

პაველ სვიანივეიჩი  
ადგილობრივი განვითარებისა და პოლიტიკის დეპარტამენტი  
ვარშავის უნივერსიტეტი, პოლონეთი

**საზოგადოებრივი აზრი ადგილობრივი თვითმმართველობის  
შესახებ საქართველოში**

ანგარიში მომზადდა ფონდისათვის “ღია საზოგადოება – საქართველო”  
პროექტის « ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების  
წლიური ანგარიში 2009-2010წწ. » ფარგლებში

(თარგმანი)

## შესავალი

ამ დოკუმენტის მომზადების მიზანი საქართველოს მოსახლეობის ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი დამოკიდებულების დახასიათება და გაანალიზებაა. მიიჩნევა, თუ არა მოსახლეობა ადგილობრივ თვითმმართველობას მნიშვნელოვან ინსტიტუტად, ამასთან, აინტერესებს თუ არა საზოგადოებას ამ ინსტიტუტების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საკითხები? რამდენად ინფორმირებულები არიან ისინი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შესახებ? ენდობიან თუ არა ისინი ადგილობრივ დონეზე არჩეულ წარმომადგენლებს და აკმაყოფილებთ თუ არა მათი საქმიანობის ხარისხი? და ბოლოს, რა სახის კომუნიკაციაა ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოქალაქეებს შორის და როგორია მოქალაქეების ჩართულობის ხარისხი ადგილობრივ საზოგადოებრივ საქმიანობაში? ეს არის ძირითადი საკვლევი კითხვები, რომლებსაც პასუხი ქვემოთ მოცემულ თავებში გაეცემა.

გარკვეულწილად, გაცემული პასუხები საქართველოში არსებულ დეცენტრალიზაციის ხარისხზეც მიუთითებენ. კარგად არის ცნობილი, რომ ცენტრალიზებული ადგილობრივი ხელისუფლების არსებობის შემთხვევაში, ამ ხელისუფლებას საზოგადოება ნაკლებად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს. ხოლო მაშინ, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის უფრო მეტი ძალაუფლებისა და ავტონომიის გადაცემა ხდება, მათი საქმიანობის მიმართ ინტერესი გაცილებით უფრო მაღალ ნიშნულს აღწევს (დალი და ტუგტი, 1973). დეცენტრალიზაციის დონე, როგორც ქვემოთ არაერთხელ არის მოხსენიებული, საკმაოდ დიდ ზეგავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების პოპულარობის სხვა განზომილებებზეც.

ინფორმაციის მთავარი წყარო საქართველოს მასშტაბით 1500 რესპოდენტის გამოკითხვა იყო, რომელიც 2011 წლის ზაფხულში<sup>1</sup> ფონდის “ღია საზოგადოება – საქართველო” დაკვეთით ჩატარდა.

თუმცა, ხშირად, საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები ამ დოკუმენტში შედარებითი პრინციპით არის წარმოდგენილი. ეს შედარება, უპირველეს ყოვლისა, დროით განზომილებას უკავშირდება – გათვალისწინებულია ფონდის უფრო (2008 წელს) ადრეული კვლევა, ასევე, 2009 წელს LGI-OSI-ის მიერ დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში “გორბის” გელაპის საერთაშორისო ცენტრის მიერ ვარშავის უნივერსიტეტისათვის ჩატარებული გამოკითხვა.

დოკუმენტში მოცემულია საერთაშორისო შედარებაც. უფრო კონკრეტულად, რამოდენიმე შედეგის მაგალითთან დაპირისპირებულია პოლონეთში ჩატარებული კვლევის შედეგები. შეიძლება ითქვას, რომ პოლონეთის დეცენტრალიზაციის რეფორმა ყველაზე სამაგალითო დეცენტრალიზაციის რეფორმაა აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ყოფილ საბჭოთა ქვენებს შორის, და შესაბამისად, ის შედარების საინტერესო წერტილს წარმოადგენს საქართველოში არსებულ ვითარებასთან. ზოგიერთ

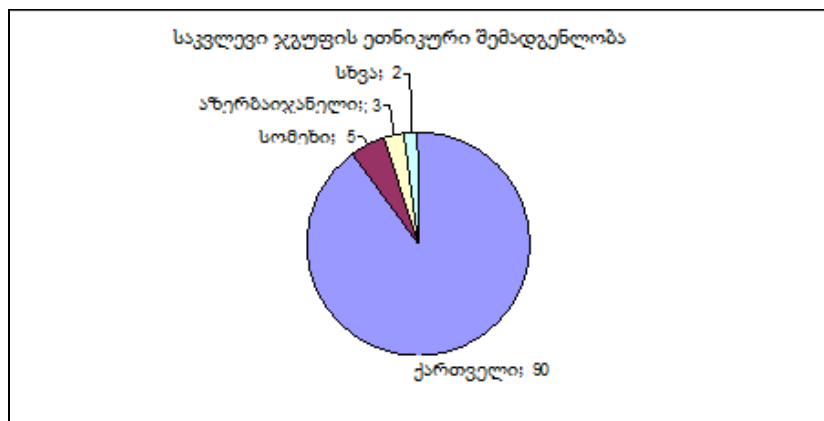
<sup>1</sup> უფრო დეტალური ინფორმაცია კვლევის შესახებ ამ დოკუმენტის შემდეგ ნაწილშია მოცემული.

შემთხვევაში შედარებით მაგალითებია მოყვანილი მეზობელი ქვეყნებიდან (სომხეთი და ზერბაიჯანი), სადაც ასევე “გორბის” მიერ ჩატარდა კვლევა ვარშავის უნივერსიტეტისათვის 2009 წელს.

### საკვლევი ჯგუფი

გამოკითხვა შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით 1500 ზრდასრულ საქართველოს მოქალაქეს შორის ჩატარდა. რესპოდენტების 90% ეთნიკურად ქართველია, ხოლო დარჩენილთაგან ყველაზე დიდ ეთნიკურ ჯგუფს სომეხი მოსახლეობა წარმოადგენს (5%). (დეტალებისათვის იხ. სურათი 1). იმის გამო, რომ რესპოდენტების ეთნიკური შემადგენლობა შედარებით ერთგვაროვანია, ქვემოთ განხილული შედეგები ეთნიკური ჭრილში არ არის მოცემული.

სურათი 1



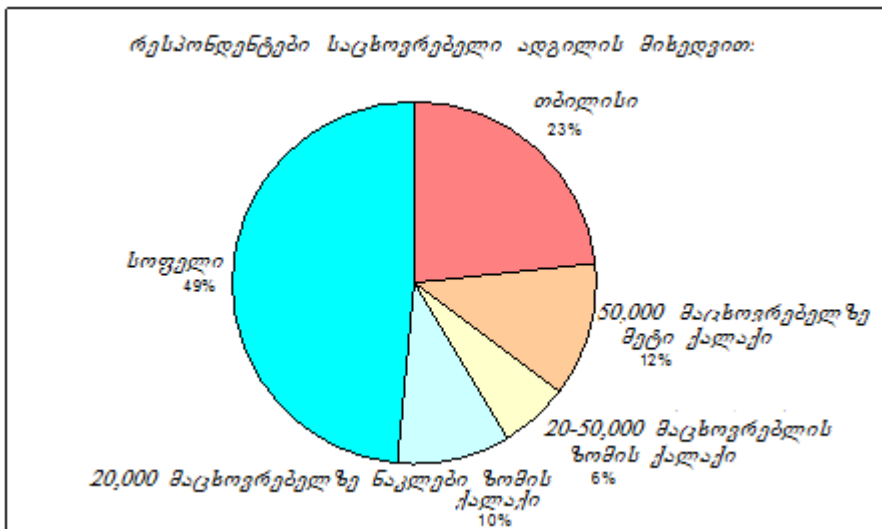
საკვლევი ჯგუფის ეთნიკური შემადგენლობა: ქართველი 90%, სომეხი 5%, აზერბაიჯანელი 3%, სხვა 2%.

სურათი №2 აღწერს რესპოდენტების გადანაწილებას საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით. 1/4 დედაქალაქში ცხოვრობს, ხოლო თითქმის ნახევარი სოფელში. საცხოვრებელი ადგილი მნიშვნელოვანია არამხოლოდ იმიტომ, რომ იგი სტატისტიკურად დაკავშირებულია თვითმმართველობის ინსტიტუტების აღქმასა და ჩართულობის მზაობასთან (როგორც ეს არაერთმა კვლევამ აჩვენა მსოფლიოს მასშტაბით), არამედ იმიტომაც, რომ, ხშირია შემთხვევები, როდესაც პატარა ქალაქებისა თუ სოფლების მოსახლეობა დიდი ქალაქების მოსახლეობაზე მეტად ინფორმირებული არიან ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შესახებ, უფრო მეტად შეუძლიათ ზეგავლენა მოახდინონ და უფრო მეტადაც კმაყოფილები არიან ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობით. თუმცა, საქართველოში 2006 წელს მნიშვნელოვანი ტერიტორიული კონსოლიდაციის რეფორმის შედეგად გამსხვილებული მუნიციპალიტეტები მხოლოდ უფრო ფართო ტერიტორიას, ყოფილ „რაიონებს“ მოიცავს. შეიძლება ითქვას, რომ ქალაქის მოსახლეობისათვის მერიის/გამგეობისა და საკრებულოს შენობები იქვე, სახლთან ახლოს მდებარეობს, ხოლო სოფლების მოსახლეობას უშუალოდ სოფლის დონეზე წარმომადგენლობები არ გააჩნიათ და უახლოეს ქალაქში უწევთ გამგზავრება (რომელიც ხშირად სოფლიდან საკმაოდ მოშორებით მდებარეობს). აქედან გამომდინარე, საცხოვრებელი ადგილი მნიშვნელოვანი ფაქტორია თვითმმართველობების საქმიანობის აღქმის დიფერენციაციისათვის და ეს ცვლადი ხშირად არის გამოიყენებული ანალიზის დროს.

სურათები 3-6 აჩვენებს რესპოდენტების სქესს, ასაკს, განათლებასა და ეკონომიკურ სტრუქტურას. ზოგიერთ შემთხვევაში სტრუქტურა საცხოვრებელ ადგილთანა არის

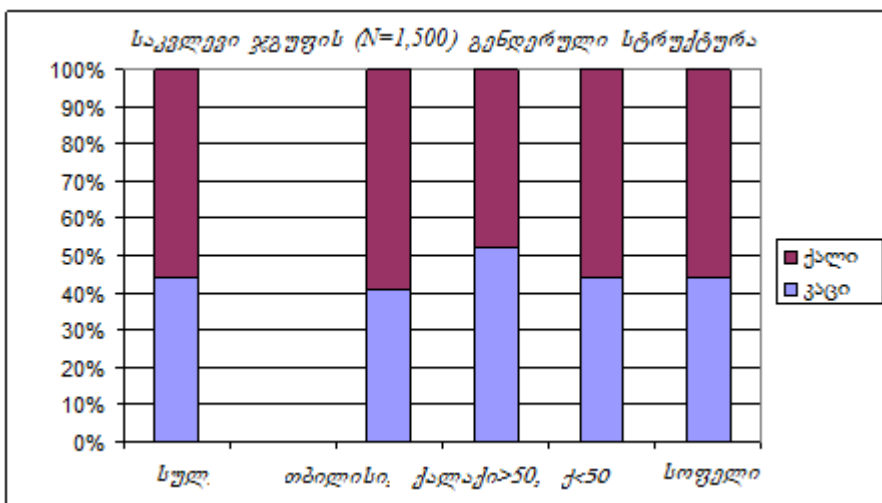
დაკავშირებული – განსაკუთრებით კი განათლებისა და შემოსავლის თვალსაზრისით. უფრო განათლებული და გავლენიანი რესპოდენტები ძირითადად თბილისსა და სხვა დიდ ქალაქებში არიან თავმოყრილები. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შესახებ მოსაზრებაზე განათლებისა და შემოსავლის ზეგავლენა ყურადღებით უნდა გაანალიზდეს. მაგალითად, განათლების სტრუქტურა საცხოვრებელი ადგილის მსგავსია და ამ ორი ცვლადის ზეგავლენის გამოცალკავება ადვილი არ არის. ამისათვის, ან რთული სტატისტიკური ტექნიკაა (მაგ. ნაწილობრივი კორელაცია) საჭირო, ან განათლების ზეგავლენის ანალიზი, რომელიც ცალკე ჩატარდება კომოგენური ტიპის საცხოვრებელი ადგილების ქვე-ჯგუფებისათვის. პრეზენტაციის სიმარტივის მიზნით ამ დოკუმენტის შემდგომ ნაწილებში მეორე მიდგომაა გამოყენებული.

სურათი 2



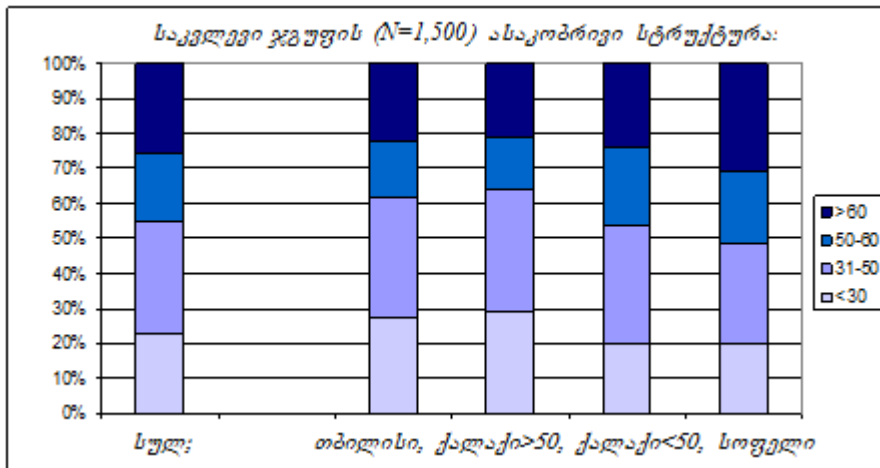
რესპოდენტები საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით: თბილისი 23%, სოფელი 50,000 მაცხოვრებელზე მეტი ქალაქი 12%, 20-50,000 მაცხოვრებლის ზომის ქალაქი 6%, 20,000 მაცხოვრებელზე ნაკლები ზომის ქალაქი 10%, სოფელი 49%.

სურათი 3



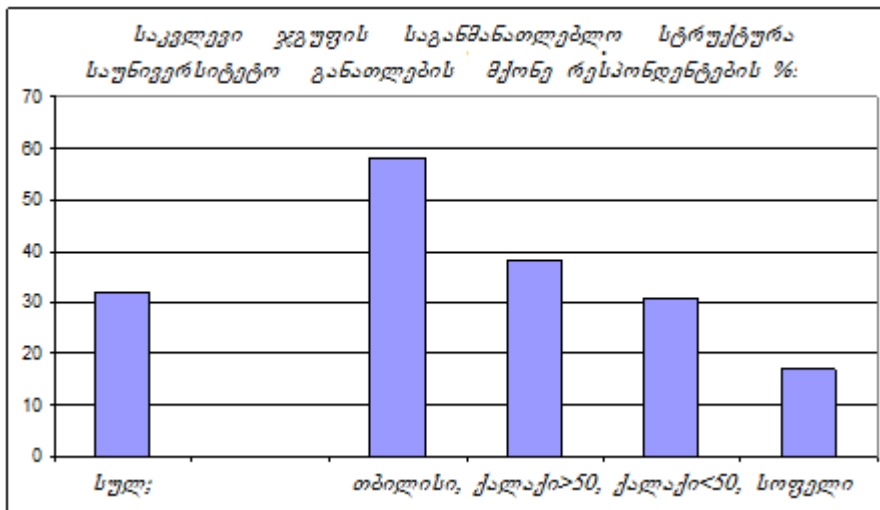
საკვლევი ჯგუფის (N=1,500) გენდერული სტრუქტურა: ქალები, მამაკაცები; სულ; თბილისი, ქალაქი>50, ქალაქი<50, სოფელი

სურათი 4



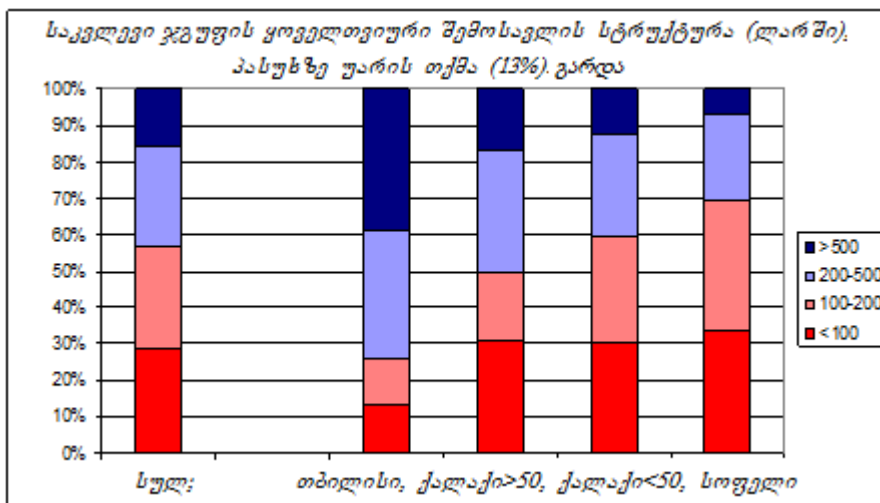
საკვლევი ჯგუფის (N=1,500) ასაკობრივი სტრუქტურა: სულ; თბილისი, ქალაქი>50, ქალაქი<50, სოფელი

სურათი 5



საკვლევი ჯგუფის განათლება- უმაღლესი განათლების მქონე რესპონდენტების %: სულ; თბილისი, ქალაქი>50, ქალაქი<50, სოფელი

სურათი 6



საკვლევი ჯგუფის ყოველთვიური შემოსავალი ლარში (ლარში), პასუხზე უარის თქმა (13%): სულ; თბილისი, ქალაქი>50, ქალაქი<50, სოფელი

## როგორია ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ ინტერესი?

ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ მოსახლეობის ინტერესი ყველაზე კარგად არა ამ გამოკითხვის დროს მიღებული ვერბალური პასუხებით, არამედ, უშუალოდ რესპოდენტების ქცევით განისაზღვრება. ანუ, რამდენად დიდია მოქალაქეთა მზაობა მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ არჩევნებში. ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, ბოლო ორი ადგილობრივი არჩევნების დროს ამომრჩეველთა მონაწილეობა 50%-ზე ნაკლები იყო (47% 2006 წელს და 49% 2010 წელს<sup>2</sup>). ამ შედეგების მიხედვით საქართველო იმ ევროპული ქვეყნების ჯგუფს უერთდება, სადაც არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობა საშუალოზე უფრო დაბალია; თუმცა, ეს მაჩვენებელი უფრო კარგად ჩამოყალიბებული ადგილობრივი დემოკრატიის მქონე ქვეყნების მაჩვენებლებს დიდად არ ჩამოუვარდება (დეტალებისათვის იხ. ცხრილი 1). ამომრჩეველთა მონაწილეობის ხარისხი მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება პოლონეთისა და უნგრეთისაგან, და უფრო მაღალიცა არის, ვიდრე დიდ ბრიტანეთში. თუმცა, სხვა ევროპულ ქვეყნებთან განსხვავება მნიშვნელოვანია.

ცხრილი 1. ევროპულ ქვეყნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობა

60%-ზე მეტი	50-60%	40-50%	<40%
ავსტრია	ჩეხეთის რესპუბლიკა	საქართველო	დიდი ბრიტანეთი
დანია	საფრანგეთი	უნგრეთი	
ფინეთი	შლოვაკია	პოლონეთი	
გერმანია			
საბერძნეთი			
პოლანდია			
პორტუგალია			
ესპანეთი			
შვედეთი			

წყარო: სვიანიევიჩი 2001, კანმარეკი 2004. მონაცემები ეხება 1998-2004 წლების პერიოდს.

ცნობილი ფაქტია, რომ სოციოლოგიური გამოკითხვისას მოსახლეობის არჩევნებში მონაწილეობის პროცენტული მაჩვენებლები უფრო მაღალია, ვიდრე რეალური, ოფიციალური მონაცემები. გარკვეულწილად, ეს რესპოდენტების სურვილია კარგად წარმოაჩინონ საკუთარი თავი და განაცხადონ არჩევნებში მონაწილეობის შესახებ მაშინაც კი, როდესაც რეალურად მონაწილეობა არ მიუღიათ არჩევნებში. იგივე ტენდენცია ფონდის კვლევებშიც შეინიშნება. მიუხედავად იმისა, რომ 2007 წლის კვლევასთან განსხვავება არცთუ ისე დიდი იყო და არ განსხვავდებოდა სხვა ქვეყნებში არსებული ტიპური სხვაობისაგან (რეალური მონაწილეობა – 47%, კვლევით დაფიქსირებული კი – 54%), 2011 წლის კვლევაში მნიშვნელოვანი განსხვავება დაფიქსირდა (რეალური მონაწილეობა – 49%, კვლევაში აღნიშნული კი თითქმის – 80%). 2006 წელს ამომრჩეველთა მიერ აღნიშნული მონაწილეობის დონე ესადაგებოდა სხვა ქვეყანაში აღწერილ მაგალითებს (ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის დონე უფრო მაღალია მცირე ზომის ქალაქებში და სოფლებში, და უფრო დაბალია დიდ

<sup>2</sup> ხომერეკის მსგავსი მონაცემები 2006, 2007, 2010- [www.osce.ge](http://www.osce.ge). სამწუხაროდ, ლოსაბერიძის 2011 ანგარიში არ ამბობს, თუ როგორი იყო მონაწილეობის დონე, რათა შევძლო და დავაკონკრეტო მონაცემები მუნიციპალიტეტებს შორის მონაწილეობასთან დაკავშირებით.

ქალაქებში), 2011 წელს კი ვარიაციის მიზეზი გაურკვეველია. ძნელი სათქმელია, მაგრამ არსებობს ამ ძლიერ ცვალებადი შედეგების მიზეზი – ეს შეიძლება საკვლევი ჯგუფის შერჩევის დროს მეთოდოლოგიური შეცდომის, ან არასწორი გამოკითხვის, ან სხვა ფაქტორებით გამოწვეული მიზეზით მოხდეს, რომელიც ძნელად გამოსავლენია.

2011 წლის ფონდის დაკვეთით ჩატარებული გამოკითხვისას რესპონდენტების მხოლოდ 10%-მა განაცხადა, რომ არ აინტერესებთ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა, ხოლო 12%-მა აღნიშნა, რომ მეტ-ნაკლებად არ აინტერესებთ. მეორეს მხრივ, 27%-მა აღნიშნა, რომ ძალიან აინტერესებთ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა, ხოლო 51% მეტ-ნაკლები ინტერესი გამოთქვა ამ ინსტიტუტის მიმართ. საინტერესოა, რომ მოქალაქეთა დაინტერესების დონე არ უკავშირდება შემოსავალს და ძალიან სუსტადაა დაკავშირებული განათლებასთან (ზოგადად, უფრო მაღალი განათლების მქონე ადამიანები უფრო მეტად არიან დაინტერესებულები, მაგრამ აქ განსხვავება სტატისტიკური 0.05-ის მარჯის ზღვარზეა). უფრო ნათელია თანხვედრა ინტერესსა და დასახლების ზომას შორის – თითქმის ყველა ქვეყანაში პატარა ქალაქებისა და სოფლების მაცხოვრებლები უფრო მეტად აცხადებენ ინტერესს ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ, ვიდრე დიდ ქალაქებში. პატარა დასახლებებში ცხოვრება უფრო “ლოკალიზებულია” და ამას სოფლებიდან ქალაქში მდებარე მუნიციპალიტეტის შენობამდე მანძილიც კი ვერ ცვლის.

### რა იცის მოსახლეობამ ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ?

ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ ცოდნის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი არის ის, თუ რამდენმა ადამიანმა იცის საკუთარი ადგილობრივი წარმომადგენლის შესახებ, და ზოგადად როგორია ადგილობრივი ხელისუფლების ცნობადობა. ამის შესამოწმებლად კითხვარი რესპონდენტებს უშუალოდ არჩეული პირების დასახელებას თხოვდა. საქართველოს შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, რომ განვასხვაოთ გამგებელი, საკრებულოს თავმჯდომარე და საკრებულოს წევრი, ასევე სოფლების რწმუნებულები. შედეგები მოცემულია ცხრილში 2.

ცხრილი 2. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა ცნობადობა (იმ ადამიანების პროცენტული მაჩვენებლები, რომლებმაც შეძლეს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა დასახელება)

#### ა. გამგებელი

	2008	2009	2011	პოლონეთი 2007
სულ	72	41	55	82
თბილისი	92	13	100	-
ქალაქი >50,000 მაცხოვრებელი	73	60	54	80
პატარა ქალაქი <50,000 მაცხოვრებელი	83		58	
სოფელი	55	46	33	84

#### ბ. საკრებულოს თავმჯდომარე

	2008	2009	2011
სულ	45	-	32

თბილისი	26	-	47
ქალაქი >50,000 მაცხოვრებელი	38	-	21
პატარა ქალაქი <50,000 მაცხოვრებელი	59		36
სოფელი	58	-	27

გ. საკრებულოს წევრი

	2008	2009	2011	პოლონეთი 2006
სულ	24	25	26	42
თბილისი	1	8	45	-
ქალაქი >50,000 მაცხოვრებელი	13	24	12	28
პატარა ქალაქი <50,000 მაცხოვრებელი	34		24	40
სოფელი	41	35	22	55

დ. სოფლის რწმუნებული

	2008	2009	2011
სოფელი	43	-	66

ცხრილში 2 წარმოდგენილი შედეგების ნაწილი საკმაოდ გამაოცებელია. უპირველეს ყოვლისა, მოულოდნელია შედეგების ასე სწრაფად ცვლილება სამწლიანი პერიოდის განმავლობაში. ამის გარდა, ადგილობრივი პოლიტიკის თეორიებისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილებისგან განსხვავებით, 2011 წლის მონაცემების მიხედვით ადგილობრივი წარმომადგენლების ცნობადობა უფრო მაღალია თბილისში და უფრო დაბალია სოფლებში. ეს უჩვეულო ტენდენცია, შეიძლება, ერთის მხრივ თბილისში ახლახანს განხორციელებული ინსტიტუციური სისტემის რეფორმირებით აიხსნას. უფრო კონკრეტულად, პირდაპირი წესით არჩევის შემოღებამ არჩეული ლიდერის თვალსაჩინოება უფრო გაზარდა. ასევე შესაძლებელია, რომ რეფორმის შედეგად გახშირებულმა დებატების რიცხვმა, ხელი შეუწყო საკრებულოს ჩვეულებრივი წევრების ცნობადობის ამაღლებას.

უფრო რთულად ასახსნელია ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების ცნობადობის დაცემა სოფლებში. შესაძლოა, ამისი მიზეზი ტერიტორიული კონსოლიდაციის რეფორმა იყოს – მუნიციპალიტეტის ცენტრი სოფლებიდან მოშორებით მდებარეობს და ამით სოფლის მოსახლეობა თავს უფრო იზოლირებულად გრძნობს. სოფლებში ძირითადი “საკონტაქტო პირი” ადგილობრივი რწმუნებულია, და გასაკვირი არ არის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლთა შორის რწმუნებული ყველაზე ცნობადი ადამიანია. თუმცა, ამ ახსნას სულ მცირე ორი სისუსტე გააჩნია: (1) იგი არ ხსნის, თუ 2008 წელს სოფლებში ცოდნის დონე რატომ იყო უფრო მაღალი მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ ტერიტორიული რეფორმა 2006 წელს განხორციელდა; (2) ასევე ვერ ხსნის, თუ რატომ არის ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების ცნობადობა დაბალი (და კიდევ უფრო მცირდება) 50,000-ზე ნაკლები მოსახლეობის მქონე ქალაქებში, სადაც, ძირითად შემთხვევებში, საკრებულოს



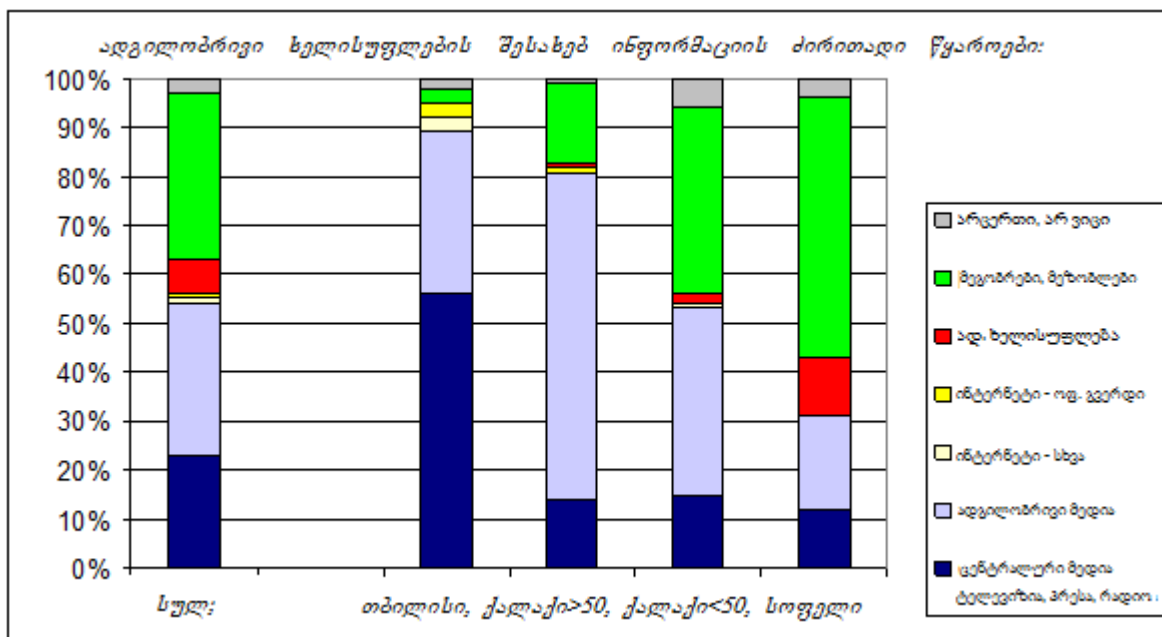
შენობა მდებარეობს. ამ შედეგების ალტერნატიული ახსნა შეიძლება 2008 და 2011 წლის კვლევების მეთოდოლოგიურ პრობლემებს უკავშირდებოდეს. უნდა აღინიშნოს, რომ 2009 წლის კვლევის შედეგები უფრო მეტად “ზოგად მოლოდინს” ეხებოდა მიღებული თეორიებიდან გამომდინარე და უფრო მეტად სანდოა, ვიდრე დანარჩენი ორი კვლევა.

თუმცა, მიუხედავად დასახლებების სიდიდეს შორის განსხვავებისა, უნდა აღინიშნოს რამდენიმე მნიშვნელოვანი განზოგადება:

1. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლთა ცნობადობის დონე ყველა შემთხვევაში მნიშვნელოვნად უფრო ნაკლებია, ვიდრე პოლონეთში. საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლება ძალიან ვიწრო საჯარო ფუნქციებზეა პასუხისმგებელი და მათი კომპეტენციაც შესაბამისად უფრო სუსტია. ეს ფაქტი ხსნის, თუ რატომ არის პირადი ურთიერთობები მოქალაქეებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების არჩეულ წარმომადგენლებს შორის (ან ცოდნის ზოგადი დონე და ინტერესი ადგილობრივი პოლიტიკის მიმართ) უფრო დაბალი და უფრო სუსტი, ვიდრე პოლონეთში (როგორც ამას ცხრილი 2 აჩვენებს).
2. განათლება ძლიერი ფაქტორია, რომელიც ადგილობრივი თანამდებობის პირების ცნობადობის ხარისხზე ახდენს ზეგავლენას. მაგალითად, 2011 წლის კვლევის შედეგების მიხედვით სოფლის მოსახლეობის მხოლოდ 33%-მა იცოდა გამგებლის სახელი და 22%-მა იცოდა საკრებულოს რომელიმე წევრის სახელი. მაგრამ, თუ მხოლოდ საუნივერსიტეტო განათლების მქონე სოფლის მაცხოვრებლებს გავითვალისწინებთ, მაშინ, ეს ციფრი 49%-მდე აღწევს გამგებლის შემთხვევაში და 31%-მდე საკრებულოს წევრის შემთხვევაში.

**მაგრამ რა წყაროებით ღებულობენ ინფორმაციას მოქალაქეები ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ?** კვლევის მიგნებების შეჯამება მოცემულია სურათში 7.

სურათი 7



ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ ინფორმაციის ძირითადი წყაროები: არც ერთი/არ ვიცი; მეგობრები, მეზობლები; ადგილობრივი მთავრობა; ინტერნეტი - ოფიციალური საიტი; ინტერნეტი - სხვა; ადგილობრივი მედია; ცენტრალური მედია (ტელევიზია, რადიო, პრესა); სულ; თბილისი, ქალაქი>50, ქალაქი<50, სოფელი

უპირველეს ყოვლისა, შესამჩნევია, რომ საცხოვრებელი ადგილიდან გამომდინარე, ინფორმაციის მიღების სხვადასხვა მოდელი მოქმედებს. თბილისში ძირითადი წყარო ცენტრალური მედიაა – ტელევიზია, რადიო თუ პრესა. ბუნებრივია, რომ დედაქალაქში ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა ფართოდ შეუქმდება ჟურნალისტების მიერ და საზოგადოებაც შესაბამისად გათვითცნობიერებულია გაზეთებისა თუ ახალი ამბების მეშვეობით. სხვა დიდ ქალაქებში (როგორც არის ქუთაისი, რუსთავი, ბათუმი, ფოთი) ცენტრალური მედია ინფორმაციის გავრცელების თვალსაზრისით არცთუ ისე პოპულარულია. მაგრამ, ამ ქალაქებს საკუთარი საკმაოდ კარგად განვითარებული ადგილობრივი გაზეთების, რადიო და სატელევიზიო მაუწყებლობის ქსელი გააჩნიათ. და ბოლოს, პატარა ქალაქებსა და სოფლებში უშუალო ნაცნობობა და კავშირები ადამიანებს შორის უფრო მნიშვნელოვან როლს თამაშობს, და შესაბამისად, ინფორმაციის მიღება ძირითადად მეგობრებსა და მეზობლებთან შეხვედრისა და საუბრის დროს ხდება.

კვლევაში კიდევ ორი მოულოდნელი მიგნება გამოავლინა. პირველი ის არის, რომ ადგილობრივი მთავრობის მიერ ინიცირებული კომუნიკაციის ოფიციალური არხები (მაგ. ბიულეტენები, შეხვედრები ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან) შედარებით ცუდად მუშაობს და ინფორმაციის მიღების შეზღუდულ საშუალებას წარმოადგენს. ეს არხები უფრო კარგად წარმოიხინდება ხოლმე სოფლებსა და პატარა ქალაქებში, მაგრამ, ამ შემთხვევაშიც კი, უფრო ნაკლებად მნიშვნელოვან საინფორმაციო საშუალებას წარმოადგენს, ვიდრე მედია და პირდაპირი კონტაქტები მეზობლებსა და მეგობრებთან. მეორე მიგნება დაკავშირებულია ინტერნეტის, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ ინფორმაციის წყაროს არაპოპულარობასთან. ეს წყარო რამდენიმე თბილისელმა რესპონდენტმა ახსენა, მაგრამ ამ შემთხვევაშიც მისი როლი თითქმის უმნიშვნელოა. დასავლეთის ქვეყნებში ადგილობრივი ელექტრონული მმართველობა (მათ შორის ელექტრონული ინფორმაცია, კონსულტაცია და ადგილობრივი ელექტრონული დემოკრატიის ფართო კონცეფცია) უფრო და უფრო პოპულარული ხდება, მაგრამ საქართველოში ეს რესურსი თითქმის არ გამოიყენება.

მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის წყაროების ზოგადი მახასიათებლები ყველა სოციალური ჯგუფის შემთხვევაში მსგავსია, მაინც არსებობს განსხვავებები ასაკისა და განათლების დონის მიხედვით. თბილისსა და დიდ ქალაქებში ახალგაზრდა და განათლებული რესპონდენტები ინტერნეტს, როგორც ინფორმაციის ძირითად წყაროს უფრო მეტად იყენებენ, ვიდრე სხვები (და ასაკი უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე განათლების დონე). თუმცა, ამ შემთხვევაშიც კი 30 წელზე ახალგაზრდა და საუნივერსიტეტო განათლების მქონე მოქალაქეები იმ რესპონდენტების მხოლოდ 12%-ს წარმოადგენენ, რომლებიც ინტერნეტს ინფორმაციის მთავარ წყაროდ ასახელებენ. ინტერნეტი სრულად უმნიშვნელოა სოფელში მაცხოვრებელი ახალგაზრდა და განათლებული ადამიანებისათვის – ალბათ იმიტომ, რომ უფრო მცირე მასშტაბის ადგილობრივი ხელისუფლება ინფორმაციას სათანადოდ არ აქვეყნებენ საკუთარ ვებ-გვერდებზე და ზოგ სოფელში ინტერნეტი არც კი არის ხელმისაწვდომი. თუმცა, სოფლებში მაცხოვრებელი ახალგაზრდები ხანშიშესული მოსახლეობისგან გამოირჩევიან – ისინი ადგილობრივ პრესას და ტელევიზიას უფრო ხშირად იყენებენ და ამავდროულად, ახალგაზრდებისათვის მეგობრებისა და მეზობლებისგან ინფორმაციის მიღება ისეთი მნიშვნელოვანი წყარო არ არის, როგორც უფრო ასაკოვანი მოსახლეობისათვის.

ინფორმაციის წყაროების მნიშვნელობის შესახებ მსგავსი კითხვა 2008 წელსაც დაისვა. პასუხების ტენდენცია მსგავსი იყო, მაგრამ 2011 წლის გამოკითხვისას ძირითად განსხვავებას ადგილობრივი ტელევიზიისა და პრესის როლის ზრდა და ცენტრალური მედია საშუალებების მნიშვნელობის კლება წარმოადგენს. თუ ადგილობრივი მედიის მზარდი როლი დადასტურდება, ეს ცვლილება ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების დადებით მიმანიშნებლად შეიძლება მივიჩნიოთ.

## ენდობა თუ არა საზოგადოება ადგილობრივ ხელისუფლებას?

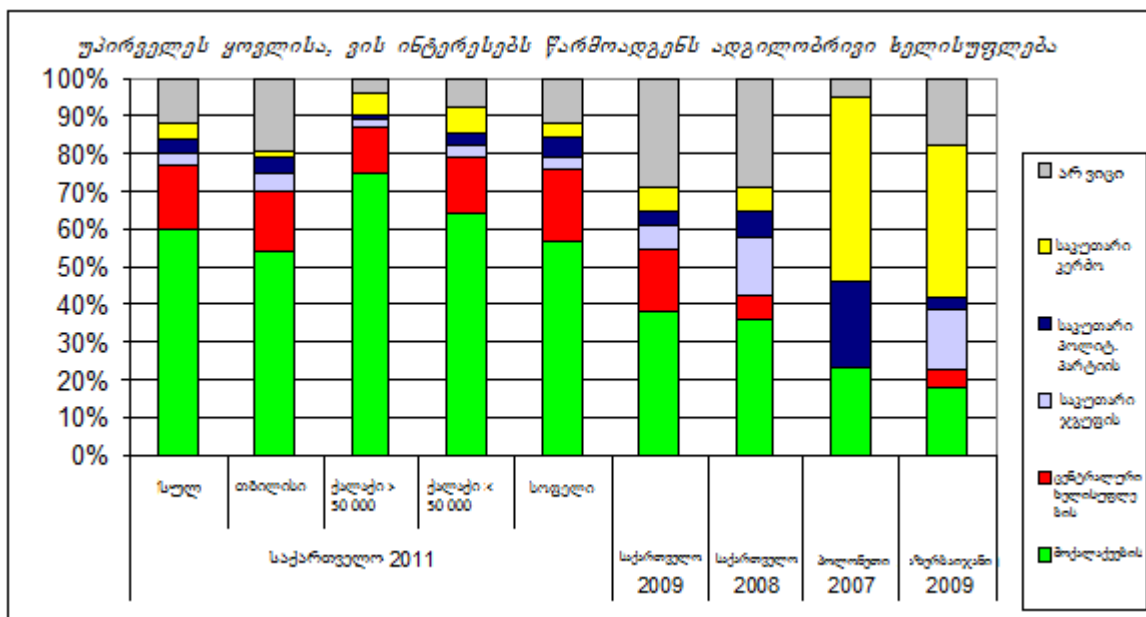
ამ თავში განხილულია საზოგადოებრივი აზრი იმის შესახებ, თუ ვის ინტერესს წარმოადგენს ქალაქის მერი. სხვა ქვეყნების პასუხებთან შედარებით ქართველი რესპოდენტების პასუხები ზოგადად ოპტიმისტურია (იხ. სურათი 8). აზერბაიჯანელი რესპოდენტები ძირითადად ფიქრობენ, რომ საჯარო სამსახურში მყოფი მთავრობის წევრები უპირველეს ყოვლისა საკუთარი ინტერესების გატარებას ემსახურებიან.

საქართველოში ყველაზე მეტად გავრცელებულია აზრი, რომ მერი მთელი საზოგადოების ინტერესებს წარმოადგენს. თუმცა, რიგით მეორე სიდიდის ჯგუფი აცხადებს, რომ ადგილობრივი წარმომადგენლები ადგილობრივ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესების გამტარებლებად გვევლინებიან. კავკასიის ქვეყნებს შორის ასეთი შესამჩნევი განსხვავება მნიშვნელოვანია და ადგილობრივი ხელისუფლების სხვადასხვა როლზე მიუთითებს. საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილად მოიაზრება, ხოლო აზერბაიჯანში ადგილობრივი ხელისუფლება მნიშვნელოვან პოლიტიკურ ერთეულს არც კი წარმოადგენს – საზოგადოების აზრით, ის მხოლოდ ადგილობრივი ცნობილი პირების ინტერესების შეჯახებას იწვევს.

ასევე ძალიან საინტერესოა, რომ რესპოდენტების უმეტესობამ საერთოდ ვერ გასცა პასუხი კითხვას, თუ უპირველეს ყოვლისა, ვის ინტერესს წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლება (2008-2009 წელს ქართველი რესპოდენტების თითქმის 1/3-მა, 2011 წელს 10%-მა და თითქმის 1/5-მა აზერბაიჯანელმა). ეს კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას ჯერ კიდევ სუსტი ადგილი უჭირავს ადამიანების გონებაში და მიუთითებს ადგილობრივი ხელისუფლების სუსტ როლზე საჯარო ფუნქციების შესრულებისას.

პოლონელი რესპოდენტები, რომლებიც ძალიან კრიტიკულები არიან საკუთარი ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიმართ, საკმაოდ კარგად ინფორმირებულები არიან და უცოდინარობის შესახებ განცხადება საკმაოდ იშვიათია. შემთხვევითი არა არის, რომ კითხვა ადგილობრივი მთავრობის მიერ ცენტრალური მთავრობის ინტერესების გატარების შესახებ პოლონეთში დასმული არც იყო – ეს შესაძლოა ძალიან სასაცილო ყოფილიყო როგორც კითხვარის ავტორის, ასევე რესპოდენტებისთვისაც.

სურათი 8



უპირველეს ყოვლისა, ვის ინტერესებს წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლება: არ ვიცი, საკუთარ კერძო ინტერესებს, საკუთარი პოლიტიკური პარტიის ინტერესებს, საკუთარი ჯგუფის ინტერესებს, ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესებს, მოქალაქეების ინტერესებს; საქართველო 2011: სულ; თბილისი, ქალაქი>50, ქალაქი<50, სოფელი; საქართველო 2009; საქართველო 2008, პოლონეთი 2007; აზერბაიჯანი 2009

როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2011 წლის გამოკითხვის შედეგები მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა 2008 და 2009 წლის გამოკითხვის შედეგებისგან. მოსაზრების არმქონე რესპონდენტების პროპორცია მნიშვნელოვნად დაეცა და ასევე მნიშვნელოვნად გაიზარდა იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებიც ფიქრობენ, რომ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გატარება ადგილობრივი პოლიტიკოსების მთავარი საზრუნავია. ეს შედეგი, თუ ასევე დადასტურდა მომავალი კვლევების დროს, კიდევ ერთხელ დადებითად მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანდათან მზარდ როლზე და ადგილობრივ ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის უკეთეს კომუნიკაციაზე.

ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ შედარებით უფრო მაღალი ნდობა ასევე დასტურდება კორუფციის შესახებ კითხვებზე პასუხებით. რესპონდენტების მხოლოდ 14% თვლის, რომ ადგილობრივ მთავრობაში კორუფცია არსებობს. ეს ციფრი ცოტათი უფრო მცირეა, ვიდრე ზოგადად კორუფციის მაჩვენებელი საქართველოში (17%), რაც ნიშნავს, რომ საზოგადოებრივი აზრის მიხედვით ადგილობრივი ხელისუფლება შედარებით უფრო ნაკლებად კორუმპირებული ინსტიტუტების რიცხვს განეკუთვნება. სხვა ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებთან შედარებით ორივე ეს მაჩვენებელი ძალიან შთამბეჭდავია.

### **კმაყოფილია თუ არა საზოგადოება ადგილობრივი მთავრობის საქმიანობით?**

უნდა აღინიშნოს, რომ პასუხები საკმაოდ პოზიტიურია. რესპონდენტების 59% კმაყოფილია გამგებლის მუშაობით (48% მეტ-ნაკლებად კმაყოფილია, ხოლო 11% ძალიან კმაყოფილია). უარყოფითი მოსაზრება რესპონდენტების მხოლოდ 18%-მა გამოთქვა (7% უკმაყოფილოა, ხოლო 11% მეტ-ნაკლებად უკმაყოფილო). ადგილობრივი საკრებულოს შესახებ მოსაზრება თითქმის იგივეა. ეს გასაკვირი არც არის, ვინაიდან მოსახლეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტებს ერთ ინსტიტუტად მიიჩნევს და არ გამოარჩევს სხვადასხვა სეგმენტებს. თუმცა, არის რამდენიმე მახასიათებელი, რომელიც ქართულ სიტუაციას ევროპის სხვა ქვეყნებთან განასხვავებს.

1. რესპონდენტების ძალიან დიდ ჯგუფს (25%) განსაზღვრული მოსაზრება არ გააჩნია და კითხვაზე კმაყოფილია თუ არა იგი ადგილობრივი მთავრობის საქმიანობით „არ ვიცი“ პასუხს იძლევა. ეს, შესაძლოა, კიდევ ერთხელ მიანიშნებდეს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შედარებით უმნიშვნელოდ მიიჩნევენ, და შესაბამისად, მათ მიმართ ინტერესიც დაბალია. პოლონეთში იგივე კითხვაზე პასუხის არმქონე ადამიანების რაოდენობა ბევრად დაბალია. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პროცენტული მაჩვენებელი გაცილებით ნაკლები აღმოჩნდა, როდესაც იგივე კითხვა საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების შესახებ დაისვა (რესპონდენტთა 11%-მა უპასუხა „არ ვიცი“, ანუ, პროპორცია ორჯერ უფრო დაბალი აღმოჩნდა, ვიდრე ადგილობრივი ხელისუფლების შემთხვევაში).
2. ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულება ოდნავ უფრო ნაკლებად პოზიტიურია, ვიდრე დამოკიდებულება ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ. ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში საპირისპირო მდგომარეობა გვხვდება. მაგალითად, პოლონეთში, ბოლო 20 წლის განმავლობაში კითხვა სხვადასხვა საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის შესახებ ყოველკვარტალურად ისმება. რამდენიმე წლის განმავლობაში ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის მიმართ პოზიტიური დამოკიდებულება 60%-დან 70%-მდე მერყეობს. ხოლო დამოკიდებულება ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ უფრო ცვალებადია, მაგრამ, თითქმის ყოველთვის გაცილებით უფრო დაბალია, ვიდრე ადგილობრივი ხელისუფლების შემთხვევაში (ხანდახან ცენტრალური მთავრობის შესახებ პოზიტიური მოსაზრება 2-3-ჯერ უფრო დაბალიცა არის). შესაძლებელია, ვივარაუდო, რომ საქართველოში არსებული სპეციფიური ტენდენცია მიუთითებს ადგილობრივი ხელისუფლების

შედარებით ნაკლებად გავლენიან პოზიციაზე, რომლის დაფასებაც არ ხდება სხვადასხვა მიღწევების გამო.

3. დიდ, საშუალო და პატარა ქალაქებს შორის განსხვავებების ტენდენცია ასევე განსხვავდება ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში არსებული ტენდენციებისგან. პატარა საზოგადოებაში კავშირი მოქალაქეებსა და ადგილობრივ წარმომადგენლებს შორის უფრო მყარია. ამ შემთხვევაში, უფრო მაღალია ურთიერთნდობა, ინფორმაციის მიმოცვლა უფრო ადვილია და შედეგად ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო მეტად ანგარიშვალდებულია ადგილობრივი მოსახლეობის მიმართ. არაერთი კვლევა ადასტურებს, რომ მცირე მუნიციპალიტეტების მოქალაქეები უფრო კმაყოფილები არიან ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობით. თუმცა, საქართველოში განსხვავებული მდგომარეობაა. მიუხედავად იმისა, რომ დიდი განსხვავება არ არის, ადგილობრივი ხელისუფლებით კმაყოფილების ყველაზე მაღალი დონე თბილისში დაფიქსირდა, ხოლო ყველაზე დაბალი კი სოფლებში. ამას, შესაძლოა, ორი პარალელური ახსნა ჰქონდეს: პირველი დაკავშირებულია 2006 წელს განხორციელებულ ტერიტორიის კონსოლიდაციის რადიკალურ რეფორმასთან, რომელსაც თან არ ახლდა ფუნქციური დეცენტრალიზაცია. შესაძლოა, სოფლის მოსახლეობა ნაკლებად კმაყოფილი იყოს, ვინაიდან ისინი არ თვლიან, რომ ადგილობრივ საკრებულოში მათი წარმოდგენილები არიან და ეს გარკვეულწილად ტერიტორიული დაშორებითაა გამოწვეული. აქვე უნდა აღინიშნოს მუნიციპალიტეტებს შორის არსებული ფინანსური უთანასწორობა<sup>3</sup>. შედეგად, მუნიციპალიტეტები უფრო ნაკლები ძალაუფლების მქონეა, ვინაიდან ფუნქციების შესასრულებლად მათი ფინანსური საშუალებები ძალიან მწირია. ადგილობრივი მთავრობა უფრო მეტ წარმატებას აღწევს თბილისში და წარმატება გაცილებით ნაკლებია პერიფერიულ მუნიციპალიტეტებში. ეს დაკვირვება ჰანჯალის (2001) მიერ უნგრეთში და ბორეცისა და პრუდის (2001) მიერ ჩეხეთში ჩატარებულ კვლევებს გვაგონებს. ორივე შემთხვევაში, კმაყოფილების დონე უფრო მაღალი იყო მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებში, მაგრამ, ეს არ ვრცელდებოდა ისეთ მუნიციპალიტეტებზე, სადაც 1000-ზე ნაკლები ადამიანი ცხოვრობდა. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების დაბალ უნარებს ფარავდა მცირე თემების „სოციოლოგიური სარგებელი“ და უარყოფით ზეგავლენას ახდენდა ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შესახებ პოპულარულ მოსაზრებაზე. საქართველოს შემთხვევაში პრობლემა ტერიტორიულ ფრაგმენტაციას კი არ ეხება, არამედ თანასწორობის სუსტ მექანიზმს და ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის დიდ განსხვავებას, ვინაიდან, ეკონომიკური განვითარება ძალიან დაბალია უფრო პატარა, პერიფერიულ მუნიციპალიტეტებში. თუმცა, შეზღუდული შესაძლებლობების მიერ სიახლოვის „სოციოლოგიური სარგებლის“ გადაფარვის მექანიზმი იგივე რჩება.

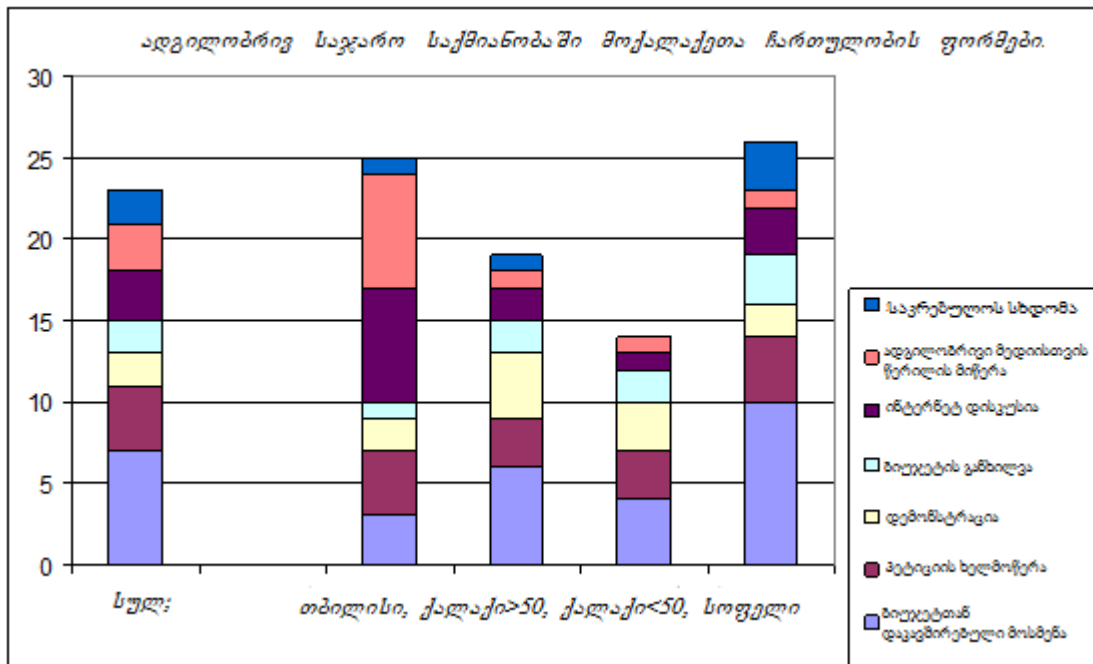
### **მოქალაქეთა ჩართულობა თვითმმართველობებში**

სურათი №9 გვიჩვენებს, თუ რამდენად ხშირად მონაწილეობენ საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობასთან დაკავშირებულ აქტივობებში. მოქალაქეთა სხვადასხვა სახის ჩართულობაზე დადებითი პასუხების რაოდენობა 20%-ს შეადგენს, სადაც ყველაზე დიდი ოდენობა თბილისსა და სოფლებში მაცხოვრებელ ადამიანებზე მოდის. სოფლებში ჩართულობის ყველაზე პოპულარული სახე საბიუჯეტო საკითხებზე საჯარო განხილვებში და შეხვედრებზე მონაწილეობაა (სოფლად მაცხოვრებელი რესპონდენტების 10%, მაგრამ თბილისელების მხოლოდ 3%). კიდევ ერთი ფორმა, რომელიც მცირე დასახლებებში უფრო მეტადაა გავრცელებული

<sup>3</sup> საქართველოში სუსტი ფინანსური თანასწორობის მაგალითებისათვის იხ. მაგალითად, სვიანიევსკი და მილძარეკი, 2010.

ვიდრე დიდ ქალაქებში, არის ადგილობრივი საკრებულოს სხდომაზე დასწრება (სოფლის მოსახლეობის 4% და დიდი ქალაქების მოსახლეობის მხოლოდ 1%). ამავდროულად, არის ფორმები, რომელიც უფრო ტიპურია დიდი ქალაქებისთვის და განსაკუთრებით თბილისისთვის. ესენია: წერილის გამოქვეყნება ადგილობრივი მედიით (თბილისელების 7%, მაგრამ სხვა ადგილობრივი ერთეულების მხოლოდ 1%-ში) და ინტერნეტ-დისკუსიებში მონაწილეობა (თბილისელების 7%, მაგრამ სხვა ადგილობრივი ერთეულების მხოლოდ 1-3%).

სურათი 9



ადგილობრივ საჯარო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები: საკრებულოს სხდომაზე დასწრება, წერილის გამოქვეყნება ადგილობრივი მედიით, ინტერნეტ-დისკუსია, ბიუჯეტის განხილვა, დემონსტრაცია, პეტიციის ხელმოწერა, ბიუჯეტთან დაკავშირებულ მოსმენაზე დასწრება; სულ; თბილისი, ქალაქი>50, ქალაქი<50, სოფელი

თუმცა, ზემოთ მოცემული ინფორმაცია შესაძლოა გარკვეულწილად არასწორი (ან არასწორად გაშიფრული) იყოს, ვინაიდან იგივე ადამიანი რამდენიმე სახით შეიძლება მონაწილეობდეს. თუ ჩვენ დავთვლით ისეთი რესპონდენტების რაოდენობას, რომლებიც ჩართულობის რამდენიმე სახეს აღნიშნავენ, მაშინ ეს რიცხვი 14%-მდე ეცემა (თბილისში 12% და სოფლებში 16%). ეს მაჩვენებელი მაღალი არ არის. პოლონეთში<sup>4</sup> ახლახანს ჩატარებული კვლევის მიხედვით ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ორგანიზებულ კონსულტაციების პროცესში მონაწილე მოქალაქეების რაოდენობა 17%-ს შეადგენდა. სხვაობა ამ ორ მაჩვენებელს შორის (17% პოლონეთში და 14% საქართველოში) ძალიან მნიშვნელოვნად არ გამოიყურება. მაგრამ, უნდა აღინიშნოს, რომ პოლონურ კვლევაში აქტივობები გაცილებით უფრო დაკონკრეტებული იყო, ვიდრე ქართულ კვლევაში. მაგალითად, დემონსტრაციაში მონაწილეობა ან პეტიციაზე ხელმოწერა ადგილობრივი მთავრობის მიერ ჩატარებულ კონსულტაციად ვერ ჩაითვლება. თუ დემონსტრაციებსა და პეტიციებს გამოვრიცხავთ, მაშინ, საქართველოში აქტიური მოქალაქეების რაოდენობა 10.5%-მდე ვარდება, სადაც თბილისზე 9.5%, ხოლო სოფლებზე 13% მოდის. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ პოლონეთის მონაცემები ძალიან დაბალია და ბოლო

<sup>4</sup> 211 წლის კვლევა 980 რესპონდენტს ჩაუტარდა.

პერიოდში რამდენიმე ინიციატივა<sup>5</sup> განხორციელდა, რათა მოსახლეობა უფრო აქტიურად ჩაერთოს ადგილობრივ სამოქალაქო საქმიანობაში.

ჩართულობის ხარისხი უფრო მაღალია საუნივერსიტეტო განათლების მქონე მოქალაქეებს შორის, მაგრამ, განათლების ზეგავლენა ძალიან დიდი არ არის. ასევე, ახალგაზრდების ჩართულობა (35 წლამდე) უფრო ნაკლებია, ხოლო ყველაზე ხშირი საშუალო ასაკის, 35-50 წლის ადამიანებში გვხვდება.

საქართველოს მოქალაქეების 50%-ს სჯერა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ცდილობს მოისმინოს მოქალაქეების აზრი სხვადასხვა საკითხების შესახებ, ხოლო 33% თვლის, რომ საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინება ნამდვილად ხდება ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს. ეს საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლებია. პოლონეთის ოთხ დიდ ქალაქში ჩატარებულ კვლევაში დადებითი პასუხი კითხვაზე, ითვალისწინებს თუ არა ადგილობრივი ხელისუფლება ადგილობრივი მოსახლეობის მოსაზრებას გადაწყვეტილებების მიღების დროს, გაცილებით უფრო დაბალი – 21% იყო (სვიანიევიჩი და სხვები, 2006, 2011). ფონდის კითხვარზე პასუხები საქართველოს მოქალაქეების საჯარო ინსტიტუტების მიმართ დადებით დამოკიდებულებას და ამ ინსტიტუტებისადმი მოსახლეობის უფრო მაღალ ნდობას ასახავს. თუმცა, უნდა გავისხენოთ, რომ მოქალაქეები ადგილობრივ თვითმმართველობას მნიშვნელოვან ინსტიტუტად არ მიიჩნევენ, და შესაბამისად, ადგილობრივ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებების მასშტაბიც მათთვის დიდად მნიშვნელოვანი არ არის.

### **ადგილობრივი პოლიტიკოსებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ საზოგადოების მოლოდინი**

მოქალაქეთა აზრით, რა თვისებები არის საჭირო იმისათვის, რომ ადგილობრივი დონის პოლიტიკოსმა საკუთარი მოვალეობები ეფექტურად შეასრულოს? ეს კითხვა საქართველოს 2009 და 2011 კვლევების დროს დაისვა. პასუხების შედარება შეიძლება აზერბაიჯანში 2009 წელს და პოლონეთში 1991<sup>6</sup> წელს ჩატარებულ კვლევებთან. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლონეთში მონაცემების შეგროვება ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის დაწყებიდან მალევე მოხდა, რაც საქართველოსთან შედარებას კიდევ უფრო საინტერესოს ხდის. რესპოდენტებს რამდენიმე თვისების მნიშვნელობის 1-5-ქულიან სკალაზე შეფასება ეთხოვათ. პასუხების შეჯამება მოცემულია ცხრილში 3.

ადგილობრივი პოლიტიკოსისათვის აუცილებელ თვისებებზე მოსახლეობის პასუხები უჩვეულო არაა – იგი უნდა იყოს პატიოსანი, კარგად შეეძლოს საუბარი (ჰქონდეს ქარიზმა), შეეძლოს კონფლიქტების გადაჭრა და კარგი ურთიერთობის დამყარება ადგილობრივ მოსახლეობასთან. უნდა აღინიშნოს ის ელემენტები, რომლებიც მნიშვნელოვნად განასხვავებს საქართველოს პოლონეთისგან და საქართველოს აზერბაიჯანისგან. უპირველეს ყოვლისა, აზერბაიჯანელი და ქართველი რესპოდენტები (პოლონელებზე) უფრო მეტად მნიშვნელოვნად მიიჩნევენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლების უმაღლეს განათლებასა და შესაბამის გამოცდილებას. ეს, შესაძლოა იმით აიხსნას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურაში თანამდებობები აღიქმება არა ადგილობრივი მოსახლეობის წარმომადგენლობით თანამდებობად, არამედ საზოგადოებისათვის მომუშავე ელიტის ფუნქციად. პოლონელი რესპოდენტები ასე მომთხოვნები არ არიან ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიმართ.

<sup>5</sup> მათ შორისაა კონკრეტული კანონპროექტი ადგილობრივ თვითმმართველობაში სამოქალაქო ჩართულობის გაძლიერების შესახებ, რომელიც პოლონეთის პრეზიდენტის კანცელარიამ მოამზადა

<sup>6</sup> პოლონეთის შესახებ ინფორმაცია ადგილობრივი დემოკრატიისა და ინოვაციის პროექტის ფარგლებში შეგროვდა, რომელიც ნორვეგიის გამოყენებითი სოციალური მეცნიერებების კვლევითი საბჭოს მიერ დაფინანსდა. დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ. ბლადერსჰაიმი და სხვები, 1995.

ცხრილი 3. რა თვისებები არის საჭირო იმისათვის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელმა ეფექტურად განახორციელოს საკუთარი მოვალეობები? პასუხები შეაფასეთ 5-ბალიან სკალაზე, სადაც ერთი ნიშნავს, რომ კონკრეტული თვისება არ არის მნიშვნელოვანი, ხოლო 5 ნიშნავს, რომ ძალიან მნიშვნელოვანია.

	საქართველო 2009	საქართველო 2011	პოლონეთი 1991	აზერბაიჯანი 2009
მორალი	4,71	4,87	4,34	4,48
უმაღლესი განათლება	4,56	4,68	3,27	4,44
ადგილობრივი პრობლემების კარგად ცოდნა	4,64	4,89	4,65	4,46
კარგი კავშირები მაღალ სახელისუფლებო წრეებში	4,09	4,29	2,94	4,09
ხელმძღვანელობის გამოცდილება, ან ადგილობრივ მთავრობაში მუშაობის გამოცდილება	4,28	4,61	3,65	4,22
სამეწარმეო სულისკვეთება	-	4,55	4,34	3,82
სახელისუფლებო პარტიის წევრობა	2,99	3,51	2,15	3,22
სხვა პოლიტიკური პარტიის წევრობა	2,71	2,90		2,64
სპეციფიური საკითხების კარგი ცოდნა	3,75	4,69	3,64	3,99
მეტყველების კარგი უნარი	4,24	4,75	3,94	4,34
კონფლიქტების გადაჭრის უნარი	4,63	4,90	4,57	4,53
ადგილობრივ მოსახლეობასთან პირადი კონტაქტები / ადგილობრივი მაცხოვრებლების მხარდაჭერა	4,66	4,88	-	4,48
ამ მუნიციპალიტეტში ცხოვრების ხანგრძლივი გამოცდილება	4,01	4,43	-	4,1

დასახელებული სასურველი თვისებებიდან სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების მოსახლეობისათვის მნიშვნელოვანია (უფრო მეტად, ვიდრე პოლონეთისათვის) ცენტრალურ ხელისუფლებასთან კონტაქტების არსებობა. ეს კარგად აჩვენებს ჩართულობის იმ დონესა და ზეგავლენას, რომელიც ცენტრალურ მთავრობას აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. ამ მოსაზრებას კიდევ უფრო ამყარებს ის ფაქტი, რომ ერთადერთი თვისება, რომელსაც პოლონელები უფრო მნიშვნელოვნად მიიჩნევენ, ვიდრე კავკასიელები (თუმცა სხვაობა მცირეა), არის ადგილობრივი პრობლემების კარგად ცოდნა.

რესპოდენტების მცირე რაოდენობამ აღნიშნა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლისათვის სახელისუფლებო პარტიის წევრობა სასურველი თვისებაა. საქართველოში (და აზერბაიჯანში) რესპოდენტთა უმრავლესობამ ერთგვარი სკეპტიციზმი გამოავლინა ოპოზიციის წარმომადგენლების საკრებულოს წევრობასთან დაკავშირებით. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლონელებისათვის საკრებულოს წევრის



რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრობა გაცილებით უფრო ნაკლებად მნიშვნელოვანი იყო, ვიდრე საქართველოსა და აზერბაიჯანის მოქალაქეებისათვის.

და ბოლოს, აზერბაიჯანელმა და ქართველმა რესპოდენტებმა პოლონელებზე უფრო მნიშვნელოვნად მიიჩნიეს ხელისუფლების წარმომადგენლების შესაბამისი გამოცდილება. ეს შესაძლოა ორ ფაქტს ასახავდეს: (1) საკრებულოს წევრის როლი უფრო ადმინისტრაციულ ფუნქციონირებად მიჩნეული, ვიდრე წარმომადგენლობითად, და (2) პოლონეთში, 1990 წლის პოლიტიკური გადატრიალების შემდეგ, დეცენტრალიზებული მთავრობის ეფექტური მუშაობისათვის წინა რეჟიმის ხელმძღვანელობის დროს მიღებული გამოცდილება უარყოფითად, ან ყველაზე ნეიტრალურ ფაქტორად იყო მიჩნეული ახალი. 1990 წლის მუნიციპალური არჩევნების დროს ერთგვარი წყვეტისა და რაღაც ახლის დაწყების შერგდება იყო. საქართველოში (და უფრო მეტად აზერბაიჯანში), მიუხედავად საბჭოეთიდან დამოუკიდებლობისკენ მნიშვნელოვანი გარდასვლისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში არსებული ძველი სტრუქტურების რეფორმირების მცდელობა იყო, მაგრამ, ძველ ტრადიციებთან კავშირის შენარჩუნებით. ძალიან საინტერესოა, რომ საქართველოში, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა უმეტესობა მათი ქალაქის ხელისუფლების ისტორიას “უწყვეტად” მიიჩნევს (შესაძლებელია, მაგალითად, ისაუბრონ თემებზე, რომელსაც 30-წლიანი ტრადიცია გააჩნია). ხოლო პოლონეთის მუნიციპალური ლიდერებისათვის (და ჩვეულებრივი მოქალაქეების უმეტესობისათვის) ადგილობრივი თვითმმართველობა 1990 წელს დაიწყო და ყველაფერი, რაც მანამდე არსებობდა, “სხვა ცხოვრებაში” მოხდა. როგორც ლიპმანი და ბლუერი (1995) აღნიშნავენ უკრაინასთან დაკავშირებით (მაგრამ ეს დაკვირვება კიდევ უფრო მიესადაგება აზერბაიჯანსა და საქართველოს), *ხალხი მცირეოდენ განსხვავებას ხედავს ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის, ვინაიდან ისინი განუყოფელი სახელმწიფო აპარატის ნაწილებად მოიაზრებიან.*

უნდა აღინიშნოს, რომ განსხვავება საქართველოსა (და აზერბაიჯანს) და პოლონეთს შორის უნიკალური არ არის, და ტიპური შედარებისათვის სხვა ცენტრალურ-ევროპული ქვეყნებისათვის, სადაც დეცენტრალიზაციის პროცესი უფრო რადიკალურ ხასიათს ატარებდა. ადგილობრივი დემოკრატიისა და ინოვაციის მონაცემები (რომელიც მე-3 ცხრილშია გამოყენებული პოლონეთის მაგალითისთვის) ხელმისაწვდომია ჩეხეთის რესპუბლიკის, უნგრეთისა და სლოვაკეთის მაგალითებზეც. ყველა ამ შემთხვევაში სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების ქულები მსგავსია.

და ბოლოს, ღირს დავსვათ კითხვა, თუ რა გამოცდილების გათვალისწინებას ისურვებდა საქართველოს მოსახლეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების განვითარებისათვის. ამ შემთხვევაში ჩვენი ფონდის მიერ 2011 წელს ჩატარებულ კვლევას კი არა (რომელიც არ მოიცავდა შესაბამის კითხვებს), უფრო ადრე, 2009 წელს “გორბის” მიერ ჩატარებულ კვლევით პროექტს დავესესხებით. ამ თემაზე კითხვა აზერბაიჯანსა და საქართველოს მოსახლეობას დაუსვეს. შედეგები მოცემულია ცხრილში 4.

ცხრილი 4. თვლით თუ არა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელი თქვენს ქვეყანაში იგივე უნდა დარჩეს თუ ერთ-ერთ შემდეგ მოდელს უნდა მისდევდეს? (პასუხების %, რესპოდენტებს ერთზე მეტი პასუხის გაცემა შეეძლოთ)

	აზერბაიჯანი	საქართველო
უნდა დარჩეს როგორც არის	20	43
მიჰყვეს დასავლეთ ევროპაში აპრობირებულ მოდელს	19	27

მიჰყვეს რუსეთში აპრობირებულ მოდელს	6	0.3
მიჰყვეს თურქეთში აპრობირებულ მოდელს	11	1
მიჰყვეს საკუთარ, ისტორიულ ტრადიციებს	1	3
გაიმეოროს იგივე სისტემა, რომელიც საბჭოთა დროს მოქმედებდა	19	2
მოიძიოს სრულად ახალი, ალტერნატიული მოდელი	15	7

წყარო: 2009 კვლევა ჩატარებულია “გორბის” მიერ

ამ ორი ქვეყნის რესპოდენტების პასუხები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან. ქართული საზოგადოების დამოკიდებულებას, მოკლედ, შესაძლოა კონსერვატიული და პრო-ევროპული ვუწოდოთ (რესპოდენტების თითქმის ნახევარი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რაიმე ცვლილებას ეწინააღმდეგება, ხოლო 1/4-ზე მეტი მხარს უჭერს საქართველოს მიერ ევროპაში აპრობირებული მეთოდების განხორციელებას).

როგორც ჩანს, ამ პასუხების მეშვეობით ქართველი რესპოდენტები, ერთი მხრივ, ნაკლებ ინტერესს იჩენენ ადგილობრივი მთავრობის საკითხების მიმართ და ქვეყანაში არსებული მდგომარეობით ზოგადად კმაყოფილები არიან, ხოლო მეორეს მხრივ, ძალიან გამოკვეთილი ტენდენციაა საზოგადოებას ევროპულ იდეალებს.

აზერბაიჯანელი რესპოდენტები უფრო დაყოფილები არიან. გამოკითხულთა 15-20%-მა ძალიან მრავალფეროვანი პასუხები გასცა კითხვას: საჭირო არ არის რაიმე ცვლილება (20%), თუ ცვლილება საჭირო გახდება, მაშინ ქვეყანა დასავლურ ევროპულ მოდელს უნდა მიჰყვეს (19%), უნდა დარჩეს საბჭოთა სისტემა (19%) ან ახალი უნდა მოიძებნოს – ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი მოდელი (15%). ისტორიულ და ეთნიკურ კავშირებს თუ გავითვალისწინებთ, გასაკვირი არ არის, რომ რესპოდენტთა მნიშვნელოვანი ნაწილი თურქეთის გამოცდილებას მნიშვნელოვნად მიიჩნევს (11%).

ბოლო წლების პოლიტიკური მოვლენების განვითარების გათვალისწინებით, ადგილი მისახვედრია, თუ რატომ მიიჩნევენ ქართველი რესპოდენტები რუსეთის მოდელს როგორც უფრო ნაკლებად სასურველს, ვიდრე აზერბაიჯანელები (0.3% და 6% შესაბამისად). ასევე არასასურველად მიჩნეული საბჭოთა მოდელი (საქართველოში 2%, ხოლო აზერბაიჯანში 19%). ასევე ინფორმატიულია ის, რომ როგორც საქართველოს, ასევე აზერბაიჯანის რესპოდენტების მცირე ოდენობა მიიჩნევს, რომ ახალი მოდელის შექმნის დროს ძველი, ტრადიციული სტრუქტურები უნდა შენარჩუნდეს.

რესპოდენტის განათლებას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს განხილულ მოსაზრებებზე. უპირველეს ყოვლისა, რაც მაღალია განათლების დონე, მით უფრო მიუღებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული სისტემა. არდა ამისა, უფრო მაღალი დონის განათლების მქონე ადამიანები უფრო მეტად არიან მზად გამოიყენონ დასავლეთ ევროპის მოდელი (საქართველოში რესპოდენტების დაახლოებით 26% თვლის, რომ დასავლეთ ევროპის მაგალითის გათვალისწინება კარგი აზრია; იგივე მოსაზრებას საშუალო განათლების მქონე პირების მხოლოდ 14% იზიარებს). საბჭოთა მოდელი დადებითად ძირითადად დაბალი დონის განათლების მქონე ადამიანებს მიაჩნიათ (დაწყებითი განათლების მქონე, ან საერთოდ განათლების არმქონე რესპოდენტებისათვის ეს მაჩვენებელი 10%-ს შეადგენს, ხოლო უმაღლესი განათლების მქონეთა შემთხვევაში ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 2% არის).

## შეჯამება და დასკვნა

გამოკითხვის შედეგები რამდენიმე მოკლე პუნქტად შეიძლება შეჯამდეს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობა ძალიან მნიშვნელოვან საჯარო ინსტიტუტად არ მოიაზრება. მოქალაქეების ინტერესი ადგილობრივ საჯარო საკითხებთან დაკავშირებით ისევე დაბალია, როგორც დაბალია თვითმმართველობის ინსტიტუტების საქმიანობის და იმ პოლიტიკოსების ცნობადობა, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებაში არიან ჩართულები. ეს დასტურდება არამხოლოდ საკრებულოს წევრების, მერებისა და სხვა თანამდებობის პირების ცნობადობის არასათანადო ხარისხით, არამედ სხვა კითხვებითაც, რომლებიც პირდაპირ უკავშირდებოდნენ თვითმმართველობის ფუნქციონირების შესახებ მოქალაქეთა ინტერესის დონის განსაზღვრას, მაგრამ, უმეტესად, “არ ვიცი” პასუხი გაეცა;
- ეს დაბალი ინტერესი უფრო მეტად ქვეყნის ფუნქციური და ფინანსური დეცენტრალიზაციის ძალიან დაბალ დონეზე მიუთითებს, რომელიც რამდენიმე ადრინდელ ანგარიშშიც ჩანს. ინტერესის ამგვარ დაბალ დონეს კიდევ უფრო ამცირებს ადგილობრივი თვითმმართველობების, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების მარჯვენა ხელის, და არა როგორც დამოუკიდებელი პოლიტიკური ერთეულების აღქმა, რომელთაც კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლება და ადგილობრივი მოსახლეობის მიმართ ანგარიშვალდებულება გააჩნიათ. როგორც ერთ-ერთმა ქართველმა ექსპერტმა ორი წლის წინ მითხრა:

*“ადამიანები ჯერ კიდევ თვლიან, რომ ყველაფერი, მათ შორის ყველაზე ბოლო მაღალმთიან რაიონშიც კი, პრეზიდენტმა უნდა გაუკეთოს. თუ არა აქვთ ელექტროენერჯია, უწყდებათ წყლის მიწოდება, თუ ადგილობრივი მაღაზია არ იმუშავებს, ისინი მზად არიან თავად პრეზიდენტს მიწერონ წერილი,” რომელიც მათ “მიხედავს”.*

- ადგილობრივ მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის კომუნიკაციის არხები ცუდადაა არის განვითარებული. ეს კარგად ჩანს მოქალაქეების მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის ოფიციალური საინფორმაციო წყაროების მიღმა ძიებით. ეს ფაქტი არაპირდაპირ მიუთითებს, რომ ადგილობრივ დონეზე საკომუნიკაციო სტრატეგიები სათანადო დონეზე არ არის ჩამოყალიბებული.
- დაბალია ინტერნეტის გამოყენების ხარისხი. ეს არამხოლოდ მოშორებულ ადგილებში მდებარე სოფლებს ეხება, არამედ დიდ ქალაქებსაც კი, მაგრამ შედარებით ნაკლები მასშტაბით.
- ადგილობრივ საჯარო საკითხებში დაბალია საზოგადოებრივი ჩართულობის ხარისხი. ამ დაბალი მონაწილეობის ერთ-ერთი მიზეზი შეიძლება იყოს ის, რომ მოქალაქეები თვითმმართველობის ორგანოებს მნიშვნელოვან ინსტიტუტად არ მიიჩნევენ და თვლიან, რომ ჩართულობას აზრი მაინც არ ექნება.
- ადგილობრივი პოლიტიკოსების მიერ ნდობა ძირითადად მაღალია; ასევე მაღალია კმაყოფილება ადგილობრივი მთავრობის საქმიანობით. იგი ზოგადად საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ მაღალ მხარდაჭერას ასახავს.
- სხვა ქვეყნების შედეგების მსგავსად, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი დამოკიდებულება, ასევე მოქალაქეების ჩართულობა ადგილობრივ დონეზე განხორციელებულ სხვადასხვა აქტივობებში, დაკავშირებულია რესპონდენტების სოციალურ სტატუსთან. უფრო კონკრეტულად კი, მოქალაქეები, რომლებსაც უფრო მაღალი განათლება აქვთ მიღებული, უფრო უკეთ არიან ინფორმირებული, უფრო დაინტერესებულები

და ჩართულები არიან ადგილობრივ საჯარო საქმეებში. ასაკს მნიშვნელობა მხოლოდ გარკვეულ ქცევასთან მიმართებით აქვს, მაგალითად, ახალგაზრდები უფრო აქტიურად იყენებენ ინტერნეტს საჯარო დისკუსიებში მონაწილეობისათვის და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან კომუნიკაციისთვის. საერთაშორისო კვლევების მეშვეობით დადგენილი ცნობილი ტენდენცია, რომელიც დიდი ქალაქის / მცირე ქალაქის / სოფლის ვარიაციას ეფუძნება, აქ გარკვეულწილად შეცვლილია ტერიტორიული კონსოლიდაციის რეფორმის შედეგად, რომელიც 2006 წელს განხორციელდა. როგორც წესი, პატარა ქალაქებისა და სოფლების მოსახლეობა უფრო უკეთ არის ინფორმირებული და უფრო მეტადა არის ჩართული საჯარო საქმიანობაში, ვიდრე დიდი ქალაქების მოსახლეობა. საქართველოში ეს უფრო ნაკლებად შეიმჩნევა, ვინაიდან: (1) ზოგიერთი მოშორებული სოფლების მოსახლეობა ადმინისტრაციულ ცენტრში განთავსებულ მუნიციპალიტეტის შენობას ძალიან შორს მდებარე დაწესებულებად მიიჩნევს (და თანამდებობის პირების ვინაობის ცოდნა რწმუნებულით შემოიფარგლება); (2) ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის მნიშვნელოვანი სხვაობის და გათანაბრების არაეფექტური მექანიზმების არსებობის შედეგად ისეთი ადგილობრივი ხელისუფლება ყალიბდება, რომელიც განსაკუთრებით სუსტი ხდება მოშორებული სოფლების მოსახლეობისათვის (რაც, თავის მხრივ ზეგავლენას ახდენს კმაყოფილების დონეზე);

- ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ მოსახლეობაში არსებული ნდობისა და კმაყოფილების სათანადო ხარისხი ერთი მხრივ, და მეორე მხრივ ინტერესის, ცოდნისა და ჩართულობის დაბალი დონე შეიძლება საქართველოს მოქალაქეების საჯარო ცხოვრებიდან “სისტემურ გამოთიშვად” შევაფასოთ. 10 წლის წინ ეს ტერმინი პოლონეთში ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ მოქალაქეთა დამოკიდებულების აღწერისას გამოვიყენე, მაგრამ იგი საქართველოში ამჟამად არსებულ ვითარებას გაცილებით უკეთ შეეფერება.