავად გარკვეული ხარვეზებისა - სოფლების შერჩევის კრიტერიუმები, თანხების უკმარისობა, პროცედურები) პრობლემების იდენტიფიკაცია/პრიორიტეტიზაციის პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის მაღალი ხარისხი უზრუნველყო.

გეოგრაფიული კომპონენტი – დონორების და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ინტეგრაცია

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევის ფარგლებში შევისწავლეთ თვითმმართველობის სფეროში მომუშავე დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ბოლო ორი წლის მანძილზე განხორციელებული პროექტები (2009 წლის თებერვლამდე)¹. კვლევამ აჩვენა, რომ თვითმმართველობის გაუმჯობესების კუთხით განხორციელებული პროექტების უმეტესობის ერთ-ერთი კომპონენტია გადანაცვების მიღებისა და აღსრულების პროცესში საზოგადოების ჩართვის ხელშეწყობა, შესაბამისად მოგვინია ყველა აღნიშნული პროექტის შესწავლა. ერთად თავმოყრილი მასალა ხელს შეუწყობს დონორი ორგანიზაციების მიერ პროექტების დაგეგმვის თანმიმდევრულობას, აგრეთვე არასამთავრობო ორგანიზაციების შესაძლებლობების, მათ მიერ შესრულებული სამუშაოებისა და სტაბილური პარტნიორის სახის წარმორჩენას.

¹ პროექტების შესახებ ინფორმაცია ეყრდნობა დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მონაწილეულ მასალებს.

სულ მოვიძიეთ 109 პროექტის შესახებ ინფორმაცია. ჩვენი ვარაუდით, პროექტების ერთობლიობა, ბოლო ორი წლის მანძილზე განხორციელებული პროექტების 90–95%–ს უნდა წარმოადგენდეს. მათი ნაწილი 2004, 2005, 2006 წლებშია დაწყებული, თუმცა აქტივობები 2007, 2008 წლებამდე გრძელდებოდა, ან დღემდე გრძელდება. პროექტების უმეტესობის აქტივობა 2007, 2008 წლებში იწყება და სრულდება. ნაწილის აქტივობა 2009, 2010 წლებამდე გრძელდება.

პროექტები პირობითად რამდენიმე მიმართულებით შეიძლება დავყოთ: პროექტები, რომლებიც საქართველოს ყველა ან ცალკეული რეგიონის, თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციონალური, ეკონომიკური განვითარებისკენ არის მიმართული, ასეთი პროექტები მოიცავს ეკონომიკური განვითარების გეგმებს, მომსახურების, მართვის სტრუქტურის, ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ხელშეწყობას, ასევე გვხვდება ადმინისტრაციული რეფორმის ან ადგილობრივი რეფორმის განხორციელების ხელშეწყობი პროექტები. ნაწილი მოიცავს ადგილობრივი თემის განვითარების, ან ადგილობრივი მენარმეობის ხელშეწყობას. მათი უმეტესობა ადგილობრივი მოსახლეობის ინფორმირებისა და თანამონაწილეობის კომპონენტებსაც მოიცავს. მოკვლეულ მასალებში გვხვდება უშუალოდ ინფორმირების, ჩართულობის, თანამონაწილეობის პროცესის გაუმჯობესების ხელშეწყობი, ასევე უნარების, კვალიფიკაციის ამაღლებისკენ მიმართული პროექტები.

თვითმმართველობის კუთხით განხორციელებულ პროექტებს საკმაოდ ბევრი დონორი ორგანიზაცია აფინანსებს (საერთაშორისო დონორი – 33, ადგილობრივი – 5). ინფორმაციის ანალიზმა აჩვენა, რომ დონორთა ერთი ნაწილი რაოდენობრივად ბევრ პროექტს აფინანსებს. მეორე ნაწილი ხანგრძლივ 3, 4, 5 წლიან პროექტებს, არიან ისეთებიც, ვინც ერთი პროექტი დააფინანსა. მნიშვნელოვანია ასევე პროექტის განხორციელების არეალი – მოძიებულ პროექტებს შორის არის ისეთი აქტივობა, რომელიც საქართველოს ყველა თვითმმართველ ერთეულს, ყველა რეგიონს ეხება. ასეთია მოძიებული პროექტების ნახევარზე ნაკლები (40). რაც შეეხება დანარჩენ პროექტებს (69), მათი ნაწილი ერთ თვითმმართველ ერთეულს, რეგიონს მოიცავს, პროექტების ნაწილი კი რამდენიმე თვითმმართველ ერთეულს.

ჩვენს ხელთ არსებული მონაცემებით, საქართველოს თითოეულ რეგიონში რამდენიმე პროექტი ან პროექტის ცალკეული აქტივობა მაინც არის განხორციელებული, ვგულისხმობთ როგორც რეგიონალურ, ასევე თვითმმართველი ერთეულის მასშტაბს. მოძიებულ მასალებს შორის გვხვდება პროექტები, რომელთა განხორციელების ადგილად მითითებულია კონკრეტული რეგიონი ან რეგიონები, ნაწილ-

ში მითითებულია თვითმმართველი ერთეული ან თვითმმართველი ერთეულები. ყველა პროექტის ან პროექტის ცალკეული აქტივობების „დაშლა“ თვითმმართველი ერთეულის დონეზე ამ ეტაპზე შეუძლებელი აღმოჩნდა, ამიტომ გთავაზობთ პროექტების ან პროექტების ცალკეული აქტივობების რეგიონალურ სურათს, რაც შეეხება თბილისს, ჩვენს ხელთ არსებული ინფორმაციის მიხედვით, ბოლო ორი წლის მანძილზე აქ სამი პროექტი განხორციელდა.

- ქვემო ქართლი – 20;
- შიდა ქართლი – 14;
- რაჭა–ლეჩხუმი, ქვემო სვანეთი – 9;
- იმერეთი – 23;
- კახეთი – 21;
- მცხეთა–მთიანეთი – 4;
- სამეგრელო–ზემო სვანეთი – 3;
- აჭარა – 14;
- გურია – 23;
- სამცხე–ჯავახეთი – 25.

2. ძირითადი დასკვნები

1. მოსახლეობის თვითმმართველობის პროცესებში ჩართულობის ხარისხი დაბალია. საკითხის ცნობილი მკვლევარის შერი არნსტეინის სკალას თუ გამოვიყენებთ, ჩვენ ახლა „არმონანილეობის“ (ნონპარტიციპაციონ) ფაზიდან „სიმბოლური მონანილეობის“ (ტოკენიზმ) ფაზის პირველ საფეხურებზე გადავდივართ.² მონანილეობის აღნიშნული დაბალი დონე განპირობებულია რიგი ფაქტორებით, კერძოდ:

- ქვეყნის მოსახლეობის სამოქალაქო აქტივობის დონე დაბალია. რაც ძირითადად ორი ფაქტორით არის განპირობებული: პირველი მოსახლეობის უნდობლობაა. მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი ფიქრობს, რომ ამ ინსტიტუტს არ შეუძლია მისი პრობლემების მოგვარება, ხოლო მეორე იმაში მდგომარეობს, რომ მოსახლეობას საკმარისი ინფორმაცია არ გააჩნია ზოგადად ამ ინსტიტუტის და მასთან ურთიერთობის კონკრეტული მექანიზმების შესახებ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოსახლეობა არ ფლობს თვითმმართველობებთან ურთიერთობის სათანადო ცოდნასა და უნარჩვევებს;
- არსებული საკანონმდებლო გარემო არ ქმნის ჩართულობის ეფექტურ მექანიზმებს;
- თვითმმართველობები არ არიან პროაქტიურები მოსახლეობასთან ურთიერთობაში. ისინი ხედავენ, რომ მოსახლეობა პასიურია, თუმცა ამის გამოსასწორებლად ადეკვატურ ღონისძიებებს არ ახორციელებენ. კომუნიკაციისა და ჩართულობის არსებული მექანიზმებიც არაეფექტურად არის გამოყენებული.

2. არსებული საკანონმდებლო გარემო ვერ უზრუნველყოფს მოსახლეობის ეფექტურ ჩართვას თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონსა და „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონში მოცემულია მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის უფლების განხორციელების ზოგადი პრინციპები, თუმცა ზოგიერთ გამონაკლისს თუ არ ჩავთვლით, განსაზღვრული არ არის ამ პრინციპების

² Arnstein Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation". JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

რეალიზაციისათვის აუცილებელი კონკრეტული მექანიზმები და პროცედურები. გარდა ამისა, სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში გაბნეულია საჯაროობისა და მონაწილეობის საკითხები (ინფორმაციის თავისუფლება, ნორმატიული აქტის პროექტზე საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის უფლება), რომლებიც არ ეხება მხოლოდ თვითმმართველობის ორგანოებს და სავალდებულო ყველა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის. შეიძლება ითქვას, რომ არსებული მექანიზმები სრულად და ეფექტურად ვერ უზრუნველყოფს კანონმდებლობაში განმტკიცებული პრინციპების და, შესაბამისად, მოსახლეობის აქტიურ მონაწილეობას თვითმმართველობის განხორციელებაში.

3. სარეკომენდაციო დებულებები გეთავაზობს მოქმედ კანონმდებლობასთან შედარებით უფრო ეფექტურ მექანიზმებს. მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებით, სარეკომენდაციო დებულებებში მეტ-ნაკლებად დეტალურად არის განერილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის პროცესში საჯაროობის, საზოგადოების ჩართულობისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები. სამწუხაროდ, ეს დებულებები მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებს და მათი გამოყენება თვითმმართველობის ორგანოების მიერ არ არის სავალდებულო. სარეკომენდაციო დებულებების არასავალდებულო ხასიათის გამო შესწავლილ თვითმმართველობების დებულებებში განსხვავებულია რეკომენდაციების ინკორპორირების ხარისხი. ყოველივე ეს განაპირობებს იმას, რომ საქართველოს ერთ თვითმმართველ ერთეულში მოსახლეობას შესაძლებლობა აქვს აქტიურად ჩაერთოს თვითმმართველობის საქმიანობაში სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენებით, მაშინ როცა სხვა თვითმმართველ ერთეულში შესაბამისი რეგულაციის არარსებობის შედეგად მოსახლეობას ამის სრულყოფილი შესაძლებლობა არ გააჩნია.

4. ქვეყნის მოსახლეობა პასიურია თვითმმართველობებთან ურთიერთობაში. კვლევამ გვაჩვენა, რომ ქვეყნის მოსახლეობის ინტერესი თვითმმართველობების მიმართ მკვეთრად დაბალია. რეგიონების მოსახლეობის 81.5%-ს და თბილისის მოსახლეობის 87.4%-ს სურვილიც კი არ ჰქონია დასწრებოდა საკრებულოს თუნდაც ერთ სხდომას; რეგიონების მოსახლეობის ნახევარს და თბილისის მოსახლეობის მეოთხედს საერთოდ არ აინტერესებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობა; ქვეყნის მოსახლეობის მხოლოდ 3%-ს მიუმართავს თვითმმართველობის ორგანოების შესაბამისი აპარატებისათვის თვითმმართველო-

ბის ორგანოების პასუხისმგებელ პირებთან შეხვედრის მოთხოვნით;³ რეგიონების მოსახლეობის მხოლოდ 4.3% აცხადებს რომ წარუდგენია შენიშვნები თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით, თუმცა წარდგენის ფორმა 80%-ზე მეტ შემთხვევაში სიტყვიერი იყო. მოქალაქეთა პასიურობის ძირითად მიზეზად დასახელებულია თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ უნდობლობა და მათი უუნარობა გადაწყვიტონ პრობლემები. პასიურობას იწვევს ასევე სპეციფიკური საკითხების შესახებ არაინფორმირებულობა, მაგალითად, იმ მოქალაქეთა ნახევარზე მეტი, ვისაც საკრებულოს სხდომაზე დასწრების სურვილი ჰქონდა, მაგრამ ვერ დაესწრო, ამის მიზეზად სხდომის ჩატარების ადგილისა და თარიღის არცოდნას მიიჩნევს.

5.

თვითმმართველობები არც ხელს უწყობენ და არც ბარიერებს უქმნიან მოსახლეობის ჩართულობას. თვითმმართველობის ორგანოები პრაქტიკულად არ უქმნიან ბარიერებს მოსახლეობის თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩართულობას, თუმცა არც აქტიურები არიან ამ მიმართულებით. თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები მოსახლეობის პასიურობას აბრალევენ თვითმმართველობის საქმიანობაში მათი ჩართულობის მექანიზმების პრაქტიკაში გამოუყენებლობას, თუმცა მხოლოდ მოსახლეობის პასიურობაზე აპელირება მართებული არ არის. თვითმმართველობის ორგანოები არც თავად არიან პროაქტიურები, რადგან პრაქტიკულად არ იყენებენ მოსახლეობის ჩართულობის მექანიზმებს (საკრებულოს „ღია კარის“ სხდომა, საკრებულოს გასვლითი სხდომა, საკრებულოში საკითხის საჯარო განხილვა). ასევე დაბალია მოსახლეობასთან მათი პროაქტიური კომუნიკაციის დონე. თბილისის მოსახლეობის დაახლოებით 64%-მა განაცხადა, რომ საკრებულო და მერია არ აწყობს შეხვედრებს მოსახლეობასთან. რეგიონების მოსახლეობის 15.8%-მა აღნიშნა, რომ გამგეობის/მერიის წარმომადგენლები არ ხვდებიან მოსახლეობას, ხოლო 50.9%-ს თქმით, საკრებულოს წევრები არასდროს ატარებენ მოსახლეობასთან შეხვედრებს. რეგიონის მოსახლეობის მხოლოდ 46.5% ამბობს, რომ მათი რწმუნებული სხვადასხვა პერიოდულობით ხვდება მოსახლეობას, მხოლოდ 38%-მა აღნიშნა, რომ რწმუნებული საკუთარი ინიციატივით ინტერესდება მათი პრობლემებით, ხოლო 32.1% მიუთითებს, რომ რწმუნებული საჭიროებათა პრიორიტეტიზაციას ახდენს.

³ თუმცა, ფოკუს ჯგუფებიდან მიღებული ინფორმაციით, რეგიონებში თვითმმართველობის მოხელეებთან შეხვედრები გაცილებით უფრო ხშირად ხორციელდება მათთან უშუალო კონტაქტით.

6. ჩართულობის არსებული მექანიზმების ნაწილი პრაქტიკაში იშვიათად გამოიყენება. როგორც კვლევამ გამოავლინა, არსებობს თვითმმართველობის საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმები, რომლებიც პრაქტიკაში გამოიყენება და მოსახლეობაც ამ მხრივ გარკვეულ აქტიურობას იჩენს. უპირველეს ყოვლისა ეს შეეხება საკრებულოს სხდომებზე დასწრებას, საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის ინიცირებასა და თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ წინადადებების/შენიშვნების წარდგენას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მექანიზმები ძალიან დაბალი ინტენსივობით არის გამოყენებული. მაგალითად, საკრებულოს სხდომებზე დასწრების პრაქტიკას ადასტურებს რეგიონის მოსახლეობის 5.1% და თბილისის 2.2%; ბიუჯეტზე წინადადებები/შენიშვნები წარუდგენია რეგიონის მოსახლეობის 4.3%-ს (თბილისში ასეთი პრაქტიკა არ გამოვლინდა); საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის ინიცირებაში მონაწილეობა მიღებული აქვს 2.7%-ს⁴. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ არსებული მექანიზმების გამოყენება ხშირ შემთხვევაში არ ხდება იმ ფორმითა და პროცედურების დაცვით, რასაც შეიძლება სამართლებრივი შედეგი მოჰყვეს. მაგალითად, იმ მოქალაქეთაგან, რომლებსაც ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით წარდგენილი აქვთ წინადადებები, მხოლოდ 10.1%-მა განახორციელა ეს წერილობითი ფორმით (ისიც მხოლოდ რამდენიმე რეგიონში), ხოლო 81.2%-მა ეს გააკეთა სიტყვიერად. მნიშვნელოვანია, თვითმმართველი ერთეულების მხრიდან ისეთი მექანიზმის გამოყენება, როგორცაა საკრებულოების კომისიებთან შექმნილ სამუშაო ჯგუფებში მოსახლეობის ჩართვა. თვითმმართველობის წარმომადგენელთა უმეტესობა აცხადებს, რომ საკრებულოების კომისიებთან შექმნილ დროებით სამუშაო ჯგუფებში საზოგადოების წარმომადგენლებს იწვევენ, თუმცა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები ამ ფაქტებს იშვიათად ადასტურებენ. აღსანიშნავია, რომ გარდა პროფესიული პრინციპისა, ნათლად არ არის განსაზღვრული ის კრიტერიუმები, რომელთა შესაბამისადაც ხდება მოსახლეობის მიწვევა სამუშაო ჯგუფებში.

7. ჩართულობის არსებული მექანიზმების მნიშვნელოვანი ნაწილი პრაქტიკაში თითქმის არ გამოიყენება. მიუხედავად იმისა რომ თვითმმართველი ერთეულების დებულებების უმრავლესობაში სხვადასხვა ხარისხით არის გათვალისწინებული მოსახლეობის ჩართულობის მექანიზმები, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი პრაქტიკაში არ გამოიყენება. ისეთი მექანიზმე-

4 ინიცირების შესახებ ინფორმაცია არ დადასტურდა ფოკუს ჯგუფების მიერ.

ბი, როგორებიცაა პეტიცია, საკრებულოს „ღია კარის“ სხდომა, საკრებულოს გასვლითი სხდომა, საკრებულოში საკითხის საჯარო განხილვა, იშვიათი შემთხვევების გარდა, პრაქტიკულად არ მუშაობს, ან, უკეთეს შემთხვევაში, მათი გამოყენება არ ხდება სამართლებრივი აქტებით გათვალისწინებული ფორმისა და პროცედურების შესაბამისად. ამის გამო მნიშვნელოვანი მიზეზებად ძირითადად მოსახლეობის არასაკმარისი ინფორმირებულობა, აგრეთვე ამ კუთხით თვითმმართველი ერთეულებისა და მოსახლეობის არასაკმარისი აქტიურობა უნდა დავასახელოთ. როგორც კვლევამ გამოავლინა, მოსახლეობა სხვადასხვა ფორმით მეტ-ნაკლებად იღებს ინფორმაციას თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ, თუმცა თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმებისა და პროცედურების შესახებ მათი ინფორმირებულობის დონე დაბალია.

8. სათანადო ნების არსებობის პირობებში ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია გაზარდოს მოსახლეობის ჩართულობის ხარისხი ადგილობრივ თვითმმართველობაში. ამ დასკვნის საფუძველია ე.წ. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა. კვლევა ადასტურებს, რომ მიუხედავად ცალკეული ხარვეზებისა, ამ პროგრამამ უზრუნველყო მოსახლეობის ჩართულობა ადგილობრივი პრობლემების იდენტიფიცირების და პრიორიტეტიზაციის პროცესში.

9. ქვეყნის მოსახლეობა მეტ-ნაკლებად ინფორმირებულია თვითმმართველობების საქმიანობისა და მასთან მიმართებაში საკუთარი უფლებების შესახებ, თუმცა ეს დონე არ არის საკმარისი თანამონაწილეობითი დემოკრატიის ჩამოყალიბებისა და განვითარებისათვის. ინფორმირებულობის თვალსაზრისით, სხვა საკითხებთან შედარებით, ქვეყანაში უკეთესი მდგომარეობაა. ეს დაადასტურა როგორც მოსახლეობის გამოკითხვამ, ისე ფოკუს ჯგუფების მეშვეობით მიღებულმა შედეგებმა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მოსახლეობა ძირითადად ზოგად საკითხებზე ინფორმირებული, ხოლო უფრო სპეციფიკურ საკითხებზე მათი ინფორმირებულობის დონე მკვეთრად კლებულობს. მაგალითად, საკრებულოს სხდომების ღიაობის შესახებ რეგიონებში მოსახლეობის 42%-მა, ხოლო თბილისში 25,6%-მა იცის, მაგრამ მოსახლეობის დაახლოებით 8%-მა თუ იცის, კონკრეტულად როდის ტარდება სხდომები. ქვეყნის მოსახლეობის ნახევარი იღებს ინფორმაციას თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ, თუმცა რეგიონებში მხოლოდ მესამედზე ცოტა მეტს გაუგია, რომ უფლება აქვს აღნიშნულ ბიუჯეტთან დაკავშირებით

წარადგინოს წინადადებები/შენიშვნები, თბილისში კი ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო დაბალია - 15.8%. ამდენად, ინფორმირებულობის დონე სერიოზულ ცვლილებას მოითხოვს. ამაზე დამატებით მიუთითებენ ის ფაქტებიც, რომ თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია არა აქვს რეგიონების მოსახლეობის 77.1%-ს, ხოლო თბილისში – 33.9%-ს; რეგიონების მოსახლეობის მესამედმა არ იცის საიდან მიიღოს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შესახებ.

10. ინფორმაციის წყაროებიდან ყველაზე ქმედითი ტელევიზიაა. ტელევიზიის საშუალებით იღებენ ინფორმაციას ზოგადად თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის (61.3%), საკრებულოს სხდომების (40.7%), ბიუჯეტის პროექტის (33.8%) შესახებ. რეგიონებში ინფორმაციის მნიშვნელოვანი წყაროა ასევე სოციალური ურთიერთობები. ნაცნობ-მეგობრებისაგან იღებენ ინფორმაციას თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ (30.7%), ბიუჯეტის პროექტის შესახებ (15.9%), საკრებულოს სხდომების შესახებ (32.7%). თბილისში ძირითადად ტელევიზია დომინირებს. ტელევიზიიდან იღებენ ინფორმაციას ზოგადად მერიის/საკრებულოს საქმიანობის (97.5%), ბიუჯეტის პროექტის (58%) შესახებ. ბეჭდური მედია ინფორმირებულობის თვალსაზრისით რეგიონებში მესამე, ხოლო თბილისში მეორე ადგილზეა.

11. ინფორმაციის წყაროებიდან ყველაზე დაბალეფექტური ამ ეტაპზე ვებ-გვერდია. მოსახლეობისათვის ინფორმაციის მიღების ყველაზე გამოუყენებად წყაროს წარმოადგენს თვითმმართველობის ორგანოების ვებ-გვერდები. მიუხედავად იმისა, რომ იმ თვითმმართველი ერთეულების უმრავლესობა, რომლებსაც ვებ-გვერდები აქვთ, პერიოდულად განათავსებენ ინფორმაციას თავიანთი საქმიანობის შესახებ, მოსახლეობის ძალზე მცირე ნაწილი იღებს ამ ინფორმაციას ამ წყაროდან. შეიძლება ითქვას, რომ რეგიონებში გამოკითხული მოსახლეობა თითქმის არ სარგებლობს ვებ-გვერდით. ამ მხრივ დედაქალაქში შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა, რაც ადვილად აიხსნება, თუ შევადარებთ ინტერნეტის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებლებს თბილისსა და რეგიონებში.

12. დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერვენციის მოცულობა სფეროში საკმაოდ მაღალია. ბოლო ორი წლის განმავლობაში 100-ზე მეტი პროექტი განხორციელდა, რომელიც თვითმმართველობის საკითხებს ეხებოდა. თითქმის ყველა პროექტის ერთ-ერთი კომპონენტი გადანყვეტილების მიღებისა და აღსრულების პროცესში საზოგადოების

ჩართვის ხელშეწყობაა. ამ მიმართულებით პროექტებს 30-ზე მეტი დონორი აფინანსებს და 100-მდე ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაცია ახორციელებს.

13. განხორციელებული პროექტების გეოგრაფია რეგიონების მიხედვით არათანაბარია. არასამთავრობო აქტორების აქტივობა არათანაბარია ქვეყნის რეგიონების მიხედვით. იგი ყველაზე მაღალია სამცხე-ჯავახეთში, გურიაში, იმერეთში, კახეთსა და ქვემო ქართლში (თითოეულ რეგიონში 20-ზე მეტი პროექტი, ან პროექტის ცალკეული აქტივობაა განხორციელებული); ყველაზე დაბალი კი — სამეგრელო-ზემო სვანეთში და მცხეთა-მთიანეთში (3-4).

14. დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერვენცია გავლენას ახდენს არსებულ მდგომარეობაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ მეტად რთულია განხორციელებული პროექტების ჯამური ეფექტურობის შეფასება და კიდევ უფრო რთული მათი ჯამური გავლენის დადგენა არსებულ სიტუაციაზე. პროექტების შედეგების შეაფასების კულტურა ჩვენს რეალობაში საკმაოდ დაბალია. ასეთი შეფასებები ან საერთოდ არ ხორციელდება, ან ფორმალურ ხასიათს ატარებს, ამდენად, გაკეთებული დასკვნა ზოგადია და ჩვენს ემპირიულ დაკვირვებებს და კვლევით მოპოვებულ ინფორმაციას ეფუძნება. კვლევის მასალებზე დაყრდნობით რიგ რეგიონებში იკვეთება კორელაცია მესამე სექტორის აქტივობებსა და არსებულ ზოგად შედეგებს შორის. მაგალითად, გურიაში სხვა რეგიონებთან შედარებით ჯამურად უკეთესი მდგომარეობაა და აშკარად იკვეთება ამ შედეგების ბმა სექტორის აქტივობასთან და განხორციელებულ პროექტებთან (23). თუმცა საპირისპირო შედეგები გვაქვს ქვემო ქართლში და სამცხე-ჯავახეთში, სადაც დონორების აქტივობა მაღალია, ხოლო მიღებული საერთო შედეგები – დაბალი. რაჭა-ლეჩხუმში და მცხეთა-მთიანეთში კი, სადაც სექტორის აქტივობა აშკარად დაბალია, მიღებული ჯამური შედეგები სხვა რეგიონებთან შედარებით გაცილებით მაღალია. უფრო ხშირია ცალკეული პარამეტრების ბმა კონკრეტულ აქტივობებთან. მაგალითად, სამეგრელოში, სადაც 2004 წლიდან გამოდის ყოველკვარტალური ბიულეტენი „საზოგადოება და ბიუჯეტი“, ასევე გაზეთი „საზოგადოება და ბიუჯეტი“, ხოლო რადიოკომპანია „ათინათის“ ეთერით გადაიცემოდა გადაცემათა ციკლი „საზოგადოება და ბიუჯეტი“, მოსახლეობის ინფორმირებულობა ბიუჯეტის საკითხების შესახებ ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია.

- 15. დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერვენციის შედეგები საკმარისი არ არის.** ქვეყანაში მონაწილეობითი დემოკრატიის არსებული საერთო მდგომარეობა გვაძლევს საშუალებას დავასკვნათ, რომ ამ მიმართულებით ხელისუფლების, დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების განხორციელებული აქტივობები საკმარისი არ არის, თუმცა აქვე აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ ის ფაქტიც, რომ ძალიან რთული, ზოგჯერ კი პრაქტიკულად შეუძლებელია, არსებულ სიტუაციაზე არასამთავრობო აქტორების გავლენის ხარისხის დადგენა. ძვირადღირებული, დეტალური შეფასებითი კვლევების გარეშე, შეუძლებელია დადგენილ იქნეს აქამდე განხორციელებული აქტივობების პირდაპირი და ირიბი ზეგავლენა მიმდინარე პროცესებზე. თუმცა კვლევის ყველა კომპონენტიდან ჩანს, რომ პრობლემები თვითმმართველობების საქმიანობაში მოსახლეობის ჩართულობის თეალსაზრისით საკმაოდ სერიოზულია და, შესაბამისად, სამუშაოც ძალიან ბევრია.
- 16. დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების კოორდინირებულობის და თანამშრომლობის ხარისხი დაბალია.** განხორციელებული პროექტების ანალიზი და ემპირიული დაკვირვებები საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ ინტერვენციის პროცესში ადგილი აქვს გადაფარვებს, დაბალია გამოცდილების გაზიარების ხარისხი, რაც იწვევს რესურსების არაეფექტურ გამოყენებას.

3. რეკომენდაციები

1. **თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხის პოლიტიკური აქტივიზაციის ხელშეწყობა.** ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის დონის ასამაღლებლად მეტად მნიშვნელოვანია ამ საკითხის პოლიტიკური აქტივიზაციის ხელშეწყობა. აუცილებელია საკითხი კვლავ დადგეს ხელისუფლების პოლიტიკურ დღის წესრიგში. ამისათვის საჭიროა აქტიური თანამშრომლობა ხელისუფლების როგორც საკანონმდებლო ასევე აღმასრულებელ შტოსთან, ასევე პოლიტიკურ პარტიებთან და თვითმმართველობის საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.
2. **საკანონმდებლო გარემოს გაუმჯობესება საზოგადოების მონაწილეობის სფეროში.** საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა დასახვეწია საზოგადოებრივი მონაწილეობის უზრუნველყოფის ნაწილში. მნიშვნელოვანია ჩამოყალიბდეს ისეთი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც, ერთი მხრივ, განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში საზოგადოების ჩართვის სხვადასხვა ფორმებსა და პროცედურებს, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს მონაწილეობის ფორმების ალტერნატიულობის პრინციპს. საზოგადოების მონაწილეობის ფორმები და პროცედურები, შეიძლება გაიწეროს ერთიან სისტემატიზირებულ კანონში (ეს პირობა გათვალისწინებულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის გარდამავალ დებულებებში), ან მოხდეს მათი გათვალისწინება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონსა და სხვა საკანონმდებლო აქტებში. თუმცა ერთიანი სისტემატიზირებული კანონის მიღება უფრო მეტ შესაძლებლობას იძლევა დეტალურად გაიწეროს როგორც ნორმატიული, ასევე პროცედურული რეგულაციები და უფრო ეფექტური იქნება.
3. **პარლამენტის მიერ შემუშავებული სარეკომენდაციო დებულებების დახვეწა.** როგორც განვიხილეთ პრაქტიკამ ცხადყო, რეკომენდაციების ის ნაწილი, რომელიც თვითმმართველობის ორგანოების საჯაროობის, ანგარიშვალდებულებისა და მათ საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხებს შეეხება დასახვეწია. თუ გავითვალისწინებთ თვითმმართველობის მხრიდან პარლამენტის მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების გამოყენების პრაქტიკას (სარეკომენდაციო დებულებები

გამოიყენა თვითმმართველობის ორგანოების საკმაოდ დიდმა ნაწილმა), მნიშვნელოვანი იქნება გაგრძელდეს მუშაობა მათი შემდგომი სრულყოფის მიმართულებით. მონაწილეობის შესახებ ახალი საკანონმდებლო ბაზის ჩამოყალიბების შემთხვევაში, დებულებები შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს მასთან და საზოგადოების მონაწილეობის მნიშვნელოვან პრინციპებთან.

4. თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება, ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა მოხელეთა მომზადება-გადამზადების სფეროში. მნიშვნელოვანია შეიქმნას ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადება-გადამზადების სფეროში, განისაზღვროს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის, აგრეთვე არასახელმწიფო ინსტიტუტების როლი მოხელეთა მომზადება-გადამზადების სფეროში. მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადება-გადამზადების პოლიტიკა განხილულ იქნეს უმაღლესი საგანმანათლებლო სისტემის ქრილში და განისაზღვროს უმაღლესი სასწავლებლების როლი ამ მიმართულებით, შეიქმნას თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადება-გადამზადების გრძელვადიანი გეგმები და მოკლევადიანი საპილოტე პროგრამები, უზრუნველყოფილი/ინიცირებული იქნას შესაბამისი თემატური პუბლიკაციებისა და ლიტერატურის მომზადება-გამოცემა-გავრცელება.

5. ახალგაზრდების ინფორმირებულობის დონის გაზრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ცალსახაა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობაში ახალგაზრდების ჩართულობის პროცესის გასააქტიურებლად აუცილებელია მათ ჰქონდეთ სათანადო ინფორმაცია, უნარჩვევები და ცოდნა. ყოველივე ეს ხელს შეუწყობს მომავალში მათი სამოქალაქო აქტივობის ზრდას, რაც აუცილებლად იქცევა ადგილებზე დემოკრატიის განვითარებისა და თვითმმართველობის ინსტიტუტის ჩამოყალიბების ერთ-ერთ წინაპირობად. ამდენად, აუცილებელია ახალგაზრდობის სამოქალაქო განათლება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის, ფუნქციებისა და მის განხორციელებაში მოსახლეობის უფლებებისა და როლის შესახებ. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სკოლების გააქტიურება ამ მიმართულებით. ამდენად, ამ საკითხს ყურადღება მიაქციოს როგორც განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ, ასევე სფეროთი დაინტერესებულმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და დონორებმა.

- 6. სამოქალაქო საბჭოების შექმნა სხვადასხვა დონეზე.** მნიშვნელოვანია დამკვიდრდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან (საკრებულო, გამგეობა/მერია) საკონსულტაციო სამოქალაქო საბჭოების შექმნის პრაქტიკა: შეიძლება შეიქმნას თემატური ანუ სპეციალიზებული საბჭოები, რომელთაც ექნებათ რეკომენდაციების შემუშავებისა და სამოქალაქო მონიტორინგის განხორციელების ფუნქცია/უფლება. ვფიქრობთ, ამგვარი სამოქალაქო საბჭოების შექმნის გზით შესაძლებელი გახდება საზოგადოების წარმომადგენლების აქტიური ჩართვა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში (ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში). გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი იქნება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციაში (საკრებულოსთან ან გამგეობასთან/მერიასთან) მოქალაქეების თანამონაწილეობაზე პასუხისმგებელი ინტეგრირებული პირის ან ჯგუფის გათვალისწინება (მსგავსად საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირისა), რომლის ფუნქცია იქნება თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხის კოორდინირება.
- 7. სადემონსტრაციო წარმატებული მაგალითების შექმნის ხელშეწყობა ადგილებზე არასამთავრობო ორგანიზაციების, დონორების და ხელისუფლების თანამშრომლობის საფუძველზე.** კონკრეტულ ვითარებაში მოქალაქეთა აქტივობის დონის ამაღლების ყველაზე ეფექტური საშუალებაა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საშუალებით ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტის წარმატებული პრეცედენტების შექმნა. ეს იქნება მნიშვნელოვანი მასტიმულირებელი ფაქტორი სხვებისათვის და ნაახალისებს მათ ანალოგიური აქტივობების განხორციელების კუთხით. ამ საკითხის გადაწყვეტაში წამყვანი როლი უნდა ითამაშონ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და დონორებმა. ასევე მნიშვნელოვანია ამ პროცესებში როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დაფიქსირებული პოლიტიკური ნება და პარტნიორული პოზიცია.
- 8. ამ სფეროში მომუშავე დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობის კოორდინაცია.** დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების კოორდინაცია ხელს შეუწყობს არსებული შეზღუდული რესურსების ეფექტურ და ეფექტიან გამოყენებას. კერძოდ, უზრუნველყოფს ქვეყნის თანაბარ გეოგრაფიულ დაფარვას, არსებული რესურსებისა და გამოცდილების ურთიერთგაზიარებას, ასევე გადაფარ-

ვების თავიდან აცილებას, რაც თავის მხრივ უფრო ეფექტურს გახდის დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერვენციას ამ სფეროში.

9. საინფორმაციო კამპანიის გააქტიურება და თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება ამ კამპანიაში. თვითმმართველობის და მის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებულობის გაზრდისათვის აუცილებელია მიზანმიმართული საინფორმაციო კამპანიის წარმართვა როგორც ეროვნული მასშტაბით, ასევე ცალკეული მხარეების (რეგიონების) და მუნიციპალიტეტების დონეზე. მოსახლეობის საკმაოდ მაღალი ინდიფერენტულობის დასაძლევად მეტად მნიშვნელოვანია მსგავს კამპანიებში ინოვაციური მიდგომებისა და თანამედროვე საინფორმაციო ტექნოლოგიების, მათ შორის ინტერნეტის გამოყენება. მიუხედავად იმისა, რომ დღევანდელი (ამჟამინდელი) მდგომარეობით ვებ-გვერდები ყველაზე ნაკლებად გამოყენებადი წყაროა, აუცილებელია გაგრძელდეს მუშაობა ამ მიმართულებით, რადგან ამ წყაროზე ხელი მიუწვდება სამოქალაქო საზოგადოების სწორედ იმ აქტიურ ნაწილს, რომელიც მოიაზრება როგორც მოსახლეობამდე ამ ინფორმაციის გამტარი.

10. ზოგადად თვითმმართველობის და კერძოდ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხის პოპულარიზაცია საზოგადოებრივი ტელევიზიისა და რადიოს მეშვეობით. უდავოა, რომ აუცილებელია საინფორმაციო კამპანიებში მედია საშუალებების ჩართულობის ხარისხის გაზრდა. ამ თვალსაზრისით სერიოზულ რესურსს წარმოადგენს საზოგადოებრივი ტელევიზია და რადიო, რომელთა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია სწორედ საზოგადოების სამოქალაქო განათლებაა. მეტად მნიშვნელოვანია არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ამ უწყებების პარტნიორული თანამშრომლობა თვითმმართველობის საკითხებზე მოქალაქეთა ინფორმირებულობის ამაღლების ერთიანი პოლიტიკის შემუშავების საკითხზე.

11. ჟურნალისტების განათლების დონის ამაღლება თვითმმართველობის სფეროში. აუცილებელია ყურადღება დაეთმოს ჟურნალისტების კვალიფიკაციის ამაღლებას თვითმმართველობის სფეროში, რათა საზოგადოებამ მიიღოს მაღალ კვალიფიციურ დონეზე მომზადებული ინფორმაცია. ამ კუთხით აუცილებელი იქნება როგორც მოქმედი ჟურნალისტების კვა-

ლიფიკაციის ამაღლება, ასევე მიზანმიმართული მუშაობა მედია-სკოლებთან.

- 12.** „თვითმმართველობის ევროპული კვირეულის“ ფარგლებში საქმიანობის გააქტიურება. თვითმმართველობის საკითხების პოპულარიზაციის მიზნით მიზანშეწონილი იქნება „თვითმმართველობის ევროპული კვირეულის“ ფარგლებში სხვადასხვა საპოპულარიზაციო ღონისძიებების მასშტაბების გაზრდა და მისი ტრადიციის დამკვიდრება.

CITIZEN PARTICIPATION
IN SELF-GOVERNANCE

SYNOPSIS

TBILISI -2009

The Civil Society Institute, with the financial support of the Open Society – Georgia Foundation, has conducted a study on civil participation in self-governance. The present publication provides a synopsis of the study.

Please see the full Georgian version on the enclosed compact disc.

Vazha Salamadze – Study Director

Lali Shalvashvili – Study Coordinator

Civil Society Institute, Tbilisi, 2009
2 May 26 Square, V Floor, Tbilisi 0171, Georgia
Tel: (995 32) 365 675
Fax:(995 32) 330 417
e-mail: adm@civilin.org

CONTENTS

1. SYNOPSIS	42
Foreword.....	42
First Component – Legislation.....	44
Second Component – Population Research.....	46
Third Component – Self-Governance Servants and the Civil Society.....	50
Fourth Component – Donor and Civil Society Organizations Intervention	55
2. CONCLUSIONS	58
3. RECOMMENDATIONS	64

1. Synopsis

FOREWORD

This study is dedicated to civil participation in Georgian self-governance bodies.

Civil participation in the government's activities and decision-making process is a crucial component of democratic theory and practice. This component gains particular importance in regard to local authorities, and namely self-governance bodies. It could be said that civil participation is a cornerstone of self-governance. World practice is familiar with many various mechanisms of civil participation and engagement at a legislative level, as well as in both traditions and civic culture. The effectiveness of self-governance bodies is to a great extent dependent on the proper functioning of these mechanisms. Clearly, this issue is of concern to Georgia, particularly after enlarged self-governance bodies were formed in the country starting in late 2006, as well as reforms to the field of self-governance. As self-governance bodies enlarged, the distance between local authoritative agencies and the population increased. This underscored the importance of making accessible mechanisms to ensure effective communication between the population and self-governance bodies, to ensure the transparency and accountability of these bodies, and also to promote the public's active engagement in resolving issues of local importance.

The Organic Law on Local Self-governance and the Law on the Capital of Georgia - Tbilisi provide general principles on civil participation in self-governance, while detailed legal mechanisms in this respect are null and void. In an attempt to fill the legislative gap, the Georgian Parliamentary Committee on Regional Policy, Self-Government and Mountainous Regions developed recommended regulations for Sakrebulo and Gamgeobas, which among other issues identify the mechanisms of transparency and accountability of self-governance bodies and civil participation in their activities.

Under the existing circumstances, the effective normative environment in the country must be analyzed in close detail, as should the existing practices of participation, publicity and accountability. In this regard, it is important to examine the opinions and attitudes of the major players in the field – the population, local self-governance bodies and civil society representatives. All the above enable us to draw specific conclusions on the situation and develop the respective recommendations. Research materials will be useful for central and local authorities in the subsequent process of reforming self-governance, as well as for civil society organizations and donors operating in the field.

Taking this all into account, the Civil Society Institute developed and implemented a detailed study of legal regulations and civil participation practices in self-governance activities with financial support from the Open Society – Georgia Foundation. Provided below are a brief summary and major findings of the study.

OBJECTIVE

The study's chief objective was to examine the level of civil participation in self-governance body activities and develop recommendations to increase the figure.

GOALS

The study's major goals are:

- To examine the effective legislative environment regulating issues of participation, publicity, and accountability in regard to self-governance agencies;
- To analyze the level of publicity among self-governance bodies, the population's engagement in the decision-making process, and the degree of accountability of self-governance bodies before the general public;
- To study projects implemented by the donor and non-governmental organizations (NGOs) in the field of self-governance to identify what type of intervention had been held in the past two years in this regard and what outcomes they have yielded;
- To develop recommendations for raising the level of awareness of self-governance body activities, civil participation in the decision-making process, and accountability of self-governance bodies before the general public.

DESIGN

In light of these major goals, a five-component study design was developed to paint a clear picture of the field. Under the first component, a legislative environment regulating the field was analyzed. Under the second and third components, the level of civil participation in self-governance body activities was examined, as well as the general public's awareness of

these activities. The publicity of self-governance body activities, by all interest groups, was also analyzed (population, self-governance civil servants and civil society representatives). Under the fourth component, implemented activities and achieved results by donor and civil society organizations were studied. Afterward, as a fifth component, conclusions were drawn and recommendations were developed with the help of leading experts in the field.¹

FIRST COMPONENT – LEGISLATION

The study's first component examined the legislative environment regulating the field to identify the institutional mechanisms of civil participation, awareness and accountability.

Self-governance bodies are guided by the Organic Law on Local Self-Governance while executing their activities. In Tbilisi, they are also guided by the Law on the Capital of Georgia - Tbilisi. These laws contain articles related to publicity, civil participation and the accountability of civil servants before the public. Namely:

- Sakrebulo sessions are open and public;
- Citizens have the right to receive public information from a local self-governance body and public servants;
- The minutes of Sakrebulo sessions are accessible to the public. Citizens have the right to get familiar with draft decisions of a local self-governance body in advance and participate in their examination;
- Citizens have the right to request to publish draft decisions and hold public discussion. No less than three percent of the total number of registered voters on the territory of a self-governance body has the right to request to call a special Sakrebulo session. A special Tbilisi Sakrebulo session is held upon the request of no less than 10,000 voters registered in Tbilisi;
- No less than 3,000 registered voters in Tbilisi have the right to initiate legislative acts in the Sakrebulo by signing a respective petition;
- A Sakrebulo member is obliged to meet citizens and report their completed work at least once a year.

¹ Components of the Research comprise as Gamgeobas, so City Halls. As simplify the text, below you will find the term "Gamgeoba" that implies both - Gamgeoba and City Hall

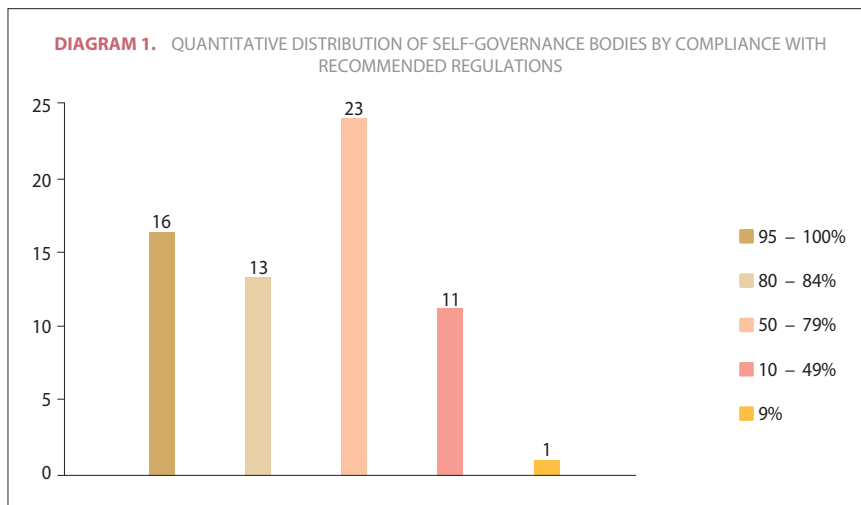
Unlike the above laws, publicity, civil participation and accountability mechanisms in the local self-governance body activities are described almost in full by the recommended regulations of Gamgeoba (City Hall) and Sakrebulo developed by the Georgian Parliamentary Regional Policy, Self-Government and Mountainous Regions Committee. The recommended regulations in the Gamgeoba contain 12 articles about civil participation, publicity and accountability, while Sakrebulo-related regulations include 49 articles. Although these regulations are only recommendatory, they offer much more than effective mechanisms compared to effective legislation. Therefore, we found it reasonable to base the study on these regulations and compare them with the effective regulations of self-governance bodies.

During the research, the regulations of 64 Gamgeobas and 64 Sakrebulos were studied, as was the staff of 59 Gamgeobas, the financial and budgetary offices of 61 Gamgeobas and the staff of 63 Sakrebulos.

The recommended regulations for Gamgeoba and Sakrebulo were divided into three criteria – publicity, participation and accountability – to identify the level of compliance of local self-governance body regulations with the recommended regulations and norms.

The articles of both self-governance body regulations and recommended regulations were compared. The results allowed us to analyze separately the issue of participation, publicity and accountability in Sakrebulos and Gamgeobas, as well as to study self-governance bodies as a whole. Based on our findings, we identified the following picture:

- The regulations of 16 self-governance bodies are in full compliance with the recommended regulations.
- The regulations of 13 self-governance bodies are in significant compliance with the recommended regulations.
- The regulations of 23 self-governance bodies are in partial compliance with the recommended regulations.
- The regulations of 11 self-governance bodies are in low compliance with the recommended regulations.
- The regulations of only 1 self-governance body are not in compliance with the recommended regulations.



From among the examined self-governance bodies, the highest indicators of compliance were found in the Kazbegi, Oni, Kharagauli, Baghdati, Tskaltubo, Zestaponi, and Ozurgeti municipalities. The lowest was found in the city of Poti.

SECOND COMPONENT – POPULATION RESEARCH

The major objective of the study's second component is to examine civil participation and awareness in self-governance body activities, as well as the publicity of self-governance bodies.

In light of the study objective, quantitative research was conducted among the adult population. The research covered 20 self-governance bodies in 10 regions of Georgia and Tbilisi. A total of 1,449 respondents were interviewed. A semi-structured questionnaire was used as an instrument. Face-to-face interviews were used as a technique for data collection. The output of the research was defined three-fold: regional summary data (by researched self-governance bodies); data from Tbilisi; and data from each region.

Population Awareness. As the research data demonstrated, the population residing in the areas of the studied self-governance bodies is basically aware of their self-go-

vernance rights and self-governance body activities. However, the population's awareness contrasts strongly from region to region. In some regions, the population's level of awareness is relatively high. For instance, the Guria, Racha and Mtskheta-Mtianeti regions showed the highest results in terms of awareness. Meanwhile, the Shida Kartli and Kakheti regions proved to be the least informed. Remarkably, compared to other regions, low indicators of awareness were found among the Tbilisi population. Apart from the above, the general data on population awareness are as follows:

- 42 percent of respondents interviewed in the regions are aware that Sakrebulo sessions are open and any citizen has the right to attend. This number is 25.6 percent in Tbilisi.
- 21.5 percent of respondents interviewed in the regions are aware that some registered voters in the territory of the self-governance body have the right to call a special Sakrebulo session. Only 8.1 percent of respondents in Tbilisi are aware.
- 39.5 percent of respondents know that any person has the right to get familiar with a self-governance body draft budget. The awareness of the Tbilisi population is higher in this respect at 45.7 percent.
- Even though slightly more than half the population receives information about the self-governance body draft budget, 31.2 percent know they have the right to submit comments and proposals regarding the draft budget. This number is lower in Tbilisi at 15.8 percent.
- The rural population is more aware than urban population. For instance, almost every other rural resident is aware of his right to get familiar with a self-governance body draft budget (44 percent), while this figure is only 34 percent in urban areas.
- The level of population awareness depends on education and employment. A population with a professional and higher education is better informed than a population with a secondary education. As for employment status, in view of their active public work, the employed are best informed about the activities of their self-governance bodies.
- The level of awareness differs by age categories. The population in the 45-64

age group is the most informed. The lowest figures in this regard were identified among the elderly (65+ years of age).

- The population receives information on the activities of self-governance bodies mostly from television or friends and acquaintances. Notably, print media represents a significant source of information on draft projects for both the regional and Tbilisi population.

Citizen Participation. Research data showed that a segment of the population is active in attending Sakrebulo sessions, calling special Sakrebulo sessions and submitting proposals and comments on self-governance body draft budgets. Considerably active in this respect are the Racha and Guria populations, while the Shida Kartli and Samtskhe-Javakheti populations are relatively passive. The research also showed that the population is not well aware of the legal procedures of participation mechanisms. The data on civil participation in self-governance body activities are as follows:

- 5.1 percent of the population interviewed in the regions has attended Sakrebulo sessions, while at the same time 81.5 percent did not have a desire to attend at all. The highest results were seen in Racha and Guria, and the lowest in Shida Kartli and Samtskhe-Javakheti. 2.2 percent in Tbilisi have attended Sakrebulo sessions, while 87.4 percent did not have a desire at all. Notably, the indicator is higher for attending Sakrebulo sessions in rural-type settlements than in cities. At the same time, the experience of attending Sakrebulo sessions is greater among individuals who have a higher and professional education and who are employed. The majority of respondents who have attended Sakrebulo sessions said they have faced no obstacles in doing so.
- 2.7 percent have in one way or another participated in calling a special Sakrebulo session, whereas no Tbilisi residents have been involved in calling a session.
- 4.3 percent have submitted their own proposals and comments on self-governance body draft project. However, only a few did so in writing. As the research revealed, such proposals and comments were made verbally and mostly to trustees or staff members of self-governance bodies. No respondents from Tbilisi have submitted proposals and comments on the draft budget.
- Approximately one-fourth of respondents receive information about self-governance body activities from various sources, but only 2.5 percent requested

information via official procedures. According to 87.4 percent of respondents, self-governance bodies provide incomplete information, and often they do not issue the requested information at all.

Self-Governance Body Communication with Population. Communication between Gamgeoba trustees and the population was highest in Mtskheta-Mtianeti, Racha and Guria, and lowest in Kvemo Kartli, Samtskhe-Javakheti and Samegrelo-Zemo Svaneti. As the research showed, trustees represent a more or less effective route of communication between the population and self-governance bodies. Periodic meetings of Sakrebulo members and Gamgeoba representatives with the population are not held in a number of self-governance bodies. Meanwhile, where such practices exist, meetings are held mostly once a year. Basic data on communication between self-governance bodies and the population are as follows:

- 46.5 percent of respondents noted that the Gamgeoba trustee holds periodic meetings with the population. Among them, 15.9 percent said the meetings are held on a quarterly basis, while 8.7 percent said the meetings are monthly.
- 38 percent said the Gamgeoba trustee is concerned with the problems of residents on his own initiative. 32.1 percent said the trustee prioritizes the problems identified by the population.
- Self-governance executive body representatives are more active with the population than Sakrebulo members. 51.6 percent of the population in the regions said Gamgeoba representatives hold periodic meetings with the population, while 31.9 percent noted meetings organized by Sakrebulo members. Only 17.2 percent of the population in Tbilisi said that Gamgeoba representatives hold periodic meetings with the population, and only 15.5 percent noted periodic meetings by Sakrebulo members.
- In terms of periodic meetings with the population, Sakrebulo members and Gamgeoba representatives are more active in rural than urban areas. 38 percent of the rural population and 25 percent of the urban population said Sakrebulo members hold meetings with them at least once per year. The Gamgeobas figures are higher in rural and urban areas – 60 and 42 percent, respectively.
- 13.5 percent have turned to trustees for help communicating with the Gamgeobas, while 72.9 percent did not have such a need. 66.5 percent (who have

not made such requests) said the trustees helped them to communicate with the Gamgeobas.

THIRD COMPONENT – SELF-GOVERNANCE SERVANTS AND THE CIVIL SOCIETY

The study's third component has the same objective as the second – to study the degree of civil participation in self-governance body activities, as well as their awareness of these activities, and to analyze the publicity of self-governance body activities. We obtained the information from self-governance civil servants and civil society representatives.

The area of the research covered 20 self-governance bodies in 10 regions and Tbilisi. The data collection technique applied to self-governance civil servants was in-depth interviews, and focus groups with civil society representatives. In total, 21 focus groups and 40 interviews were held. We received information from Tbilisi City Hall and Sakrebulo in writing. The output of the research was defined three-fold – to summarize data from the regions, Tbilisi and all selected self-governance bodies.

As expected, the research demonstrated that the information received from civil society representatives was in number of cases radically different from the information received from self-governance body civil servants. Nevertheless, there were also consistent and close figures. It should be noted that the information garnered under this research component mainly confirms the information received under the population research component. Also, in number of cases the information fairly or radically differs.

Population Awareness. The research revealed that self-governance bodies more or less ensure the population is aware of their own activities. Sakrebulos mostly post information on scheduled sessions on notice boards at administrative buildings. Only several Sakrebulo press services disseminate information on sessions (Guria, Kakheti, Gori, and Akhaltsikhe). In regions where local television stations operate and local newspapers are published (Adjara, Shida Kartli, Kakheti, Tbilisi), sessions-related information and taken decisions are disseminated in the form of TV plots and newspaper articles. Hence, in the event of interest, information on session dates and agenda are accessible. However, the degree of interest is too low.

From the viewpoint of receiving public information, population interest is low as well. Several self-governance body representatives said residents have never requested this

kind of information (Keda, for example). Representatives of NGO or political parties are more interested in the information. The terms established by law for requesting public information are rarely violated. However, separate instances of delays in issuing public information were identified in seven self-governance bodies (Mtskheta, Keda, Poti, Dusheti, Kutaisi, Akhaltsikhe, and Tbilisi).

The majority of interviewed civil servants said information about Sakrebulo activities is processed and disseminated, but only five specified their form and intensity – an annual report in Lanchkhuti and Telavi, a weekly bulletin in Samtredia and Lagodekhi, and informational brochures in the Rustavi self-governance body. Notably, NGO representatives in these self-governance bodies (except Rustavi where information is disseminated cooperatively with an NGO) said Sakrebulo does not disseminate any information upon its own initiative.

As for media attendance at Sakrebulo sessions, representatives attend although special seats are rarely allocated for the media in most self-governance bodies.

Most Gamgeobas post draft budgets on notice boards in their buildings. Gamgeoba representatives of 13 self-governance bodies (Khelvachauri, Ambrolauri, Rustavi, Keda, Zugdidi, Poti, Lanchkhuti, Dusheti, Gori, Samtredia, Akhaltsikhe, Telavi, Kutaisi) publish posted budget announcements in the local press. One (Ambrolauri) publishes only certain aspects of the draft budget in a local newspaper. Only six self-governance bodies (Zugdidi, Lanchkhuti, Ozurgeti, Samtredia, Kutaisi, Tbilisi) use a Web page or the Internet to post a draft budget. Two Gamgeobas (Samtredia, Lagodekhi) spread their draft budgets through a bulletin. Three Gamgeobas (Mtskheta, Kaspi, Akhalkalaki) do not publish draft budgets. One (Akhalkalaki) covers separate aspects of the draft budget on local television, and one other (Mtskheta) only publishes the approved budget.

The majority of Gamgeobas administer a public information register. Mainly they do not violate legal deadlines for issuing the information. Often they issue information even in the shortest of terms or immediately. Problems related to the terms for issuing the information were only identified in six Gamgeobas.

In most Gamgeobas, operative information on Gamgeoba activities is not prepared and disseminated. Information is provided to citizens through public meetings or materials published in the local press. The Ambrolauri Gamgeoba has published information as a report in a local newspaper. Akhalkalaki publishes an annual report. Rustavi and Lagodekhi publish bulletins. The Gamgeobas of four districts (Poti, Kaspi, Samtredia,

Kutaisi) disseminate their information online. Some Gamgeobas (Dusheti, Akhaltsikhe) posts such information on notice boards. Gamgeoba representatives of only three self-governance bodies (Gardabani, Keda, Zugdidi) stated that operative information on Gamgeoba activities is not processed and published, although requests can be made.

Citizen Participation. In most Sakrebulo, there is a low level of civil participation in terms of attendance at bureau and commission sessions due to little interest and passiveness. Interviewed self-governance civil servants and civil society representatives note that if the population shows an interest toward attending the sessions, no one will hinder them. In this regard, citizens approach the Sakrebulo with an appeal only when problems being discussed are pertinent to their lives. Similar cases were confirmed in eight self-governance bodies (Ambrolauri, Gardabani, Mtskheta, Poti, Lanchkhuti, Dusheti, Kutaisi, Lagodekhi), while representatives of three self-governance bodies (Akhaltsikhe, Gori, Akhalkalaki) noted that the sessions are open and addressing them is not necessary at all.

Most self-governance body representatives said public representatives are invited to interim working groups established at Sakrebulo commissions. However, civil society representatives rarely confirmed these statements.

From among the interviewed self-governance bodies, representatives of only four units (Rustavi, Ozurgeti, Lanchkhuti, Dusheti) said “open-door sessions” are held in their Sakrebulo. Nevertheless, civil sector representatives confirmed statements of only two self-governance bodies (Ozurgeti, Lanchkhuti, where “open door-sessions” are held several times per year). In one self-governance body (Kutaisi), an NGO had an initiative to hold such session on a specific issue. However, the initiative was not discussed.

Representatives of only four self-governance bodies said Sakrebulo field sessions were held (Khelvachauri, Mtskheta, Akhalkalaki, Tbilisi). According to these individuals, upon voter request, a session was held for a second time in Mtskheta. However, civil society representatives in Mtskheta and Tbilisi did not confirm that the session was held, although they themselves mentioned that field sessions were conducted in Akhalkalaki.

From among the interviewed self-governance bodies, representatives of only four said special Sakrebulo sessions are held (Khelvachauri, Keda, Dusheti, Lagodekhi). However, they confirmed that they are not held upon civil request, but rather upon the Sakrebulo’s initiative. Representatives of eight self-governance units (Mtskheta, Rustavi, Keda, Poti, Kaspi, Samtredia, Akhaltsikhe, Lagodekhi) said public discussions of is-

sues were held, while focus group participants did not confirm the information from two of these bodies (Mtskheta, Rustavi). In one body (Keda), a session was held at the Sakrebulo's initiative, in another (Kaspi) upon the verbal request of the population and in one more (Akhaltikhe) upon the official request of NGOs. Public discussions on draft budgets were held in two self-governance bodies (Lagodekhi, Poti).

The general population has not submitted draft legal acts through petitions in any of the interviewed self-governance bodies. As the self-governance civil servants said and civil society representatives often confirm, Sakrebulos express readiness to ensure civil participation by means of "open doors", field and special sessions, public discussions, or by satisfying petition requests. However, the population is inactive.

Gamgeoba representatives of 12 self-governance bodies said public discussions on draft budgets are organized at the Gamgeoba session hall, as well as at field meetings in villages with NGOs and media representatives. The degree of civil participation is not high – society is less active. One district Gamgeoba (Lagodekhi) always holds public budget discussions prior to adopting them by notifying NGO and media representatives, and by broadcasting on the radio the commencement date of public discussions.

Public discussions of draft budgets are not held in eight self-governance bodies (Ambrolauri, Gardabani, Mtskheta, Kaspi, Dusheti, Gori, Kutaisi, Akhalkalaki). Regardless, civil servants note that discussions are held within the relevant offices and commissions, and in case of interest attendance is free for citizens.

Gamgeobas of 13 self-governance units (Khelvachauri, Mtskheta, Rustavi, Keda, Zugdidi, Ozurgeti, Lanchkhuti, Samtredia, Kutaisi, Akhaltikhe, Akhalkalaki, Lagodekhi, Tbilisi) have received proposals and comments on draft budgets from the public, and one (Rustavi) only once – on social matters. NGOs have only submitted comments which were taken considered by four of the above Gamgeobas (Zugdidi, Samtredia, Kutaisi, Lagodekhi).

Communication of Self-Governance Bodies with Population. Representatives of most Sakrebulos hold meetings with the population periodically. They go out to villages and talk with the population. At these meetings they provide them with information about their activities. Some self-governance body representatives said during regular meetings with the population, discussing their problems and reporting on implemented activities happens naturally. Only in eight self-governance bodies (Gardabani, Oni,

Keda, Poti, Kaspi, Lanchkhuti, Akhalkalaki, Ambrolauri) the Sakrebulo's official submission of a report to the population periodically was identified. Remarkably, civil society representatives did not confirm these facts in some of the above bodies.

In relations with the Sakrebulo, civil sector representatives rarely address their central staff. Most use private contacts to organize meetings or prepare materials. Only in two self-governance bodies (Rustavi, Poti) were the central staff's maximum assistance and support identified. In the remaining self-governance bodies, the central staff is at times approached and at times not approached.

Issues related to Sakrebulo member meetings with the population are regulated almost the same way in most self-governance bodies. With or without an officially fixed time for meeting with citizens, representatives of almost all bodies noted that Sakrebulo members meet with the citizens without any restrictions. Eleven self-governance bodies fixed these meetings officially.

As to Gamgeobas, public officials have officially scheduled days for meeting with citizens almost in all of the self-governance bodies. Yet, most officials meet with the population at any time without restrictions. The Gamgebeli, or mayor, meets with citizens only on fixed days in eight Gamgeobas (Zugdidi, Poti, Kaspi, Gori, Samtredia, Kutaisi, Akhalkalaki, Lagodekhi) through applying to the administrative personnel. In this case, the central staff and heads of offices meet with citizens without restrictions or scheduling. City Hall officials meet with citizens based on how reasonable the issue is only in Tbilisi. According to a Tbilisi City Hall representative, meetings with the mayor and other City Hall officials are organized by the Organizational Service of Tbilisi City Hall Administration based on the application and the issue's relevance. Meanwhile, in number of cases, civil problems are examined on the spot in their residential districts. Besides holding individual meetings with citizens, Gamgebelis and Gamgeoba officials pay field visits to the population in the territorial units. Gamgeoba trustees meet with citizens on a regular basis – almost every day. However, these meetings are informal, as trustees are residents of the same villages. They do not meet with their co-citizens in a specific format. In several self-governance bodies (Oni, Poti, Gori) trustees present the problems of residents to the Gamgebelis on a scheduled weekly basis. Only in four municipalities (Ozurgeti, Zugdidi, Lagodekhi, Akhalkalaki), Gamgeoba representatives identified regular meetings between trustees and the population – every Monday in Ozurgeti, at least once a month in Zugdidi, and on a monthly basis in Akhalkalaki and Lagodekhi. Trustees meet with the population when necessary in Dusheti. According to the Samtredia Gamgeoba representative, he does meet with the population, but

residents still address the Gamgeoba when a problem emerges owing to his limited authority.

Gamgebelis do not present reports to the population under the established form and periodicity. In most self-governance bodies they provide information to the population during field visits in an informal format and under a varying periodicity – once per year (Khelvachauri), once per week (Ambrolauri, Keda), twice per week (Dusheti). In several self-governance bodies (Mtskheta, Rustavi, Oni, Keda), Gamgebeli has not presented a report to the population as one year has not yet expired since they began exercising their powers (the reporting period has not yet come). Notably, the Gamgebelis of these self-governance bodies have met with citizens and discussed their activities. The Zugdidi and Lanchkhuti Gamgeobas publish reports submitted to the Sakrebulo in local newspapers. The Poti and Kutaisi mayors provide information to the population and respond to their appeals via TV broadcasts. The Kaspi Gamgebeli delivers a report and prepares a reporting brochure once per year. The Lagodekhi Gamgebeli holds a reporting session twice per year. According to the Akhalkalaki Gamgeoba, reporting sessions are held twice per month, however, civil society representatives did not confirm this information.

Rural Assistance Program. In the opinion of respondents, the "Rural Assistance Program" was rather successful and actively engaged the population in the process of identifying and prioritizing local problems. The program was elaborated by the Georgian government's Resolution No. 35 dated January 20, 2009. In the framework of the program, meetings with the population were held. A Gamgeoba trustee organized meetings with residents to identify their needs and priorities in every village. In a number of cases, the meeting minutes were drawn up and the priorities identified by the population were submitted to the Gamgeoba in the form of a written protocol. Representatives of self-governance bodies and civil society confirm that the program (despite certain flaws – criteria for selecting villages, lack of funds, procedures) ensured a high degree of population participation in the process of identifying and prioritizing problems.

FOURTH COMPONENT – DONOR AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS INTERVENTION

As part of our study on civil participation in local self-governance body activities, we looked at projects implemented in the past two years by the donor and NGOs ope-

rating in the field of self-governance (until February 2009).² The study showed that a major component in many projects implemented to improve self-governance is promoting civil participation in the decision-making and enforcement process. Thus, we had to examine all the projects mentioned. The collected material will foster project-planning consistency by donor organizations, portray the capabilities of NGOs, as well as their completed activities, and provide these organizations with an image of a stable partner.

In total, we obtained information on 109 projects. We assume that the total number of projects should represent 90-95 percent of the projects implemented in the past two years. Parts of the projects were launched in 2004, 2005 and 2006. However, the activities ran through 2007 and 2008 or even until present. The activities of most projects began in 2007 and 2008, and have now completed. Part of the activities will run until 2009 and 2010.

Projects can be divided into several categories – projects oriented on institutional and economic development of self-governance bodies in individual or all regions. Such projects comprise economic development plans and promoting services, management structure, and infrastructure improvement. In addition, certain projects enhance the enforcement of administrative or local reforms. Parts of these projects foresee the development of a local community or the promotion of local business ventures. Most of these projects envisage components of informing the local population and co-participation. Among the obtained materials, some projects enhance directly the process of communication, participation, and co-participation, and are also oriented on increasing relevant skills and qualification.

Projects implemented in the self-governance field are funded by many donor organizations (international donors – 33, local – 5). An information analysis showed that some donors fund many projects. Other donors fund long-term, three, four and five-year projects. Some donors still have funded only one project. The area of project implementation is significant as well. Some activities cover all self-governance bodies and regions. These are less than half the obtained projects (40). As for the remaining projects (69), some cover one self-governance body and region, while the other cover several self-governance bodies.

At least several projects, or a separate project activity, have been implemented in each region at a regional level and self-governance body level. Certain projects from

² Information on the projects is based on materials provided by the donor and NGOs.

among the obtained materials indicate specific regions or self-governance bodies as the place of project implementation. "Dividing" all the projects or separate project activities at the level of self-governance bodies turned out to be impossible at this stage. As a result, we provide a regional picture of projects or separate project activities. As for Tbilisi, according to our data, three projects have been implemented in the past two years.

- Kvemo Kartli – 20;
- Shida Kartli – 14;
- Racha-Lechkhumi, Kvemo Svaneti – 9;
- Imereti – 23;
- Kakheti – 21;
- Mtskheta-Mtianeti – 4;
- Samegrelo-Zemo Svaneti – 3;
- Adjara – 14;
- Guria – 23;
- Samtskhe-Javakheti – 25.

2. Conclusions

1. Civil Participation is Low in Self-Governance Processes. If we apply the scale of Sherry Arnstein, a well-known researcher on the subject, we are shifting from a non-participation phase to the initial steps of the tokenism phase.³ A number of factors contribute to the mentioned low level of participation, in particular:

- The level of civil activities among the population is low. This is preconditioned mostly by two factors. First, there is distrust among the population. A significant part of the population believes that this institution cannot solve their problems. Second, the population does not possess sufficient information about the institution overall, or its concrete mechanisms. Remarkably, the population lacks the relevant knowledge and skills to conduct relations with self-governance bodies.
- The existing legislative environment does not provide effective participation mechanisms.
- Self-governance bodies are not proactive with the population. They see that the population is passive, but they do not take adequate measures to resolve this issue. The existing communication and participation mechanisms are also used ineffectively.

2. The Legislative Environment Does Not Ensure Effective Civil Participation in Self-Governance. The Organic Law on Local Self-Governance and the Law on the Capital of Georgia - Tbilisi contain the basic principles of citizens exercising their right to self-governance. However, aside from several exceptions, they do not identify the concrete mechanisms and procedures necessary for implementing these principles. Additionally, issues of publicity and participation (freedom of information, right to submit one's own opinion on a draft normative act) are laid out in various legislative acts. However, they are not only applicable to self-governance bodies. On the contrary, they are mandatory for all administrative bodies. Therefore, it could be said that the existing mechanisms do not fully and effectively ensure the principles provided under the legislation and, thus, active citizen participation in self-governance.

³ Arnstein Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation". JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

- 3. Recommended Regulations Offer More Effective Mechanisms Compared to Effective Legislation.** Unlike effective legislation, recommended regulations describe more or less in detail the mechanisms of publicity, citizen participation and accountability in the process of self-governance body activities. Unfortunately, these regulations are of a recommendatory nature only. Their application is not mandatory for self-governance bodies. Due to their non-mandatory character, the recommendations are incorporated at varying degrees in self-governance body regulations. Owing to the above, the population can be actively involved in self-governance activities by applying various mechanisms in one self-governance body, while in other self-governance bodies the population is devoid of this full capability due to the absence of the respective regulations.
- 4. Population is Passive with Self-Governance Bodies.** The study revealed that the interest of the population toward self-governance bodies is extremely low. 81.5 percent of the regional population and 87.4 percent of the Tbilisi population did not even have a desire to attend at least one Sakrebulo session. Half the regional population and one-fourth of the Tbilisi population are not at all interested in municipality activities. Only 3 percent of the country's population has addressed the staff of self-governance bodies with a request to meet the responsible persons therein.⁴ Only 4.3 percent of the regional population said they had submitted comments concerning the draft budget of a self-governance body. However, in over 80 percent of the cases, the comments were submitted verbally. Distrust toward self-governance bodies and their inability to resolve problems were identified as the major reason for civil passiveness. Non-awareness about specific issues also contributes to this passiveness. For instance, over half the citizens who had the desire to attend a Sakrebulo session, but could not, blame this on a lack of information about the session's location and date.
- 5. Self-Governance Bodies Neither Facilitate, Nor Obstruct Civil Participation.** Self-governance bodies virtually do not create hurdles for civil participation in their activities. However, they do not facilitate civil participation either. Self-governance body representatives blame the non-applicability of civil participation mechanisms in practice on the population's passiveness. However, appealing only to the population, passiveness would not be appropriate. Self-

⁴ However, according to the information received from the focus groups, meetings with the self-governance servants in the regions are set up more often through direct contacts with them.

governance bodies themselves are inactive as they do not practically apply civil participation mechanisms (Sakrebulo open-door session, Sakrebulo field session, public Sakrebulo discussions targeting a specific issue). The level of their proactive communication with the population is low as well. Approximately 64 percent of the Tbilisi population said the Sakrebulo and City Hall do not organize meetings with the population. 15.8 percent of the regional population noted that Gangeoba representatives do not meet with the population, while 50.9 percent said Sakrebulo members never hold meetings with the population. Only 46.5 percent of the regional population said their trustee meets with the population over various periods. Only 38 percent said a trustee inquired about their problems upon his own initiative. 32.1 percent said a trustee prioritizes their needs.

6. Some Existing Civil Participation Mechanisms Are Rarely Applied in Practice. As the study revealed, some civil participation mechanisms in self-governance body activities are applied in practice and the population is active to an extent. In the first instance, this applies to Sakrebulo session attendance, initiating special Sakrebulo sessions and submitting proposals and comments about the self-governance body draft budget. Nevertheless, it is worth mentioning that these mechanisms are applied at an extremely low level of intensiveness. For instance, 5.1 percent of the regional and 2.2 percent of the Tbilisi population confirm their practice of attending Sakrebulo sessions. 4.3 percent of the regional population has submitted proposals and comments on the budget (no such practice was revealed in Tbilisi). 2.7 percent have been involved in initiating a special Sakrebulo session.⁵ It should also be noted that the existing mechanisms are often not applied under forms and procedures that could lead to legal consequences. For example, only 10.1 percent of citizens who have submitted proposals on the draft budget did so in writing (and only in several regions), while 81.2 percent did this verbally. It is important that self-governance bodies apply mechanisms such as engaging the population in working groups set up with Sakrebulo commissions. Most self-governance representatives said public representatives are invited to interim working groups created at the commissions. However, civil society representatives rarely confirm this statement. Apart from professional principles, the criteria by which the population is invited to working groups are not clearly defined.

⁵ Focus groups have not confirmed information regarding the initiation.

- 7. A Significant Portion of the Existing Mechanisms of Civil Participation are Almost Inapplicable in Practice.** Although the majority of self-governance body regulations foresee civil participation mechanisms, a significant portion are not applied in practice. Mechanisms such as a petition, open-door Sakrebulo sessions, Sakrebulo field sessions, and public Sakrebulo discussions targeting a specific issue are virtually not functioning except in rare cases. Or, under a better scenario, they are not applied pursuant to the form and procedure established by legislative acts. The major reasons should be identified as the population's insufficient awareness and the low activity rate of self-governance bodies and the population in this respect. As the study showed, the population more or less receives information about self-governance body activities in various forms. However, the level of their awareness of concrete civil participation mechanisms and procedures in the practice of self-governance is low.
- 8. In Cases of Respective Will, Central and Local Authorities Can Increase the Degree of Civil Participation in Local Self-Governance.** The so-called Rural Assistance Program served as the basis for this conclusion. The study proved that despite separate flaws, the program ensured civil participation in the process of identifying and prioritizing local problems.
- 9. The Population is More or Less Aware of Self-Governance Body Activities and Their Own Rights. However, the Level is Insufficient to Form and Develop a Co-Participative Democracy.** In terms of awareness, the situation is better in the country compared to other issues. Both population interviews and focus groups results verify this conclusion. Nevertheless, it is worth noting that the population is mostly informed about general matters, while the level of their awareness on more specific issues declines sharply. For instance, 42 percent of the regional and 25.6 percent of the Tbilisi population are aware of the openness of Sakrebulo sessions, but approximately eight percent hardly know the specific time of these sessions. Half the country's population receive information about self-governance body draft budgets, but only slightly over one-third in the regions have ever heard about the right to submit proposals and comments on draft budgets. This indicator is even lower in Tbilisi – 15.8 percent. Thus, the level of awareness requires significant changes. This is confirmed by the fact that 77.1 percent of the regional and 33.9 percent of the Tbilisi population do not have information about self-governance body activities. One-third of the regional population does not know where to attain information about municipality activities.

- 10. Television is Most Effective Source of Information.** General information is received about self-governance body activities through television (61.3 percent), Sakrebulo sessions (40.7 percent) and draft budgets (33.8 percent). Further, social relations are a significant source of information in the regions. Acquaintances and friends provide information on the self-governance body activities (30.7 percent), draft budgets (15.9 percent), and Sakrebulo sessions (32.7 percent). Television dominates mainly in Tbilisi, and provides information about City Hall/Sakrebulo activities in general (97.5 percent) and draft budgets (58 percent). In terms of information, print media holds third place in the regions and second place in Tbilisi.
- 11. At This Stage, the Internet is the Least Effective Source of Information.** Self-governance bodies Web pages represent the least useful source of information for the population. Although most self-governance bodies operate a Web page and periodically post information about their activities, a very small portion of the population receives information from this source. It could be said that the population in the regions almost does not use these Web pages. The situation is better in the capital, which is easily explainable when comparing accessibility to the Internet in Tbilisi and the regions.
- 12. The Volume of Donor and NGO Intervention in the Field is Quite High.** More than 100 projects have been implemented in the past two years concerning self-governance issues. The promotion of civil participation in the decision and enforcement process has been a component of almost all the projects. Projects in this field are funded by more than 30 donors and implemented by up to 100 local and international organizations.
- 13. The Geography of Implemented Projects by Regions is Unequal.** The level of NGO activities varies by region. It is highest in Samtskhe-Javakheti, Guria, Imereti, Kakheti, and Kvemo Kartli (more than 20 projects are implemented in each region) and lowest in Samegrelo-Zemo Svaneti and Mtskheta-Mtianeti (3-4 projects).
- 14. Donors and NGO Intervention Impacts the Existing Situation.** Notably, it is rather difficult to assess the overall effectiveness of implemented projects. It is even more difficult to establish their overall impact on the existing situation. The culture of assessing project results is quite low in Georgia. Such assessments are either not carried out at all or have a formal character. Hence, the

conclusion is general and based on empirical observations and information obtained through our study. Based on the study materials, in a number of regions, a correlation was found between the activities of a third sector and the existing general results. For instance, compared to other regions, the overall situation in Guria is better. The correlation of these results with sector activities and implemented projects (23) is obvious. Yet, we saw the opposite results in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti, where donors are active, but the overall results are low. Whereas in Racha-Lechkhumi and Mtskheta-Mtianeti, where sector activities are clearly low, overall results are much higher compared to other regions. More often separate parameters are linked to specific activities. For example, the level of the population's awareness about budgetary issues was one of the highest in the country in Samegrelo, where the quarterly bulletin "Society and Budget" has been published since 2004, as well as the newspaper Society and Budget, and a series of the paper's programs were broadcast on Atinati radio.

15. The Outcomes of Donor and NGO Intervention are Insufficient. The overall state of participative democracy in the country allows us to conclude that activities implemented in the field by the authorities, donor, and NGOs are insufficient. Yet, it has to be taken into account that it is extremely difficult and sometimes virtually impossible for NGOs to have a degree of impact on the situation. It is impossible to identify the direct and indirect impact of implemented activities on pending processes without expensive and in-depth assessment studies. Nevertheless, all the study's components demonstrated that problems in terms of civil participation in self-governance body activities are quite serious, and demand much further work.

16. Low Level of Coordination and Partnership between Donors and NGOs. An analysis of the implemented projects and empirical observations allow us to conclude that there is an overlap in the intervention process. Additionally, the degree of experience sharing is low, which leads to an ineffective utilization of resources.

3. Recommendations

- 1. Promoting Political Activation of Civil Participation in Self-Governance.** Promoting the political activation of the issue is crucial for raising the level of civil participation in the local decision-making process. It is necessary for the issue to return to the government's political agenda. This requires an active partnership with the legislative and executive branches, political parties and international organizations working on self-government issues.
- 2. Improving Legislative Environment in the Field of Civil Participation.** Effective legislation needs improvement to ensure civil participation. It is important to form a legislative base, which, on the one hand, will identify various forms and procedures of civil participation in local self-governance body activities, and, on the other hand, will ensure the principle of alternative forms of participation. Forms and procedures of civil participation may be written in a coherent systematized law (this condition is foreseen under the transitional provisions of the Organic Law on Local Self-Governance), or they may be incorporated into the Organic Law on Local Self-Governance and other legislative acts. However, the adoption of a coherent systematized law will provide greater room for writing in detail both normative and procedural regulations, which must be more effective.
- 3. Improving Recommended Regulations Developed by Parliament.** As previous practices demonstrated, some of the recommendations concerning self-governance body publicity and accountability and civil participation in their activities must be improved. In light of the practice of self-governance bodies applying the recommendations developed by parliament (quite a significant number of self-governance bodies applied the recommended regulations), it is important to continue working on their further improvement. If a new legislative base on civil participation is formed, the regulations should comply with the recommendations and major principles of civil participation.
- 4. Raising Qualification of Self-Governance Servants; Uniform State Policy in Training and Retraining Civil Servants.** It is central to develop a uniform state policy in the field of training and retraining self-governance civil servants and to identify the role of state and local self-governance bodies, as well as non-state institutions in training and retraining civil servants. It is important to view the policy of training and retraining self-governance civil servants in

light of the system of higher education, to determine the role of higher educational institutions in this respect, elaborate long-term plans of training and retraining self-governance civil servants and short-term pilot programs, and ensure and initiate the preparation, publication and dissemination of relevant topic-related publications and literature.

- 5. Raising Awareness of Youth Population on Local Self-Governance.** It is clear that enhancing the participation of the youth population in local self-governance activities requires them having the respective information, skills and knowledge. This will boost their civil activities in the future, which will surely turn into a major precondition for democratic development and establishing self-governance institutes on the ground. Thus, it is essential to provide youth with civil education on the ideas and functions of local self-governance bodies and the rights and role of the population in their activities. Activating schools is essential. Hence, the issue should be attended to by the Ministry of Education and Science, as well as NGOs and donors interested in the field.
- 6. Setting Up Civil Councils at Various Levels.** It is important to establish a practice of setting up consulting civil councils within local self-governance bodies (Sakrebulo, Gamgeoba/City Hall) – thematic, i.e. specialized councils may be set up that will exercise the functions and rights of developing recommendations and carrying out civil monitoring. We believe setting up such civil councils will enable public representatives to actively participate in self-governance processes (local decision-making process). Apart from this, it is central to ensure the presence of an integrated group of individuals responsible for civil participation (similar to a person responsible for issuing public information) in municipality administrations (with the Sakrebulo or Gamgeoba). Their functions will be to coordinate civil participation in the self-governance body activities.
- 7. Promoting Development of Successful Examples via On-The-Ground Partnership between NGOs, Donors, and Authorities.** The creation of successful precedents for resolving local problems through civil participation in the decision-making process is the most effective means of raising citizen engagement in a specific environment. This will be a significant stimulating factor for others, fostering the implementation of their activities. NGOs and donors should play a leading role in resolving this issue. It is also vital for central and local authorities to show political will and a position of partnership in these processes.

- 8. Coordinating the Activities of Donors and NGOs in the Field.** The coordination of donors and NGOs will foster the effective and efficient utilization of existing limited resources. In particular, it will ensure equal geographic coverage, share resources and experience, and avoid the overlapping of activities, which in turn will make the intervention of donors and NGOs in this field more effective.
- 9. Boosting the Informational Campaign and Applying Modern Technologies via the Campaign.** To increase the population's awareness of civil participation mechanisms in self-governance bodies and their activities, it is essential to conduct a purposeful informational campaign at national level, as well as at regional and municipality levels. Applying innovative approaches and modern information technologies, including the Internet, in similar campaigns is extremely important to overcome the population's lack of awareness. Although in today's circumstances the Web is the least used source of information, it is essential to continue working in this direction, as this source of information is accessible to the very active segment of civil society via which this information reaches the population.
- 10. Popularizing Self-Governance in General and Civil Participation in Self-Governance Particularly via Public Television and Radio.** Undoubtedly, the degree of the media's involvement in the informational campaign should be increased. Public television and radio are a considerable resource in this respect. One of their most significant functions is to provide civil education to society. It is extremely important for NGOs and the media to cooperate in developing a coherent policy to raise citizen awareness on self-government issues.
- 11. Raising the Level of Journalistic Education in the Field of Self-Governance.** Attention should be paid to raising journalists' qualification in the field of self-governance, so that society receives high quality information. In this regard, it is essential to raise the qualifications of practicing journalists and conduct such work with media schools.
- 12. Enhancing Activities in the Framework of the European Week of Self-Governance.** To popularize self-governance issues, it is reasonable to increase the scale of various popular events in the framework of the European Week of Self-Governance and establish this as a tradition.