

აღმოსავლეთში დემოკრატია  
აღმოსავლეთში დემოკრატია

რედაქტორი: თამარ სულუხია  
მთარგმნელები: კობა თურმანიძე, თამარ თურმანიძე  
კორექტორი: თამარ გვერდწითელი, დომენტი ჯიჯელავა

ქართული გამოცემა ©2006 ღია საზოგადოების ინსტიტუტი და საქართველოს საზოგადოებრივი საქმეთა ინსტიტუტი, ადგილობრივი მმართველობის ცენტრი. ყველა უფლება დაცულია.

წიგნი გამოცემულია ღია საზოგადოების ინსტიტუტთან შეთანხმებით. დაუშვებელია ნებსიმიერი ფორმით თუ საშუალებით ამ გამოცემის რომელიმე ნაწილის გამრავლება, საძიებო სისტემაში შენახვა ან გადაცემა ღია საზოგადოების ინსტიტუტისა და საქართველოს საზოგადოებრივი საქმეთა ინსტიტუტის წინასწარი წერილობითი ნებართვის გარეშე.



*Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe*

Gábor Soós, Violetta Zentai, eds

© OSI/LGI, 2005

TM and Copyright © 2005 Open Society Institute

*Indicators for Local Democratic Governance Project: Concepts and Hypotheses*

Gábor Soós

©2001 LGI/OSI

*The State of Local Democracy in Central Europe*

Gábor Soós, Gábor Toka and Glen Wright, eds

© OSI/LGI, 2002

TM and Copyright © 2002 Open Society Institute



**USAID**  
ამერიკელი ხალხისაგან

წიგნი მოზადდა და გამოქვეყნდა ზურაბ ჟვანიას სახელობის საქართველოს საზოგადოებრივი საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) მიერ, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მიერ დაფინანსებული პროექტის “საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში” ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს ურბანული ინსტიტუტი. პუბლიკაციაში გამოქვეყნებული მოსაზრებები ეკუთვნის მხოლოდ ავტორს და არ წარმოადგენს ა.შ.შ.- საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ან ურბანული ინსტიტუტის პოზიციას.



# ს ე ლ ი ე ვ ი

ინენსიტყვაობა	1
ჯობა თქმანით	
1. ადგილობრივი დემოკრატიული გეართაელოის პროექტის ინლიკატორები: ცნებები და პიაოთუბები	11
ჯაბორ შოოში (Gábor Soós, <i>Indicators for Local Democratic Governance Project: Concepts and Hypotheses</i> )	
2. ანუარივი ადგილობრივი დემოკრატიის გლოკარეოების შესახე უბრეოთვი	59
ჯაბორ შოოში, იუდიო ჯალმანი (Gábor Soós, Gabor Toka and Glen Wright, eds. <i>The State of Local Democracy in Central Europe</i> )	
3. ადგილობრივი დემოკრატიის ინლიკატორები ლატივივი	143
ინჯე ვილჯე, მარის ჰუჯიხი, ედვინბ ვანჯიხი (Gábor Soós, Gabor Toka and Glen Wright, eds. <i>The State of Local Democracy in Central Europe</i> )	
4. პერტიბები და პოლიტიკური კულტურე ცენტრალური და აღმოსეალოე პეროის ადგილობრივი სელისუშლებები	209
ჰაველ ხვიანიევიჩი და ადამ მიელჩარევი (Gábor Soós, Violetta Zentai, eds. <i>Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe</i> )	
5. ადგილობრივი გეიის გევენე ადგილობრივი სელისუშლების გევიოთბეზე: რეოთე არის ის გნიუენელოენი?	273
განია ეოხელინი (Gábor Soós, Violetta Zentai, eds. <i>Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe</i> )	
6. გიღოტეები ადგილობრივი ნერეოგეღვენელოის გივერეო პოლოენეოთვი, ესოენეოსე და გულგარეოთვი	317
ჟრისგინე ნიკოლეჯე, ამელია გორჩეა (Gábor Soós, Violetta Zentai, eds. <i>Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe</i> )	
7. ინსტიტუტიური აალენი ადგილობრივი სელისუშლებები: სეკრეულო, გერი და ელეპის გენეგერი ადგილობრივი პოლიტიკის გევეუბეებები	353
გეორგ მეტეა, ჟრისგინე გრაე (Gábor Soós, Violetta Zentai, eds. <i>Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe</i> )	



# ინსტიტუციური ძმადიტობის შეფასების საკვანძო

## მთარგმნელის წინასიტყვაობა

ნათქვამია, რომ რაც იზომება, ხორციელდება კიდევც. მაგრამ როგორ შეიძლება გაიზომოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა? პოლიტიკოსები და ანალიტიკოსები ხშირად აფასებენ ადგილობრივი ხელისუფლების რეჟიმის პროექტებს და აცხადებენ, რომ ესა თუ ის (კვლილება დემოკრატიის თვალსაზრისით) წინ ან უკანადადგმული ნაბიჯია. რა მონაცემებს და გააზრებას ეყრდნობა ამგვარი შეფასებები? ხშირად არც არაფერს, გარდა შემოწმების პოლიტიკური იდეოლოგიისა. მიუხედავად ამისა, ინსტიტუციური ქმედითობის შეფასების რამდენიმე შედარებით ობიექტური მდგომარეობა არსებობს. ამ წიგნში წარმოდგენილი კვლევები ერთ-ერთ ასეთ მდგომარეობას წარმოადგენს, რომელიც „ადგილობრივი დემოკრატიის ინდიკატორების პროექტის“ ფარგლებში განხორციელდა. პროექტმა ცენტრალური და ადგილობრივი ეკონომიკის განსხვავებული სისტემისა და პოლიტიკური კულტურის რამდენიმე ქვეყანა მოიცავს. თითოეულ ქვეყანაში გამოიკითხა საკრებულოს წევრები და ადგილობრივი ხელისუფლების მოხელეები, გაანალიზდა მონაცემები და მოხდა ინსტიტუციური ქმედითობის სხვადასხვა ასპექტის შეფასება.

წიგნის თარგმნის საფუძველი მასში მოცემულ ემპირიულ კვლევების საქართველოსათვის გამოყენებადობა უნდა. ჯერ ერთი, არათუ საქართველოში, ცენტრალურ და ადგილობრივ ეკონომიკაშიც კი ადგილობრივი დონეზე ნაკლებად ხორციელდება ემპირიული კვლევები. წიგნის ერთ-ერთმა ავტორმა აღნიშნა კიდევც, რომ რეგიონის ადგილობრივი დემოკრატიით დაინტერესებული მკვლევარები ძირითადად, კანონმდებლობის კომენტარებით შემოიფარგლებიან. მეორეც, საქართველოს ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა თითქმის ყოველ საარჩევნო ციკლში იცვლება. ცვლილებების საბაზად, როგორც წესს, სისტემის ქმედითობის გაუმჯობესება გამოიყენება. მაგრამ იმის დრმა ანალიზი კი ადარ ხდება, თუ ქმედითობის რომელი კომპონენტი საქართველოსათვის და როგორ უსრუნველყოფს ამას ახალ სისტემა. ამგვარ ანალიზს დაახლოებით ისეთივე მასშტაბის ემპირიული კვლევა სჭირდება, როგორც ამ წიგნშია აღწერილი.

წინამდებარე შესავალს შორდალბეული ამოცანა აქვს: მკითხველს შესთავაზოს ქმედითობის მრდელის აღწერა, რომელსაც ეს წიგნი ეყრდნობა და განიხილოს წარმოდგენილი ემპირიული კვლევების გამოყენებადობა საქართველოს ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემისათვის. თაუდაპირველად მიმოიხილულია რამდენიმე მდგომარეობა ინსტიტუციური ქმედითობის შეფასების მიმართ, ნაჩვენებია მათი სარგებელი და სისუსტეები. შემდეგ, წიგნში წარმოდგენილი ინფორმაცია გამოყენებულია საქართველოს ადგილობრივი ხელისუფლების ახალი სისტემის მოსალოდნელი ქმედითობის სრავლი შეფასებისათვის.

ამრიგად, თუ წიგნში წარმოდგენილ კვლევებში ქმედითობის შედარება სიერცეში ხდება (ერთმანეთს უდარდება ინსტიტუციური ქმედითობის სხვადასხვა კომპონენტი რამდენიმე ქვეყანაში), ამ შემთხვევაში ქმედითობის შედარება დროში განხორციელდება (ანუ თვითმმართველობის ახალი სისტემის მოსალოდნელი ქმედითობა მოქმედი სისტემის ქმედითობას შეედარება).

აღსანიშნავია, რომ წინამდებარე წიგნში შეტანილია „ადგილობრივი დემოკრატიის ინდიკატორების პროექტის“ ფარგლებში მომზადებული ნაშრომების მხოლოდ ნაწილი. ამიტომ მასში წარმოდგენილი მონაცემები სრულად ვერ მოიცავენ ინსტიტუციური ქმედითობის საფუძველიან აღწერისათვის აუცილებელ ცვლადებს. მიუხედავად ამისა, გამოკვლევების ემპირიული მონაცემები და შედეგები სასარგებლო უნდა გამოდგეს საქართველოში ადგილობრივი მართვის სისტემის განვითარებით დაინტერესებული მკვლევარებისა და პრაქტიკოსებისათვის.

## გაუზომავის გაზომვის სირთულეები

ინსტიტუციური ქმედითობის შეფასება პოლიტიკის შემქმნალებელთა და გამტარებელთათვის საშუალებას უფრო წარმოადგენს ვიდრე მიზანს. თუშცა ამ საშუალებით კონკრეტული მიზნის მიღწევა საკმაოდ ძნელია. სირთულე იმით არის გამოწვეული, რომ ინსტიტუციურ ქმედითობას მრავალი ფაქტორი განაპირობებს. ამდენად, მისი სრულყოფილი შეფასება თითქმის შეუძლებელია. ამიტომ ხდება, რომ სხვადასხვა მიდგომა ქმედითობის სხვადასხვა კომპონენტზე ამახვილებს ყურადღებას. თუ ქმედითობის რა ასპექტი მოხედება შემფასებლის ყურადღების სფეროში დიდწილად დამოკიდებულია თეორიის არჩევასზე. მაგალითად, მარქსისტმა ადგილობრივი ავტონომია მმართველი კლასის მიერ მართული კლასებისათვის მივადებულ სატყუარად შეიძლება მიიხსნოს და ქმედითობის შეფასებას აქედან მიუღვას (ანუ თუ რამდენად კარგად „იტყუება“ სატყუარა). ნეოლიბერალმა – საბასრო მექანიზმების ეფექტურ გამოყენებაზე გააძახილოს ყურადღება. სტრუქტურალისტმა კი ადგილობრივი ორგანიზაციების სტრუქტურული პოზიცია გამოიკვლიოს მმართველობის ერთიან სისტემაში. რასაკვირველია, თეორიის არჩევანი შეფასების ამოცანასაც განაპირობებს და კრიტერიუმსაც, რის გამოც სხვადასხვა თეორიის საფუძველზე გაკეთებული ქმედითობის შეფასება განსხვავებულ შედეგებს მოვცემს.

ქმედითობის შეფასებას სხვადასხვა ამოცანა ერთი თეორიის ფარგლებშიც შეიძლება აქონდეს. ბენი აღნიშნავს, რომ ქმედითობის გაზომვით სუც ცოტა რვა ამოცანის შესრულება შეიძლება და თითოეული ამოცანის მისაღწევად აუცილებელია სპეციალური საზომების შერჩევა (Behn, 2003, 588).

### 1. ქმედითობის შეფასების ამოცანები ბენის მიხედვით.

შეფასება	რამდენად კარგად მუშაობს საჯარო დაწესებულება?
კონტროლი	როგორ გავივით, რომ ხელქვეითები საქმეს თავს კარგად ართმევენ?
ბიუჯეტირება	რა პროგრამებზე უნდა დაიხარჯოს საზოგადო სახსრები?
მოტივირება	როგორ უნდა მოხდეს თანამშრომლების მოტივირება ქმედითობის გასაუმჯობესებლად?
სტიმულირება	როგორ დავარწმუნოთ დაინტერესებული მხარეები, რომ ორგანიზაცია კარგად მუშაობს?
ტრიუმფი	რა მიღწევები უნდა ჩაერთოს ორგანიზაციულ რიტუალში?
სწავლა	რა მუშაობს კარგად და რა ვერა?
გაუმჯობესება	ვინ რა უნდა შეცვალოს ქმედებაში, რომ ქმედითობა უკეთესი გახდეს?

მაგრამ მთავარი სირთულე არა ამოცანათა მრავალფეროვნებაში, არამედ მათ პოტენციურ დაპირისპირებულობაში მდგომარეობს. დაპირისპირება საჯარო სფეროს ორმაგი ბუნებიდან მომდინარეობს და საჯარო მართვის სხვადასხვა ტრადიციას უდებს სათავეს. საჯარო ინსტიტუტისათვის თანაბრად აუცილებელია პოლიტიკური და მენეჯერული ღირებულებების არსებობა. როსკენბლუმის მიხედვით, პოლიტიკური ფასეულობებზე დაფუძნებული ორგანიზაცია წარმომადგენლობითობას, რეაგირებადობას და ანგარიშგებას ეფუძნება, ხოლო მენეჯერული ფასეულობების საფუძველზე მოწყობილი ორგანიზაცია ეკონომიურობით, ეფექტურობით და ეფექტიანობით ხელმძღვანელობს.

(Rosenbloom. 1983. 224). ეს ფასეულობები ერთმანეთს აესებენ, მაგრამ ხშირად ერთმანეთთან წინააღმდეგობაშიც მოდიან. მაგალითად, თუ საჯარო ორგანიზაციის პრიორიტეტული ეფექტიანობის გაზრდაა, მას შესაძლოა მოუხდეს ანგარიშგებისა და რეაგირებადობის რამდენადმე შესუსტება – პოლიტიკური ფასეულობების რეალიზება ნელი და ძვირი პროცესია, რასაც შენეჯერული მიდგომა ძნელად ეგუება. აშშ-ს კონტექსტში ეს წინააღმდეგობა ერთმა შედეგად მტკაფორულად აღწერა როგორც „ოთხკუთხედი პალოს მრგვალ ორბაში მოთავეების მკვლელობა“, რადგან პოლიტიკურ ფასეულობებზე დაფუძნებული ინსტიტუციური მოწყობა ქმედითობის მენეჯერული მართვისთვის სტრუქტურულ წინაღობებს ქმნის. (Radin. 2000, 113).

ამრიგად, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის თუ რა მხარე მოექცევა ქმედითობის შემფასებელთა ყურადღების ქვეშ, დამოკიდებულია თეორიულ საფუძვლებზე, მმართველობის ფასეულობებზე და გასომების ამოცანაზე. ამ წიგნში აღწერილი ქმედითობის გასომების მოდელი, ისევე როგორც ქვემოთ მიმოხილული რამდენიმე მოდელი, ლიბერალური დემოკრატიის საფუძველზე დგას. მაგრამ, როგორც დაეინახათ, ამ მოდელს შორის გასხვავებებს ის წარმოშობს, რომ პრიორიტეტულად სხვადასხვა ფასეულობა და ამოცანა არის არჩეული.

ქმედითობის შეფასების მენეჯერული მიდგომა განსაკუთრებით პოპულარული გახდა კლინტონ-გორის ადმინისტრაციის პერიოდში, „ხელისუფლების ქმედითობის აქტის“ (1993) მიღების შემდეგ. კანონი მიღებამ მოკლე მიმდინარეობად აქცია ქმედითობის სისტემატური შეფასება ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით მმართველობის ყველა დონეზე. აშშ-ში ქმედითობის შეფასების მენეჯერული მიდგომის მაგალითებად გამოიყენება „ხელისუფლების ქმედითობის პროექტი“ (GPP) და ქალაქებისა და საგრაფოების მენეჯერთა საერთაშორისო ასოციაციის (ICMA) შედარებითი ეკვლევები.

ეს ორი პროექტი ერთმანეთს მენეჯერული ფასეულობების პრიორიტეტულობით ემსავაგებს. არც ერთი მათგანი არ ისახავს მიზნად მმართველობის პროცესის შესწავლას, - ანუ თუ როგორ მიიღწევა დასახული მიზნები და ამოცანები საჯარო ორგანიზაციების მიერ. სამაგიეროდ, ორივე ეკვლევს თუ რა მიიღწევა -- პირველი ყურადღებას ამახვილებს შტატების და ადგილობრივი ხელისუფლების მართვის სისტემების უნარზე, მეორე კი ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღწეულ შედეგებს კონკრეტული მომსახურების სფეროში.

„ხელისუფლების ქმედითობის პროექტი“ შეისწავლის აშშ-ს შტატების, საგრაფოების და ქალაქების ხელისუფლების ქმედითობას. ამ მიზნით შეირჩა მართვის ხუთი ძირითადი სფერო და ჩამოყალიბდა კრიტერიუმები, რომლებსაც ეფექტური მართვის სისტემა უნდა პასუხობდეს. ეს სფეროებია: ფინანსური მართვა, კაპიტალის მართვა, ადამიანური რესურსების მართვა, საინფორმაციო ტექნოლოგიები და მართვა შედეგების მისაღწევად (management for results). მანეინებლები, რომლებიც მოაოვებულა ეკვლევების თითოეული ობიექტზე დაკვირვების შედეგად უდარდება სოცად კრიტერიუმებს და კეთდება დასკვნები ორგანიზაციის უნარის შესახებ (Hou, Moynihan & Ingraham, 2003. 298). გამოსკვლევების შედეგების საფუძველზე გამოიყენება როგორც ქმედითობის ჯამური ინდექსი, ისე მართვის ცალკეული სფეროების ქმედითობის ქულა. მაგალითად, 2005 წელს ერთ-ერთი ყველაზე ქმედითი შტატი ვირჯინია აღმოჩნდა, რომელმაც საშუალოდ A- შეფასება დაიმსახურა. შედარებისათვის, ნიუ იორკის შტატმა B- ქულა მიიღო, ხოლო კალიფორნიამ – მხოლოდ C- (<http://results.gpponline.org>).

ადეილი შესამჩნევია, რომ ამგვარ მიდგომას უფრო თეორიული დანიშნულება აქვს, ვიდრე პრაქტიკული. ცხადია, რომ ქმედითობის ჯამური ინდექსი (თუნდაც მართვის კონკრეტული სფეროების შეფასების ინდექსში) ბევრი ინფორმაცია აისახება, მაგრამ ბევრიც იკარგება. მაგალითად, თუ რომელიმე ხელისუფლება საკმარისად ქმედითია ფინანსურ მართვაში, მაგრამ საინფორმაციო ტექნოლოგიებში მოისუსტებს, შესაძლებელია ქმედითობის ჯამური ინდექსი მაღალი არ გამოვიდეს, მაგრამ მოსახლეობამ ეს

სულაც ვერ იგრძნოს, რადგან მოკლევადიან პერიოდში ფინანსების კარგი მართვის დადებითი გავლენა უფრო თვალსაჩინოა, ვიდრე თანამედროვე საინფორმაციო ტექნოლოგიების სფეროში ჩამორჩენის უარყოფითი შედეგი.

ქმედითობის ფართო მასშტაბიანი შეფასების სირთულეები ნაწილობრივ დაძლეულია ქვლავებისა და სავარაუდოების მენეჯერთა ასოციაციის (ICMA) მიდგომაში, რომელიც ერთიანი ინდექსის გამოყენების ნაცვლად, ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას მომსახურების 15 სხვადასხვა სფეროში ზომავს. ეს სფეროები მოიცავს ადგილობრივი: ხელისუფლების ძირითად უწყებამოსილებებს, როგორცაა, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, გზების მოვლა-პატრონობა, ადამიანური რესურსების მართვა, ქონების მოვლა-პატრონობა, ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვა, სასწრაფო დახმარება და სხვა (ICMA, 2003). თითოეულ ამ სფეროში შედგენილი სპეციალური კითხვარი ეფასავს მონაწილე ადგილობრივ ხელისუფლებებს და მათგანვე იღვება. ორგანიზაცია ამ მონაცემებს აგროვებს, ამუშავებს და პერიოდულად აქვეყნებს. გამოქვეყნებულ მასალებს ორმავე დანიშნულება აქვთ: ერთი მხრივ ის აჩვენებს კონკრეტული ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის დინამიკას მომსახურების რომელიმე სფეროში. მეორე მხრივ, ის მიანიშნებს ადგილობრივ ხელისუფლებებს თუ რა დონეზეა მათი ქმედითობა მომსახურების კონკრეტულ სფეროებში სხვა მსაგავსე სტრუქტურისა და შესაძლებლობების ადგილობრივ ხელისუფლებებთან შედარებით.

მიუხედავად საქმარისი კონკრეტულობისა, ამ მიდგომასაც მთელი რიგი ნაკლოვანებები შეეხება. რადგან მომსახურების ზღვრული ღირებულება ადგილობრივ ხელისუფლებებში განსხვავდება თუნდაც გეოგრაფიული და დემოგრაფიული მახასიათებლების სხვადასხვაობის გამო, ძნელია ეფექტიანობის მონაცემების ერთმანეთთან შედარება. მაგალითად, ჩრდილოეთის შუნიციპალიტეტის გზების მოვლის ხარჯები ერთი შეხედვით შეიძლება ნაკლებ ეფექტიანი ჩანდეს სამხრეთის ქალაქთან შედარებით, მაგრამ სინამდვილეში შეიძლება პირიქითაა გამოიყვეს თუ ჩრდილოეთში გზის შეკეთების ზღვრული ფასის სიდიდის გათვალისწინებით. აქედან გამომდინარე, მკვლევარს ან მენეჯერს დამატებითი შრომის გაწვევა მოუხდება, რათა დაადგინოს თუ რამდენად შედარებითია ესა თუ ის მონაცემი.

განხილული მაგალითებისაგან განსხვავებით პატნემის (1993) მიდგომაში ერთმანეთს ერწყმის ქმედითობის მენეჯერული და პოლიტიკური განზომილებები. კერძოდ, ეს მოდელი ქმედითობის 12 ინდიკატორს ეფუძნება, რომელთაგან ზოგი რეგიონული ხელისუფლების მენეჯერები უნარს ზომავს (მაგალითად, საოჯახო კლინიკების მართვა, სოფლის მეურნეობაზე თანხების მიმართვა), ზოგიც პოლიტიკურ პროცესს აფასებს (კაბინეტის სტაბილურობა, ბიუროკრატის ყურადღებანიობა). ამგვარი მიდგომით ჩრდილოეთალიური რეგიონების ინსტიტუციური ქმედითობა უფრო მაღალი გამოდგა, ვიდრე სამხრეთისა. მაგალითად, ემილია-რომანიას ყველაზე მაღალი ქმედითობის ინდექსი გამოვიდა, პულოს კი ყველაზე დაბალი (პატნემი, 2005, 102).

ქმედითობის მოდელი, რომელსაც ადგილობრივი დემოკრატის ინდიკატორების პროექტი“ ეფუძნება, პატნემის მოდელის განერცობლი ვარიანტია. შოშის მიხედვით, ადგილობრივ ხელისუფლების ქმედითობა რომ შეფასდეს, ჯერ მისი დანიშნულების კომპონენტები უნდა გამოიყოს, შემდეგ ამ კომპონენტების იდეალური ტიპები შემუშავდეს და ბოლო ემპირიული დაკვირვების შედეგები იდეალურ ტიპებს შეუპირისპირდეს. (იხ. მე-2 თავი ამ წიგნში).

ამ მიდგომის თანახმად, ადგილობრივ ხელისუფლებას ორგვარი ფუნქცია აქისრია. პირველი ტიპის ფუნქცია პოლიტიკურია და ორიენტირებულია მმართველობის პროცესზე – ანუ თუ რა საშუალებებით ხერხდება მმართველობა. ამ თვალთახედვით, ადგილობრივი ხელისუფლების დანიშნულებაა პოლიტიკის შემუშავება და დემოკრატიული ინსტიტუტის როლების შესრულება. შესაბამისად, საჭირო ხდება ქმედითობის ორი კომპონენტის შეფასება: (1) დროული, თანამიმდევრული და კოორდინირებული გადაწყვეტილებების მიღების უნარი, რაც გაიზომება პოლიტიკის მოთხოვნებისა და



რეალურად მიღებული გადაწყვეტილებების შედარებით; (2) ღია და გამჭვირვალე მუშაობისა და მოქალაქეთა მიმართ სამართლიანი დამოკიდებულების უნარი, რაც; ბიუჯეტის, საჯარო შესყიდვების გამჭვირვალობითა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ორგანიზებული საჯარო შეხვედრების სიხშირით გაიზომება.

მაგრამ ადგილობრივი ხელისუფლება ამავე დროს მიღწეულ შედეგებზეც არის პასუხისმგებელი, რაც მისი შენეჯერული აქტივობით მიიღწევა. ქმედითობის კიდევ ორი კომპონენტი სწორედ ადგილობრივი ხელისუფლების შენეჯერული საქმიანობის შეფასებისათვის გამოიყენება: (1) ადმინისტრაციული ეფექტურობა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ თავისივე გადაწყვეტილებების განხორციელების უნარი; (2) რეაგირებადობა – ადგილობრივი პოლიტიკის შესატყვისობა სასოგადოების უპირატეს მოთხოვნებთან.

## 2. ინსტიტუციური ქმედითობის კომპონენტები და განზომილებები შოიშის მიხედვით

	შენეჯერული	პოლიტიკური
შედეგი	<p><b>უწყებურობა</b></p> <p>გადაწყვეტილებებისა და შემუშავებული პოლიტიკის განხორციელების უნარი</p>	<p><b>რეაბირებადობა</b></p> <p>მოქალაქეთა უპირატეს მოთხოვნებზე რეაგირების უნარი</p>
პროცესი	<p><b>პოლიტიკის შემუშავება</b></p> <p>პოლიტიკის კოორდინირებული და ინფორმირებული შემუშავების უნარი</p>	<p><b>დემოკრატიულობა</b></p> <p>გამჭვირვალეობა და მოქალაქეთა მიმართ სამართლიანი დამოკიდებულების უნარი</p>

მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი მოდელო ქმედითობის ორ განზომილებას და ოთხ კომპონენტს მოიცავს, იგი მაინც არ არის საქმარისი ქმედითობის ვარიაციის აახსნედად. შოიშის თანახმად, ქმედითობაზე აგრეთვე გავლენას ახდენს კონტექსტური ცვლადები, როგორცაა: ხელისუფლების სისტემური მახასიათებლები, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე, მოქალაქეთა პოლიტიკური კულტურა და სხვა.

### ახალი სისტემა და ქმედითობის მოლოდინი

საქართველოს ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა მორიგი ცვლილების წინაშე დგას – მოახლოებული არსენების შემდეგ ძალაში შევა თვითმმართველობის ახალი კანონი, რომელიც მირეულად შეცვლის როგორც ტერიტორიულ, ისე ძალაუფლების განაწილების სტრუქტურას.

ამჟამად მოქმედ სისტემას შუტლასა და გრაუს სამი იდეალური ტიპიდან ორის ნიშან-თვისებები გაანია: (იხ მე-8 თავი ამ წიგნში) დიდი ზომის თვითმმართველ ერთეულებში ძლიერი მერის სისტემა მოქმედებს, ხოლო მცირე ზომის თვითმმართველი ერთეულები საკომიტეტო მოდელის მსგავსად არიან მოწყობილი. ორივე შემთხვევაში ინსტიტუციური ბალანსი ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოსაკენ იხრება. დიდი ზომის ერთეულების შემთხვევაში აღმასრულებელი ორგანოს უპირატესი ძალაუფლების წყაროა მერის პირდაპირი არჩევის წესი. მცირე ზომის ერთეულების შემთხვევაშიც საკრებულოს თავმჯდომარე, რომელიც, ამავე დროს, გამგებელიცაა, პრაქტიკულად აღმასრულებელი ფუნქციებით უფრო მეტად არის დაკავებული, ვიდრე წარმომადგენლობითი. მართალია, მოქმედ სისტემაში შესაძლებელი იყო, რომ საკრებულო მერის ოპოზიციური პარტიებით ან ნეიტრალური წევრებით აღმოსენილიყო დაკომპლექტებული, მაგრამ, ასეთ შემთხვევებშიც კი, მერებს, როგორც წესი, საკრებულოს თანხმობის მოპოვება არ უჭირდათ. შესაძლოა, აქ თავის როლს თამაშობდეს საქართველოსათვის დამახასიათებელი პოლიტიკური კულტურა - ძლიერი ლიდერისათვის უპირატესობის მინიჭება კოლეგიალურ ორგანიზაციასთან შედარებით.

ახალ სისტემას, რომელიც 2005 წლის 16 დეკემბრის ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ არის გათვალისწინებული, შუტლასა და გრაუს კლასიფიკაციის მიხედვით, კაბინეტის მოდელს ემსგავსება. ახალ სისტემაში იზრდება საკრებულოს, როგორც პოლიტიკის შემუშავებლის და აღმასრულებელი შტოს მაკონტროლებლის როლი. საკრებულოს თავმჯდომარეს ისეთივე ფუნქციები ეკისრება, როგორც მერს კლასიკურ საკომიტეტო მოდელში, ანუ, იგი გახლავთ თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი და ხელს აწერს თვითმმართველი ერთეულის სახელით დადებულ ხელშეკრულებებს (მუხლი 33, პუნქტი 1). საკრებულოს როლის ზრდის კიდევ ერთი მაჩვენებელია ბიუროს არსებობა, რომელიც პოლიტიკის შემუშავებაში მნიშვნელოვან საკოორდინაციო როლს შეასრულებს (მუხლი 30). მეტიც, ბიუროს ევალება აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურის კონკურსის წესით შერჩევა (მუხლი 39, პუნქტი 2). ბიუროს შემოტანა ახალ სისტემას საკომიტეტო მოდელსაც ამსგავსებს, თუმცა, განცალკევებული აღმასრულებელი ორგანოს არსებობა (კონკურსის წესით შერჩეული და გამგებლის მიერ დაკომპლექტებული გამგეობა) კაბინეტურ მოდელთან უფრო ახლოსაა.

დამაჯერებლად შეიძლება ითქვას, რომ ახალ სისტემაში, მოქმედთან შედარებით, საკრებულოს ფორმალური ძალაუფლება იზრდება, ხოლო აღმასრულებელი შტოს უფლებამოსილება მცირდება. მაგრამ თუ ძალაუფლების როგორ ბალანსს მივიღებთ რეფორმის განხორციელების შედეგად, ცხადი მხოლოდ ემპირიული დაკვირვებით გახდება. იგივე შეიძლება ითქვას ახალი მოდელის ქმედითობაზეც. სხვადასხვა დაინტერესებული მხარე სისტემისაგან სხვადასხვაგვარ ქმედითობას მოგვლის. ცენტრალური ხელისუფლების მოსაზრებით, ახალი სისტემა პოლიტიკის შემუშავებისა და ეფექტური განხორციელების თვალსაზრისით უფრო ქმედითი უნდა გამოვიდეს, რადგან თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილება და გამართანბარებითი ტრანსფერი ადგილობრივ ხელისუფლებას მეტ პროფესიულ და ფინანსურ რესურსებს პირადება; არასამთავრობო სექტორის ნაწილისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ზოგიერთი წარმომადგენლის ასრით, შემოთავაზებულმა სისტემურმა ცვლილებამ, შესაძლოა, მართლაც გააუმჯობესოს ადგილობრივი ხელისუფლების მენეჯერული უნარი, მაგრამ, ამავე დროს, გაზარდოს დისტანცია ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ამომრჩეველს შორის, რამაც, შესაძლოა, უარყოფითად იმოქმედოს ქმედითობის დემოკრატიულ და რეაგირებადობის კომპონენტებზე.

ქმედითობის რა კონფიგურაციას უნდა ველოდეთ ახალი სისტემისაგან ცენტრალურ და ადგილობრივ ევროპული მონაცემების საფუძველზე? რა დამატებითი ფაქტორები უნდა აშუშავდეს, რომ ახალი სისტემა ძველზე ქმედითი გამოვიდეს?

შუტლასა და გრაუს ნაშრომის საფუძველზე, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციურ ბალანსს იკვლევს, რამდენიმე ვარაუდის გამოთქმა შეიძლება: უპირველეს ყოვლისა, მოსალოდნელია, რომ საკრებულოს მიერ გამგებლის (აღმასრულებელი შტოს მეთაურის) კონკურსის წესით შერჩევამ გაზარდოს აღმასრულებელი ხელისუფლების პროფესიონალიზმი, რაც დადებითად უნდა აისახოს ქმედითობის ეფექტურობის კომპონენტზე.

კაბინეტურ სისტემაზე გადასვლამ მოსალოდნელია, ადგილობრივი ფაქტორების ძალაუფლება დააბალანსოს. შავალთაოდ, კაბინეტური სისტემის მქონე ესტონეთში საკრებულოს თავმჯდომარე და მერი (ჩვენს შემთხვევაში გამგებელი) ადგილობრივ პოლიტიკაში ყველაზე გავლენიანი ფიგურები აღმოჩნდნენ. ხელისუფლების დაბალანსებამ შტოებს შორის შეიძლება დემოკრატიული ქმედითობა და რეაგირებადობა გააუმჯობესოს, მაგრამ პოლიტიკის შემუშავებასა და ეფექტურობაზე უარყოფითად იმოქმედოს.

ერთი შეხედვით, კონკურსის წესით შერჩეული გამგებლის პარტიულობას დიდი მნიშვნელობა არ უნდა აქონდეს, მაგრამ შუტლასა და გრაუს მონაცემები საინტერესო ალტერნატიული ვარაუდისაკენ გვიბიძგებს. მერის სისტემის მქონე უნგრეთსა და კომიტეტური სისტემის ლატვიაში პარტიულ მერებს საკრებულოდან ნაკლები მხარდაჭერა აქონდათ. კაბინეტური სისტემის ესტონეთში კი პირიქით – პარტიული მერი საკრებულოს მებრძოლ მხარდაჭერით სარგებლობდა, ვიდრე უპარტიო. ესტონეთშივე ყველაზე მეტად განვითარებული აღმოჩნდა საკრებულოს ფრაქციები. ამ მონაცემებზე დაყრდნობით შესაძლებელია, რომ კაბინეტურმა სისტემამ საკრებულოებში პარტიული პოლიტიკა გააძლიეროს, გამგებელი პარტიული კუთხით შეირჩეს და საკრებულოს მხარდაჭერით მისი პოლიტიკა შეუფერხებლად გატარდეს. ამ სცენარის განვითარების შემთხვევაში მოსალოდნელია დემოკრატიული ქმედითობისა და რეაგირებადობის გაუარესება.

პარტიული პოლიტიკის თვალსაზრისით, საინტერესო მიგნებებს გვთავაზობს სვინიფეინი და მიუელსარეი, რომლებიც ადგილობრივ პოლიტიკაში პარტიულობის როლს იკვლევენ. (იხ მე-2 თავი ამ წიგნში). მათი დაკვირვებით, (ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში პარტიების როლი თანდათან გაიზარდა. განსაკუთრებით სწავი ზრდა მოხდა კონსოლიდირებულ ტერიტორიულ სისტემებში (მაგალითად, პოლონეთსა და ბულგარეთში). მეტიც, პოლიტიკური პარტიების როლის ასახსნელად ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლადი თვითმმართველი ერთეულის სიზმა გამოდგა. ამავე დროს, პოლიტიკური პარტიების როლი მეტად გაიზარდა პროპორციულ საარჩევნო სისტემებში.

ამრიგად, საქართველოს თვითმმართველობის ახალ სისტემაში მოსალოდნელია პარტიული პოლიტიკის მნიშვნელობის გაძლიერება. გამსხვილებული და მეტ-ნაკლებად შედარებადი სიზმისა და მნიშვნელობის თვითმმართველი ერთეულები უფრო საინტერესო ასპარეზი გახდება პოლიტიკური პარტიებისათვის, ვიდრე აქამდე არსებული პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულები იყვნენ. პარტიების როლის გაძლიერების დამატებითი სტიმულია შერეული საარჩევნო სისტემა, რომელიც პროპორციულ კომპონენტსაც მოიცავს (მუხლი-21, პუნქტი 2 და 3).

პარტიული პოლიტიკის როლის გაძლიერებას ქმედითობის თვალსაზრისით რამდენიმე შედეგი შეიძლება მოჰყვას. უპირველეს ყოვლისა, მოსალოდნელია პარტიული კონკურენციის თანაბარი გაზრდა ყველა თვითმმართველ ერთეულში, რამაც შეიძლება საკრებულოების პოლიტიკური „სიჭრელე“ განაპირობოს. საკრებულოს ფრაგმენტაცია კი, იგივე ავტორების მიხედვით, მნიშვნელოვან შემაფრთხილებელ გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის მენეჯერულ განზომილებაზე. მოსალოდნელია, რომ საკრებულოს ფრაგმენტაცია უარყოფითად იმოქმედებს დროულად და კორდინირებულად გადაწყვეტილებების უზარუნ, რაც ქმედითობის ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია. ამგვარი სცენარი მით უფრო მოსალოდნელია, რომ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში პოლიტიკური იდეოლოგიების ნაფარაუდები ქალაქურობის მიუხედავად, ავტორებმა დააფიქსირეს მკაფიოდ გამოხატული იდეოლოგიური დაყოფა მემარჯვენეებსა

და მემარცხენეების შორის. ამგვარი დაყოფა საქართველოშიც დაკვირვებადია, მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეული პარტიების განცხადებები, ხშირად, იდეოლოგიურად შეუთავსებელ დებულებებს შეიცავენ.

მეორე უკიდურესი ალტერნატივაა ერთპარტიული ან დიდი უპირატესობით გამარჯვებული პარტიით დაკომპლექტებული საკრებულო, რაც ასევე მოსალოდნელია საქართველოს თვითმმართველ ერთეულებში. ასეთი სცენარის შემთხვევაში, სავარაუდოა პროინსორტალური ანგარიშების მექანიზმების შესუსტება, რაც ვააუარესებს ქმედითობას რეაგირებადობისა და დემოკრატიულობის კუთხით.

აღწერილი სცენარების განხორციელების ალბათობაზე გადასწვევტი გავლენის მოხდენა შეუძლია საკრებულოს წევრების დამოკიდებულებას პოლიტიკის პროცესის მიმართ, რაც ნიკოლესკუსა და გორჩეას კვლევის საგანია. (იხ მე-7 თავი ამ წიგნში). ბულ-გარეთის, ესტანეთისა და პოლონეთის მაგალითზე ავტორები იკვლევენ საკრებულოს წევრების ორ შესაძლო მიდგომას: ერთია მოქალაქესე ორიენტირებული მიდგომა, რომელიც გაძლიერებულ თანამშრომლობასა და კონსულტაციებს ემყარება, ხოლო მეორე - სისტემაზე ორიენტირებული (კლასიკური) მიდგომა, რომელსაც ადმინისტრაციული სისტემის შიდა ურთიერთობები უფრო აინტერესებს, ვიდრე მოქალაქეების მართვაში წართვაში. ნიკოლესკუსა და გორჩეას მიგნების თანახმად, საკრებულოს წევრების მიერ მოქალაქეებზე ორიენტირებულ მიდგომის არსებობა გავლენას არმდენიმე ფაქტორი ახდნს: სოციალური კაპიტალი (ინსტიტუციური ნდობა, სოციალური ქსელები, მონაწილეობა), წარმომადგენელთა სოციალისაცია, წარმომადგენელთა ფასეულობები და ინსტიტუციური კონტექსტი.

რას შეიძლება ველოდეთ ამ მხრივ ახალი სისტემისაგან? ძნელია გავკოდეს პროგნოზი, თუ რა ფასეულობების საკრებულოს წევრების მიანიჭებს უპირატესობას ამომრჩეველი. ის კი სავარაუდოა, რომ ამომრჩეველი / წარმომადგენლის ფარდობის გაზრდა უარყოფითად იმოქმედებს სოციალური კაპიტალის ისეთ კომპონენტებზე, როგორცაა ინსტიტუციური ნდობა და წარმომადგენელთა სამოქალაქო აქტიუობა. ეს კი თავის მხრივ, მოქალაქესე ორიენტირებულ მიდგომის ხარჯზე სისტემაზე ორიენტირებული მიდგომის არსევენს შეუწყობს ხელს.

როგორც უკვე აღინიშნა, ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე ფონური (კვლადებიც) ახდენს გავლენას. ამ მხრივ ცენტრალურ და ადმოსაჯელთ ევროპაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა მედიისა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების გავლენა. გოსელინის ნაშრომის ამოცანას წარმოადგენს მედიის გავლენის გამოკვლევა ქმედითობის გადაწყვეტილებით და მონაწილეობით კომპონენტებზე. (იხ მე-8 თავი ამ წიგნში). კვლევის უმნიშვნელოვანესი მიგნება მედია საშუალებების მფლობელობის მრავალფეროვნებას ეხება. კერძოდ, რაცა მედია საშუალებების მფლობელობა საკმარისად მრავალფეროვნებას, მისი დადებითი გავლენა დემოკრატიულ ქმედითობაზე უფრო მეტია, ვიდრე მედია საშუალებების რაოდენობისა. ასევე მნიშვნელოვანია მეორე მიგნება, რომ საკითხების გამუქების ხარისხი დემოკრატიულ ქმედითობაზე დადებითად მოქმედებს.

საინტერესოა, რომ მედიის გავლენა ქმედითობის დემოკრატიულ კომპონენტზე უშუალოდ კი არ ხდება, არამედ ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერის დონით არის გაშუალებული. მაგალითად, რაც უფრო ძლიერი იყო ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელი, მით მეტი აღმოჩნდა მედიის დადებითი გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე. ეს მიგნება სრულ თანხმობაშია პატნემის პიპოთეზასთან, რომ ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოება წარმოშობს ნდობისა და თანაზიარობის ნორმებს, რაც საბოლოოდ ქმედით ხელისუფლებას განაპირობებს (პატნემი, 2001).

საქართველოს შემთხვევაში გამსხვილებულ თვითმმართველ ერთეულებში მედიის მოხმარების დონის ზრდის ვარაუდი საკმაოდ რეალურია. ეს დადებითად იმოქმედებდა

ქმედითობის დემოკრატიულ ასეპქტზე რომ არა გოსელინის კიდევ ერთი მიგნება: მედია-საშუალებების მოხმარების რაოდენობას დადებითი გავლენა მხოლოდ გარკვეულ ზღვარს ზემოთ აქვს, ხოლო როგორია ზღვრის სიდიდე, მხოლოდ ემპირიული კვლევით თუ გაირკვევა. ამის გამო, საქართველოს შემთხვევაში ქმედითობის გაუმჯობესებას რომ ელოდოთ, მხოლოდ მედია-საშუალებების მფლობელობის მრავალფეროვნებისა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერის იმედად უნდა ვიყოთ. სამწუხაროდ, არსებული მონაცემები ვერცერთი კუთხით საიმედოს ვერაფერს გვაეარაუდებიანებს.

ამრიგად, „ადგილობრივი დემოკრატიის ინდიკატორების პროექტის“ ფარგლებში ჩატარებული კვლევების საფუძველზე საქართველოს ადგილობრივი ხელისუფლების ახალი სისტემის ქმედითობის შესახებ, მხოლოდ, ზოგადი ვარაუდების გამოთქმა შეიძლება. თუ, რამდენად გაუმჯობესდება ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის კომპონენტები, მომავალი ემპირიული დაკვირვების საგანია. ამ წიგნში წარმოდგენილი ცნებები, ჰიპოთეზები და მონაცემები ამგვარი კვლევების ორიენტირად შეიძლება გამოდგეს.

კობა თურმანიძე

30 ივლისი, 2006 წელი

## ლიტერატურა:

პატნემი, რ. 2005. *როგორ ვამუშაოთ დემოკრატია. სამოქალაქო ტრადიციები თანამედროვე იტალიაში*. თბილის: ლოგოს პრესი (თარგმანი 1993 წლის ინგლისური გამოცემიდან).

საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველების შესახებ. თბილისი, 2005 წლის 16 დეკემბერი (№ 2304-რს).

Behn, R. D. 2003. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review* 63, 5: 588-606.

Government Performance Project - <http://results.gpnonline.org>

Hou, Y., Moynihan, D.P., & Ingraham, P.W. 2003. Capacity, management and performance: Exploring the links. *American Review of Public Administration* 33, 3: 295-315.

ICMA 2003. *Comparative Performance Measurement. FY 2002 Report*. Washington, DC: ICMA.

Radin, B. A. 2000. The government performance and results act and the tradition of federal management Reform: Square pegs in round holes? *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, 1: 112-135.

Rosenbloom, D. H. 1983. Public Administration Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review* 43, 3: 219-227.

# 1. ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის პროექტის ინდიკატორები: ცნაზები და ჰიკოთეზები

## გაბორ შოოში

### შესავალი

„ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ მიზანია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში კვლევითი და განვითარებასთან დაკავშირებული საქმიანობისათვის ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის შესახებ ყოველმხრივი, დროის ინტერვალებში განსაზღვრული ქვეყნებში შიდარეზონანსის შედარებითი ინფორმაციის შემოთავაზება. პროექტის ინდიკატორები მოიცავენ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ფართო სპექტრსა და მათ ურთიერთობებს ადგილობრივი მოქალაქეებსა და სამოქალაქო ორგანიზაციებთან.

შესაბამისად, შემდეგი ძირითადი ინდიკატორები შეიძლება მიესადაგოს პოტენციურ მომხმარებელთა სამ ჯგუფს:

- ცალკეული ქვეყნები (ცენტრალური მთავრობები, კანონმდებლები და ა. შ.) რეგულარულად მიიღებენ მონაცემებს ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი დემოკრატიის მდგომარეობის შესახებ;
- „ადგილობრივი ხელისუფლებისა და საჯარო სამსახურის რეფორმების ინიციატივა“ (LGI) და სხვა პროფესიული და დონორი ორგანიზაციები რეგულარულად მიიღებენ მრავალმხრივ ინფორმაციას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შესახებ, მათ შორის ადგილობრივი ხელისუფლების განვითარების საჭიროებებისა და პროგრესის შესახებ;
- რეგულარულად გაზომილი ინდიკატორები გამოყენებულ იქნება შედარებით-სამეცნიერო და გამოყენებითი კვლევების დროს.

„ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტი“ დაიწყო „ფისკალური დეცენტრალიზაციის ინიციატივის“ (FDI) ფარგლებში. „ფისკალური დეცენტრალიზაციის ინიციატივა“, ძირითადი საერთაშორისო ორგანიზაციების კონსორციუმში, ჩამოყალიბდა გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების დასახმარებლად, რომლებიც ახორციელებენ ხელისუფლების დონეებს შორის ურთიერთობის რეფორმას. პროექტი, რომლის სახელწოდებებაც „დეცენტრალიზაციის ინდიკატორები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში“, ფისკალური დეცენტრალიზაციის ინიციატივის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მცდელობაა, რომელიც მიზნად ისახავს ადგილობრივი ხელისუფლების შედარებითი ანალიზისათვის ერთიანი სტრუქტურის შემუშავებას. პროექტის ძირითადი მიზანია საყოველთაოდ აღიარებულ განსაზღვრებებზე დაფუძნებული პრაქტიკული, მოქნილი და ადაპტირებადი ინდიკატორების ნაკრების შემუშავება და ანგარიშების გამოქვეყნება, რომლებიც შერჩეულ ქვეყნებში დეცენტრალიზაციის პროცესებს შეაფასებს. პროექტი ორი ნაწილისაგან შედგება: (1) „ხელისუფლების დონეებს შორის ფისკალური დიზაინის პროექტი“, რომელიც ხორციელდება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ (OECD); (2) „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტი“, რომელიც ხორციელდება „ადგილობრივი ხელისუფლებისა და საჯარო სამსახურის რეფორმების ინიციატივის“ (LGI) მიერ.

ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების კონცეპტუალური მონახაზის შესაქმნელად და საცდელი კვლევის ჩასატარებლად LGI-მ ბუდაპეშტში

არსებულ „ტოკვილის კვლევით ცენტრთან“ (Tocqueville Research Center, T-RC) თანამშრომლად.

ამ ნაშრომს აღნიშნული პროექტისათვის ორგანიზაციის თანაბარი მნიშვნელობა აქვს ნაშრომის უპირველესი მიზანია კონცეპტუალური მონაჩაზის შექმნა და პროექტში გამოსაყენებელი ინდიკატორების შერჩევა. I ნაწილი განიხილავს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ ქმედითობას მათ პოტენციურ დეტერმინანტებზე ყურადღების გამახვილებით. II ნაწილი I ნაწილში გააზრებულ ცვლადი კომპონენტების გადაჯგუფებას ახდენს და იყენებს მათ, როგორც რეგიონის ადგილობრივი დემოკრატიისა და ადგილობრივი მმართველობის მდგომარეობის ინდიკატორებს.

პროექტის განხორციელების უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს სხვადასხვა წყაროდან მონაცემების მოგროვება წარმოადგენდა. მონაცემების მოგროვება საკმაოდ ძვირადღირებული პროცესია. ძვირადღირებული გამოკვლევებიდან მაქსიმალური სარგებლის მისაღებად მნიშვნელოვანია მიღებულ მონაცემთა მრავალმხრივი გამოყენება. ან ნაშრომში მოცემულია სამი სქემა, როგორც პოტენციური „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ ქვეპროექტები.

- ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის (Local Government Performance, LGP) ქვეპროექტი მიზნად ისახავს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ქმედითობის გაზომვასა და მის ახსნას კონტექსტიდან გამომდინარე ფაქტორების ჯგუფით, როგორცაა: სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერე, წარმომადგენლების პოლიტიკური კულტურა, მუნიციპალიტეტის ზომა და ა. შ. ქვეპროექტის ფარგლებში ჩატარებული კვლევა „ქვეყნის შესახებ ანგარიშზე“ უფრო ღრმა ანალიზის საშუალებას იძლევა და განსხვავებულ აუდიტორიაზეა გათვლილი.
- ადგილობრივი დემოკრატიის შესახებ ანგარიშების (Local Democracy Reports, LDR) ქვეპროექტი მიზნად ისახავს, მოამზადოს ყოველწლიური სისტემატური მონაცემები და ანგარიში ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სხვა ადგილობრივი პოლიტიკური აქტორების შესახებ. ამ ანგარიშის ამოცანაა დონორებისათვის ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და მკვლევარებისათვის რეგიონში ადგილობრივი ხელისუფლების არსებული მდგომარეობის დახასიათების წარდგენა.
- მონაცემთა მენეჯმენტისა და გავრცელების (Data Management and Dissemination, DMD) ქვეპროექტის მიზანია პროექტის ფარგლებში შეგროვილი მონაცემების საფუძველზე კვლევის წარმართვა. პროექტი ქმნის პერიოდულ და ქვეყანათაშორის მონაცემთა უდიდეს ბაზას. იმისათვის, რომ თავისი კვლევები ხელმისაწვდომი გახადონ დონორებისა და პროექტის მონაწილეებისათვის, ამ მონაცემთა ბაზით სარგებლობა შეუძლიათ სხვადასხვა სფეროს ექსპერტებს. ქვეპროექტის ოპერირების მონაცემთა ბაზას, რეალურად მის პოტენციურ გამოყენებას იძლევა მათი გამოყენების ნებართვას და განათავსებს მონაცემებს პროექტის ვებ-გვერდზე.

წარმოდგენილი ნაშრომი ყურადღებას ამახვილებს მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობისა და ადგილობრივი დემოკრატიის შესახებ ანგარიშების ქვეპროექტებზე.



# ნაწილი I

## ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ქვეპროექტი

კომუნისმის მარცხის შემდეგ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანაში საბჭოთა ტიპის საბჭოები ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებით შეიცვალა. ახალი კონსტიტუციების შემქმნელები ვარაუდობდნენ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები უფრო ეფექტური და რეაგირებადი იქნებოდა, ვიდრე კომუნისტური ადგილობრივი ადმინისტრაცია იყო. სოვიერთ შემთხვევაში ეს აზრი გამართლდა, სოვიერთ შემთხვევაში კი - არა. არსებობს მუნიციპალიტეტები, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა სისტემატურად კარგად ხორციელდება, სოვიერთი მათგანის ქმედითობა კი სუსტია. რატომ ამართლებს ერთი და იგივე ინსტიტუტი ერთ შემთხვევაში და მეორეში არა? აცნობიერებს რა ამ საკითხის უზარმაზარ პრაქტიკულ მნიშვნელობას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის დემოკრატიისათვის, ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტი“ მიზნად ისახავს, ხელი შეუწეოს გადაწყვეტილების მიღებასა და მკვლევარებს, რათა მათ შეაფასონ და ახსნან ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა. ამგვარად, პროექტი მოიცავს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის კონცეფციას და იყენებს მრავალ ცვლადს, რათა შეფასდეს, ერთი მხრივ, ქმედითობის ვარიაცია და, მეორე მხრივ, მისი საფუძველი ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, სამართლებრივ, კულტურულ და სოციალურ ფაქტორებში. ნაშრომის ეს ნაწილი გთავაზობთ ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობისა და მისი პოტენციური დეტერმინანტების გაასრებას. რადგან საკითხისადმი მიდგომა კონცეპტუალურია, მეთოდოლოგიური საკითხები ტექსტში საკმაოდ ილუსტრირებულია.

### 1. ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ცნება

#### 1.1 ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის იდვის კონტურები

ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ქმედითობა ამ კვლევაში ცვლადს წარმოადგენს. სოციალურ მეცნიერებებში არ არსებობს მთავრობის ქმედითობის საყოველთაოდ მიღებული განსაზღვრება. განსაკუთრებით თვალში საცემია კონსენსუსის არარსებობა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის განსაზღვრის შესახებ. ქმედითობა განსაზღვრულია რამდენიმე ცნებითა და მათი კომბინაციებით. ვფიქტურობა, ქმედითობა, პროდუქტიულობა, ეკონომიურობა, სამსახურების შესაბამისობა და ხელმისაწვდომობა, გადაწყვეტილებების მიღების შეუფერხებლობა, მომსახურების ხარისხი, კლიენტის, ანუ სტრატეგიული ამომრჩეველების დაკმაყოფილება, აქტიური რეაგირების უნარი, პოლიტიკური უფლებების პატივისცემა - ყველა ეს კომპონენტი გამოიყენება ქმედითობის განსაზღვრისათვის.

ამ სიიდან ერთი ცნების ან თუნდაც ცნებათა ჯგუფის ამორჩევა კრიტიკას დაიმსახურებს. განსაზღვრების სირთულის გადალახვა მისი გაცნობიერებით მოხერხდება, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ქმედითობა მრავალგანზომილებიანი ცნებაა. შეიძლება ფორმულირებულ იქნეს ქმედითობის რამდენიმე განსაზღვრება და თითოეულ მათგანს მყარი საფუძველი ჰქონდეს. თითოეულ ამ მიდგომას ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის განზომების გაზომვის თანაბარი უფლება აქვს.

მაშასადამე, როგორც ჩანს, ყველაზე შედეგიანი გადაწყვეტილებაა სხვადასხვა მიდგომათა განცალკევება და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის გაზომვა კონცეპტუალურად განსხვავებული სისტემებით. ამ ცალკეულ მიდგომათა შედეგების

წარმოდგენა უფრო მრავალმხრივ სურათს შექმნის, ვიდრე აბსტრაქტული ქულების სისტემა. შემადგენელი ნაწილების მრავალფეროვნება ასეთ პროფილს მყარ საფუძველს უქმნის. ვინაიდან შეფასების სისტემა ქმედითობას სხვადასხვა კუთხიდან აფასებს, მის საშუალო მნიშვნელობას შეუძლია ქმედითობის სხვადასხვა კომბინაციების - განსხვავებული ტიპის ადგილობრივი ხელისუფლებების - ასახვა. ყველასათვის ერთნაირი ქულის გამოყენა კი განსხვავებული პროფილების შეფარება გამოიწვევს. ბოლოს და ბოლოს, პროფილის შეფასების კომპონენტები შეიძლება შეჯამდეს ქმედითობის "სუპერინდექსში", რომელიც შესაძლებელია აიგოს ძირითადი კომპონენტის ანალიზის საფუძველზე. ეს შესაძლოა ზოგიერთი კვლევისათვის სასარგებლო იყოს, მაგრამ ჩვენ შემთხვევაში ცალკეულ პროფილებს მეტი ღირებულება აქვთ.

ადგილობრივი ხელისუფლების პროფილი არა მარტო ზოგადად ახასიათებს ხელისუფლების ქმედითობას, არამედ ასევე აღწერს ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის მდგომარეობას ქვეყნის მასშტაბით. ამისათვის ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის პროფილების ტიპები უნდა გამოიკეთოს და შეჯამდეს ქვეყნის პროფილში. ქვეყნის პროფილი ერთობ ინტუიციური ინსტრუმენტია, რომლის საშუალებით ერთი ქვეყანა შეიძლება შევედაროთ სხვა ქვეყანას. ასეთი კრებითი პროფილები შეიძლება ასევე აიგოს რეგიონისათვის ან გარკვეული ტიპის მუნიციპალიტეტებისათვის (მაგ. ქალაქებისათვის).

საფუძვლიან დახასიათებასთან ერთად ადგილობრივი ხელისუფლების პროფილები და პროფილების საშუალებით გამოკვეთილი ადგილობრივი ხელისუფლების ტიპები შეიძლება დამოკიდებულ ცვლადებად იქნეს გამოყენებული რაოდენობრივ კვლევებშიც კი. ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის პროფილის კომპონენტები აგრეთვე, შეიძლება იყოს გამოყენებული გამოკვლევებში დამოკიდებულ ან დამოუკიდებელ ცვლადებად. მაგალითად, ადგილობრივი მოქალაქეების კმაყოფილების დონე შეიძლება იყოს დამოკიდებული ცვლადი, რომელიც ახსნილია რამდენიმე დამოუკიდებელი ცვლადი ერთეულით (მაგ. მუნიციპალიტეტის ზომით ან სიმდიდრით) ან ქმედითობის სხვა ტიპები (მაგ. ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობით ან გამჭვირვალობით). წარმოდგენილი კვლევა პროფილსაც და მის კომპონენტებსაც ისე განიხილავს, როგორც დამოკიდებულ ცვლადებს.

## 12. პროფილის კომპონენტები: ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის შეფასება

რა არის ადგილობრივი ხელისუფლების პროფილის კომპონენტები? რით გამოირჩევა ის შეფასების სისტემა, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობისათვის გამოიყენება? ქმედითობის განსაზღვრება საბოლოოდ იმაზეა დამოკიდებული, თუ ადგილობრივი ხელისუფლების რომელ როლს მიანიჭებს მკვლევარი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. განსაზღვრებების ჯგუფის შესაქმნელად, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას მოიცავს, გააზრებულ უნდა იქნეს ის მოვალეობები, რის შესასრულებლადაც არსებობს ადგილობრივი ხელისუფლება. აღმოჩნდა, რომ ამ საკითხს ოთხი მათგანი უკავშირდება. ყველა მათგანი წარმოადგენს ქმედითობის შეფასების საფუძველს.

(1) ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა დასახოს თემის მიზნები და განსაზღვროს პოლიტიკა. მისი, როგორც გადაწყვეტილების მიმღების, შეფასების საფუძველია შესატყვისობა პოლიტიკის ამოცანებსა (მაგ. ბიუჯეტირებას) და რეალური პოლიტიკის გატარებას შორის (მაგ. ბიუჯეტის შესრულების სისწრაფე).

(2) ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ეფექტურად უნდა განახორციელოს თავისი გადაწყვეტილებები. მისი, როგორც ადმინისტრაციული ერთეულის, შეფასების საფუძველია თანამიმდევრულობა ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებ-

ბებსა (პოლიტიკური მიზნები) და განხორციელებას შორის (შედგებები).

(3) ადგილობრივმა ხელისუფლებამ თავისი თემისათვის უნდა იღვაწოს. მისი, როგორც რეაგირებადი ორგანიზაციის, პოლიტიკური კურსი უნდა შეესაბამებოდეს მკაფიოდ გამოხატულ სოციალურ მოთხოვნებს.

(4) ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა იყოს დემოკრატიული. მისი, როგორც დემოკრატიული ორგანიზაციის, საქმიანობა განისაზღვრება გარკვეული ძირითადი ფასეულობების განხორციელების საფუძველზე.

ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში ჩამოთვლილია ქმედითობის ოთხი ტიპი და მათი გაზომვის საფუძველი.

	ქმედითობის დასახელება	როლი	გაზომვის საფუძველი	განსაზღვრება
პროცესი	პოლიტიკა	პოლიტიკის გამტარებელი	პოლიტიკის მოთხოვნები	პოლიტიკის მოთხოვნების გათვალისწინების უნარი კოორდინირებული და ინფორმირებული გადაწყვეტილებების გზით
	დემოკრატიულობა	დემოკრატიული ინსტიტუტი	დემოკრატიული ფასეულობები	ღია და გამჭვირვალე მუშაობისა და მოქალაქეთა მიმართ სამართლიანი დამოკიდებულების უნარი
შედეგი	რეაგირებადობა	ადგილობრივი მოთხოვნების წარმომადგენელი	მოსახლეობის ძირითადი მოთხოვნები	ადგილობრივი მოსახლეობის ძირითად მოთხოვნებზე რეაგირებისა და მოქალაქეთა დაკმაყოფილების უნარი
	ეფექტურობა	პოლიტიკის განხორციელება	პოლიტიკის ამოცანები	გადაწყვეტილებებისა და პოლიტიკის თვითგაცხადებული ამოცანების განხორციელების უნარი

**კვლევითი კითხვა 1**

*პროექტის უმთავრესი კვლევითი კითხვებია: რით აიხსნება ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის პროფილის მრავალფეროვნება? რისი წყალობით ახერხებს მაღალუნარიანი ადგილობრივი ხელისუფლება ამოცანების კარგად შესრულებას?*

ქმედითობის ეს ოთხი ტიპი შეიძლება დაჯგუფდეს საშუალებების/შედეგების მიხედვით. პირველი ორი საზომი სისტემა კონცენტრირებულია პოლიტიკის პროცესებზე, რომელიც მას ადმინისტრაციული და დემოკრატიული თვალსაზრისით აფასებს. ქმედითობის შემდეგი ორი საზომი ყურადღებას ამახვილებს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შედეგებზე, რომელიც მას საჯარო მართვისა და ადგილობრივი მოთხოვნების თვალთახედვით აფასებს.

ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის პროფილის ამ ოთხ კომპონენტს თუ სხვაგვარად დაეჯგუფებთ, პოლიტიკის კოორდინირება და პოლიტიკის განხორციელება ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ადმინისტრაციულ მხარეს მიეკუთვნება. მეორე მხრივ, ძირითადი დემოკრატიული ფასეულობების პატივისცემა და ხალხის მოთხოვნებზე რეაგირება ადგილობრივი ხელისუფლების მოქალაქეებთან კავშირს ასახავს.

შემდეგ თავში განხილულია ქმედითობის ოთხი ცნება.

## 12.1. პოლიტიკის შემუშავების ქმედითობა: ინფორმირებული და კოორდინირებული გადაწყვეტილებანი

### კვლევითი კითხვა 2

*პოლიტიკის შემუშავების ქმედითობა შესაძლებელია დამოკიდებული ცვლადი იყოს, რომელიც, უპირველესად, პოლიტოლოგებს აინტერესებთ. ჩნდება შემდეგი კითხვები: რით აიხსნება ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის შემუშავების შესაძლებლობების მრავალგვარობა? რა ავარიებს ადგილობრივი ხელისუფლების მაღალუნარიანობას გადაწყვეტილებების მიღებისას?*

ადგილობრივი ხელისუფლება პოლიტიკას შეიმუშავებს. ამრიგად, ქმედითობის ცნების პირველი ტიპი გადაწყვეტილების მიღების პროცესს გულისხმობს. როგორც პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ ერთეულს, ადგილობრივი ხელისუფლებას მოეთხოვება საქმიანობა მიმართოს პოლიტიკის ისეთი მოთხოვნებისაკენ, როგორცაა: ბიუჯეტირება, ეკონომიკური სტრატეგიის ფორმულირება ან თუნდაც ძალიან მოელა-პატრონობის წესები. ხშირად, თავად ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული ძველი გადაწყვეტილება აუცილებელს ხდის ახალი გადაწყვეტილების მიღებას (მაგ. მრავალწლიანი პროგრამების გაგრძელება).

ცვლადის დასახელება	პოლიტიკის ქმედითობა
განსაზღვრება	პოლიტიკის ქმედითობა შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობას, მიიღოს საფუძვლიანი და კოორდინირებული გადაწყვეტილება მასზე დაწესებული დროითი შეზღუდვების გათვალისწინებით.
საზომი	შეფერხებები ძირითადი გადაწყვეტილებების მიღებაში, მაგ. ბიუჯეტის მიღების სისწრაფე; დღის წესრიგით გათვალისწინებული და გადადებული საკითხების თანაფარდობა; არშემდგარი ქვორუმის სიხშირე; ინფორმაციის მოკრების მექანიზმი.
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი მთავრობის გამოკითხვა (ან უშუალოდ ადგილობრივი ორგანოების დოკუმენტები).

რამდენად კარგად შეუძლია ადგილობრივი ხელისუფლებას თავისი გადაწყვეტილებების ფორმულირება? შეუძლია მას ინფორმირებული, ინოვაციური და მყარი გადაწყვეტილების მიღება შესაბამის დროს? ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მრავალი, ხშირად საპირისპირო მოსაზრებაც კი უნდა შეაჯეროს და მკაცრად შეზღუდულ დროში შეიმუშაოს პოლიტიკა. ქმედითობის პროფილის კოორდინაციის ელემენტი შეეხება გადაწყვეტილებების მიღების უნარს შესაბამისი შეზღუდვებისა და შესაძლებლობების შესახებ გააზრებულ ცოდნაზე და გადაწყვეტილებების შესაძლო გავლენაზე დაყრდნობით. ქმედითობის ეს ტიპი ასევე გულისხმობს იმ დაწესებულებების მოსაზრებების შეკრების შესაძლებლობას, რომელთა კომპეტენცია მოცემულ პოლიტიკურ სივრცეს შეესაბამება. ამ თვალსაზრისით, ქმედითობა განისაზღვრება, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების უნარი, მიიღოს ინფორმირებული და კოორდინირებული გადაწყვეტილება მასზე დაწესებული დროითი შეზღუდვების გათვალისწინებით. ამ ქმედითობის შეფასება ხდება პოლიტიკის მოთხოვნებისა და რეალურად მიღებული გადაწყვეტილებების შედარების საფუძველზე. მთავარი საზომია პოლიტიკის შემუშავების შეფერხება. ხშირი შეფერხება მიუთითებს გადაწყვეტილებების მიმდებებს შორის არსებულ დიდ უთანხმოებაზე, არასრულფასოვნად მომზადებულ წინადადებებზე ან ადგილობრივი ხელისუფლების შიგნით არასაკმარის თანამშრომლობაზე.

# ქმედითობა 1: პოლიტიკის შემუშავება

## 12.2. დემოკრატიული ქმედითობა: საჯაროობა და სამართლიანობა

ადგილობრივი ხელისუფლება არა უბრალოდ გადაწყვეტილების, არამედ დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიმღებია, ამიტომ იგი დემოკრატიის გარკვეულ სტანდარტებს უნდა შეესაბამებოდეს. დემოკრატიული ქმედითობის ეს სასოში მიმართული ადგილობრივი ხელისუფლების მუშაობაში დემოკრატიული ნორმების ჩართვის ხარისხისაკენ.

პოლიტიკურ მეცნიერებს დემოკრატიული ქმედითობის შეფასების მდიდარი ტრადიცია აქვს. „კარგი მმართველობის“ პრობლემა ამ დისციპლინის კვლევის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხია. დემოკრატიის ემპირიულ კვლევებში ქვეყნები ხანდახან შედარებულია ქმედითობის ისეთი მაჩვენებლების მიხედვით, როგორცაა: პოლიტიკური კორუფცია, პირიქნული თავისუფლება, ხელისუფლების სამართლიანობა და სხვა. ბევრი ეს კრიტერიუმი ადგილობრივ ხელისუფლებას არ შეესაბამება. მაგალითად, მოქალაქეთა უფლებები და არჩევნების სამართლიანობა სახელმწიფოსეა დამოკიდებული და მისი უზრუნველყოფა ადგილობრივ ხელისუფლებას არ შეუძლია.

### *კვლევითი კითხვა 3*

*თუ დემოკრატიულ ქმედითობას ავიღებთ როგორც დამოკიდებულ ცვლადს, კვლევითი კითხვები შემდგენიარად ჩამოყალიბდება: რით აიხსნება ადგილობრივ ხელისუფლებაში დემოკრატიული ქმედითობის მრავალგვარობა? რომელი ფაქტორები განაპირობებენ ადგილობრივი ხელისუფლების უფრო მაღალ დემოკრატიულობას?*

პოლიტიკურ მეცნიერებაში დემოკრატიის ქმედითობის შეფასებას საერთო მახასიათებელი გააჩნია. ყველა მათგანი ყურადღებას ამახვილებს ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ მოქალაქეებს შორის ურთიერთობასე. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის დიაპაზონის ანალიზი, ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოქალაქეებს შორის კონტაქტის თვალთახედვით, ხაზს უსვამს შეფასების ორ კრიტერიუმს. პოლიტიკური თეორიის დემოკრატიული ტრადიციისათვის ეს ორივე კრიტერიუმი ნაცნობია.

პირველი კრიტერიუმი საჯაროობა. არის თუ არა ადგილობრივი მმართველობა ღია და გამჭვირვალე თავისი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდების თვალსაზრისით. აქვს თუ არა ხელისუფლება ადგილობრივ მოსახლეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის საშუალება? დემოკრატიულმა ადგილობრივმა მმართველობამ ადგილობრივ მოქალაქეებს უნდა მისცეს შესაძლებლობა, გაეცნონ მის მუშაობას და მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი პრობლემების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში. ხალხმა, შესაძლოა, რაღაც მიზეზით ამგვარი შესაძლებლობა არ აიტაცოს (მაგ. მონაწილეობის მიღების პოლიტიკური კულტურის უქონლობის გამო). მაგრამ ეს გაეუღნას არ მოახდენს ქმედითობის დონესე, რადგან იზომება ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა და არა ამ საქმიანობის შედეგები.

ადგილობრივი ხელისუფლების მეორე უმნიშვნელოვანი დემოკრატიული მოვალეობა არის სამართლიანობა. ადგილობრივ ხელისუფლებას, როგორც დემოკრატიულ ინსტიტუტს, მოეთხოვება, რომ თანსწორად და კანონიერად მოეპყროს თავის მოქალაქეებს. თუ ინსტიტუტი დემოკრატიულად ითვლება, მისი სამართლიანი მოპყრობის მოლოდინი სრულიად კანონიერია.

საბოლოო ჯამში, დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიღების თვალსაზრისით, ქმედითობა არის ადგილობრივი ხელისუფლების საჯაროდ და სამართლიანად მოქ-

მედების უნარი. შეფასება სუბიექტურად დაფუძნებულია კვლევის 'შეკითხვებზე პოლიტიკური ეფექტურობის შეგრძნების, საზოგადოებრივ საკითხებზე საჯარო დისკუსიების, ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ არსებული ინფორმაციის დონის, ადგილობრივი ხელისუფლებაში პირადი კავშირების როლისა და კორუფციის შესახებ. „ობიექტური“ საზოგადოებრივი კონცენტრირებულია პოლიტიკის შემუშავების გამჭვირვალობასა და საჯაროობაზე.

## ქმედითობა 2: დემოკრატიული შესაძლებლობანი

ცვლილების დასახელება	დემოკრატიული ქმედითობა.
განსაზღვრება	დემოკრატიული ქმედითობა შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლების საჯაროდ და სამართლიანად მოქმედების უნარს.
საზომი	<p>ბიუჯეტის გამჭვირვალობა (ზოგიერთი მნიშვნელოვანი მუხლის დეტალურობა, მაგ. სასწავლო პროგრამების ღირებულება);</p> <p>სახელმწიფო შესყიდვების წესების არსებობა და გამჭვირვალობა;</p> <p>იმ წესების არსებობა და სრულყოფილება, რომლებიც არეგულირებენ ადგილობრივი ხელისუფლების დოკუმენტაციაზე ხალხის ხელმისაწვდომობას;</p> <p>ადგილობრივი ხელისუფლების შეხვედრების, მოსმენების, ფორუმების რაოდენობა და მათი გამოცხადების მეთოდები;</p> <p>ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ორგანიზებული და/ან მის მიერ ოფიციალურად აღიარებული მოქალაქეთა საკონსულტაციო კომიტეტების არსებობა და გველენიანობა;</p> <p>ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ყოველ 1000 მოქალაქეზე გამოცემული უფასო საინფორმაციო ბიულეტენების რაოდენობა;</p> <p>მოქალაქეთა პასუხები ადგილობრივი ხელისუფლების ოფისებში პირადი კავშირების მნიშვნელობისა და კორუფციის შესახებ დასმულ კითხვებზე;</p> <p>მოქალაქეთა პასუხები დისკრიმინაციის (მაგ. ეთნიკურის) შესახებ დასმულ კითხვებზე;</p> <p>მოქალაქეთა პასუხები ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუროკრატიის სამართლიანობასა და მოსახლეობისათვის დახმარების გაწევის მზადყოფნის შესახებ დასმულ კითხვებზე.</p>
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოქალაქეთა გამოკითხვა.

### 12.3. პოლიტიკის განხორციელება: ეფექტურობა

#### კვლევითი კითხვა 4

*როგორც დამოკიდებული ცვლადი ერთეული, პოლიტიკის განხორციელების უნარი სემს შემდეგ კვლევით კითხვებს: რით აიხსნება ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობის მრავალფეროვნება? რა განაპირობებს ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობას?*

რაც გადაწყდება, კიდევ უნდა შესრულდეს. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ, როგორც ადმინისტრაციულმა ერთეულმა, უნდა მართოს ორგანიზაციული და ფინანსური რესურსები მოსახლეობის მომსახურების უზრუნველსაყოფად, განვითარების პროგრამების განსახორციელებლად და მარეგულირებელი წესების გასატარებლად. შესაბამისად, ისმება შემდეგი კითხვები: რამდენად კარგად ახერხებს ადგილობრივი ხელისუფლება გადაწყვეტილებების ხორცშესხმას? შეუძლია კი მას აღიარებული ამოცანების შესრულება? განხორციელების ქმედითობა განისაზღვრება, როგორც ადგილობრივი

ხელისუფლების უნარი, მიადწიოს თავის მიერ აღიარებულ პოლიტიკური მიზნებს? შედარების საფუძველია ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილება. ეფექტურობის, როგორც ქმედითობის საზომია დასახული და რეალურად ხორციშესხმული პოლიტიკური ამოცანების ფარდობა.

### ქმედითობა 3: ეფექტურობა

ცვლადის დასახელება	პოლიტიკური ქმედითობა
ცვლადი ერთეული	ეფექტურობა
განსაზღვრება	ეფექტურობა შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ თვითგაცხადებულ პოლიტიკური ამოცანების შესრულების უნარს
საზომი	რამდენიმე საზომისაგან შედგენილი ინდექსი
საზომები	წესების (ნორმატივების) მოდიფიკაციის სიხშირე სახელმწიფოს განვითარების გრანტების ხარჯვის უნარი
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოქალაქეთა გამოკითხვა

## 12.3 რეაგირებადი ქმედითობა: კმაყოფილება და მიზნების შესაბამისობა

ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა გამოიმუშაოს კონკრეტული შედეგები. ამავე დროს, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღწეული შედეგები სწორად დაბალანსებული უნდა იყოს, ე. ი. რეალურ საჭიროებებს უნდა შეესაბამებოდეს. ადგილობრივი ხელისუფლება თავისი ამომრჩეველების პოლიტიკური წარმომადგენელია. მისი მოვალეობაა, განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციოს მოქალაქეთა საჭიროებებსა და მოთხოვნებს. ადგილობრივი ხელისუფლების სტრატეგიული ამომრჩეველების თვალსაზრისი არ შეიძლება უგულებელყოფილ იქნეს ქმედითობის პროფილის შედგენისას.

#### კვლევითი კითხვა 5

*თუ რეაგირებადობას განვიხილავთ, როგორც დამოკიდებულ ცვლად ერთეულს, მაშინ კვლევითი კითხვები შემდეგნაირად დაისმება: რით აიხსნება ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური რეაგირებადობის მრავალფეროვნება? რა ხდის რეაგირებადს ადგილობრივ თვითმმართველობებს? რა ფაქტორები აკმაყოფილებს მოქალაქეებს?*

ქმედითობა ამ გაგებით, წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების უნარს, უპასუხოს ხალხის მოთხოვნებს (ტექნიკური თვალსაზრისით, რეაგირებადობა გამოიყენება, როგორც მომსახურების გაწვევის ტექნიკური ეფექტიანობის საზომი. მაგალითად, გაფუჭებული ქუჩის განათების შეცვლისათვის საჭირო დრო იქნება რეაგირებადობის საზომი. თუ ეს რეალურ მოთხოვნებს დააკმაყოფილებს, ასეთი ეფექტიანობა პოლიტიკური ქმედითობის ნიშანი იქნება, მაგრამ არა საზომი). პოლიტიკის შემუშავების დონეზე პოლიტიკური რეაგირებადობა გულისხმობს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური მიზნებისა და მოქალაქეების მოთხოვნების შესაბამისობას და ასევე მომსახურებასა და მომხმარებელთა საჭიროებას შორის შესაბამისობას. ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანები და მომსახურებისა და პროგრამების განხორციელებასთან დაკავშირებით კმაყოფილების დონე ამგვარ რეაგირებადობას გვიჩვენებს.

რატომ განსხვავდება რეაგირებადობა, რომელიც ქმედითობის ტიპადაა მიჩნეული, დემოკრატიული ქმედითობისაგან? შეიძლება ითქვას, რომ დემოკრატიული თეორიები

რეაგირებადობას განიხილავს, როგორც დემოკრატიული ინსტიტუტების თვისობრივ ნიშანს. ეს თეორიები მართებულია. დემოკრატიულმა ინსტიტუტებმა თავისი ამომრჩეველების მოთხოვნებზე რეაგირება უნდა მოახდინონ. ამრიგად, ყველა დემოკრატიული ინსტიტუტი რეაგირებადია თავისი ბუნებით, მაგრამ, თუ არგუმენტს შევატრიალებთ, იგი ყოველთვის სწორი აღარ აღმოჩნდება – ყველა რეაგირებადი ინსტიტუტი როდია დემოკრატიული. არადემოკრატიული მთავრობაც ცდილობს, ყურადღება მიაქციოს მოსახლეობის სურვილებსა და საჭიროებებს. დროდადრო კომუნისტური მთავრობაც სოციალური ჯგუფების (თუნდაც „არასასურველი“ ჯგუფების) ცხოვრების სტანდარტებს ზრდის თავისი გრძელვადიანი იდეოლოგიური მიზნების საპირისპიროდ, რათა თავიდან აიცილოს კრიზისი და გაზარდოს თავის გადარჩენის შესაძლებლობა. განმანათლებელი მმართველების მიერ მართული რეჟიმების გამტარებლები პირდაპირ აცხადებენ თავიანთ განსრახვას, დააკმაყოფილონ ხალხის სოციალური მოთხოვნები მათი აზრის ანგარიშგაუწველად, რადგან ხალხს უცოდინრად მიიხნევენ. ამის მაგალითებად შეიძლება ჩაითვალოს მეცხრამეტე საუკუნის აესტრია და თანამედროვე სინგაპური. დემოკრატიულ ქმედობასა და რეაგირებადობას შორის განსხვავება კონკრეტულ შეფასების კრიტერიუმებზე ახდენს გავლენას. მაგალითად, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ორგანიზებული სასოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა ნამდვილად არის რეაგირებადობის ინდიკატორი. თუმცა გამოკითხვა საჯაროობის მანევრებელი მხოლოდ იმ შემთხვევაშია, როცა კითხვები მიუკერძოებელია და შედეგები საჯაროადა განხილული. სხვა შემთხვევაში ისინი მხოლოდ ძალაუფლების შემანარჩუნებელი ტექნიკაა. ფაქტია, რომ სასოგადოებრივი გამოკითხვები საკმაოდ ხშირად ტარდებოდა იარუსელსკის დროინდელ პოლონეთში.

პოლიტიკური რეაგირებადობა არის შესაბამისობა იმას შორის, რასაც ადგილობრივი ხელისუფლება აკეთებს და რასაც ადგილობრივი მოსახლეობა ფიქრობს, რომ ხელისუფლება უნდა აკეთებდეს. მეორე მხრივ, ეს შესაბამისობა შეიძლება გაიზომოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონით რესურსების განაწილებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ უზრუნველყოფილი მომსახურებისა და პროგრამების ხარისხს შორის.

**ქმედობა 4: რეაგირებადობა**

ცვლადის დასახელება	რეაგირებადობა
განსაზღვრება	რეაგირებადობა აღნიშნავს ადგილობრივი ხელისუფლების უნარს, რეაგირება მოახდინოს ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნებზე
საზომები	კითხვები დასახული მიზნების შესაბამისობის შესახებ კითხვები მომსახურებით კმაყოფილების შესახებ
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

**1. 2. 5. მომსახურების უზრუნველყოფის დონე, როგორც ქმედობის საზომი**

ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის საბოლოო პროდუქტი, ე. ი. ადგილობრივ დონეზე უზრუნველყოფილი მომსახურება, პროგრამები, მარეგულირებელი ნორმები და წესები შეიძლება პირდაპირი გაზომვის საგანი გახდეს. შედარების შესაძლებლობის უზრუნველსაყოფად პირდაპირ გაზომილი მომსახურების დონე სტანდარტიზებული უნდა იყოს. ქუჩის ნათურების რაოდენობა ერთ კილომეტრზე ან ოჯახის ექიმთა რაოდენობა ყოველ 1000 მოსახლეზე ქმედობის ამგვარად გაზომვის კარგი



მაგალითებია. მომსახურების დონე არის ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გაწეული ან რეგულირებული საზოგადოებრივი მომსახურების რაოდენობის, ხარისხის, მისაწვდომობისა და ეფექტიანობის საზომი.

ასეა, როგორც წარმოადგენს ის, რომ გაზომილი ქმედითობა უფრო მეტად დამოკიდებულია სხვა ფაქტორებზე, ვიდრე ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე. მუნიციპალიტეტს, რომელსაც მდიდარი მოსახლეობა ჰყავს, ფართო საგადასახადო ბაზა და პოლიტიკური მხარდაჭერა აქვს, შეუძლია უფრო კარგი მომსახურების გაწევა, ვიდრე ღარიბ მუნიციპალიტეტს, რომელსაც ღარიბი მოსახლეობა ჰყავს და პოლიტიკური მხარდაჭერა აკლია. შეუძლებელია ზუსტად გაიზომოს, თუ რა წილი მოდის აქ მმართველობას. ამ მიუხედავად ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის პროფილში მომსახურების გაწევის დონე არ შედის.

**კვლევითი კითხვა 6**

მომსახურების დონე, როგორც დამოკიდებული ცვლადი, გულისხმობს შემდეგ კვლევით კითხვებს: რით აიხსნება მომსახურების დონეთა მრავალგვარობა ადგილობრივი ხელისუფლებათა შორის? რა განსაზღვრავს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მაღალი ხარისხის მომსახურების უზრუნველყოფას?

მიუხედავად ამისა, მომსახურების დონე შეიძლება ძალიან საინტერესო დამოკიდებული ცვლადი იყოს. მართლაც, საინტერესო შეკითხვაა, თუ რატომ იზიდავს სოფი ხელისუფლება მეტ ინვესტიციას, აგებს უფრო მეტ გზას და აქვს უკეთესი სოციალური მომსახურება, ვიდრე სხვა ხელისუფლებას. თუ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ქმედითობა იზომება და გამოიყენება როგორც დამოუკიდებელი ცვლადი, შეიძლება იმის შეფასება, თუ რამდენად არის ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხისმგებელი თავის მდგომარეობაზე (განსაკუთრებით, ეკონომიკურ ზრდაზე) და რა როლს შეიძლება ასრულებდეს სხვა ცვლადები, როგორცაა: გეოგრაფიული მდებარეობა, მოსახლეობის განათლების დონე ან ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს პარტიული შემადგენლობა.

**ქმედითობა 5: მომსახურების გაწევა**

ცვლადის დასახელება	მომსახურების გაწევა
განსაზღვრება	მომსახურების გაწევა არის ადგილობრივი ხელისუფლების უნარი, გასწიოს მომსახურება, რომელზეც იგი მთლიანად ან ნაწილობრივ არის პასუხისმგებელი.
საზომი	მოსახლეობის ცვალებადობა მიგრაციის შედეგად; ეკონომიკური ზრდა; საცხოვრისის უზრუნველყოფა სახელმწიფო წყლის სისტემით; საცხოვრისის უზრუნველყოფა სახელმწიფო საკანალიზაციო სისტემით; მყარსაფარიანი გზების წილი; ოჯახის ექიმების რაოდენობა ყოველ 1000 კაცზე; მოსწავლეობა რაოდენობა თითოეულ მასწავლებელზე დაწყებით სკოლაში; ბიბლიოთეკიდან გატანილი ერთეულების რაოდენობა ერთ სულ მოსახლეზე.
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური სტატისტიკა

მომსახურების დონე შეიძლება ადვილად განისაზღვროს ოფიციალური სტატისტიკის საშუალებით. შედარებისათვის ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ ამოცანებზე, რომ-

ლებიც ყველა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა შეასრულოს მისი ზომის ან ქვეყნის კუთვნილებისაგან დამოუკიდებლად. ასეთებია, მაგალითად, დაწყებითი სკოლების, ადგილობრივი ეკონომიკისა და კომუნალური მომსახურების შენეჯემენტი.

## 2. განმარტებითი ცვლადები

როგორია ინსტიტუციური მოწყობის, ადგილობრივი პოლიტიკური კულტურის, სამოქალაქო საზოგადოების, ადგილობრივი მედიის, მუნიციპალიტეტის ზომის გაველენა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე? ეს არის ზოგადი კითხვა, რომელზეც წარმოდგენილი კვლევა ამბახილებს ყურადღებას. სხვა ფაქტორების ზეგავლენის შესაფასებლად საჭიროა „განმარტებითი“ ცვლადების არჩევა. მომდევნო ცვლადების გრძელი სია სოციალური მეცნიერების ლიტერატურის მიმოხილვის შედეგად არის მიღებული.

ეს ჩამონათვალი იწყება ცვლადებიდან, რომელიც ახასიათებს ადგილობრივი თვითმმართველობების ინსტიტუციურ შინაგან ნიშან-თვისებებს და გრძელდება უფრო ფართო სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული გარემოს დახასიათებით. თითოეული ცვლადი განსაზღვრულია, წარმოდგენილია ადგილობრივ ხელისუფლებაზე მისი სავარაუდო ზეგავლენა და მითითებულია პოტენციური საზომები. თეორიულად, ევარაუდობთ, რომ ეს დამოუკიდებელი ცვლადები ერთმანეთზე ახდენენ ზემოქმედებას და მრავალცვლადიანი შეფასების სისტემას ქმნიან. თითოეული ცვლადის შეფასება ხუთი ხერხით ხდება:

- ცვლადის განსაზღვრება;
- ცვლადის მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის პროფილზე;
- ცვლადის მოსალოდნელი გავლენა სხვა დამოუკიდებელ ცვლადებზე, რომელიც მათთან ურთიერთქმედებს;
- ცვლადები, რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინონ მოცემულ ცვლად ერთეულზე;
- შესაძლო მონაცემთა წყაროს მითითება.

### 2.1. ადგილობრივი ხელისუფლების დამახასიათებელი ნიშნები და ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა

ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური ნიშან-თვისებები, თავის მხრივ, აშკარა გავლენას ახდენს მის ქმედითობაზე. ამომრჩეველთა და წარმომადგენელთა თანაფარდობამ, ძალაუფლების შიდა დანაწილებამ, ადმინისტრაციული აპარატის ზომამ და კომპეტენტურობამ, გასანაწილებელი თანხის რაოდენობამ ან წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაციამ და შემადგენლობამ, შესაძლოა, გავლენა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ თვისებებზე.

#### 2.1.1. ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის დამახასიათებელი ნიშნები

სამართლებრივი და კონსტიტუციური მოწყობა, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემას არეგულირებს, აშკარა გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე. უპირველეს ყოვლისა, ძალაუფლების გადაცემის (დევიოლუციის) დონე უნდა იქნეს მოხსენიებული. ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ძალაუფლების გადაცემის ხარისხი გავლენას ახდენს მის ქმედითობაზე. რაც უფრო ფართოა ადგილობრივი ავტონომია, მით მეტი „მანევრირების“ საშუალება აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებას. ეს ზრდის ადგილობრივი რესურსის მობილიზების შესაძლებლობას, ასევე, უფრო კომპლექსური სტრატეგიის ჩამოყალიბებისა და პოლიტიკის შემუშავებაში ახლებური გადაწყვეტილებების მოძიების შესაძლებლო-

ბას ქმნის. მეორე მხრივ, ფართო ავტონომია შეიძლება გაცდეს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული და პოლიტიკური კომპეტენციისა და ორგანიზაციული შესაძლებლობების ფარგლებს. ადგილობრივი პოტენციალი შესაძლოა, უბრალოდ, ქვეყნის კონსტრუქციის შემქმნელების მოლოდინის შესაბამისი არ აღმოჩნდეს. მომავალმა ემპირიულმა გამოკვლევამ უნდა გამოავლინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობაზე ძალაუფლების გადაცემის გავლენის ხარისხი და მიმართულება.

ცვლილის დასახელება	ძალაუფლების გადაცემის ღონე
განსაზღვრება	ძალაუფლების გადაცემის ღონე არის სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის მოვალეობებისა და უფლებამოსილებების გადაცემის ხარისხი
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკური მონაწილეობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	გადაცემული უფლებამოსილებების რაოდენობა
მონაცემთა წყარო	საკანონმდებლო აქტები

ძალაუფლების სამართლებრივად გადაცემის ხარისხს შეიძლება სხვა შედეგიც ჰქონდეს. ფართო ავტონომიამ, შესაძლოა, ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა უფრო ლეგიტიმური გახადოს. მოქალაქეები უფრო სერიოზულად უდგებიან ადგილობრივ თვითმმართველობას და მიიხნევენ მას იმ მნიშვნელოვან ინსტიტუტად, რომელიც მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე ახდენს გავლენას. ამ შემთხვევაში ხალხს მეტი სურვილი აქვს, მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივ საქმიანობაში. ასეთი პოლიტიკური მონაწილეობა გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე. სამართლებრივი ავტონომიის ხარისხი იზომება ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ზოგიერთი ძირითადი უფლებამოსილების გადაცემით.

ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გარკვეული უფლებამოსილებების გადაცემა (დეკოლუტი) არ ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფო უარს ამბობს კონსტიტუციური და სხვა საკანონმდებლო აქტების განხორციელებაზე ზედამხედველობის უფლებაზე. ადგილობრივი ავტონომია შესაძლებელია გარეგანი კონტროლით სხვა ადმინისტრაციული, საკანონმდებლო და სასამართლო უწყებათა მხრიდან. ამას ეწოდება პორიზონტალური ანგარიშგება. ეს ცნება ნიშნავს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების მოხელეები მზად უნდა იყვნენ იმისათვის, რომ გაამართლონ თავიანთი გადაწყვეტილებანი და ანგარიშგებულად იყვნენ ადმინისტრაციული, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების წინაშე.

პორიზონტალური ანგარიშგება გავლენას ახდენს ეფექტურობაზე. ანგარიშგება, როგორც კონტროლის მექანიზმი, აიძულებს გადაწყვეტილების მიმღებთ, განსაზღვრონ რეალური და ეფექტურად განხორციელებადი პოლიტიკა, შეამცირონ საზოგადოებრივი რესურსების კერძო მიზნებისკენ მიმართვა და გააუმჯობესონ მომსახურების ხარისხი მინიმალური სტანდარტების დაწესების მეშვეობით.

თუ სახელმწიფო დემოკრატიულ პრინციპებზეა აგებული, პორიზონტალური ანგარიშგება ადგილობრივ ხელისუფლებაში დემოკრატიის განმტკიცებას უწყობს ხელს. ის ზრდის გამჭვირვალობას, რადგან სხვა ადმინისტრაციული ერთეულები ასევე ითხოვენ საკითხების სიცხადეს და დეტალურ (განსაკუთრებით, საბიუჯეტო) მონაცემებს. ეფექტ

ტური სამართლებრივი რეაგირება დისკრიმინაციასა და კანონდარღვევაზე ასევე ზრდის დემოკრატიის დონეს ადგილობრივ ხელისუფლებაში. მეორე მხრივ, გაზვიადებულ პორიზონტალურ ანგარიშგებას მიეყვარათ იქითკენ, რომ გარე ინსტიტუტებზე უფრო მეტად ვიყოთ დამოკიდებულნი. ამას ნეგატიური შედეგი მოსდევს რეაგირებადობის თვალსაზრისით.

ცვლადის დასახელება	პორიზონტალური ანგარიშგება
განსაზღვრება	პორიზონტალური ანგარიშგება ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობას, ახსნას თავისი საქმიანობა ადმინისტრაციის, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების წინაშე
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	ეფექტურობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	სახელმწიფოზე დამოკიდებულება
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი ერთეული	უნდა იქნეს შედგენილი პოტენციური ანგარიშგების ტიპების ნუსხა. თითოეულ ელემენტს უნდა მიეცეს წონა (ქულა) და რაც უფრო მეტ ქულას დააგროვებს ადგილობრივი ხელისუფლება, მით მაღალია პორიზონტალური ანგარიშგების დონე.
მონაცემთა წყარო	საკანონმდებლო აქტები და ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა

ცვლადის დასახელება	ამომრჩეველთა და ლიდერთა თანაფარდობა
განსაზღვრება	ამომრჩეველთა და ლიდერთა თანაფარდობა არის საარჩევნო უფლების მქონე ადგილობრივი მოქალაქეების რაოდენობა მოსული თვითმმართველობის ერთ არჩეულ წარმომადგენელზე
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	ლიდერებსა და ამომრჩეველებს შორის პოლიტიკის შესაბამისობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა
საზომი	ამომრჩეველთა რაოდენობა და წარმომადგენელთა რაოდენობა (მერის ჩათვლით)
მონაცემთა წყარო	საარჩევნო მონაცემები და ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა

ამომრჩეველთა და ლიდერთა თანაფარდობა ნიშნავს, რომ ადგილობრივი წარმომადგენლები მისაწვდომნი იყვნენ თავიანთი ამომრჩეველებისათვის. ადგილობრივ წარმომადგენლებს უკეთესი შესაძლებლობა აქვთ ადგილობრივი საჭიროების გასაცნობიერებლად და ინტერესთა ჯგუფების ზუსტი წონის დასადგენად, თუ მათ შორის დიდი ნაპრაღი არ არსებობს. ეს ხელს უწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის შემუშავებას და აუმჯობესებს მისი განხორციელების ხარისხს. ამომრჩეველთა თვალსაზრისით, მისაწვდომ ლიდერებზე გავლენა უფრო ადვილია და ანგარიშგების, 24

როგორც სოციალური კონტროლის, შესაძლებლობაც იზრდება. ადვილად მისაწვდომი და „კონტროლირებადი“ ადგილობრივი ლიდერები უფრო რეაგირებადნი არიან. წარმო-  
მადგენელთა და ამომრჩეველთა ფარდობა დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის ზომასზე,  
მაგრამ საარჩევნო სისტემა მაინც რჩება თვალსაჩინო მოდიფიკატორად.

## 2.12 ბიუჯეტი

ადგილობრივი პოლიტიკოსების უმრავლესობას სჯერა, რომ ფული განსას-  
ღერავეს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას. ისინი ამტკიცებენ, რომ ადგილო-  
ბრივი ხელისუფლების შემოსავალი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის კარგად მართვის  
შესაძლებლობას. დიდი ბიუჯეტი აწესრიგებს თანამშრომლობას მონაწილე მხარეებს  
შორის მანევრირების საშუალებით და ზრდის კომპრომისის ალბათობას. ამას უკეთეს  
პოლიტიკურ ქმედობამდე მიუყავართ. მეტი შემოსავალი საშუალებას იძლევა უფრო  
კომპეტენტური სპეციალისტებისაგან შედგენილი შედარებით დიდი ადმინისტრაციული  
შტატის დაქირავებისათვის. ეს ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობას უწყობს  
ხელს. რეაგირებადობაც უკეთესი იქნება, თუ ადგილობრივი ხელისუფლებას ბევრი  
ფული აქვს, რადგან შესაძლებელი გახდება მოსახლეობის მეტი მოთხოვნისა და ამ  
მოთხოვნების უკეთესად დაკმაყოფილება.

ცვლილის დასახელება	ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავალი
განსაზღვრება	ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავალი მოიცავს მთლიან ადგილობრივ შე- მოსავალს ერთ სულ მოსახლეზე
მოსალოდნელი პირდაპირი გავ- ლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის ფორმულირება, განხორციელება, რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუ- ალედურ ცვლადებზე	ადმინისტრაციული შტატის ზომა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება
საზომი	ადგილობრივი ბიუჯეტის მთლიანი წლიური შემოსავალი ერთ სულ მო- სახლეზე
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოკითხვა

ცვლილის დასახელება	სახელმწიფოზე ფინანსური დამოკიდებულება
განსაზღვრება	სახელმწიფოზე ფინანსური დამოკიდებულება ეხება მმართველობის დამოკიდებულებას სახელმწიფო სახსრებზე
მოსალოდნელი პირდაპირი გავ- ლენა ქმედითობაზე	რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლად ერთეულზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	ადგილობრივი შემოსავლებში სახელმწიფო გრანტების წილი
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა

მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია არა მარტო ადგილობრივი ხელისუფლების რესურსების რაოდენობა, არამედ ყურადსაღებია შემოსავლის წყაროებიც. სახელმწიფო რესურსებზე ფინანსური დამოკიდებულება ადგილობრივ ავტონომიას აკნინებს მაშინაც კი, თუ ეს რესურსები უხედავ მოედინება. ამან შეიძლება აენოს ადგილობრივი ხელისუფლების რეაგირებადობას. მაგალითად, ადგილობრივი პროექტები შეიძლება ისე შემუშავდეს, რომ ადგილობრივ მცხოვრებთა მოთხოვნების ნაცვლად გარეშე მოთხოვნების დაკმაყოფილებას ითვალისწინებდეს. ასეთი ადგილობრივი თვითმმართველობა შეიძლება წარმატებული იყოს პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში, მაგრამ ეს პოლიტიკა გარეშე მოთხოვნების შესაბამისი იქნება. მოცემული ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური დამოკიდებულება გაიზომება ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლების ფარდობით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მომდინარე სახსრებთან.

### 2.13. ფორმალური უფლებამოსილებების განაწილება და ადმინისტრაციული აპარატი

ადგილობრივ ხელისუფლებაში უფლებამოსილებათა დანაწილებამ შესაძლებელია გავლენა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე. მერის ან სხვა გადაწყვეტილების მიმღები ერთეულის ხელში ძალაუფლების ცენტრალიზაციამ შეიძლება გააუმჯობესოს პოლიტიკის შემუშავება და ქმედითობის განხორციელება მოთამაშეთა რიცხვისა და ვეტოს დადების წერტილების შემცირებით, მაგრამ ამან შეიძლება მიგვიყვანოს უფრო მეტ ფავორიტიზმამდე და უფრო ნაკლებ რეაგირებადამდე. ძალაუფლების განაწილება იზომება ადგილობრივი ხელისუფლების მთავარი მოთამაშეების (მაგ. მერები, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები, სხვა თანამდებობის პირები) ხელში თავმოყრილი უფლებამოსილებების საშუალებით.

ცვლილის დასახელება	ძალაუფლების ცენტრალიზაცია ადგილობრივ ხელისუფლებაში
განსაზღვრება	ადგილობრივი ძალაუფლების ცენტრალიზაცია არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ზარისხი ერთ-ერთი ინსტიტუციური აქტორის ხელში
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, ეფექტურობა, რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	ძალაუფლების განაწილება წარმომადგენლობით ორგანოს, სხვა ერთეულებს, მერებსა და ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს შორის
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოკითხვა

ეფექტური პოლიტიკის განხორციელების გადამწყვეტი ფაქტორია არჩეულ პოლიტიკოსებსა და ადმინისტრაციულ აპარატს შორის ურთიერთდამოკიდებულება. ადგილობრივი ხელისუფლებაში დამკვიდრებული პორიზონტალური ანგარიშგების მექანიზმი ხელს უწყობს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების რეალიზაციას. მრავალი რესურსის მქონე, კარგად ჩამოყალიბებული პოლიტიკაც კი ვერ განხორციელდება, თუ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებები და განმახორციელებელი არ არიან პასუხისმგებელი მათ წინაშე, ვინც ადგილობრივი მოსახლეობის წარმომადგენლადაა არჩეული. შინაგანი პორიზონტალური ანგარიშგების მექანიზმი უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურ და რეაგირებად ქმედითობას.

ადმინისტრაციული აპარატის ზომა ადგილობრივი ხელისუფლების მნიშვნელოვანი თავისებურებაა. ადგილობრივი ბიუროკრატის ზომა ნათლად მიგვიჩვენებს იმაზე, თუ რამდენად ბიუროკრატიული ან რთულია გადაწყვეტილების მიღება. დიდი ბიუროკრატიული აპარატი შეიძლება, ერთი მხრივ, ნიშნავდეს მეტ ეფექტურობას (უკეთეს სპეციალიზაციას), მაგრამ, მეორე მხრივ, იწვევდეს ნაკლებ რეაგირებადობას (ე. ი. მეტ დისტანციას ადგილობრივი თვითმმართველობასა და მოქალაქეებს შორის). დიდი ზომის ბიუროკრატის მეტი სპეციალისტი და პროფესიონალი ჰყავს. მეტი კომპეტენტურობა, ე. ი. უკეთესი ცოდნა, კვალიფიკაცია, ოსტატობა და გამორცდილება ხელს უწყობს როგორც დაგეგმილი გადაწყვეტილებების სეგაგალების ინფორმირებულ შეფასებას, ასევე პოლიტიკის ეფექტურად განხორციელებას.

ცვლადის დასახელება	პორიზონტალური ანგარიშების შიდა მექანიზმები
განსაზღვრება	პორიზონტალური ანგარიშების შიდა მექანიზმი მოიცავს სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ საშუალებებს, რომელთა საშუალებით არჩეული თანამდებობის პირები ადმინისტრაციულ აპარატს მონიტორინგს უწევენ და აკონტროლებენ
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	ეფექტურობა, რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	არსებული ანგარიშების მექანიზმების რაოდენობა
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოკითხვა

მეორე მხრივ, რაც უფრო დიდია ადმინისტრაციული აპარატი, მით უფრო ბიუროკრატიულია ადმინისტრაცია: ეს ამცირებს ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობას, დააკმაყოფილოს ხალხის მზარდი მოთხოვნები. ამიტომ, ადმინისტრაციული აპარატის ზომის მიხედვით, ეფექტურობა და რეაგირებადობა საპირისპირო ურთიერთობაშია.

ცვლადის დასახელება	ადმინისტრაციული შტატის ზომა
განსაზღვრება	ადმინისტრაციული შტატის ზომა არის ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციაში მოსამსახურე პირთა რაოდენობა
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, ეფექტურობა, რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა, ადგილობრივი შემოსავლები
საზომი	შტატის რაოდენობა
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოკითხვა

ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციული აპარატი შედგება სხვადასხვა სამსახურებისაგან, რომლებიც განხორციელებენ პოლიტიკას და ფლობენ ოფიციალურ უფლებამოსილებებს. ეს ცნება არ მოიცავს იმ საწარმოებს, რომლებიც ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაშია და არც იმ ორგანიზაციებსა და ინსტიტუტებს, რომელნიც არ ფლობენ სამთავრობო უფლებამოსილებებს (მაგალითად სკოლებს).

## 2.1.4. წარმომადგენლობითი ორგანოს მახასიათებლები

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში წარმომადგენლობითი ორგანო ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკის შემშუშავებელი ძირითადი ერთეულია. ასე რომ, ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია პარტიული შემადგენლობა და ფრაქციებისა და კოალიციების წონა.

პარტიული შემადგენლობა გულისხმობს იმ პარტიების ხევდრით წონას, რომლებსაც ადგილობრივ ხელისუფლებაში არჩევითი თანამდებობები უკავიათ. ადგილობრივ ხელისუფლებაში ქმედითობაზე გავლენას ახდენს წარმომადგენელთა პოლიტიკური ხასიათი, რადგან პოლიტიკურ პარტიებს სხვადასხვა პრიორიტეტები, მოქმედების სხვადასხვა საშუალებანი და წარსულის გამოცდილება აქვთ. ზოგიერთი პარტიის (მაგ. ექსტრემისტული ან პოსტ-კომუნისტური პარტიების) არსებობამ აგრეთვე შეიძლება გავლენა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე. საარჩევნო მონაცემთა ხელმისაწვდომობა ხელს უწყობს ამგვარი ჰიპოთეზის ტესტირებას.

ცვლადის დასახელება	ადგილობრივი ხელისუფლების პარტიული შემადგენლობა
განსაზღვრება	პარტიული შემადგენლობა გულისხმობს იმ პარტიების ხევდრით წონას, რომელთა წარმომადგენლებსაც არჩევითი თანამდებობები უკავიათ ადგილობრივ ხელისუფლებაში
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	წარმომადგენელთა სამოქალაქოობა და დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	იმ პარტიების წარმომადგენელთა პროცენტული რაოდენობა, რომლებიც მხარს უჭერენ პარლამენტში ცენტრალურ ხელისუფლებას; ოფიციალური კომუნისტური პარტიების წარმომადგენელთა პროცენტული რაოდენობა; უკიდურეს მემარჯვენე პარტიების წარმომადგენელთა პროცენტული რაოდენობა; უკიდურესად მემარცხენე პარტიების წარმომადგენელთა პროცენტული რაოდენობა; ეთნიკური/რელიგიური უმცირესობების პარტიების წარმომადგენელთა პროცენტული რაოდენობა.
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური საარჩევნო მონაცემები და ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა

დემოკრატიულ ქმედითობაზე შესაძლოა გავლენას ახდენდეს პოლიტიკური პარტიების იდეები. ზოგიერთი პარტია სხვაზე მეტად ახლოსაა დემოკრატიის იდეალებთან. ამრიგად, ცალკეული პარტიების არსებობამ შეიძლება მეტი დემოკრატიული ღირებულებების მქონე ლიდერები წარმოშვას, რაც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველობასა და მის ამომრჩეველს შორის უფრო ახლო და სამართლიან კონტაქტს. ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურმა მრავალფეროვნებამ პარლამენტთან მიმართებაში, ზოგჯერ, შეიძლება გარკვეული დაძაბულობა წარმოშვას მმართველობის ამ ორ დონეს შორის, ზოგჯერ კი – საჯარო გადაწყვეტილებების ბლოკირება გამოიწვიოს.

ერივნულ დონეზე ორგანიზებული პარტიების გადაწყვეტილებები ადგილობრივი



საკითხების შესახებ შეიძლება არ შეესაბამებოდეს ადგილობრივ მოსახრებებს. სტრატეგიულ ამომრჩეველთა შორის არსებული განსხვავებები, რომლის მიმართაც ადგილობრივი პოლიტიკოსები პასუხისმგებლობას გრძნობენ, განაპირობებს ადგილობრივი მოქალაქეების მიმართ რეაგირებადობის შემცირებას. ადგილობრივი ხელისუფლების გარეგან ძალებზე დამოკიდებულება იზრდება, თუ ცენტრალური ხელისუფლება განვითარების გრანტებს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ხასიათის მიხედვით ანაწილებს (ანუ ადგილობრივი მმართველი პარტიები ეროვნული პარლამენტის უძრავლესობას მიეკუთვნება თუ ოპოზიციას).

ცვლადის დასასახელება	ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობის ცვალებადობა
განსაზღვრება	ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობის ცვალებადობის ხარისხი
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედობაზე	რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	ადგილობრივი წარმომადგენლების პოლიტიკური კომპეტენცია
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	საარჩევნო ორგანოს ახალი წევრების პროპორცია (გასულ საარჩევნო წელს)
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური საარჩევნო მონაცემები

ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობის უწყვეტობამ თუ ცვალებადობამ გაურკვევლად, მაგრამ მაინც შეიძლება გავლენა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედობაზე. მისი შემადგენლობის არც უცვლელობა და არც მეთისმეტი ცვალებადობა არ შეუწყობს ხელს თემის ინტერესთა ეფექტურად წარმოდგენას. თუმცა ოპტიმალური ცვალებადობის დონის განსაზღვრაც შეუძლებელია. მნიშვნელოვანმა ცვალებადობამ შეიძლება გაზარდოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ინოვაციურობა, მაგრამ შეამციროს პოლიტიკური გამოცდილებიდან გამომდინარე კომპეტენცია. უწყვეტობამ (ანუ უცვლელობამ) შეიძლება უფრო კომპეტენტური ლიდერები წარმოშუას, მაგრამ ამან, შეიძლება, მიგვიყვანოს ქრონიზმამდე (ანუ თანამდებობაზე ნაცნობობით დანიშნამდე) და, უკეთეს შემთხვევაში, ქვედმოქმედ ოლიგარქიამდე. პოლიტიკურ უწყვეტობასა და ცვალებადობას შორის ურთიერობისა და ადგილობრივ დონეზე მმართველობის ხარისხზე მისი გავლენის გარკვევა სამომავლო ემპირიული ანალიზის საგანია. საარჩევნო ორგანოში ახალი წევრების პროპორცია (საარჩევნო წელს) ადგილობრივი წარმომადგენლობით ორგანოს შემადგენლობაში ცვალებადობის საზომია.

ფრაქციებისა და კოალიციების წონამ, ანუ წარმომადგენლებს შორის ასოციაციის დონემ, შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედობაზე. წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაცია უკავშირდება ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ არჩევით ორგანოებში შექმნილ დისციპლინებული პოლიტიკური დაჯგუფებების რიცხვს. რაც მტი ფრაქცია და დამოუკიდებელი წარმომადგენელია წარმომადგენლობით ორგანოში, მით უფრო ფრაგმენტულად ნაითვლება იგი. დიდ და ორგანიზებული ბლოკები წარმომადგენლობით ორგანოში თანამშრომლობას აადვილებს მონაწილეთა მცირერიცხოვნობის გამო. მცირე მოთხოვნების კოორდინაცია უფრო იოლია, ვიდრე მრავლის. ასე რომ, დაბალ ფრაგმენტაციას (პარტიათა მცირე რიცხვი და პარტიული დისციპლინა) შედეგად მოსდევს გადაწყვეტილ-

ბების შედარებით მაღალი ეფექტურობა (პოლიტიკური ქმედითობა), ვიდრე მაღალ ფრაგმენტაციას (უფრო მეტ ფრაქციებს და/ან სუსტ პარტიულ დისციპლინას).

ცვლადის დასახელება	წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაცია
განსაზღვრება	არჩევითი ორგანოს ფრაგმენტაცია არის ის ზარისხი, რომლითაც ადგილობრივი წარმომადგენლები ქმნიან დისციპლინირებულ პოლიტიკურ დაჯგუფებებს არჩევით ორგანოში. რაც მეტი ფრაქცია და დამოუკიდებელი წარმომადგენელი წარმომადგენლობით ორგანოში, მით მეტად ფრაგმენტულია იგი.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	ადგილობრივი პოლიტიკური ორგანიზაციების ორგანიზაციული შესაძლებლობა
საზომი	ფრაქციების წევრობა ფრაქციების დისციპლინა კენჭისყრისას
მონაცემთა წყარო	არჩევნების მონაცემები და ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა

აღსანიშნავია, რომ წარმომადგენლობით ორგანოში მცირე რაოდენობის პარტიებს არ შეუძლიათ ინტერესთა ისეთი ფართო სპექტრის წარმოდგენა, როგორც ეს შესაძლებელია უფრო ფრაგმენტულ არჩევით საკრებულოში. ხოლო პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ეფექტურობამ და რეაგირებადობამ შეიძლება საპირისპირო მიმართულებით გადაინაცვლოს. წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაცია იზომება ფრაქციების რაოდენობით, ამ ფრაქციებში დისციპლინის დონითა და მმართველი კოალიციით (თუ ასეთი არსებობს). ადგილობრივი პოლიტიკური ორგანიზაციების ორგანიზაციული უნარი გავლენას ახდენს ფრაგმენტაციის დონეზე წარმომადგენლობით ორგანოში.

## 2.2. ადგილობრივი ინსტიტუტები

ადგილობრივი სასოგადოებრივი ცხოვრების ინსტიტუტებმა შეიძლება გავლენა მოახდინონ ქმედითობაზე. ხშირად თვლიან, რომ სამოქალაქო ორგანიზაციები, ადგილობრივი მედია და პოლიტიკური პარტიები გავლენას ახდენს პოლიტიკურ შესაძლებლობაზე, ეფექტურობაზე, რეაგირებადობასა და ადგილობრივი ხელისუფლების დემოკრატიულობაზე. ეს ნაწილი განიხილავს პოლიტიკურ ორგანიზაციებს, სამოქალაქო სასოგადოების ორგანიზაციებსა და ადგილობრივ მედიას.

### 2.2.1. ადგილობრივი პოლიტიკური პარტიები

ტერმინი „ადგილობრივი პოლიტიკური ჯგუფი“ მოიცავს ყველა პოლიტიკურ ძალას, რომელსაც რაიმე ორგანიზაცია აქვს ადგილობრივ დონეზე და ცდილობს, არჩეული იყოს ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობებზე. ამის შედეგად, ეს განსაზღვრება, ასევე, მოიცავს იმ სამოქალაქო ორგანიზაციებს, რომლებიც მონაწილეობას იღებენ ადგილობრივ არჩევნებში, განსაკუთრებით კი იმათ, რომლებსაც ადგილობრივი ხელისუფლების საარჩევნო ორგანოში ადგილები აქვთ მოპოვებული. ადგილობრივი პოლიტიკური ორგანიზაციის ორგანიზაციული უნარი ნიშნავს მის შესაძლებლობას,

ეფექტურად იმოქმედოს პოლიტიკურ სფეროში. იგი შეიცავს პერსონალის შესაძლებლობას (შტაბის თანამშრომლებს), ტექნიკურ შესაძლებლობასა (ოფისი, ფაქსი, ტელეფონი, ასლის გადამცემი მანქანები და ა.შ.) და სოციალური მობილიზაციის შესაძლებლობას (წევრებს, მომხრეებს).

კარგად ორგანიზებულმა პოლიტიკურმა პარტიებმა შეიძლება დადებითი გავლენა მოახდინონ ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედობაზე არჩეულ ადგილობრივ წარმომადგენელთა თვითნებ საქმიანობაზე ანგარიშვალდებულად გახდის გზით. პარტიის წევრებმა და მომხრეებმა შეიძლება აიძულონ მათი პარტიის წარმომადგენელი, რეგულარული და დეტალური ახსნა მოუქმონ თვითნებ საქმიანობას. ვერტიკალური ანგარიშგების ასეთი ფორმა ხელს უწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედობას.

პარტიები და სხვა პოლიტიკური ორგანიზაციები იმისთვის არსებობენ, რომ შეაგროვონ ინფორმაცია სასოგადოებრივი მოთხოვნების შესახებ და მკაფიოდ წამოაყალიბონ და შეაჯამონ იგი წარმომადგენლობითი ინსტიტუტებისათვის. ძლიერ პოლიტიკურ ორგანიზაციებს უფრო მეტად შეუძლიათ ამ სამუშაოს შესრულება, ვიდრე შესუსტებული რაოდენობის წევრებისა და ინფრასტრუქტურის მქონე ორგანიზაციებს. ეს ვრცელდება ადგილობრივ თვითმმართველობასა და მის გარემოს შორის ინფორმაციის მიმოქცევაზეც, რომელსაც პოლიტიკურმა პარტიამ შეიძლება ხელი შეუწყოს ან შეუშალოს. ეს აუმჯობესებს რეაგირებადობას, პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებას.

ცვლილების დასახელება	ადგილობრივი პოლიტიკური გვჯუგუვის ორგანიზაციული შესაძლებლობა
განსაზღვრება	ადგილობრივი პოლიტიკური გვჯუგუვი არის ყველა პოლიტიკური ძალა, რომელსაც ორგანიზაციები აქვს ადგილზე და ცდილობს, არჩეულ იქნეს ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობებზე. ადგილობრივი პოლიტიკური ორგანიზაციების ორგანიზაციული უნარი არის მისი პოლიტიკის სფეროში ეფექტურად მოქმედების პოტენციალი
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება, რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	წარმომადგენელთა პოლიტიკური კომპეტენცია
ცვლადზე გავლენას ახდენს	სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება
საზომი	პოლიტიკური ორგანიზაციების მიერ გარკვეული საშუალებების ფლობა (ოფისი, ოფისის მოწყობილობანი); პოლიტიკურ ორგანიზაციებში შტაბის თანამშრომელთა რაოდენობა; პოლიტიკური ორგანიზაციების დეკლარირებული წევრობა; აქტივისტთა დეკლარირებული რაოდენობა, რომლებმაც თვითნებ წვლილი შეიტანეს უკანასკნელ ადგილობრივ და საპარლამენტო არჩევნების კამპანიაში.
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა

კარგად ორგანიზებულ პოლიტიკურ პარტიებს (და პროტოპარტიებს) უფრო მეტი პროფესიონალი პოლიტიკოსები, უფრო გამოცდილი სპეციალისტები ჰყავთ და უფრო მეტი ცოდნა აქვთ მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ. ეს ხელს უწყობს წარმომადგენლობითი ორგანოს კომპეტენციის დონის ამაღლებას, რაც ხელსაყრელია პოლიტიკის შემუშავების მაღალ ხარისხოვანი პროცესისათვის.

## 2.2.2. სამოქალაქო საზოგადოება

არისტოტელესა და პეგელის ნაშრომებიდან დაწყებული, სამოქალაქო საზოგადოების შესახებ არსებულ თეორიას გრძელი და ძველი ტრადიცია აქვს. ამის შედეგად მივიღეთ სამოქალაქო საზოგადოების მრავალგვარი გააზრება. წარმოდგენილი პროექტი იყენებს ზოგად და ადვილად გაზომვად (operationalizable) განსაზღვრებას. აქ სამოქალაქო საზოგადოება ნიშნავს მოხალისე, თვითინიცირებული და თვითორგანიზებული შუალედური ჯგუფების ერთობას, რომლებიც დამოუკიდებელი არიან ოჯახის, ბაზრისა და სახელმწიფოსაგან. იგი ფუნქციონირებს როგორც არასამთავრობო, კანონით აღიარებული ორგანიზაციების ერთობა. ასე, რომ სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერე განისაზღვრება მუნიციპალიტეტში არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობით. ეს გადამოწმებულია საზოგადოებრივ გამოკითხვებისას დეკლარირებული სამოქალაქო მონაწილეობით.

სამოქალაქო ჯგუფები მიზნად ისახევენ, გარკვეული ფორმა მისცენ მოქალაქეთა ძალისხმევასა და ინიციატივას სხვადასხვა საზოგადოებრივ საკითხზე. ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები და სამოქალაქო ასოციაციები, რომლებიც ცალკეული ან კომპლექსური საკითხების ირგვლივ არიან ორგანიზებულნი, ყურადღებას ამახვილებენ ადგილობრივ პოლიტიკურ საკითხებზე, არჩევენ შორის გამოთქვამენ განსაკუთრებულ მოსაზრებებსა და ინტერესებს და, ბევრ შემთხვევაში, ადგილობრივ თემს უწევენ მომსახურებას. არასამთავრობო ორგანიზაციები ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების პროცესში გადამწყვეტ როლს ასრულებენ რამდენიმე თვალსაზრისით. ლიტერატურის მიმოხილვიდან ჩანს, რომ არსებობს შეიდი ფაქტორი, რომლითაც სამოქალაქო საზოგადოება გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედობაზე:

პირველი ფაქტორი ეხება სამოქალაქო საზოგადოებას, როგორც სოციალურ ძალას, რომელიც ანგარიშვალდებულს ხდის არჩეულ თანამდებობის პირებს. ამ კუთხით სამოქალაქო საზოგადოება წარმოდგენილია, როგორც სოციალური სფერო, რომელსაც შეუძლია თავისი დამოუკიდებლობის გამოყენება და ხელისუფლების ოპონირება. (ადგილობრივი) ხელისუფლების საქმიანობის საჯაროდ გახდის გზით სამოქალაქო ორგანიზაციები თანამდებობის პირებს ანგარიშვალდებულებს ხდიან. საჭიროების შემთხვევაში სამოქალაქო საზოგადოებას აქვს უნარი, წინ აღუდგეს ხელისუფლების ტირანულ ქმედებასაც კი. ყოველივე ეს ხელს უწყობს რეაგირებადობას.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მეორე დადებითი ფაქტორი ინფორმაციის მიმოქცევის გაუმჯობესებაა. სამოქალაქო ორგანიზაციები საზოგადოებას აწვდიან ინფორმაციას მუნიციპალიტეტის მდგომარეობის შესახებ, დაწყებული პროექტების დაფინანსებიდან, დამთავრებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების განხორციელებაში არსებულ ტექნიკურ სირთულეებამდე. ინფორმაციის ქარგად გავრცელება ეხმარება როგორც პოლიტიკის შემუშავებას, ასევე მის განხორციელებას.

მესამე ფაქტორი ეხება იმას, რომ სამოქალაქო საზოგადოება ქმნის არხებს სოციალური ინტერესების მკაფიოდ გამოსათქმელად და შესაჯავებლად. პოლიტიკურ პარტიებსა და სხვა გარკვეულ პოლიტიკურ ორგანიზაციებს ერთი და იგივე ფუნქციები აქვთ, მაგრამ დემოკრატიული პრაქტიკით ირკვევა, რომ სამოქალაქო ასოციაციების არსებობა აუცილებელია იმ ინტერესთა ფართო სპექტრის გამოსათქმელად, რომელსაც პარტიები ვერ გადმოსცემენ. ეს სტაბილურს ხდის სოციალურ და პოლიტიკურ მოლოდინს. კორპორატიზმის შესახებ ლიტერატურა ყურადღებას ამახვილებს შუალედურ ინსტიტუტებზე, რომელთა საშუალებითაც გარკვეული სამოქალაქო ორგანიზაციები მონაწილეობას იღებენ ოფიციალურად აღიარებული საზოგადოებრივი ინტერესების შეჯამებაში. მკაფიოდ გამოთქმული ინტერესები პოლიტიკის განხორციელებას აადვილებს და აუმჯობესებს რეაგირებადობას.

სამოქალაქო საზოგადოების ზეგავლენის მეოთხე ფაქტორი არის პოლიტიკური

მონაწილეობის წახალისება. ადამიანებს, რომლებიც მონაწილეობას იღებენ სამოქალაქო საქმიანობაში, პოლიტიკური აქტიურობის გრძნობა უზნდებათ, ე. ი. იმის გრძნობა, რომ შეიძლება, გავლენა მოახდინონ პოლიტიკასზე. სასოგადოებრივი მონაწილეობა, ამ არგუმენტის მიხედვით, პოლიტიკურ მონაწილეობას განაპირობებს. იქ, სადაც ხალხი წართულია სამოქალაქო ასოციაციებში, არსებების, საარსებო კამპანიების, ქუჩის დემონსტრაციებისა და ცალკეული საკითხებისათვის არსებული მოძრაობების მიმართ ინტერესი ძლიერია. სამოქალაქო სასოგადოების მხრიდან პოლიტიკური მონაწილეობის მაღალი დონე განაპირობებს ხელისუფლების უკეთეს ქმედითობას.

სამოქალაქო სასოგადოების მეხუთე ფაქტორი ხელისუფლების ქმედითობაში არის მოქალაქეობრივი შთაგონება. ტოლერანტობა, ზომიერება, ნდობა, კომპრომისი განსხვავებულ აზრებს შორის დემოკრატიული პოლიტიკური ცხოვრების საყრდენს წარმოადგენს. ეს ნორმები და პრინციპები კონფლიქტების მშვიდობიან გადაწყვეტას უწყობს ხელს.

მეექვსე ფაქტორი, ის არაპირდაპირი წვლილი, რომელიც სამოქალაქო სასოგადოებას შეაქვს პოლიტიკურ ქმედითობაში, ერთობის გრძნობაა. სამოქალაქო სასოგადოება არა მარტო ინტერესთა, არამედ გრძნობებისა და იდენტურობის არხია. ხალხი, რომელიც მონაწილეობს სამოქალაქო საქმიანობაში, არ განიცდის სისტემასთან გაუცხოებას, რადგან ის სამოქალაქო ჯგუფებში უფრო მეტადაა ინტეგრირებული. სასოგადოებასთან იდენტიფიკაციამ დემოკრატიაში პოლიტიკური სიზტემის უფრო დივიზივურ სტატუსსამდე შეიძლება მიგვიყვანოს.

ცვლადის დასახელება	ადგილობრივი სამოქალაქო სასოგადოების სიძლიერე
განსაზღვრება	ადგილობრივი სამოქალაქო სასოგადოება არის მოხალისეების, თვითინიცირებული, თვითორგანიზებული შუალედური ჯგუფების სფერო, რომელიც არ არის დამოკიდებული ოჯახზე, ბაზარსა და სახელმწიფოზე. ადგილობრივი სამოქალაქო სასოგადოების სიძლიერე განსაზღვრავს კანონით აღიარებული იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობა და წევრთა საერთო რიცხვი, რომლებიც მუნიციპალიტეტში აქტიურობენ.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება, რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკური მონაწილეობა, მოქალაქეობრიობა, ერთობის გრძნობა, წარმომადგენელთა კომპეტენცია, დემოკრატია და სოციალური კაპიტალი
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა
საზომი	სამოქალაქო სასოგადოების ორგანიზაციათა რაოდენობა მუნიციპალიტეტის ყოველ 1000 მცხოვრებზე; სამოქალაქო სასოგადოების ორგანიზაციებში ჩაბმული ადგილობრივი მოსახლეობის წილი; ერთ სულ მოსახლეზე დაზარჯული დრო ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების აქტივობებზე.
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური სტატისტიკა და მოქალაქეთა გამოკითხვა

მეშვიდე ფაქტორი, რომლითაც სამოქალაქო სასოგადოება გავლენას ახდენს მმართველობის ქმედითობის დონეზე, არის იმ ახალი ღვიძრების მომზადება, რომლებიც გარკვეული სოციალური სფეროს წარმომადგენლები არიან. ისინი, ვინც სწავლობენ, როგორ მართონ სამოქალაქო სასოგადოება, უკეთესად არიან მომზადებულნი

პოლიტიკური ორგანიზაციების სამართავად, ბურდიუს თეორიის თანახმად, მხარდ კომპეტენციასთან ერთად ეს ადამიანები უფრო მეტ დემოკრატიულ ღირებულებებსა და სოციალურ კაპიტალს ფლობენ. სამოქალაქო საზოგადოებიდან გამოსული ღიდერები მასთან კავშირს ინარჩუნებენ, რაც ძალიან მნიშვნელოვანია პოლიტიკური მომხრეების მოზიდვისათვის.

ოპტიმისტური ლიტერატურის მიხედვით, შეიძლება პოტენციური დადებითი გავლენის ჩამოთვლის შემდეგ შეიძლება ვაღიაროთ, რომ სამოქალაქო საზოგადოებამ ხელისუფლების ქმედითობაზე უარყოფითი გავლენაც შეიძლება მოახდინოს. იგივე ორგანიზაციული უნარი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საზოგადოებრივი რესურსების გადასაქანავად და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობისათვის ძირის გამოსასხრელად. რეალური გავლენის შესაფასებლად სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ნიშან-თვისებებიც უნდა იქნეს მხედველობაში მიღებული. ერთი მათგანი - გახლჩილობა - შემდეგში იქნება განხილული.

ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ზომის განაწილება გავლენას ახდენს თვით სამოქალაქო საზოგადოების როლზე. იქ, სადაც სამოქალაქო სფეროში დიდი და კარგად ორგანიზებული არასამთავრობო ორგანიზაციები დომინირებს, ყველა ორგანიზაცია თანაბრად წარმატებული ვერ იქნება. დიდია ალბათობა, რომ ყველაზე დიდმა ორგანიზაციამ თავისი მოთხოვნები ადგილობრივი საზოგადოების მოთხოვნებზე გადასაღოს და ამით საზოგადოებრივი რესურსების განაწილება დაამახინჯოს. ზემოთ ჩამოთვლილი ყველა დადებითი ზეგავლენა შეიძლება, უკეთეს შემთხვევაში, არ განხორციელდეს და, უარეს შემთხვევაში, ხელი შეუშალოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას.

ცვლადის დასახლება	ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ზომის განაწილება
განსაზღვრება	ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ზომის განაწილება ეხება სამოქალაქო სექტორში ადგილობრივი ორგანიზაციების ფარდობით წილს; რაც მეტად დაუბალანსებელია ზომის განაწილება, მით მაღალია ცვლადის მნიშვნელობა.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება, რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებაში ჩართულობა, პოლიტიკური მონაწილეობა, სამოქალაქოობა, ერთობის შეგრძნება, წარმომადგენელთა კომპეტენცია, დემოკრატია, სოციალური კაპიტალი
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციათა რაოდენობა, რომელთა წევრთა რიცხვი ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების წევრთა სრული რაოდენობის 30%-ზე მეტია.
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური სტატისტიკა და მოქალაქეთა გამოკითხვა

ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების შემდეგი მნიშვნელოვანი ნიშანი ჩართულობაა. იგივე კავშირები, რაც ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესებს, ადგილობრივი ცხოვრების გარკვეულ სფეროებში გარეშე პირთა ჩართვას გამოირჩეხავს. ასეთ ორგანიზაციას არ შეუძლია სამოქალაქო ღირებულებების წარმოება, ის ასუსტებს ერთობის გრძნობას, ხელს უშლის ინტერესთა ფორმირებას და სწორი ინფორმაციის გავრცელებას. რაც მოსალოდნელია დადებითი იყოს ღია ორგანიზაციების შემთხვევაში, უარყოფითად გადაიქცევა, თუ ორგანიზაცია გარიყუაზეა ორიენტირებული.

ცვლადის დასახელება	ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა
განსაზღვრება	ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა ესება წვერთა ფასეულობებს გარეშე პირობა მიმართ
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება, რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკური მონაწილეობა, სამოქალაქოობა, ერთობის გრძნობა, წარმომადგენელთა კომპეტენცია, დემოკრატია, სოციალური კაპიტალი
ცვლადზე გავლენას ახდენს	ზომის განაწილება
საზომი	არასამთავრობო ორგანიზაციის წევრი რესპოდენტების სამოქალაქოობა
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

ცვლადის დასახელება	ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების პოლიტიკური აქტიურობა
განსაზღვრება	ეს ცნება მოიცავს ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების საქმიანობას, მონიტორინგი გაუწიოს ადგილობრივ ხელისუფლებას, მოახდინოს პოლიტიკის ლობირება და მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკის განხორციელებაში.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება, რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკური მონაწილეობა, სამოქალაქოობა, ერთობის გრძნობა, წარმომადგენელთა კომპეტენცია, დემოკრატია, სოციალური კაპიტალი
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა
საზომი	ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების ოფიციალური პოლიტიკური წინადადებების რაოდენობა; ადგილობრივი წარმომადგენლების ანგარიში სამოქალაქო ორგანიზაციების ლობირებაზე; არასამთავრობო ორგანიზაციების წევრი მოქალაქეების პოლიტიკური აქტიურობა თავიანთ ორგანიზაციებში.
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი თვითმმართველობის, ადგილობრივი თანამდებობის პირთა და მოქალაქეთა გამოკითხვა

და ბოლოს, სამოქალაქო საზოგადოებაზე პირდაპირ გავლენას ახდენს ის სამოქალაქო ორგანიზაციები, რომლებიც შექმნილი არიან ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის გასაუმჯობესებლად. ადამიანთა უფლებების დაცვის ჯგუფების ან საგადასახადო რეფორმის მოძრაობისაგან მომდინარე ინფორმაცია და მოსაზრებები არ არის დამოკიდებული ხელისუფლების ინფორმაციასა და მოსაზრებებზე. ადგილობრივი განვითარების ჯგუფებს ან ასოციაციებს, რომლებიც საზოგადოებრივ მომსახურებას ეწევიან, ასევე, უფრო მეტი პირდაპირი გავლენა აქვთ ადგილობრივ ხელისუფლებას. თუმცა, სამოქალაქო ღირებულებანი და კვალიფიციური ლიდერები ყველა სამოქალაქო საქმიანობამ შეიძლება წარმოშვას, პოლიტიკური აქტივობების წვლილი ზემოთ ჩამოთ-

ვლილ შეიდ პუნქტშია ჩამოყალიბებული. ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების პოლიტიკური აქტიურობა განცდალკეებულ ცვლადად შეიძლება განვიხილოთ.

### 2.2.3. ადგილობრივი მედია

ადგილობრივი მედია მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას, ასევე, ადგილობრივი პოლიტიკის შემქმნელ აქტორებს შორის აქტიური კომუნიკაციის ერთ-ერთი ძირითადი შუამავალია. ადგილობრივი მედია მოიცავს ელექტრონულ და ბეჭდურ პროდუქტს, რომელიც რეგულარულად გამოდის და ადგილობრივ საკითხებს აშუქებს.

ცვლადის დასახელება	ადგილობრივი მედიის ზომა
განსაზღვრება	ადგილობრივი მედიის ზომის ცნება გულისხმობს ადგილობრივი მედიის მთლიან აუდიტორიას და ადგილობრივი პოლიტიკური საკითხების გაშუქებისას მისი სრული დაფარვის ზონას
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკაში მონაწილეობა, სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკის შესაბამისობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა
საზომი	მოქალაქეების მიერ დეკლარირებული პრესის აუდიტორია; მოქალაქეების მიერ დეკლარირებული ტელევიზიისა და რადიოს აუდიტორია; ელექტრონულ მედიაში ადგილობრივი პროგრამებისათვის თემატიკური დათმობილი საათების რაოდენობა; ბეჭდურ მედიაში ადგილობრივი საკითხების გამაშუქებელი მასალის გვერდების საერთო რაოდენობა.
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოქალაქეთა გამოკითხვები

აშკარაა, რომ ადგილობრივი ინფორმაციის გაშუქების სისტემატურობა და მთლიანი აუდიტორია მედიის უმნიშვნელოვანესი მაჩასიათებლებია. ცვლადი, რომელსაც ადგილობრივი მედიის ზომას ეუწოდებთ, ამ ნიშნებს ინდექსის სახით მოიცავს. მთლიანი დაფარვა და აუდიტორია აშკარა გავლენას ახდენს ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მათ ამომრჩეველს შორის ინფორმაციის მიმოქცევაზე. ზომა ადგილობრივი მედიისა, რომელიც განიხილავს ადგილობრივ პრობლემებს და სამსჯავროზე გამოაქვს საზოგადოებრივი ჯგუფებისა და ორგანიზაციების მოთხოვნები, მოსალოდნელია, პოზიტიურ კორელაციაში იყოს პორიზონტალურ ინტერესთა ფორმირებასთან. ნათლად გამოხატული ინტერესები და ინფორმაცია კი პოლიტიკურ ქმედითობასა და რეაგირებადობას ზრდის. ინტერესების მკაფიოდ გამოთქმითა და შეჯამებით ადგილობრივ მედიას შეუძლია ერთნაირი მდგომარეობისა და იდეების მქონე ადამიანების სამოქალაქო ორგანიზაციებში გაერთიანებისაკენ მოტივირება. როგორც საზოგადოებრივი კონტროლის ეფექტური საშუალება, მედია ეფექტურად და რეგულარულად აიძულებს გადაწყვეტილების მიმღებთ, საჯაროდ ახსნან და გამართდნენ მოუხაზონ თავიანთ ქმედებებს. ამის შედეგად ვეარაუდობთ, რომ ადგილობრივი მედიის აქტორები მონიტორინგის, პოლიტიკური გამონათქვამების, გადაწყვეტილებებისა და მოვლენების განმარტებისა და შეფასების საშუალებით აუმჯობესებენ ადგილობრივი პოლიტიკოსების ანგარიშგებას მათი ამომრჩეველების მიმართ. ეს ხელს უწყობს ადგილობრივ ხელისუფლებაში დემოკრატიული ნორმებისა და რეაგირებადობის განხორციელებას.



ცვლადის დასახელება	ადგილობრივი მედიის მრავალფეროვნება
განსაზღვრება	ადგილობრივი მედიის მრავალფეროვნება ეხება ადგილობრივ დონეზე ხელმისაწვდომი ინფორმაციის წყაროების რაოდენობას, რომლებიც რეგულარულად აშუქებენ ადგილობრივ საკითხებს და ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლობა არიან
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკური მონაწილეობა, სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკის შესაბამისობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა
საზომი	ადგილობრივი დონეზე ხელმისაწვდომი ინფორმაციის წყაროების რაოდენობა, რომლებიც რეგულარულად აშუქებენ ადგილობრივ საკითხებს და ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლობა არიან
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი თვითმმართველობის, ადგილობრივ თანამდებობის პირთა და მოქალაქეთა გამოკითხვები

ამრიგად, ადგილობრივი მედიას აქვს როგორც ვერტიკალური, ისე პორიზონტალური გავლენა. თუმცა, ეს გავლენა დამოკიდებულია საზოგადოებრივი სფეროს შინაგან სტრუქტურაზე. ადგილობრივი მედიის მიერ ყველა ძირითადი აქტორების, საკითხების, გადაწყვეტილებების, მათი განხორციელებისა და კონფლიქტების შესახებ გავრცელებული ინფორმაციის ღიაობა და სამართლიანობა აუცილებელია მმართველობის კარგად ფუნქციონირებისათვის. ადგილობრივი მედიის მრავალფეროვნება არის ადგილობრივი მოქალაქეების შესაძლებლობა, გამოიყენონ ალტერნატიული საინფორმაციო წყაროები. ადგილობრივი მედიის ზომის ცოდნა არ არის საკმარისი მისი გავლენის შესაფასებლად. განსაკუთრებული ინტერესთა ჯგუფის მიერ მონოპოლიზებული მედია ესწრაფვის არაობიექტური და ნაკლებად სანდო ინფორმაციის გავრცელებას. დამოუკიდებელი მედიის წყაროების არსებობა ან სიმცირე მოქმედებს ადგილობრივი მედიის ზომასზე. უემოთ ნახსენები პოტენციურად სასარგებლო გავლენის რეალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როცა საზოგადოებრივი სფეროში მონოპოლია არ არის. მაგალითად, ბალანსირებული და მრავალმხრივი მედია-ბაზარს უფრო ეფექტურად შეუძლია პოლიტიკოსებს თავიანთ საქმიანობაზე პასუხისმგებლობა დააკისროს, ვიდრე ისეთ ბაზარს, სადაც დომინირებს გარკვეული პოლიტიკური მრწამსის მატარებელი ერთი მასმედიის საშუალება. ასეთივე ურთიერთობაა ინფორმაციის გავრცელებას, ინტერესების ფორმირებასა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებას შორის.

## 23. ადგილობრივი პოლიტიკური კულტურა

### 23.1. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი პოლიტიკაში

მონაწილეობა არის გზა, რომლითაც ხალხი ცდილობს, განაცხადოს თავიანთი მოთხოვნები საზოგადოებრივი საკითხების შესახებ. ეს ცნება მოიცავს არა მხოლოდ ხმის მიცემას, არამედ საარჩევნო კამპანიაში, პეტიციებში, მიტინგებსა და დემონსტრაციებში მონაწილეობას.

ცვლადის დასახელება	მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ პოლიტიკაში
განსაზღვრება	პოლიტიკური მონაწილეობა არის გზა, რომლითაც ხალხი ცდილობს, საზოგადოებრივ საკითხებზე თავიანთი მოთხოვნები წამოაყენოს.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, ეფექტურობა, რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, საერთო პოლიტიკური ფასეულობები
საზომი	მონაწილეობის დონე ადგილობრივ არჩევნებში; საარჩევნო კამპანიებში მონაწილეთა რაოდენობა; მნიშვნელოვანი არანისტრუქციონალიზებული ღონისძიებების რაოდენობა; მოქალაქეთა ოფიციალური მიმართულები საკრებულოს წევრებისადმი; პოლიტიკურ მოვლენებში მონაწილეთა რაოდენობა
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა, არჩევნების მონაცემები

ადგილობრივ არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობა დემოკრატიული მმართველობის გადამწყვეტი პირობაა. მონაწილეობა არის ხალხის აზრის გამოხატვა როგორც მოქმედი ლიდერების მიღწევებზე, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი ნდობაზე. ცვლადი – პოლიტიკური მონაწილეობა - შემდეგ საქმიანობებს მოიცავს:

- მოქალაქეთა მონაწილეობის ყველაზე გავრცელებული და რაოდენობრივად იოლად გამოსახატავი საზომი ადგილობრივ არჩევნებზე გამოცხადებული ამომრჩეველის რაოდენობაა.
- საარჩევნო კამპანია ასევე იძლევა პოლიტიკური მონაწილეობის შესაძლებლობას. ეს, შესაძლოა, განსაკუთრებით ხანგრძლივი აღმოჩნდეს, თუ მონაწილეები აქტიურობას არჩევნების შემდეგაც გააგრძელებენ.
- მოქალაქეებს თავიანთი დამოკიდებულებისა და ინტერესების გამოთქმა შეუძლიათ სამოქმედო ჯგუფების ჩამოყალიბებითა და ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებული საქმიანობის წამოწყებით, კლასიკური არასამთავრობო ორგანიზაციების საშუალებით ან მათი გვერდის ავლით. ეს საქმიანობები ნამდვილად ახდენენ ადგილობრივი თემისაგან ადგილობრივი საკითხების შესახებ თავისი აზრის გამოთქმის სურვილის დემონსტრირებას. რაოდენობრივი საზომი შეიძლება გახდეს მოქმედი ჯგუფების რაოდენობა ან მოქალაქეთა აქტიურობა განსაზღვრულ პერიოდში.
- მოქალაქეებს შეუძლიათ თავიანთი მოსარებებისა და ინტერესების გამოხატვა, განსაკუთრებით, არჩევნებს შორის პერიოდში საკრებულოს წევრებისა და კომიტეტებისათვის ოფიციალური მიმართვის საშუალებით (მაგ. წერილობითი მიმართვები, რომლებიც რეკომენდაციებს იძლევა ან მოითხოვს ინფორმაციას ადგილობრივ პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე).
- ადგილობრივი ხელისუფლება ხშირად აწყობს ფორუმებს მოქალაქეთა მოსარებებისა და ადგილობრივი პრობლემების შესასწავლად. პარტიები, ასევე, აწყობენ შეხვედრებს ადგილობრივ საზოგადოებრივ აზრზე გავლენის მოსახდენად და თავიანთი კანდიდატების მხარდასაჭერად. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ორგანიზებულ პოლიტიკურ მოვლენებში მონაწილეობა და ადგილობრივი პოლიტიკური ძალები შეფასებულია მოქალაქეთა გამოკითხვებით.

მონაწილეობის ყველა ამ ფორმას თავისი წვლილი შეაქვს ინფორმაციის მიმოქცევაში და ადგილობრივი ინტერესების მკაფიოდ გამოთქმაში. იგი ახდენს ამ ინტერესთა მხარდაჭერის დონის დემონსტრირებას. ამრიგად, ასეთ პოლიტიკურ მოვლენებში მონაწილეობის ხარისხი შეიძლება პოზიტიურ კორელაციაში იყოს პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებასთან. უფრო მეტიც, პოლიტიკური მონაწილეობა აძლიერებს ვერტიკალურ ანგარიშგებას, რომელიც, თავის მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლების რეაგირებადობას აუმაჯობებს. თუ მონაწილე მოქალაქეებისა და ჯგუფების მოთხოვნები დემოკრატიულია, პოლიტიკური მონაწილეობა ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ ქმედობას. ეს კი ყურადღებას მიმართავს მოქალაქეთა პოლიტიკური ფასეულობებისკენ.

### 2.3.2. მოქალაქეთა პოლიტიკური კულტურა

ინფორმირებულ და დაინტერესებულ მოქალაქეებს უკეთესად შეუძლიათ, უბიძგონ ადგილობრივი ხელისუფლებას უფრო რეაგირებადი და დემოკრატიული საქმიანობისაკენ მათი ანგარიშვალდებულების გრძნობის გაზრდის საშუალებით. პოლიტიკურ კომპეტენციასა და პოლიტიკით დაინტერესებას ერთად პოლიტიკურ გათვითცნობიერებას უწოდებენ. დაუინტერესებელი და შესუფუფული მოქალაქეები არ ამჟღავნებენ, ვის ან რას უჭერენ მხარს და არაფერს აეთებენ სასოგადოებრივ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოსახდენად. ამრიგად, პოლიტიკური დაინტერესების გარკვეული დონე აუცილებელია დემოკრატიის ასამუშავებლად. ასევე, მნიშვნელოვანია ის, თუ რამდენად ცნობილია რიგითი მოქალაქისათვის ადგილობრივი ლიდერები და ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა. აუცილებელი არ არის, რომ პოლიტიკურმა გათვითცნობიერებამ აღძრას არჩევნებში და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის სურვილი, მაგრამ იგი ყველანაირი მონაწილეობის წინაპირობაა. ამრიგად, ადგილობრივ პოლიტიკაში მონაწილეობით მოქალაქეთა დაინტერესება და კომპეტენტურობა გააღებინას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედობასზე. ადგილობრივ პოლიტიკაში მოქალაქეთა კომპეტენცია და ინტერესი ურთიერთკავშირშია ადგილობრივ პოლიტიკურ საქმიანობაში პოლიტიკურ მონაწილეობასთან. მოდერნიზაციის თეორიის მიხედვით, პოლიტიკურ გათვითცნობიერებაზე გააღებინას ახდენს მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება.

ცვლადის დასახელება	მოქალაქეთა პოლიტიკური გათვითცნობიერება
განსაზღვრება	მოქალაქეთა პოლიტიკური გათვითცნობიერება ეხება ადგილობრივი მოქალაქეების პოლიტიკურ უნარს, ცოდნას და მათ ყურადღებას ადგილობრივი პოლიტიკური მოვლენების მიმართ.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედობაზე	
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკური მონაწილეობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება
საზომი	კითხვები დამოკიდებულების შესახებ
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

ტერმინი „მოქალაქეობრიობა“ მრავალ ცნებას აერთიანებს. იგი მოიცავს ან გულისხმობს შემდეგს: განსხვავებულ ასრთა შეთანხმებას, ე. ი. იმათ მიმართ ტოლერანტობას, ვისაც განსხვავებული ინტერესები და ფასეულობები აქვთ, პრაგმატიზმს, ე. ი. უფრო მოქნილად ასროვნებასა და მოქმედებას, კომპრომისის მიღწევის სურვილს,

პოლიტიკურ თავშეკავებულობას ექსტრემიზმის საპირისპიროდ, ახალი იდეების მიღებას, თანასწორობის პატივისცემას, დაბოლოს, სხვა პოლიტიკური აქტორების მიმართ ნდობის გრძნობას. ამ ცნებათა ურთიერთთავშირი მოსალოდნელია კომპლექსური იყოს და ძლიერიც, რაც მათი ერთ საერთო ტერმინში გაერთიანების მიზეზია. მოქალაქეობრივი შეგნება მოქალაქეთა შორის თანამშრომლობას აადვილებს. ეს არის, როგორც სოციალური (სამოქალაქო საზოგადოების), ისე პოლიტიკური მონაწილეობის საფუძველი. მაგრამ ეს ურთიერთობა ორმხრივია. სოციალური და პოლიტიკური მონაწილეობა ხელს უწყობს ზოგადი მოქალაქეობრიობის განმტკიცებას ადგილობრივ თემში. ზოგიერთი დემოკრატიული თეორიის მიხედვით, მოქალაქეობრიობა პოლიტიკური ელიტის დონეზე გადაეცემა. მოდერნიზაციის თეორია ამტკიცებს, რომ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე გავლენას ახდენს ტოლერანტობაზე, პრაგმატიზმსა და მსგავს ფაქტორებზე. მოქალაქეობრიობა იზომება გამოკითხვებით.

ცვლადის დასახელება	მოქალაქეობრიობა
განსაზღვრება	მოქალაქეობრიობა ეხება პოლიტიკურ ღირებულებებსა და ნორმებს, როგორცაა: განსხვავებულ აზრთა შეთანხმება, ტოლერანტობა, კომპრომისზე წასვლის სურველი და ნდობა.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედობაზე	დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადზე	წარმომადგენელთა მოქალაქეობრიობა, სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	ერთიანობის გრძნობა, სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება
საზომი	კითხვები დამოკიდებულების შესახებ
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

ცვლადის დასახელება	პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობა
განსაზღვრება	ლეგიტიმურობა უკავშირდება იმას, თუ რამდენად მიიჩნევენ მოქალაქეები პოლიტიკური სისტემის ინსტიტუტებს მორალურად გამართლებულად
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედობაზე	პოლიტიკის განხორციელება
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკური მონაწილეობა, დემოკრატიული ფასეულობები
ცვლადზე გავლენას ახდენს	ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის უწინდელი ქმედობა, ძალაუფლების გადაცემის (დეკლუციის) დონე, დასავლეთის ძველი დემოკრატიებისაგან დაშორება
საზომი	კითხვები დამოკიდებულების შესახებ
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

ლეგიტიმურობა განისაზღვრება, როგორც მოქალაქეების მიერ პოლიტიკური სისტემის ინსტიტუტების მორალურად გამართლებურად მიიჩნევის დონე. დემოკრატიისა და ან ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ოპონენტები ნაკლებად ემორჩილებიან ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს და, შესაბამისად, ნაკლებად თანამშრომლობენ მასთან ამ გადაწყვეტილებების განსახორციელებლად. ლეგიტიმურობას აძლიერებს წარსულში მაღალი ქმედითობა ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან,

ძალაუფლების გადაცემის (დეკოლუკიის) დონე და დასავლეთის ძველი დემოკრატიები-საგან დისტანცია. დემოკრატიული სისტემის ლეგიტიმურობის რწმენა გულისხმობს დემოკრატიულ ფასეულობებს.

პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობა ყოველთვის როდი განაპირობებს არსე-ბული ლიდერებისადმი ნდობას. ადგილობრივი პოლიტიკოსების მიმართ უნდობლობა ნაკლებ ეფექტურს ხდის ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის შემუშავება-სა და განხორციელებას, რადგან ის აფერხებს ინფორმაციის გაერცვლებას, მოთხოვნა-თა წარდგენას და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობას. ვერტიკალური ნდობის დონეზე გადგენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა წარ-სულში, ფიზიკური მისაწვდომობა და წარმომადგენელთა სოციალური კაპიტალი.

ცვლადის დასახელება	მოქმედი ლიდერებისადმი ნდობა
განსაზღვრება	მოქმედი ლიდერებისადმი ნდობა არის მოქალაქეთა რწმენა, რომ ადგი-ლობრივად არჩეული ლიდერები საქმიანობას სწორად წარმართავენ.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება
მოსალოდნელი გავლენა შუალე-დურ ცვლადზე	პოლიტიკური მონაწილეობა, დემოკრატიული ფასეულობები
ცვლადზე გავლენას ახდენს	ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა წარსულში, ამომრჩეველთა და წარმომადგენელთა ფარდობა და წარმომადგენელთა სოციალური კაპიტალი
საზომი	კითხვები დამოკიდებულების შესახებ
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

ცვლადის დასახელება	მიკუთვნების გრძნობა
განსაზღვრება	მიკუთვნების გრძნობა ეხება ზიარ ადგილობრივ იდენტობას, რაც ადგი-ლობრივ მოსახლეობას თემთან ემოციურად აკავშირებს.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავ-ლენა ქმედითობაზე	ეფექტურობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალე-დურ ცვლადებზე	მოქალაქეობრიობა, სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა
საზომი	კითხვები დამოკიდებულების შესახებ
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

მიკუთვნების გრძნობა არის დასახლების მცხოვრებთა შორის სოლიდარობის გრძნობა. ეს ცნება მოიცავს ზიარ ადგილობრივ იდენტობას. ასეთმა საერთო იდენტო-ბამ შეიძლება გააუმჯობესოს ზომიერება, რასაც შედეგად ადგილობრივ პოლიტიკურ აქტორებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერება მოსდევს. ადგილობრივ მოსახლეო-ბაში კონტაქტების მაღალი დონე პოლიტიკის ეფექტურობას აძლიერებს, რადგან ხალხს უფრო მეტად სურს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობა და მათი წესებისადმი მორჩილება. ზიარი იდენტობის შეგრძნება ხელს უწყობს რიგითი მოქალაქეების მიმართ სამართლიან დამოკიდებულებას. ერთობის შეგრძნება იზომება მოქალაქეთა დამოკიდებულების შესახებ გამოკითხვებით.

### 2.3.3. წარმომადგენელთა პოლიტიკური კულტურა

ადგილობრივი პოლიტიკოსებს შორის კარგი პოლიტიკური თანამშრომლობა მნიშვნელოვანია გადაწყვეტილებების მიღების ეფექტურობისათვის. ელიტურ ფრაქციებს შორის ღრმა პოლიტიკური გახლეჩილობა, ცალკეულ პოლიტიკოსებს შორის უნდობლობა და, ზოგადად, მტრული ატმოსფერო მნიშვნელოვანწილად აფერხებს პოლიტიკის შემუშავებას. ადგილობრივი წარმომადგენლების მოქალაქეობრიობის გრძნობა მნიშვნელოვანად აადვილებს თანამშრომლობას ადგილობრივი ხელისუფლების შიგნით. მოქალაქეობრიობის ცნება მოიცავს წარმომადგენელთა ფასეულობებსა და ნორმებს ინდივიდებთან და ჯგუფებთან ურთიერთობის კუთხით. ეს ღირებულებებია: განსხვავებული აზრების შეთანხმება, ტოლერანტობა, კომპრომისის სურვილი და ნდობა. ელიტის შიგნით ნდობა და ტოლერანტობა აადვილებს კოლექტიურ საქმიანობას. პოლიტიკური აქტორები, რომლებიც ნდობას იმსახურებენ და მზად არიან კომპრომისზე წასასვლელად, ნაკლებად ხდებიან იძულებულნი, ერთმანეთი აკონტროლონ. ისინი ენერჯიას თანამშრომლობისათვის ინახავენ და ტრანსაქციის ფასს ამცირებენ. მოქალაქეობრიობა იზომება ელიტის გამოკითხვის საშუალებით. მასზე გავლენას ახდენს საზოგადოების მოქალაქეობრიობა, მუნიციპალიტეტის მცხოვრებლებს შორის ერთობის გრძნობა და სამოქალაქო საზოგადოების ზომა.

ცვლადის დასახელება	წარმომადგენლების მოქალაქეობრიობა
განსაზღვრება	წარმომადგენლების მოქალაქეობრიობა ეხება არჩეულ თანამდებობის პირთა პოლიტიკურ ღირებულებებს, როგორცაა: განსხვავებული აზრების შეთანხმება, ტოლერანტობა, კომპრომისის სურვილი და ნდობა
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკური და დემოკრატიული ქმედითობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	ზოგადი მოქალაქეობრიობა, ერთობის გრძნობა, სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, წარმომადგენლობითი ორგანოს პარტიული შედგენილობა
საზომი	კითხვები დამოკიდებულების შესახებ
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა

ელიტური პოლიტიკური კულტურის სხვა განზომილება, რომელიც ამ კვლევითი პროექტისათვისაა საინტერესო, წარმომადგენელთა დემოკრატიული ღირებულებები და ნორმებია. თუ მოქალაქეობრიობა არჩეულებს შორის პორიზონტალურ ურთიერთობას ეხება, დემოკრატიული ნორმები და ღირებულებები ამომრჩეველსა და მათ წარმომადგენლებს შორის ვერტიკალურ ურთიერთობას ასახავს. დემოკრატიული ღირებულებები და ნორმები ნიშნავს წარმომადგენელთა რწმენას, რომ მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა ჩართვა ადგილობრივი პოლიტიკაში არჩევნებს შორის პერიოდში (ელიტარული ან ტექნოკრატიული თვალსაზრისის საპირისპიროდ) და სამართლიანობისა და კანონიერებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მინიჭებას. დიდია ალბათობა, რომ სამოქალაქო ლიდერები თავიანთ მოქალაქეებს დემოკრატიულად მოეპყრობიან. ეს ღირებულებანი, ასევე, ხელს უწყობენ რეაგირებადობას. საზომი დაფუძნებულია ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების გამოკითხვებზე. ელიტის ღირებულებების დემოკრატიულობაზე მოსალოდნელია, გავლენას ახდენდეს სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადგილობრივი მედიის ზომა და ხასიათი, რომლებიც ადგილობრივი საზოგადოების პოტენციურ დემოკრატიულ აქტორებს წარმოადგენენ.

ცვლადის დასახელება	დემოკრატიული ღირებულებები და ნორმები
განსაზღვრება	დემოკრატიული ღირებულებები და ნორმები ესება წარმომადგენელთა რწმენას, რომ მნიშვნელოვანი მოქალაქეთა ჩართვა ადგილობრივ პოლიტიკაში არჩევენს შორის პერიოდში და, ასევე, სამართლიანობისა და კანონიერებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მინიჭებას
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მოქალაქეთა დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურა, სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადგილობრივი მდლის ზომა, წარმომადგენლობითი ორგანოს პარტიული შემადგენლობა
საზომი	კითხვები დამოკიდებულების შესახებ
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა

ცვლადის დასახელება	არჩევანთა შესაბამისობა
განსაზღვრება	არჩევანთა შესაბამისობა ესება ამომრჩეველთა და ლიდერთა პოლიტიკურ არჩევანთა შორის შესატყვისობას
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	რეაგირებადობა
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	პოლიტიკური მონაწილეობა, წარმომადგენელთა სოციალური კაპიტალი, ამომრჩეველთა/ლიდერთა ფარდობა, მუნიციპალიტეტის ზომა
საზომი	მუნიციპალიტეტის ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა; ზოგიერთ პოლიტიკურ საკითხთან დაკავშირებული ხარჯების არჩევანი.
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი წარმომადგენლებისა და მოქალაქეთა გამოკითხვები

ნებისმიერი წარმომადგენლობის ყველაზე მნიშვნელოვანი თვისებაა წარმომადგენელთა პოლიტიკური არჩევანის შესაბამისობის დონე „წარმოდგენილთა“ არჩევანთან. პოლიტიკური შესატყვისობა ნიშნავს ამომრჩეველებისა და მათი პოლიტიკური ლიდერების არჩევანთა შორის თანხობას. ის გვიჩვენებს ხარისხს, რამდენად შეუძლიათ ადგილობრივ წარმომადგენლებს თავიანთი ამომრჩეველების მოთხოვნების გაგება და/ან მოქალაქეთა დარწმუნება თავიანთი გადაწყვეტილებების სიმყარეში. ლიდერებისა და მათი ამომრჩეველების არჩევანთა შორის შესაბამისობა მაღალი რეაგირებადობის წინაპირობაა. პოლიტიკურ შესაბამისობაზე გავლენას ახდენს მუნიციპალიტეტში პოლიტიკური მონაწილეობის დონე. ის იზომება მოქალაქეებისა და წარმომადგენლების მიერ მუნიციპალიტეტის ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემების შესახებ კითხვებზე გაცემული პასუხების შედარებით და ზოგიერთ პოლიტიკურ საკითხთან დაკავშირებულ ხარჯებთან დამოკიდებულებით.

რაც მეტად არიან ადგილობრივი წარმომადგენლები ფესვგადგმული ადგილობრივ საზოგადოებაში, მით უფრო შესაძლებელია, რომ მათ თავიანთი ამომრჩეველების საჭიროებანი გაითავისონ და ადგილობრივი მოსახლეობა ადგილობრივი ხელისუფლების პროგრამებში ჩართონ. ინფორმაციის უკეთესი მიმოქცევა და ვერტი-

კალური თანამშრომლობის უფრო დიდი შესაძლებლობა ხელს უწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ როგორც პოლიტიკის შემუშავებას, ასევე მის განხორციელებას. აგრეთვე, წარმომადგენელთა ფესვგადგმულობამ (embeddedness) შესაძლოა ხელი შეუწყოს ადგილობრივი ხელისუფლების რეაგირებადობას. ადგილობრივი ლიდერების მიერ ადგილობრივი ინტერესების ახლოდან უკეთესად გაცნობა და ძლიერი ევრტიკალური ანგარიშებმა აძლიერებს რეაგირებადობას. აქ სოციალური კაპიტალის კონცეფცია ეოწრო თვალსაზრისითაა გამოყენებული. ეს ეხება ადგილობრივი წარმომადგენლების ფესვგადგმას ადგილობრივ საზოგადოების ფორმალურ და არაფორმალურ ქსელებსა და ორგანიზაციებში (NGOs). საზომა წარმომადგენელთა სოციალური კავშირებისა და ოფიციალური წევრების რაოდენობაა. დიდი ზომის სამოქალაქო სექტორმა შეიძლება დადებითი გავლენა მოახდინოს წარმომადგენელთა სოციალურ კაპიტალზე.

ცვლადის დასახელება	წარმომადგენელთა სოციალური კაპიტალი
განსაზღვრება	წარმომადგენელთა სოციალური კაპიტალი არის ადგილობრივი წარმომადგენლების ფესვგადგმა ადგილობრივი საზოგადოების ფორმალურ და არაფორმალურ ქსელებსა და ადგილობრივ ორგანიზაციებში.
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედობაზე	რეაგირებადობა, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	ლიდერებსა და ამორჩეველთა შორის პოლიტიკის შესატყვისობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	სამოქალაქო საზოგადოების ზომა
საზომა	წარმომადგენელთა არაფორმალური კავშირების რაოდენობა წარმომადგენელთა ფორმალური წევრობა
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა

ცვლადის დასახელება	წარმომადგენელთა კომპეტენცია
განსაზღვრება	წარმომადგენელთა კომპეტენციის ცნება ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების არჩეულ თანამდებობის პირთა პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ განათლებას, პროფესიონალიზმს, მომზადებასა და გამოცდილებას
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედობაზე	პოლიტიკის შემუშავება
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა, მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება
საზომა	კითხვები რესპოდენტთა ოჯახური წარმომავლობის, აკადემიური კვალიფიკაციის, სპეციალური პოლიტიკური მომზადებისა და პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და სამოქალაქო საზოგადოების ადრინდელი გამოცდილების შესახებ
მონაცემთა წყარო	ადგილობრივი წარმომადგენელთა გამოკითხვა

უკეთესი ლიდერები უკეთეს პოლიტიკას შემუშავებენ. ადგილობრივი წარმომადგენელთა კომპეტენცია გადამწყვეტია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. პროფესიონალი, გამოცდილი ლიდერები, რომელთაც ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტი-



კურ-ადმინისტრაციული საკითხების შესახებ ფართო, სოციალური ცოდნა აქვთ, ფრთხილი გადაწყვეტილებების მისაღებად უფრო კარგად მომზადებულები არიან. კომპეტენციის დონე იზომება წარმომადგენელთა გამოკითხვით რესპოდენტთა ოჯახური წარმომავლობის, აკადემიური კვალიფიკაციის, სპეციალური პოლიტიკური მომზადებისა და უწინდელი პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და სამოქალაქო საზოგადოების გამოცდილების შესახებ.

## 2.4. მუნიციპალიტეტის დახასიათება

### 2.4.1. ზომა

ქვეყნებში, სადაც საჯარო ადმინისტრირების რეფორმა ტარდებოდა, თვითმმართველობის შესაფერისი ზომა ხანგრძლივი დებატების საგანს წარმოადგენდა. ამ პრაქტიკულმა პრობლემამ მნიშვნელოვანი როლდენობის თეორიულ და ემპირიულ კვლევებს მისცა ბიძგი, რომლებიც მუნიციპალიტეტის ზომასა და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას შორის რამდენიმე შესაძლო ურთიერთობას გვთავაზობს.

ყველაზე ფართოდ გავრცელებული არგუმენტი მასშტაბის ეკონომიკურ მიუთითებს. დიდ ერთეულებში უფრო მეტი ინსტიტუციური მომსახურებაა ხელმისაწვდომი (რადგან მომსახურების გაწევისათვის რაღაც სფერო არსებობს) და მომსახურებაც უფრო ეფექტიანია (რადგან რაოდენობასა და ერთეულის ფასს შორის უკუკავშირია). მეტი და ხარისხიანი მომსახურების გაწევა მოსახლეობას მეტად აკმაყოფილებს. ამ თვალსაზრისით, ზომის ზრდა რეაგირებადობის ზრდასაც გულისხმობს. მომსახურების ეფექტიანობა აგრეთვე ხელს უწყობს პოლიტიკის განხორციელების შესაძლებლობების გაზრდას. დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებში ადმინისტრაციული აპარატიც დიდი ზომის და უფრო კომპეტენტურია. ხოლო, როგორც ადრე აღვნიშნეთ, დიდი და პროფესიონალი ადმინისტრაცია ეფექტურობას აუმაჯობებს.

საპირისპირო მიდგომა ამტკიცებს, რომ მცირე ზომის პოლიტიკურ სისტემებს მეტი რეაგირების უნარი აქვთ. თუმცა დიდი ზომის ერთეულებში მომსახურებას ნაკლები დანახარჯი აქვს, ხალხი მომსახურებით მეტ კმაყოფილებას მცირე ზომის თემებში იღებს. მცირე ზომის ერთეულებში მოქალაქეებისა და წარმომადგენლების არსებობა შორის მეტი შესაბამისობაა, რადგან ამომრჩეველი/ლიდერის შეფარდებაც მცირეა (წარმომადგენლები ამომრჩეველთან ფიზიკურად უფრო ახლოს არიან) და საკითხების სირთულის დონეც დაბალია.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლადია პეტეროგენურობა (მრავალგვარობა). მოსალოდნელია, რომ უმრავლესობის სურვილები მცირე ზომის თემებში უფრო დომინანტური გახდება, თუმცა დიდი ერთეულები უფრო პეტეროგენურობი არიან და ადგილობრივ პოლიტიკოსებს უფრო გაუჭირდებათ უმცირესობის სურვილების მხედველობაში მიღება. ეს ლეგიტიმური თანხმობის მიღწევის შესაძლებლობებს ამცირებს.

მუნიციპალიტეტის ზომა პოლიტიკის მონაწილეობასაც ახდენს გავლენას, თუმცა ეს გავლენა ბუნდოვანია. დიდი ზომის ერთეულები მოქალაქეთა ცხოვრების უფრო მეტ ასპექტს განაგებენ. შესაბამისად, მოქალაქეებსაც მონაწილეობის მეტი სტიმული აქვთ. უფრო მეტიც, პოლიტიკური მონაწილეობის კოლექტიური და უფრო ეფექტური ფორმების ჩამოყალიბება (მეტი ორგანიზაციული შესაძლებლობების მქონე პოლიტიკური პარტიები) დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებში უფრო მოსალოდნელია. ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება და მედია დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებში უფრო ძლიერია, რაც ადგილობრივი ხელისუფლების დემოკრატიულობისა და რეაგირებადობის მამოძრავებელია. მაგრამ პატარა ერთეულებში მოქალაქეებს მეტად აქვთ გაცნობიერებული, რომ ბიუროკრატიის კონტროლი შესაძლებელია და, აქედან გამომდინარე, მათი პირადი პასუხისმგებლობაც მეტია. ნაკლებ კომპლექსურობას მოქალაქეთა ფარდობით კომპეტენციაში, ე. ი. გათვითცნობიერებაში შეაქვს წვლილი. ამგვარად, მონაწილეობის

სიძლიერე და სიხშირე მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებში უფრო მოსალოდნელია (მაგრამ არა ფორმალური ორგანიზაციების გაკლით).

ცვლადის დასახელება	მუნიციპალიტეტის ზომა
განსაზღვრება	მუნიციპალიტეტის ზომა არის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მუდმივ მცხოვრებთა რაოდენობა
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქვედითობაზე	რეაგირებადობა, პოლიტიკის ფორმულირება და განხორციელება
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	ადმინისტრაციული აპარატის ზომა, პეტეროგენურობა, ამომრჩეველი-ლიდერის თანაფარდობა, არჩევანის შესაბამისობა, პოლიტიკური გათვითცნობიერება, ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებისა და მკვდის ზომა, პოლიტიკური პარტიების ორგანიზაციული უნარი
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	მუნიციპალიტეტის მუდმივ მცხოვრებთა რაოდენობა
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური სტატისტიკა

## 2.4.2. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება

დემოკრატიის ემპირიული კვლევის ყველაზე დიდი სკოლა აქამდე მოდერნიზაციის თეორია იყო. ამ თეაღსაზრისის მთავარი პრინციპის თანახმად, ჩვენი ეპოქის ძირითადი პროცესია ზოგადი ტრანსფორმაცია, რომელშიც ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ცვლილებები (ინდუსტრიალიზაცია, ურბანიზაცია, მიგრაცია, დემოკრატიზაცია) ლოგიკურად და თანამიმდევრულად ხდება. ეს ტრანსფორმაცია ევოლუციური საფეხურების გავლით მიმდინარეობს და, ძირითადად, ყველგან ერთნაირია. ამის შედეგად საზოგადოებები განვითარების შეკლის მიხედვით შეიძლება დადაგდეს და, გარკვეულწილად, მათი მომავალიც ეიწინასწარმეტყველოთ. ემპირიული მონაცემები, რომლებზეც ამ მიდგომის მიმდევრები ყველაზე ხშირად მიუთითებენ, დემოკრატიისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის არსებული მაღალი და მნიშვნელოვანი კორელაციაა.

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და დემოკრატიის დონეს შორის დამოკიდებულების შესახებ კვლევებმა წინ წამოსწია რამდენიმე ცვლადი. განვითარება, როგორც წესი, იზომება ეკონომიკური განვითარების, განათლების დონის, ურბანიზაციის, გეოგრაფიული და სოციალური მობილურობის, ინდუსტრიული წარმოებისა და ჯანდაცვის მონაცემებით. 1990-იანი წლების ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ადგილობრივი საზოგადოებების შემთხვევაში ყველა ჩამოთვლილი ინდიკატორის ინტერპრეტაცია როდი გამოდგება. ურბანიზაციის დონის მაჩვენებელი ადგილობრივ დონეზე აზრს კარგავს, ხოლო მობილურობის მაჩვენებელი მე-20 საუკუნის ბოლოს ქვეყნების შიდა შედარებისას ბევრ ინფორმაციას ვერ გვაწვდის. მუნიციპალიტეტებისათვის შეიძლება გამოიყენოთ სამი საზომი: ეკონომიკური განვითარება, ბავშვთა სიკვდილიანობის დონე და განათლების დონე. ეკონომიკური განვითარების დონე ადგილობრივი ფირმებისა და მოქალაქეების შემოსავლებით გაიზომება. თანამედროვე პროცესებთან დაბატაციის დონე რომ შეფასდეს, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მეოთხე ინდიკატორად დამატებულია ინტერნეტის მოხმარების დონე.

დემოკრატიულ და ეკონომიკურ განვითარებას შორის კარგად დადასტურებული კორელაციის ასახსნელად დემოკრატიის ემპირიული თეორიის მკვლევარებმა სცადეს, სპეციფიკური მიზეზობრივი მექანიზმები გამოეყნოთ და თეორიულად აეხსნათ კორელაცია შუალედური ცვლადების რიგს შორის. თუმცა, ეს თეორიები ხშირად გაუკრი-

ტიკებით ნაკლებად დამაჯერებელი მიზეზ-შედეგობრიობის გამო, მათი ახსნები მაინც ვეათავაზობს ჩვენი კვლევისათვის პიპოთეზებს, რომელთა შემოწმება შესაძლებელია.

განათლების მაღალი დონე, სიმდიდრე, რომელიც შემოსავლების განაწილებისას წარმოშობილი კონფლიქტის გადაჭრას აადვილებს, საშუალო კლასის გაზრდასთან ერთად აძლიერებს ტოლერანტობას, თავშეკავებულობას და ხელს უწყობს ექსტრემიზმის თავიდან აცილებას. ამას წარმოედგინილი პროექტის ფარგლებში სამოქალაქოება ეწოდება და იგი თეორიულად ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე დიდი გავლენის მომხდენ შუალედურ ცვლადად ითვლება.

ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას მივყავართ ადგილობრივი მედიის – პრესის, რადიოს, ტელევიზიის ფართო გავრცელებამდე. მედიის მსარდი გავლენის წყალობით ხალხი პოლიტიკით უფრო მეტად დაინტერესებული ხდება და პოლიტიკის ფენომენს უკეთ იცნობს. ამის შედეგად, უფრო გათვითცნობიერებული მოქალაქეები მონაწილეობენ დემოკრატიული პოლიტიკის გატარებაში (რაც არსებებში მონაწილეობის დონესა და პოლიტიკურ აქტივობებში მონაწილეობით გამოიხატება როგორც ფორმალური ორგანიზაციების საშუალებით, ისე მის გარეშ). გათვითცნობიერება, სამოქალაქოობა და მედია ერთდროულად ახდენს ზემოქმედებას სამოქალაქო საზოგადოების ზომაზე (სიძლიერეზე). ამავე დროს, პოლიტიკურ გათვითცნობიერებაზე, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის ზომაზე სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეც ახდენს გავლენას.

ცვლადის დასახელება	სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება
განსაზღვრება	სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება შეეხება ეკონომიკური ზრდის მდგომარეობას და სოციალურ სტრუქტურას
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	პოლიტიკური გათვითცნობიერება, სამოქალაქოობა, მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა, თვითმმართველობის მთლიანი შემოსავალი
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	ინდივიდების საშუალო წლიური შემოსავალი; ადგილობრივი ფირმების მთლიანი შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე; ახალშობილთა სიკვდილიანობა 1000 ბავშვზე; უმალესი განათლების მქონეთა პროცენტული რაოდენობა
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური სტატისტიკა

### 2.4.3. უთანასწორობა

უთანასწორობა განისაზღვრება, როგორც ინდივიდებს შორის შემოსავლის ან სიმდიდრის არათანაბარი განაწილება. ეკონომიკური და სოციალური რესურსების პოლიტიკურ რესურსად გარდაქმნა ადვილად შეიძლება. თუ ეს რესურსები უკიდურესად არათანაბრადაა განაწილებული, ზოგიერთ ინდივიდს ან ჯგუფს თავიანთი მოთხოვნების მიდწვევის უპირატესი შესაძლებლობა ექმნება. ამას იერარქიულ პატრონ-კლიენტურ ურთიერთობებამდე მივყავართ, რაც არღვევს პოლიტიკური მონაწილეობის, ადგილობრივი მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების დემოკრატიულ ბუნებას. ამასთან, უთანასწორობის ადექა ადგილობრივი მოსახლეობათა შორის ერთობისა და სამოქალაქოობის შეგრძნებას აჩლუნგებს. ეს აგრეთვე უარყოფით გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე.

ცვლადის დასახელება	სოციალური უთანასწორობა
განსაზღვრება	უთანასწორობა არის ინდივიდებს შორის შემოსავლების ან მიმდინარის არათანაბარი განაწილების დონე
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	სამოქალაქოობა, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა, ერთობის გრძნობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	შემოსავლების უმაღლეს და უდაბლეს კატეგორიებში მოქცეული ადამიანების რაოდენობის ფარდობა; კითხვები აღქმული უთანასწორობის შესახებ
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური სტატისტიკა და მოქალაქეთა გამოკითხვა

მაგრამ, ობიექტური უთანასწორობა დემოკრატიისათვის უცილობლად საზიანო არ არის. თუ ხელისუფლება უთანასწორობას აღმოაჩენს და რეაგირებას მოახდენს, მან ლოიალობაც კი შეიძლება მოიპოვოს. მეორე მხრივ, თუ ადამიანები უთანასწორობას ვერ ამჩნევენ, ან იგი ლეგიტიმურად აქვთ მიჩნეული (რაც კულტურისა და სოციალიზაციის პრობლემაა), ან მის შესახებ პოლიტიკურ სფეროში არ საუბრობენ, ობიექტური უთანასწორობა პოლიტიკური პრობლემა აღარ გახდება. უფრო მეტიც, სხვადასხვა სოციალური ფენა სხვადასხვა სიტუაციაში უთანასწორობაზე სხვადასხვანაირად რეაგირებს. ამის გამო გამოკითხვაში ჩართულია უთანასწორობის აღქმაც.

ცვლადის დასახელება	ადგილობრივ საზოგადოებაში პატრონ-კლიენტური ურთიერთობები
განსაზღვრება	პატრონ-კლიენტური ურთიერთობები შეეხება ადგილობრივი საზოგადოების ვერტიკალურ ორგანიზაციას, რაც მოიცავს გავლენიან და ჩვეულებრივ ადამიანებს შორის პერსონალურ დამოკიდებულებას
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის ჩამოყალიბება (-) და განხორციელება (-), დემოკრატია (-)
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	წარმომადგენელთა სამოქალაქოობა, სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა, ერთობის გრძნობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა
საზომი	დამოკიდებულებითი კითხვები წარმატების მიღწევაში გავლენიანი ადამიანების მნიშვნელობის შესახებ
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

უთანასწორობის შეფასება ხდება შემოსავლების მიხედვით უმაღლეს კატეგორიაში არსებული ადამიანების რაოდენობის შეფარდებით უდაბლეს კატეგორიაში მოქცეული ადამიანების რაოდენობასთან. სუბიექტური უთანასწორობა – ობიექტური უთანასწორობის აღქმით გამოწვეული იმედგაცრუება და დაძაბულობა – გაიზომება მისობრივ გამოკითხვაში არსებული შეკითხვებით.

ადგილობრივი საზოგადოების ორგანიზების სახე გავლენას ახდენს პოლიტიკურ ცხოვრებაზე. ვერტიკალური პოლიტიკური კლიენტელიზმი აფერხებს, ხოლო ჰორიზონტალური თანამშრომლობა ხელს უწყობს კოლექტიურ აქტივობას, რომელიც, თავის მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლების მაღალი ქმედითობის მასაზრდოვებელია. პატრონ-კლიენტური ურთიერთობები ადგილობრივ საზოგადოებაში თავიდანვე არადემოკრატი-

ულია და ადგილობრივი ხელისუფლების დემოკრატიული ქმედითობის შესაძლებლობას ამცირებს. ორმხრივი და უარყოფითი კავშირია, ერთი მხრივ, ვერტიკალურ სოციალურ დამოკიდებულებასა და, მეორე მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში ჰორიზონტალურ თანამშრომლობასა და მონაწილეობის პროცესში პოლიტიკურ თანამშრომლობას შორის.

### 2.4.4. პეტეროგენულობა და გახლეჩილობა

პეტეროგენულობა არის თემის მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფისაგან შედგენილობის დონე. რაც უფრო ნაკლებადაა საზოგადოება დაყოფილი, მით ნაკლებია პეტეროგენულობა. პეტეროგენულობა ზრდის ისეთი სოციალური და პოლიტიკური კოალიციის მონახვის სირთულეს, რომელიც შეიძლება ცალკეულ პოლიტიკის მხარდასაჭერ უმრავლესობად იქცეს. ამის საპირისპიროდ, პომოგენურობა ესწრაფვის მონაწილე მხარეებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერებას, რაც გადასწყვეტია ლეგიტიმური შეთანხმებების მისაღწევად, ანუ წარმატებული პოლიტიკის შესამუშავებლად. პომოგენური საზოგადოების უფრო მეტად დაკმაყოფილება უფრო ადვილად შეიძლება. ადგილობრივი ხელისუფლების რეაგირებადობა პომოგენურ თემში შეიძლება უფრო უკეთესად განხორციელდეს. ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო მეტად პომოგენურ გარემოში შეიძლება სამართლიანი და კანონიერი, ანუ დემოკრატიული იყოს.

ცვლადის დასახელება	პეტეროგენულობა
განსაზღვრება	პეტეროგენულობა არის თემის მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფისაგან შედგენილობის დონე
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება (-) და განხორციელება (-), დემოკრატია (-)
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	ერთობის გრძნობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა
საზომი	მოსახლეობის დაყოფა ეთნიკურობის ნიშნით; მოსახლეობის დაყოფა სარწმუნოების მიხედვით; მოსახლეობის დაყოფა საყოველთაო არჩევნებზე პარტიებისათვის ხმის მიცემის მიხედვით; მოსახლეობის ტერიტორიული დაყოფა გარეუბნებში, ცენტრიდან დაშორებულ ადგილებში, ცენტრსა და ქალაქგარე გამწვანების ადგილებში ცხოვრების მიხედვით; მოსახლეობის დაყოფა გეოგრაფიულად და ისტორიულად განსაზღვრული ადგილების მიხედვით; მოსახლეობის დაყოფა საზოგადოებრივ და კერძო სექტორში მუშაობის მიხედვით.
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური სტატისტიკა

პეტეროგენულობა ან ფრაგმენტაცია განხილულია როგორც ალბათობა, რომ ორი შემთხვევითად არჩეული ინდივიდი განსხვავებულ ჯგუფებს მიეკუთვნება. მაჩვენებელი მერყეობს 0-სა (მოლიან პომოგენურობასა) და 1-ს (სრულ პეტეროგენულობას) შორის. საზომი მოიცავს ეთნიკურ, რელიგიურ, პოლიტიკურ, ტერიტორიულ და სექტორულ დანაწილებას.

გახლეჩილობა ადგილობრივ საზოგადოებაში სოციალურ სეგმენტებს შორის სადემარკაციო ზოლია. ადამიანები, რომლებიც ერთ სეგმენტს მიეკუთვნებიან, ამ სეგმენტის

კულტურული და პოლიტიკური ინსტიტუტების ფარგლებში ცხოვრობენ. გახლენილობა ძნელი შესაცვლელია. რელიგიური და ეთნიკური ნიშნით განსაზღვრულ ჯგუფებს შორის მკვეთრ დაყოფას ხშირად მტრული კონფლიქტები და თანამშრომლობის შეუძლებლობა მოსდევს. მაღალი პეტეროგენულობისა და მკვეთრი გახლენილობის პოტენციური შედეგი სოციალური კონფლიქტებია, რომლებიც შეიძლება პოლიტიკასაც შეეხოს. ელიტა და მოქალაქეთა ჯგუფებს შორის თანამშრომლობის ნაკლებობამ მოსალოდნელია, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების ეფექტურობის შემცირება გამოიწვიოს. ეს ცვლადი ერთეული უთიერთქმედებს ბევრ სხვა ცვლადთან და უარყოფით გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე. მაგალითად, სამოქალაქო საზოგადოება ყოველთვის ხელს უწყობს ადგილობრივ დემოკრატიასა და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას. ღრმა გახლენილობის პირობებში, ჩრდილოეთ ირლანდიის მაგალითზე, პარალელური სამოქალაქო საზოგადოებები ორმხრივი მტრობის, უნდობლობის, არამოქალაქებობის და დემოკრატიასთან, რეაგირებადობასთან, გადაწყვეტილებების მიღებასა და განხორციელებასთან დაკავშირებული სერიოზული და მუდმივი პრობლემების წყაროა.

ცვლადის დასახელება	გახლენილობა
განსაზღვრება	გახლენილობა არის მკვეთრი სოციალურ-კულტურული გამოყოფი ხაზი ადგილობრივი საზოგადოების დიდ სეგმენტებს შორის
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება, დემოკრატია
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	მოქალაქეობრიობა, სამოქალაქო საზოგადოების ზომა, პოლიტიკური მონაწილეობა, ადგილობრივი თემისადმი მიკუთვნების გრძნობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	ადგილობრივი თემისადმი მიკუთვნების გრძნობა
საზომი	კითხვები დამოკიდებულების შესახებ
მონაცემთა წყარო	მოქალაქეთა გამოკითხვა

## 2.4.5 ისტორია და ადმინისტრაციული სტატუსი

ისტორიული მოვლენები ხშირად ქმნიან სპეციფიკურ თემსა და პოლიტიკურ კულტურას. არსებობს დასახლებათა ტიპები, რომლებიც მხედველობაში უნდა მივიღოთ (მაგ. ახალი ქალაქები, რომლებიც აღმოცენდნენ პრეკოლუმბისტური და კოლუმბისტური ინდუსტრიალიზაციის შედეგად; უფრო ძველი ბურჟუაზიული ქალაქები, ქალაქარე დასახლებები და ა.შ.). განსხვავებულმა ისტორიებმა შეიძლება წარმოშვას განსხვავებული ადგილობრივი საზოგადოებანი ადგილობრივი ხელისუფლების განსხვავებული ქმედითობით.

თემის ასაკმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს ერთობის გრძნობაზე. რაც უფრო ძველია თემი, მით ძლიერია მისდამი მიკუთვნების გრძნობა. მუნიციპალიტეტის ასაკი იზომება მისი ადმინისტრაციული ერთეულად შექმნიდან გასული დროით და უკანასკნელ 50 წელიწადში მისი მოსახლეობის რაოდენობის ცვლადობით.

ზოგიერთ ქვეყანაში მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული კატეგორია განსაზღვრავს მის შესაძლებლობას. ადმინისტრაციული კატეგორია ახდენს ცვლადის ფორმირებას (დედაქალაქის, განსაკუთრებული უფლებების მქონე ქალაქის, დიდი ქალაქის, პატარა ქალაქის, სოფლის და ა.შ.). ემპირიულმა კვლევამ უნდა გააჩიოს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია ეს ცვლადი. ამ მონაცემთა წყარო, უბრალოდ, სახელმწიფო ადმინისტრაციის ოფიციალურად კატეგორიებად დაყოფაა.

ცვლადის დასახელება	ისტორიული ტიპები
განსაზღვრება	ისტორიული ტიპების ცნება ეხება მუნიციპალიტეტების კლასიფიკაციის მათი ისტორიულად განვლილი გზის მიხედვით
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	ერთობის გრძნობა, წარმომადგენელთა და მოქალაქეთა პოლიტიკური კულტურა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	მუნიციპალიტეტის ისტორიის ტიპოლოგია
მონაცემთა წყარო	ისტორიული მონაცემები

ცვლადის დასახელება	თემის ასაკი
განსაზღვრება	თემის ასაკი არის მისი ადგილობრივ საზოგადოებად ჩამოყალიბებიდან გასული დრო
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	ერთობის გრძნობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	ადმინისტრაციულ ერთეულად ჩამოყალიბებიდან გასული დრო; უკანასკნელ 50 წელიწადში მისი მოსახლეობის რაოდენობის ცვალებადობა
მონაცემთა წყარო	ისტორიული მონაცემები

ცვლადის დასახელება	ადმინისტრაციული სტატუსი
განსაზღვრება	ადმინისტრაციული სტატუსი არის მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ კატეგორიებად დაყოფა
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	სახელმწიფო რესურსებზე დამოკიდებულება, ლიდერთა/ამომრჩეველთა ფარდობა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	მუნიციპალიტეტის კატეგორია
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური მონაცემები

## 2.4.6. გეოგრაფია

გეოგრაფიამ სოციალურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაზე შეიძლება სხვადასხვაგვარად მოახდინოს გავლენა. ქვეყანა, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა არის, ნამდვილად მნიშვნელოვან ცვლად ერთეულს წარმოადგენს. რეგიონალიზმი, ასევე, არსებითია აღმოსავლეთ-ცენტრალური ევროპის ქვეყნებში. ამ გეოგრაფიულ ერთეულებს სხვადასხვა ისტორიული გამოცდილება და სოციალური ისტორია აქვთ, რამაც შესაძლოა განსხვავებული პოლიტიკური კულტურები და სოციალურ-ეკონომიკური სტრუქტურები განაპირობოს. ამ ცვლადი ერთეულების ადვილად გამოსაყენებელი და ინტუიციური მნიშვნელობა ხელს უწყობს მათ ჩართვას ამ კვლევით პროექტში.

ცვლადის დასახელება	მდებარეობა უფრო დიდი ზომის გეოგრაფიულ ერთეულში
განსაზღვრება	მდებარეობა უფრო დიდი ზომის გეოგრაფიულ ერთეულში ეხება იმ ქვეყანასა და რეგიონს, სადაც არის მუნიციპალიტეტი
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედობაზე	.
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	წარმომადგენელთა და მოქალაქეთა პოლიტიკური კულტურა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საზომი	მუნიციპალიტეტის არსებობა მოზრდილ გეოგრაფიულ ერთეულში
მონაცემთა წყარო	ოფიციალური მონაცემები

მუნიციპალიტეტებს, რომლებიც ახლოს არიან უფრო დემოკრატიულ რეგიონებთან, დემოკრატიათან უფრო ხშირი ეკონომიკური და კულტურული კავშირები აქვთ და დემოკრატიულ ღირებულებებს ანვითარებენ. დასავლეთის დემოკრატიული ქვეყნიდან დაშორებამ, შესაძლოა, გავლენა მოახდინოს პოლიტიკური იდეებისა და ადმინისტრაციული მეთოდების გავრცელებაზე. სავარაუდოა, რომ ძველ დემოკრატიებთან სიახლოვე ხელს უწყობდეს ტოლერანტობასა და მონაწილეობის ფასეულობების განმტკიცებებს როგორც მოქალაქეებს, ისე პოლიტიკოსებს შორის. ამ სიახლოვემ, შესაძლოა, ასევე, ხელი შეუწყოს ქალაქის ეფექტური მენეჯმენტის ბოლოდროინდელი იდეების ათვისებას. ბოლოს და ბოლოს, დასავლეთთან უფრო ხშირმა კონტაქტებმა შეიძლება ბიძგი მისცეს მოქალაქეებსა და მათ წარმომადგენლებს, დაევიონ დასავლეთის ადგილობრივი დასახლებული პუნქტების მიმზიდველ ცხოვრებას. ცვლადი იზომება მუნიციპალიტეტის დაშორებით უახლოესი დასავლური დემოკრატიული ქვეყნის დედაქალაქიდან.

დედაქალაქიდან და სხვა დიდი ქალაქიდან დაშორებებს ხშირად აქვს მნიშვნელობა: რაც ახლოსაა ქალაქი დასახლებული პუნქტიდან, მით უფრო ხელმისაწვდომია ახალი იდეები, მაგრამ ამ შემთხვევაში შესაძლოა ადგილობრივი ავტონომია უფრო შეზღუდული იყოს. ქალაქიდან აკადემიური ინსტიტუტების საშუალებით სიახლეების სწრაფი გავრცელება და უფრო ფართო ინტელექტუალთა ფენა ხელს უწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობის გაზრდას. მანძილი, უბრალოდ, რუკაზე იზომება. მეზობელ ქალაქზე დამოკიდებულება, მეორე მხრივ, უარყოფით გავლენას ახდენს რეაგირებადობაზე, რადგან ადგილობრივმა გადაწყვეტილების მიმღებებმა უნდა გაითვალისწინონ ბევრი გარეშე ინტერესი. ეს იწვევს იმას, რომ ადგილობრივ პოლიტიკურ ლიდერებს ადგილობრივი მოქალაქეების მოთხოვნების მიმართ ყურადღება ეფანტებათ. დამოკიდებულება ასევე ზღუდავს მიზნების დასახვასა და განხორციელებაში მანევრირების შესაძლებლობას, რომელიც ხელს უშლის ეფექტური პოლიტიკის შემუშავებასა



და განხორციელებას. მესობელ ქალაქზე დამოკიდებულებაზე რეგულარული მგზავრების რაოდენობა მიუთითებს.

ცვლადის დასახელება	დასაქვლის დემოკრატიული ქვეყნებიდან დაშორება
განსაზღვრება	ეს ცვლადი ერთეული ეზება მუნიციპალიტეტის სიახლოვეს დასაქვლის დემოკრატიულ ქვეყნებთან
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	წარმომადგენელთა და მოქალაქეთა პოლიტიკური კულტურა
ცვლადზე გავლენას ახდენს	
საშომი	მუნიციპალიტეტის დაშორება დასაქვლის უახლოესი დემოკრატიული სახელმწიფოს დედაქალაქიდან
მონაცემთა წყარო	რუკა

ცვლადის დასახელება	უფრო დიდ მუნიციპალიტეტზე დამოკიდებულება
განსაზღვრება	უფრო დიდ მუნიციპალიტეტზე დამოკიდებულება არის ხარისხი, თუ რამდენად უყრდნობა მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობა სხვა მუნიციპალიტეტის მდგომარეობას
მოსალოდნელი პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე	რეაგირებადობა, პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება
მოსალოდნელი გავლენა შუალედურ ცვლადებზე	
ცვლადზე გავლენას ახდენს	მუნიციპალიტეტის ზომა
საშომი	მუნიციპალიტეტის დაშორება უახლოესი ქალაქიდან; მეზობელ ქალაქში რეგულარული მგზავრების რაოდენობა
მონაცემთა წყარო	რუკა, მოქალაქეთა გამოკითხვა

## ადგილობრივი დემოკრატიის ანგარიშის ქვეპროექტი

ამ ნაშრომის პირველ ნაწილში გაასრებულია რამდენიმე ცვლადი, რომელმაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ ქმედითობაზე. მაგრამ „ადგილობრივი დემოკრატიული მართვის ინდიკატორების“ პროექტს სხვა ამოცანებიც აქვს, როგორცაა: სხვადასხვა პროფესიის მკვლევარებისათვის ხელმისაწვდომი მონაცემთა ბაზის შედგენა და ქვეყნების შესახებ ანგარიშების რეგულარულად გამოქვეყნება, რათა დახასიათებულ იქნეს ადგილობრივი დემოკრატიის მდგომარეობა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში. მეორე ნაწილი გეთავაზობს ქვეყნების შესახებ ანგარიშების მონახაზს, რომელიც დაჯგუფებულ ინდიკატორებს ემყარება.

ანგარიშის მიზანია რეგიონის ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი დემოკრატიის დახასიათება. ქვეყნების ადგილობრივი მართვის ასაღწერად ინდიკატორების ჯგუფი (ინდექსები) გამოიყენება. ანგარიში ძირითადად პოლიტიკურ ანალიზს წარმოადგენს, რომელიც ყურადღებას უთმობს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ ქმედითობას, მის გარემოთან ურთიერთობასა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების (არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიის) მდგომარეობას. შესაბამისად, ანგარიშის ყურადღება მიჰყრებოდა ადგილობრივი სიტუაციისაკენ და არა საჯარო ადმინისტრირების სხვადასხვა დონებს შორის ურთიერთობისაკენ (თუმცა ეს არ გამორიცხავს სოფადი ხასიათის სამართლებრივ-ინსტიტუციური ინდიკატორების გამოყენებას). პირველი ანგარიში უფრო სტატიკურია, მაგრამ ყოველწლიურად გამოქვეყნებული მომდევნო ანგარიშები იმ ქვეყნებში მიღწეულ პროგრესსაც განიხილავს, სადაც კვლევები ჩატარდა.

ქვეყნების შესახებ ანგარიშები ხუთი ნაწილისაგან შედგება. თითოეული ნაწილი განიხილავს ინდიკატორების ჯგუფს, რომელიც ადგილობრივი მართვის მნიშვნელოვან ასპექტს ასახავს. ყველა ინდიკატორი შეჯამებულ ფორმატშია წარმოდგენილი, რათა ქვეყნების დახასიათება და შედარება იყოს შესაძლებელი. ფონური ცვლადი ერთეულების სიხშირის ცხრილები სუბნაციონალურ დონეზე ანალიზის დროს გვეხმარება. ინდიკატორის მონაცემები ყოველთვის ხუთ ფონურ ცვლადად არის დაყოფილი:

- მუნიციპალიტეტის ზომა (მცხოვრებთა რაოდენობა);
- გეოგრაფიული მდებარეობა (რეგიონი, დედაქალაქიდან და ქვეყნის დასავლეთი სასაზღვრეიდან დაშორება);
- ადგილობრივი ერთეულის სამართლებრივი სტატუსი (სოფელი, ქალაქი, საგრაფოს უფლებების მქონე ქალაქი, დედაქალაქის რაიონი და სხვა);
- ადგილობრივი საზოგადოების პეტეროგენურობა (სოციალური, ეთნიკური და რელიგიური დაყოფა);
- სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე (სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით).

ანგარიშებში სოფი ინდიკატორი ოფიციალური წყაროებიდან მომდინარეობს (სტატისტიკა, ადმინისტრაციული მონაცემები და სხვა). უმეტეს შემთხვევაში კი წარმოდგენილი მონაცემები პროექტის ფარგლებში ოთხ ქვეყანაში ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად შეგროვდა. მიუხედავად ამისა, გამოკითხვის შედეგების ინტერპრეტაცია ყოველთვის ყურდნობა და მატებით მონაცემებსა და კვლევებს სხვა, „გარეშე“ წყაროებიდან. ინდიკატორების უმეტესობა რამდენიმე საზომისაგან შედგება.

რადგანაც ანგარიშების მიზნები ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ქვეპროექტის მიზნებისაგან განსხვავებულია, ანგარიშების სტრუქტურაც განსხვავდება პირველ ნაწილში აღწერილი საკვლევი პროექტის სტრუქტურისაგან. მაშინ, როცა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ქვეპროექტი ახსნითი კვლევითი პროექტია,

ქვეყნების შესახებ ანგარიშები ადგილობრივი დემოკრატიის მდგომარეობის შეფასებით აღწერას იძლევა ძირითადად ახალ მონაცემებზე დაყრდნობით.

დაგეგმილია, რომ ქვეყნების შესახებ ანგარიშებში შემდეგი თავები შევიდეს:

## I. ცენტრალურ-ადგილობრივი ურთიერთობები

ეს ნაწილი ერთადერთია, რომელიც ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების ურთიერთობებს ეხება. ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გადაცემული ძალაუფლების დონე (ხარისხი) ორი ინდიკატორით განისაზღვრება. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია არა მარტო ადგილობრივი ავტონომიის დონე, არამედ ის მექანიზმებიც, რომლებითაც უფლებამოსილებებისა და ფინანსების სწორი გამოყენება გარანტირებულია სხვა ინსტიტუტებისადაც. პორიზონტალური ანგარიშების საშუალებით. კიდევ ორი ინდიკატორი ანგარიშების შეფასებას ახდენს. ამ ნაწილის ოთხი ინდიკატორი ანგარიშის ავტორთა მხრიდან ექსპერტიზას მოითხოვს და მათი გასომეხის მეთოდოლოგია სხვა წყაროების დახმარებით გაუმჯობესდება.

- სამართლებრივი დეცენტრალიზაცია (გადაცემული უფლებამოსილებები);
- ფისკალური დეცენტრალიზაცია (რესურსების განაწილება);
- ფინანსური ანგარიშგება (ანგარიშებისა და კანონის აღსრულების მექანიზმები ფინანსურ საკითხებში);
- სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ანგარიშგება (ანგარიშებისა და კანონის აღსრულების მექანიზმები სამართლებრივ საკითხებში).

## II. ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციული მახასიათებლები

ეს ნაწილი ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციულ უნარს და ადმინისტრაციული აპარატის ინსტიტუციურ ადგილს. ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციული უნარი ორი ინდიკატორით ხასიათდება, როგორცაა - თანამშრომელთა რაოდენობა და მათი განათლების დონით გასომილი ხარისხი. მეორე ინდიკატორი აფასებს აპარატის ანგარიშგების სიძლიერეს არჩეული თანამდებობის პირების (მერისა და საკრებულოს წევრების) მიმართ და მერის ანგარიშგებას საკრებულოს მიმართ. მეოთხე ინდიკატორი განსჯის ინსტიტუციურ მოთამაშეებს შორის ძალაუფლების ფორმალურ და არაფორმალურ განაწილებას (საკრებულო, მერი, ადმინისტრაცია), რომელიც გაისომება ამ აქტორების ხელში ძალაუფლების ცენტრალიზაციის დონით.

- ადმინისტრაციული აპარატის ხარისხი;
- ადმინისტრაციული აპარატის ზომა;
- ანგარიშგების მექანიზმები;
- ძალაუფლების განაწილება.

## III. ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ქმედითობა

ეს ნაწილი ყურადღებას უთმობს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ თავისი უფლებამოსილებების განხორციელების უნარს. ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ოთხი ასპექტი ოთხი ინდიკატორით ხასიათდება. გადაწყვეტილებებითი ქმედითობის ინდიკატორი ზომავს ადგილობრივი ხელისუფლების უნარს, დასახოს თემის მიზნები და განსაზღვროს შესაბამისი პოლიტიკა. განხორციელებითი ქმედითობის ინდიკატორი აფასებს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ თავისი პოლიტიკური ამოცანების ეფექტურად მიღწევის უნარს. მესამე ინდიკატორის ყურადღების საგანია ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური უნარი, უპასუხოს ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნებს და დააკმაყოფილოს მოქალაქეები. დემოკრატიული ქმედითობის ინდიკა-

ტორი ყურადღებას ამახვილებს ადგილობრივი ხელისუფლების ღია და გამჭვირვალე მუშაობისა და მოქალაქეთა მიმართ სამართლიანი დამოკიდებულების უნარებზე. ოთხივე ინდიკატორის წყაროა პროექტის ფარგლებში ჩატარებული ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა.

- გადაწყვეტილებითი ქმედითობა;
- განხორციელებითი ქმედითობა (ეფექტურობა);
- რეაგირებადობა;
- დემოკრატიული ქმედითობა.

#### **IV. ადგილობრივი წარმომადგენლების დამახასიათებელი ნიშნები**

ეს ნაწილი ახასიათებს ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიმღებებს შეიდი ინდიკატორის საშუალებით. პირველი სამი ინდიკატორი წარმომადგენლების ისეთ სოციალ-დემოგრაფიულ მახასიათებლებს ეხება, როგორცაა რელიგიური ან ეთნიკური უმცირესობებისადმი კუთვნილება, სოციალური სტატუსი (გაიზომება მიკრო-სოციალური წარმომადგენლობით) და ადგილობრივი სამოქალაქო ჯგუფებისადმი კუთვნილება. მეოთხე ინდიკატორიც პიროვნულ ნიშან-თვისებებს ეხება, მაგრამ უფრო პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს – იგი ავასებს ადგილობრივი პოლიტიკოსების მიერ დაგროვილ პოლიტიკურ გამოცდილებას. შემდეგი ინდიკატორი ადგილობრივი წარმომადგენლობით ორგანოს შემადგენლობაში მომხდარ ცვლილებებს ზომავს. ბოლო ორი ინდიკატორი ადგილობრივი წარმომადგენლების პოლიტიკური ორგანიზაციებისადმი კუთვნილებას ეხება – პარტიისა და საკრებულოს ჯგუფების (ფრაქციების) წევრობას.

ადგილობრივი წარმომადგენლების ეთნიკური და რელიგიური კუთვნილება;

- სოციალური კუთვნილება;
- წარმომადგენლების ადგილობრივ საზოგადოებაში ფესვგადგმულობა;
- ადგილობრივი წარმომადგენლების პოლიტიკური გამოცდილება;
- წარმომადგენლების სამოქალაქო კულტურა;
- წარმომადგენლობითი ორგანოს სტაბილურობა;
- თვითმმართველობის ორგანოების პარტიული შედგენილობა;
- წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაცია – ფრაქციები და უმრავლესობა.

#### **V. სამოქალაქო საზოგადოების ადგილობრივი ორგანიზაციები**

ამ ნაწილიდან იწყება ადგილობრივი სოციალური და პოლიტიკური გარემოს დახასიათება. ყურადღება გამახვილებულია ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებზე. პირველი და ყველაზე მნიშვნელოვანი ინდიკატორია ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების (ხედავით) რაოდენობა მოსახლეობის რაოდენობასთან შედარებით. მეორე ინდიკატორი ეხება ადგილობრივი სამოქალაქო სექტორის დაბალანსება-დაუბალანსებლობას, რაც გაიზომება ადგილობრივი არასამთავრობო სექტორის ფარდობით ფინანსური, ორგანიზაციული და მობილიზაციური უნარით. მომდევნო ინდიკატორი, ადგილობრივი არასამთავრობოების მიერ ჩატარებული პოლიტიკური აქტივობების რაოდენობა, ვეიცენებს, თუ რამდენად შეუძლიათ ადგილობრივ სამოქალაქო ორგანიზაციებს, გახადონ ადგილობრივი ხელისუფლება ანგარიშგადებულნი. რადგანაც პოლიტიკური პარტიები სამოქალაქო საზოგადოებისა და ხელისუფლების შიდაკავშირებლები არიან, აქვე განიხილება ადგილობრივი პოლიტიკური ორგანიზაციების სიძლიერე.

- ადგილობრივი არასამთავრობოების სიმჭიდროვე;
- ადგილობრივი არასამთავრობოების ზომის განაწილება;
- ადგილობრივი არასამთავრობოების პოლიტიკური აქტიურობა;
- ადგილობრივი პოლიტიკური ორგანიზაციების სიძლიერე.

## VI. ადგილობრივი მედია

მიუხედავად იმისა, რომ მედია სამოქალაქო საზოგადოების ნაწილია, იგი ცალკე ნაწილშია განხილული მისი მნიშვნელობისა და სპეციფიკის გათვალისწინებით. პირველი ინდიკატორი ყურადღებას ამახვილებს ადგილობრივი მედიის ზომასზე, რაც იმ აუდიტორიის სიდიდით გაიზომება, რომელსაც ადგილობრივი მედიის პროდუქცია მისწვდება. მეორე ინდიკატორი იძლევა დამატებით ინფორმაციას ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი ადგილობრივი მედიის ხელმისაწვდომი წყაროების შესახებ. შემდეგი ინდიკატორია ადგილობრივი მედიის სრული დაფარვის ზონა. ბოლოს, მედიის უნარიანობა გააზომილია ყურნალისტების რაოდენობით.

- ადგილობრივი მედიის ზომა;
- ადგილობრივი მედიის მრავალფეროვნება;
- ადგილობრივი მედიის დაფარვის ზონა;
- ადგილობრივი მედიის ორგანიზაციული უნარი.

## VII. ადგილობრივი პოლიტიკური კულტურა და მონაწილეობა

ამ ნაწილის მიზანია მოქალაქეთა პოლიტიკური მიდრეკილებებისა და მონაწილეობის ასახვა. პირველი ორი ინდიკატორი ადგილობრივი პოლიტიკური მონაწილეობის დონეს აფასებს. ამ ინდიკატორის რაოდენობრივად გამოსახვისას ყველაზე მიღებულია ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის დონის გამოყენება. ჩვენ გამოკითხვებით ასევე ვცდილობთ, შევაფასოთ ინსტიტუციონალიზებული და არაინსტიტუციონალიზებული პოლიტიკური აქტივობები ადგილობრივ დონეზე (დემონსტრაციები, პეტიციები და სხვა). მომდევნო ოთხი ინდიკატორი ადგილობრივ პოლიტიკურ კულტურას შეეხება. ერთი ინდიკატორი აფასებს მოქალაქეთა პოლიტიკურ ცოდნას თავიანთი ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ. მეორე ინდიკატორი ზომავს, თუ რა დონეზე შეუძლიათ მოქალაქეებს გაითავისონ ისეთი სამოქალაქო ფასეულობები და ნორმები, როგორიცაა: განსხვავებული აზრების შეთანხმება, ტოლერანტობა, კომპრომისის სურვილი და ნდობა. ლეგიტიმურობის ინდიკატორი ყურადღებას უთმობს იმას, თუ რამდენად გამართლებულად (justifiable) მიაჩნიათ მოქალაქეებს დემოკრატიული ინსტიტუტები და ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა. უკანასკნელი ინდიკატორი აფასებს ზიარ ადგილობრივ იდენტობას, რაც ხალხს ემოციურად ერთ თემად კრავს.

- ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის დონე;
- მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ პოლიტიკაში;
- მოქალაქეთა პოლიტიკური გათვითცნობიერება;
- სამოქალაქო კულტურა;
- სისტემის ლეგიტიმურობა;
- ლოკალიზმი (მიკუთვნების გრძნობა).



## 2. ანგარიში ადგილობრივი დემოკრატიის მიზნობრივობის შესახებ უნგრეთში

გაბორ შოოში, იუდიტ კალმანი

### 1. შესავალი

1989 წელს, კომუნისმის დაცემის შემდეგ, ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ჩამოყალიბება დემოკრატიზაციის პროცესის გადამწყვეტი ასპექტი გახდა. 1990 წელს მიღებული პირველი კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ მიზნად ისახავდა ადგილობრივი ავტონომიის გაძლიერებასა და ადგილობრივი დემოკრატიისთვის ხელშეწყობას. მომდევნო ინსტიტუციური რეფორმებიც ამ ორი მიზნის მიღწევას ემსახურებოდა. უნგრეთის ხელისუფლებამ მოახდინა სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაცია, აღადგინა ავტონომიური, არჩეული ადგილობრივი ხელისუფლება, რომელსაც გადაეცა საკმაოდ ფართო მომსახურების უსრუნველყოფის უფლებამოსილება შესაბამისი რესურსების თანხლებით და შექმნა სამართლებრივი და მარეგულირებელი სისტემა. ეს რეფორმები გატარდა ეკონომიკის რესტრუქტურისაციისა და პრიატიზაციის, საზოგადოებრივი სექტორის რეფორმებისა და შემცირების, სახელმწიფო შემოსავლების კლებისა და მაკროეკონომიკური კრიზისის პირობებში (1990-იანი წლების პირველ ნახევარში). ამასთან, ყველაფერი ეს საზოგადოების პოლიტიკური, იდეოლოგიური, ეკონომიკური და კულტურული სისტემის ცვლილების პირობებში ხდებოდა.

უნგრეთი აღიარებულია ქვეყნად, სადაც დეცენტრალიზაციამ უკანასკნელ თერამეტ წელიწადში დიდ წარმატებებს მიაღწია. უკვე დროა, განესაზღვროთ, როგორ განვითარდა დემოკრატია და ავტონომია ადგილობრივ დონეზე. ტრადიციულად განხილული სამართლებრივი, ინსტიტუციური და საარჩევნო მაჩასიათებლების გარდა, ეს პროექტი მიზნად ისახავს უფრო რთული ამოცანების შესრულებას, როგორცაა: შეფასების ჩარჩოს განვითარება, მონაცემთა შეგროვება, უნგრეთის ადგილობრივი დემოკრატიის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებების დეტალური აღწერა. უნგრეთის ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ პოლიტიკაზე არსებული მონაცემების ხელმეორედ ანალიზთან ერთად, ქვეყნის შესახებ ამ ანგარიშში ფართოდაა გამოყენებული „ადგილობრივი დემოკრატიული მართვის ინდიკატორების პროექტის“ ფარგლებში წარმოებული გამოკითხვების შედეგები. ამ ანგარიშში განხილულია: ადგილობრივი ავტონომიის რეალიზაციის ხარისხი, ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ქმედითობა, ადგილობრივი პოლიტიკური აქტორების გავლენა გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, საკრებულოს წევრების პოლიტიკური მაჩასიათებლები და სოციალური ფონი, ადგილობრივი ინსტიტუტების, მთავარი ინსტიტუტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების არსებობა და ფუნქციონირება, როგორცაა: პოლიტიკური პარტიები, ადგილობრივი მედია და სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები. ავტორები იმედოვნებენ, რომ ეს ანგარიში თავის უწვლილს შეიტანს როგორც ადგილობრივი პოლიტიკის შედარებით კულევაში, ასევე უნგრეთის ადგილობრივი პოლიტიკური ცხოვრების უფრო საფუძვლიან წვდომაში.

## 1.1 მეთოდოლოგიური შესავალი

### 1.1.1 შერჩევა და განაწილება

ამ პროექტში უკვე არსებული სტატისტიკური და სასოგადოებრივი გამოკითხვების მონაცემებთან ერთად პირველადი მონაცემების მთელი რიგია თავმოყრილი. უნგრეთში „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა“ (LGS) 2001 წლის მარტში განხორციელდა. რესპონდენტები მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები (jegyző) იყვნენ. თავდაპირველი შერჩევა 705 ადგილობრივი თვითმმართველობას მოიცავდა, დედაქალაქის ყველა რაიონის ჩათვლით. სულ ადმინისტრაციის 647 ხელმძღვანელი დასთანხმდა Marketing Centrum-ისათვის დაახლოებით ერთსაათიანი ინტერვიუს მიცემას. რესპონდენტთა 90%-მა კითხვებზე ძირითადად გულისხმიერად გასცა პასუხი, ბუდაპეშტში კი ამგვარი რესპონდენტების რაოდენობა მცირე აღმოჩნდა (მონაცემები შეგროვდა დედაქალაქის მხოლოდ სამ რაიონში). ამგვარად, დედაქალაქიდან შემთხვევათა შეზღუდული რაოდენობის გამო ეს სამართლებრივი თვალსაზრისით განსხვავებული კატეგორიის ანალიზში ჩართვა ვერ მოხერხდა. ამგვარად, ამ ნაშრომში გამოყენებული შერჩევა მოიცავს 664 შემთხვევას. მონაცემების მნიშვნელობა შეეწონა მოსახლეობის კატეგორიებსა და სტატისტიკურ რეგიონებს, რათა უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების განაწილების სრული სურათი გამოსულიყო.

უნგრეთში მონაცემები კიდევ ერთხელ 2001 წლის აპრილ-ივნისში შეკრიბეს. ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა (LRS) ექსპერიმენტული საფოსტო გამოკითხვა იყო. ერთი მხრივ, მან შეკრიბა უნგრეთის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელთა საქმიანობის, მოსაზრებების, ღირებულებების, სოციალური მდგომარეობის პირველადი მონაცემები, მეორე მხრივ, ამ გამოკითხვამ გეიჩვენა საფოსტო გამოკითხვის გამოსადეგობა რესპონდენტთა ასეთ განსაკუთრებულ შემთხვევაში<sup>1</sup>. თუმცა ჩვენ არ შეგვიძლია ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვის მიერ შეკრებილი უამრავი მონაცემის აქ წარმოდგენა, შესაბამის საკითხთა შედეგები ამ ანგარიშში განიხილება.

სოციალურ-ეკონომიკური სტატისტიკური მონაცემების წყარო უნგრეთის ცენტრალური სტატისტიკის ოფისის (CSO) მუნიციპალიტეტის მონაცემთა ბაზაა (T-STAR). უმეტესობა 1999 წლის მონაცემია. საარჩევნო მონაცემები შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მოგვწავოდა.

### 1.1.2 ფონური ცვლადები

თითოეული ინდიკატორი უამრავ ფონურ ცვლადთან შედარებით განიხილება. თუმცა, სოციურ შემთხვევაში, მონაცემთა სიმცირე გეზულდავს, ასეთი ანალიზი ყოველთვის საინტერესო შედეგს იძლევა. ყველა ფონური ცვლადის უკან თეორია მოიაზრება, რომელიც ამ გამოკვლევას უფრო სისტემატურ ელფერს აძლევს. ფონური ცვლადები შემდეგნაირია:

- **ადამიანთა რაოდენობა** მუნიციპალიტეტების ძირითადი მაჩასიათებელია. მრავალფეროვანი ლიტერატურა ადგილობრივი ხელისუფლებისა და საჯარო ადმინისტრირების კვლევის შესახებ სწორედ ამ მნიშვნელოვან საკითხს ეხება. როგორც ამტკიცებენ, ზომა გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანობასა და პასუხისმგებლობაზე, ასევე - მოქალაქეთა ცოდნაზე ადგილობრივი პოლიტიკის, პოლიტიკური კულტურისა და მონაწილეობის, სამოქალაქო სასოგადოების სიძლიერის, ადგილობრივი სასოგადოების ერთგვაროვნობის შესახებ და ა. შ. დიდი ყურადღება დაეთმო ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაფერისი ზომის პრობლემას. თუმცა ჩვენს ნაშრომს არა აქვს განზრახული ამ ლიტერატურაში დასმულ კითხვებზე პასუხის გაცემა, მაგრამ ის ხელს შეუწყობს საკითხის ირგვლივ დის-



კუხიას. რადგან უნდა შეინარჩუნოს მუნიციპალიტეტების სომის განაწილებას უკიდურესი გამონაკლისები ახასიათებს, სტატისტიკური ანალიზი მოსახლეობის რაოდენობის ნატურალურ ლოგარითმსეა ავტოკლი.

- მუნიციპალიტეტების გეოგრაფიული მდებარეობა აგრეთვე ინტუიციასე დაქარაუბრებული ფონური ფაქტორია. გეოგრაფიული მდებარეობა ხშირად დაკავშირებულია მოსახლეობის რაოდენობასთან, სიმდიდრესა და პოლიტიკურ კულტურასთან, მაგრამ მას დამოუკიდებელი გავლენაც შეიძლება ჰქონდეს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სახელების დიფუზიის შემსუბუქებით. აღმოსავლეთ-დასავლეთის განსხვავებულობის საკითხი ხშირად დასმულა ადგილობრივი დემოკრატიის შესახებ უნდა დისკუსიისში. ჩვენი ანალიტიკური ცვლადი ერთეულები არის მანძილი ქვეყნის დასავლეთი საზღვრის უახლოესი გადასაწყვეტი წერტილიდან და მანძილი დედაქალაქ ბუდაპეშტიდან.
- სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გავლენა დემოკრატიის მდგომარეობაზე მოდერნიზაციის თეორიის ძირითადი პრინციპია. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ურთიერთდაკავშირი მოდერნიზაციის შესახებ არსებულ ლიტერატურაში დამაკმაყოფილებელ დონეზე არასდროს ახსნილა, დემოკრატიის ხარისხსა და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას შორის მნიშვნელოვანი კავშირი ბევრ გამოკვლევას დაუდასტურებია. ჩვენი ერთ-ერთი ფონური ინდიკატორი არის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, რეგულირების იზომება ოთხი სტატისტიკური ცვლადი ერთეულის ინდექსით (სიხლეუთ ცხრილი 2.1). (ინდექსი შეიქმნა ძირითადი კომპონენტების ანალიზით). თუმცა ჩვენი მანქანებელი მეტ ყურადღებას სიმდიდრეს აქცევს, იგი ასევე გამოადგება ფართო მნიშვნელობით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მანქანებლად (მაგალითად, მუნიციპალიტეტში განათლების საშუალო დონე).
- ადგილობრივი თემის შესაძლებლობები განისაზღვრება არა მხოლოდ ადგილობრივი მოსახლეობის სიმდიდრით, არამედ ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური სახსრებითაც. თუმცა ეს ორი ფაქტორი ერთმანეთთანაა დაკავშირებული, მაგრამ სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ინსტიტუტები ასევე ახდენენ გავლენას ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ განაწილებულ რესურსებზე. მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობა იზომება ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლით ერთ სულ მოსახლეზე.
- დამოკიდებულების თეორია ქვეყნებს შორის ურთიერთდამოკიდებულებას ასახავს. ამ ლიტერატურისათვის მისაღებია მოსაზრება, რომ ცენტრთან შედარებით პერიფერიების არაპრიორიტეტულ სტრუქტურულ მდგომარეობას დემოკრატიისათვის უარყოფითი შედეგები მოაქვს. გარეგან რესურსებზე მძლავრი დამოკიდებულება ადგილობრივი ავტონომიას უქმნის საფრთხეს. ადგილობრივი ხელისუფლების შემთხვევაში, ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულება სეზუდად ადგილობრივი ავტონომიას და ხელს უწყობს ადგილობრივი რესურსების მიმართებას ნაკლებად მნიშვნელოვანი მიზნებისაკენ. სახელმწიფოზე დამოკიდებულება ჩვენი ერთ-ერთი ფონური ცვლადია და მუნიციპალიტეტის საერთო შემოსავალში სახელმწიფო გრანტების პროპორციით იზომება.
- ცოტა ხნის წინ მრავალმა ნაშრომმა განიხილა სამოქალაქო საზოგადოებისა და, სავარაუდოდ, მისგან გამომდინარე პოლიტიკური კულტურის დიდი მნიშვნელობა. თეორიის ერთი ვერსია ხასს უსვამს სამოქალაქო საზოგადოების მთავრობაზე უეწოლას და მის პირდაპირ ჩართულობას პოლიტიკურ პროცესებში. ცენტრალურ და აღმოსავლეთი ევროპაში ისტორიულმა გამოცდილებამ (მაგალითად, „სოლიდარობა“) ბევრი თეორეტიკოსი მიიყვანა მიდგომამდე, რომელიც უყურადღებებს ამხილებს სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის მეკეთრ სხვაობასა და სამოქალაქო საზოგადოების როლზე მთავრობის სდვარცხდასულობის შეზღუდვისათვის. რადგან ადგილობრივი ხელისუფლებაზე ხელისუფლებაა, ყურადღებას იმსახურებს სამოქალაქო სექტორი, როგორც ფონური ფაქტორი, რამაც შესაძლოა, გავლენა მოახდინოს ად-

გილობრივ ხელისუფლებაზე, სამოქალაქო სასოგადოების სიძლიერე განისაზღვრება ადგილობრივი სამოქალაქო სასოგადოების სიმჭიდროვით (ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების თვალსაზრისით) და სამოქალაქო ორგანიზაციებში გაწევრიანებული საკრებულოს წევრების ფარდობით.

სადაც კი მონაცემები შესაძლებლობას მოგვცემს, გავანალიზებთ ყველა მანქანებლის ურთიერთობას ამ ექვსივე ფონურ ცვლადთან. მიუხედავად ამისა, ბევრ შემთხვევაში დამატებით ფაქტორებთან კავშირიც უნდა დაიძებნოს. გამოვიყენებთ სპეციალურ სტატისტიკურ ტექნიკას (ნაწილობრივი კორელაცია, რეგრესიული ანალიზი), რომელიც სხვა ფაქტორებს მუდმივად თვლის და გვიჩვენებს აქვს თუ არა მოცემულ ცვლადს სხვა ცვლადისაგან დამოუკიდებელი გავლენა.

## 2. ადგილობრივი ავტონომია

### 2.1 ფისკალური ავტონომია

ფისკალური დეცენტრალიზაციის სამართლებრივი და ფინანსური სტრუქტურა, რომელიც უნგრეთში 1990 წელს ჩამოყალიბდა, ადგილობრივი ავტონომიის საფუძველს ქმნის და თეორიულად შესაძლებლობას აძლევს მუნიციპალიტეტებს, დააწესონ ადგილობრივი ხარჯებიანი პრობორიტეტები და ამ პოლიტიკის გასატარებლად მიიღონ საჭირო ფინანსური და საგადასახადო გადაწყვეტილებები.

შემდეგ წლებში ახალმა კანონებმა, რეგულაციებმა (ნორმატივებმა) და საბიუჯეტო ცვლილებებმა ადგილობრივი ფინანსური ავტონომიის დასუსტება გამოიწვია. სახელმწიფო ფინანსების ხელმოკერილობისა და უნგრეთის მთლიან შიდა პროდუქტში სახელმწიფო სექტორის წილის შემცირების ერთი დადებითი შედეგი ის არის, რომ ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დახმარების კლების გამო ადგილობრივი ხელისუფლება იძულებული ხდება, როგორმე გააუმჯობესოს საკუთარი შემოსავლების მობილიზება და ადგილობრივი მომსახურების ეფექტიანობა. მიუხედავად ამისა, პრობორიტეტების, გრანტების განაწილების, ნორმატივებისა და მიზნების ხშირი ცვლადობა მუნიციპალიტეტებს ურთულებს გრძელვადიან პერიოდში ბიუჯეტების რაციონალურად დაგეგმვასა და შესრულებას.

მუნიციპალიტეტების დაფინანსებაში ზემოთ ნახსენები ცვლილებები მოიცავს: (1) ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადის წილის შემცირებას ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გამოყოფილ შემოსავლებში; (2) ნორმატიული გრანტების რაოდენობისა და კომპლექსურობის გაზრდას; (3) სხვა მიზნობრივი (earmarked) ტრანსფერების ამოცანებისა და მოთხოვნების ცვლილებას (ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვა, სახელფასო პოლიცია, პერსონალის საკითხის მოვლაცა; სპეციალური განათლების ამოცანები). ეს ცვლილებები, ძირითადად, საბიუჯეტო პროცესის საშუალებით განხორციელდა, ადგილობრივი საფინანსო სისტემაზე მათი სრული გავლენის წინასწარი შეფასების გარეშე. ცენტრალური ბიუჯეტის საჭიროებებზე აქცენტის გადატანამ, რასაკვირველია, ფინანსურად დაასუსტა ადგილობრივი ხელისუფლება და ფინანსური სისტემის მნიშვნელოვანი არასტაბილურობა გამოიწვია. ეს რამდენადმე გარდაუვალიც იყო, თუ მხედველობაში მივიღებთ სახელმწიფო სექტორის საბიუჯეტო და ეკონომიკურ კრიზისს. ბევრი ახალი რეფორმა და არჩევანი, უფრო მეტად, ევროკავშირში შესვლის აუცილებელ წინაპირობებზეა დაფუძნებული, ვიდრე საფინანსო სისტემის შინაგან წინააღმდეგობებზე.

ადგილობრივი ხელისუფლების არსებული შემოსავლების წყაროები განისაზღვრება კანონით ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ. კანონით დადგენილი ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლების სამი ძირითადი კატეგორიაა: (1) საკუთარი შემოსავლები; (2) ზიარი ცენტრალური გადასახადები; (3) ტრანსფერები და სუბსიდიები

ცენტრალური შოპრობისგან ნორმატიულ, მიზნობრივ და სხვა ტრანსფერების ჩათვლით. საკუთარი შემოსავლები შედგება ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისაგან, მოგებების, დივიდენდების, უძრავი ქონების გაკირავებისა და იჯარის შემოსავლებისაგან, ბაუბის, გარემოს დაცვითი ჯარისმების წილისა და სხვა შემოსავლებისაგან.

ადგილობრივი ბიუჯეტის ყველაზე დიდი შემოსავალია ტრანსფერები ცენტრალური ხელისუფლებისაგან, თუმცა მათი წილი 64%-დან 51-53%-მდე დაეცა. 1990 წლის მეორე ნახევარში საკუთარი შემოსავლების წილი 23%-დან 35%-მდე გაიზარდა. აგრეთვე გაიზარდა ზიარი შემოსავლები (განსაკუთრებით, ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადი) 9%-დან 15%-მდე. მაგრამ ფინანსური აუტონომიის პირობებში ტრანსფერებიცა და ზიარი შემოსავლებიც რომ მივიღოთ მხედველობაში, ადგილობრივი შემოსავლების დაახლოებით ორი მესამედი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული გადასახადებისაგან მოდის. (იხილეთ სხვა ქვეყნებთან შედარებითი ცხრილი).

**ცხრილი 2.1**

ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლები

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>მილიარდი უნგრული ფორინტი (მიმდინარე კურსი)</b>						
<b>მთლიანი შემოსავლები</b>						
საკუთარი შემოსავლები	135	161	216	297	421	383
ზიარი შემოსავლები	51	64	96	108	144	383
მთლიანი ტრანსფერები	373	456	484	536	604	678
სესხები და გარანტიები	21	50	23	21	26	33
მთლიანი წლიური შემოსავალი	581	730	819	961	1,194	1,282
<b>მთლიანი შემოსავლების პროცენტები</b>						
საკუთარი შემოსავლები	23.3	22.1	26.3	30.9	35.2	29.8
ზიარი შემოსავლები	8.8	8.7	11.7	11.3	12.0	14.7
მთლიანი ტრანსფერები	64.2	62.4	59.1	55.7	50.6	52.9
სესხები და გარანტიები	3.6	6.8	2.8	2.2	2.2	2.6

წყარო: შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემები (Pigey 1999)

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ 2001 წელს ჩატარებულ კვლევაში „ხელისუფლების დონეებს შორის ფისკალური დინამიკა“ თავმოყრილია უახლესი მონაცემები ცენტრალური და ადგილობრივი ევროპის ზოგიერთი გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნისათვის, რომელიც შედარების შესანიშნავ საფუძველს ქმნის. არაცენტრალური ხელისუფლების შემოსავლების სტრუქტურას შემდეგი მონაცემები ასახავს:

უნდა აღინიშნოს, რომ ტრანსფერების მნიშვნელობის ქვეყნებს შორის განსხვავებები განაპირობა ადგილობრივი ხელისუფლების მომსახურების უფლებამოსილებების განსხვავებებმა, განმითანაბრების პრიორიტეტებმა, ადგილობრივი საკუთარი შე-

მოსაველების შესაძლებლობის სრდამ, ქვეყანაში პოლიტიკურმა განსჯამ და სხვა ფაქტორებმა. ტრანსფერები გარდამავალ ქვეყნებში საკმაოდ დიდ როლს თამაშობენ საკუთარი ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის შესწდულოების გამო. უნგრეთში გარდამავალი ქვეყნების სტანდარტების მიხედვითაც კი ტრანსფერებიდან შემოსული შემოსაველების წილი მაღალია (უფრო მაღალი, ვიდრე ბალტიის ქვეყნებში, თუმცა უფრო დაბალი, ვიდრე ბულგარეთში, რუმინეთსა და პოლონეთში). უნგრეთის შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსებში ტრანსფერების ასეთ დიდ წილს განაპირობებს ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობა ჯანმრთელობის დაცვასა და განათლებაზე, სადაც ხელფასები ეროვნულ დონეზე ფინანსდება. მაგალითად, ტრანსფერებში შემავალი საავადმყოფოს დასაფინანსებელი ფონდები მიზნობრივია და სოციალური დაცვის ფონდისაგან ფინანსდება, ესე იგი მუნიციპალიტეტმა არ შეიძლება ის სხვა მიზნისათვის დახარჯოს.

**ცხრილი 22**

*სუბნაციონალური სახელმწიფო შემოსაველების პროფილი: შემოსაველების წყაროების შემადგენლობა*

ქვეყანა	არაცენტრალური შემოსაველების შემადგენლობა								
	საგადასახადო შემოსაველები			არასაგადასახადო შემოსაველები			გრანტები		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
ჩეხეთის რესპუბლიკა	54.9	55.6	47.7	26.4	26.8	36.3	18.7	17.5	16.0
უნგრეთი	28.1	30.6	33	18.1	18.0	17.0	53.7	51.7	50.0
პოლონეთი	37.6	36.4	24.5	28.0	27.8	24.2	34.3	35.8	51.3
ესტონეთი	64.6	67.7	68.4	12.9	9.3	9.1	22.5	23.0	22.5
ლატვია	53.9	54.0	56.0	20.7	21.4	20.4	25.3	24.6	23.6
ლიტვა	65.7	74.1	91.0	4.7	4.0	4.8	29.6	21.8	4.1
OECD შეწონილი საშუალო. უნიტარული ქვეყნები	43.4	-	-	21.7	-	-	38.3	-	-

წყარო: OECD 2001, გვ.22; OECD 2000

ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის შერჩევა ზემოთ ნათქვამს ადასტურებს. სახელმწიფო გრანტების საშუალო პროპორცია ბიუჯეტში 60%-ია პატარა ერთეულებისათვის 1,000-5,000-იანი მოსახლეობით, 50% - იმ ერთეულებისათვის, რომლის მოსახლეობა 5,000-დან 50,000-მდეა და 40% - უფრო მჭიდროდ დასახლებული ქალაქებისათვის. აქედან ლოგიკურად გამომდინარეობს, რომ აქ, სოფელსა და ქალაქს შორის განსხვავებაა, რაც, საშუალოდ, შესაბამისად, 60% და 50%-ია. თუ ერთმანეთს შევადარებთ ღარიბ და მდიდარ მუნიციპალიტეტებს (სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ფაქტორებისა და ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით), სახელმწიფო გრანტების 70% ღარიბი ადგილობრივი ხელისუფლებისკენ მიედინება, ხოლო 50% - ყველაზე მდიდრისკენ.

უნგრეთის მუნიციპალიტეტებს საშუალება ეძლევათ, შერჩევით დააწესონ ხუთი

სახის არასაკვალდებულო ადგილობრივი გადასახადი. მათ მინიჭებული აქვთ გადასახადის სახეობისა და განაკვეთის შერჩევის თავისუფლება (ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაწესებული ზღვრის ფარგლებში). მუნიციპალიტეტების რაოდენობა, სადაც ერთ გადასახადს მაინც კრებენ, ყოველ წელს იზრდება. ყველაზე ხშირად დაწესებულია ორი გადასახადი: 1,900 მუნიციპალიტეტში – ბიზნესის გადასახადი და 1,600 მუნიციპალიტეტში – კომუნალური გადასახადი. მესამე ყველაზე ხშირი ადგილობრივი გადასახადია მშენებლობის გადასახადი, რომელიც სამრეწველო და კომერციულ მშენებლობაზე იკრებება და არა საცხოვრებელ სახლებზე.

### ცხრილი 23

ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლები

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>უნგრული ფორინტი, ადგილობრივი გადასახადების საერთო შემოსავალი</b>						
ბიზნესის გადასახადი	21,306	26,828	38,190	66,130	92,357	113,652
კომუნალური გადასახადი	1,591	1,716	1,822	2,666	3,157	3,604
ურბანული მიწის გადასახადი	466	711	813	1,296	1,717	1,958
მშენებლობის გადასახადი	2,599	3,255	4,144	8,313	10,752	13,522
ტურიზმის გადასახადი	911	1,054	1,131	1,966	2,402	2,115
ადგილობრივი საერთო გადასახადები	27,101	33,991	46,383	80,813	111,162	134,851
<b>ადგილობრივი გადასახადები პროცენტებში</b>						
ბიზნესის გადასახადი	78.6	78.9	82.3	81.8	83.1	84.3
კომუნალური გადასახადი	5.9	5.0	3.9	3.3	2.8	2.7
ურბანული მიწის გადასახადი	1.7	2.1	1.8	1.6	1.5	1.5
მშენებლობის გადასახადი	9.6	9.6	8.9	10.3	9.7	10.0
ტურიზმის გადასახადი	3.4	3.1	2.4	2.4	2.2	1.6

წყარო: ფინანსთა სამინისტრო; Pigey 1999

თუმცა ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლებს ადგილობრივი წყაროების თვალსაზრისით უსარმაზარი დისბალანსი შეინიშნება: მაღალი ადგილობრივი შემოსავლები, ერთი მხრივ, ბუდაპეშტსა და მის რაიონებში კონცენტრირდება, მეორე მხრივ კი – იმ რამდენიმე ქალაქში, რომლებიც ეკონომიკური განვითარებისათვის კარგ შემოწირულობას იღებენ (შედარებისათვის იხილეთ ცხრილი 24).

ადგილობრივად მოკრებილი შემოსავლები ქალაქის საკრებულოს გადაწყვეტილები-სამებრ მეტ-ნაკლებად თავისუფლად იხარჯება. თუმცა შემოსავლებში ზემოთ ნახსენავი დისბალანსი ზრდის შესაძლებლობას, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შემოიტანოს გამოთანაბრების სისტემა, სადაც ცენტრალური ტრანსფერების დაანგარიშებისას მხედველობაში მიიღება ბიზნესის გადასახადი. უნგრეთის ადგილობრივ ხელისუფლებას

მიმდინარე ხარჯების მხრივ სრული ავტონომია აქვს, შემოსავლის წყაროს მიუხედავად. ამ პირობებშიც კი, როგორც ცხრილიდანაც ჩანს, 1993 წლიდან 1998 წლამდე სოგადი დანიშნულების გრანტების სისტემიდან ცალკეული ამოცანისაკენ მიმართული გრანტების უფრო მყიფე სისტემაზე გადასვლა შეინიშნება. 1993 წელს მთლიანი გრანტებიდან 37.3% უპირობო სოგადი დანიშნულებისა იყო, ხოლო 1998 წელს მათი წილი 23%-მდე დაეცა, მაშინ როცა მინზობრივი გრანტები 56%-დან 70%-მდე გაიზარდა.

**ცხრილი 2.4**

*გრანტების განაწილება ძრითადი კატეგორიების მიხედვით [მთლიანი ტრანსფერების პროცენტები]<sup>1</sup>*

ფორმულაზე დამყარებული გრანტები	1993		1998	
	სოგადი მიზანი	რესურსირებული	სოგადი მიზანი	რესურსირებული
	37.3	56.0	23.0	70.0
ბენეფიციური და დისკრეტული გრანტები	–	6.8	–	7.1

წყარო: Gourenko-Hegedus 1999.

**2.2 სამართლებრივი ავტონომია**

უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრი, რომელთა განხორციელებაც მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ, ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონითა და დარგობრივი კანონებით განისაზღვრება. საეკლდებულოა ცხრა ფუნქცია: სასამელი წყლით უზრუნველყოფა, საბავშვო ბაღები, დაწყებითი განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა, გარე განათება, ადგილობრივი გზები, სასაფლაოები და ადგილობრივი უმცირესობების უფლებების დაცვა. არჩევითი ადგილობრივი მომსახურება მოიცავს: ურბანულ განვითარებას, გარემოს დაცვას, საბინაო მეურნეობას, წყალმომარაგებას, საკანალიზაციო სისტემას, ადგილობრივ ტრანსპორტს, საზოგადოებრივ დასუფთაებას, სახანძრო მომსახურებას, ენერჯის მიწოდებას, კულტურულ, ხელოვნებისა და სპორტულ მომსახურებას. თუმცა საეკლდებულო ფუნქციები მნიშვნელოვან პასუხისმგებლობას გულისხმობს, ჩვეულებრივ, ადგილობრივი ხელისუფლებები ცდილობენ, რაც შეიძლება მეტი ფუნქცია იკისრონ ნაწილობრივ მოსახლეობის მოთხოვნის, ნაწილობრივ - მეტი ცენტრალური ტრანსფერის მიღების სურვილის გამო. ამასთან, არსებობს გარკვეული ფუნქციების ხელისუფლების უფრო მაღალ დონეზე გადანაცვლების შესაძლებლობა. ეს, საკმაოდ ხშირად, ხდება საშუალო განათლების შემთხვევაში, რაც მკაფიოდ მიგვანიშნებს ფინანსების შემცირებაზე.

კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ მუნიციპალიტეტის ავტონომიის მნიშვნელოვან ხარისხს უზრუნველყოფს მომსახურების უზრუნველყოფასა და სტანდარტების მხრივ. პრაქტიკულად კი ეს ავტონომია იზღუდება მრავალი დარგობრივი კანონის მიერ დადგენილი პირობებით, რომლებითაც ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა იხელმძღვანელოს. რასაკვირველია, ცენტრალური ხელისუფლების დარგობრივი კანონების ფუნქციაა საერთოეროვნული სტანდარტების, ნორმატივებისა და სოგადი მარკულისებრივი ჩარჩოს დაწესება. მაგრამ ეს კანონები ხშირად მეტს კისრულობენ, ვიდრე ეროვნული სტანდარტების დაცვა და პრიორიტეტების ხელშეწყობა გულისხმობს. ეს კანონები ცენტრიდან ადგილებზე უფრო მეტი მიკრომენეჯმენტის საშუალებას

იძლევა და, ამგვარად, ანგრევს მთავრობათაშორისი ფინანსების ეფექტურ სისტემას, რადგანაც გადაწყვეტილების მიმღებ ხელისუფლებას ადგილობრივი რესურსებისაგან აშორებს და სისტემას ნორმატიულ გრანტებზე დამოკიდებულს ხდის. ეს კი ადგილობრივ ხელისუფლებას უმცირებს პასუხისმგებლობას გადაწყვეტილებების მიღებისა და ქმედითობის მიმართ.

**ცხრილი 25**

*ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯები სექტორების მიხედვით [პროცენტებში]*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
მიმდინარე ხარჯები, მთლიანი მიმდინარე ხარჯები პროცენტებში						
განათლება	34.1	34.2	33.3	33.0	33.6	33.6
ჯანდაცვა	20.2	21.0	20.1	20.4	20.1	20.2
სოცურსრუნეფლოფა + სუბსიდიები სოციალური მისნებისათვის	16.2	16.8	14.2	13.9	13.9	16.3
ადმინისტრაცია	10.4	12.0	13.9	14.2	13.2	11.9
საინვესტიციო ხარჯები, მთლიანი საინვესტიციო ხარჯები პროცენტებში						
წყალმომსახურება	14.5	16.6	19.8	18.4	22.1	21.4
ჯანდაცვა	20.2	16.7	18.6	14.7	11.7	11.7
ადმინისტრაცია	16.4	18.9	14.1	19.8	13.4	13.3
საკალაქო მომსახურებანი	13.0	12.8	10.6	8.7	10.6	10.7
განათლება	16.0	14.8	14.9	13.6	10.9	10.1

წყარო: შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემები (Pigeay 1999)

მუნიციპალური მომსახურება შეიძლება გაწეული იყოს რამდენიმე გზით: უშუალოდ ქალაქის მერიის საშუალებით, საბიუჯეტო ინსტიტუტების ან მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში მყოფი კომპანიების შექმნით, კერძო ბიზნესთან ან სხვა მუნიციპალიტეტებთან ერთად ერთობლივი საწარმოს შექმნით, კერძო სამსახურებთან კონტრაქტის დადებით. საეაღდებულო უფლებამოსილებების უმეტესობას, რომლებიც დაკავშირებულია ინფრასტრუქტურასა და ქსელურ მომსახურებასთან – წყალი, კანალიზაცია, მყარი ნარჩენების შეგროვება და გადამუშავება, გზების მოვლა-პატრონობა – ხშირად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში მყოფი შესუღდული პასუხისმგებლობის კომპანია აწარმოებს.

1995 წელს გამოცემულმა სახელმწიფო შესყიდვების აქტმა სახელმწიფო სამსახურის კონტრაქტებისათვის კონკურსი საეაღდებულო გახადა.<sup>4</sup> ამის შედეგად მუნიციპალიტეტებმა კონკურსის საფუძველზე შერჩეული ფირმებს კონტრაქტი დაუდეს და მომსახურების გაწევა გადააბარეს. ამის ყველაზე გავრცელებული მაგალითია - მყარი ნარჩენების გადამუშავება, პარკებისა და ქუჩების მოვლა, თოვლისაგან გაწმენდა და პარკირების გადასახადის აკრება. ადგილობრივი ხელისუფლება, აგრეთვე, პასუხისმგებელია წყალზე, კანალიზაციაზე, მყარი ნარჩენებისა და რაიონული გათბობის მომსახურებებზე ფასის დაწესებაზე.

მომსახურების ორგანიზაციისა და უზრუნველყოფის მეთოდების ცვლილებასთან ერთად ადგილობრივი ხელისუფლების როლი პირდაპირი მომსახურების გამწვევადან თანდათანობით გადაიზრდება მომსახურების შემსყიდველსა და მომსახურების ხარისხისა და შესრულების მარეგულირებელში. თუმცა ამ სფეროში მუნიციპალიტეტების როლი მკვეთრად შეიცვალა, ადგილობრივ დონეზე ბიზნესის წარმართვის გზები და ჩვევები იგივე დარჩა. ამას კი გამჭვირვალობისა და ანგარიშგების პრობლემებამდე მივყავართ.

ჩვენ განზრახ ვეცადეთ, შეგვემოკლებინა უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების აღწერილობითი ნაწილი, ნაწილობრივ იმიტომ, რომ რეგულირების საკითხებს მომდგნო ნაწილებში შევეხებით, უფრო კი იმ მიზეზით, რომ LGI-ს რამდენიმე ადრეული პუბლიკაცია ამ საკითხებზე უფრო დეტალურ ინფორმაციას შეიცავს.<sup>5</sup>

## 2.3 ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება

ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით ისმის კითხვა: უწყობს თუ არა ხელს ბიუჯეტირების, ანგარიშის წარდგენისა და აუდიტის პროცედურები პოლიტიკურ/ფისკალურ და ფინანსურ ანგარიშვალდებულებას. უნგრეთის სიტუაციაში ზუსტ პასუხს ვერ მოგნახავთ; ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიმართულებით რაღაც ძეგები კი მუნიციპალიტეტებში, მაგრამ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის გარდაამავალ ქვეყნებში დემოკრატიული კონტროლის ეს მექანიზმი ჩამოყალიბების პროცესშია.

ანგარიშვალდებულების ფუნქციონირებისათვის საჭიროა ინფორმაცია ქმედითობასა და მომსახურების შედეგებზე. რაოდენობრივი ინდიკატორები ადვილი მოსაგროვებელია, რაც ნაკლებად ითქმის ხარისხის ინდიკატორებზე. მუნიციპალური მომსახურების კონტრაქტით გადაცემა გულისხმობს მუნიციპალიტეტის როლის გარდაქმნას მომსახურების მწარმოებელიდან მომსახურების ფასებისა და ხარისხის მარეგულირებლამდე. ეს გულისხმობს, რომ მუნიციპალიტეტს შესწევს უნარი, უზრუნველყოს ადეკვატური მარეგულირებელი სტრუქტურა, მონიტორინგი გაუწიოს კონტრაქტის პირობების განხორციელებას, სერვისის მოთხოვნებსა და შესრულებას. მუნიციპალიტეტების მიერ მომსახურების კონტრაქტით გადაცემის გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ მექანიზმები, რომლებიც სასოგადოებრივი ინტერესების დამცველი მარეგულირებელი სისტემის საჭიროებას, მუნიციპალიტეტებს გაცნობიერებული არა აქვთ. საჯაროობას, გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელები მომსახურების კონტრაქტით გადაცემის ნაწილად არ მიიჩნევენ (Baar 1998).

მუნიციპალური და საგრაფოს საკრებულოების სხდომები საჯაროა. ბიუჯეტის განხილვები საჯარო მოსმენებზე მიმდინარეობს. ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონის თანახმად, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ, რომელსაც აუდიტი უტარდება, გაზეთებში შემდეგი ინფორმაცია უნდა გამოაქვეყნოს: გამარტივებული შემოსავალგასაღების განაცხადი, საბუხალტრო ბალანსის ფურცელი, ნაღდი ფულის ბალანსი წლის ბოლოსთვის, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მისი საბიუჯეტო ერთეულების კონსოლიდირებული მოგება-წაგების ანგარიში.

თუმცა ყველა სხვა ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის (რომლებზეც აუდიტი არ ხორციელდება), კანონი ასეთ მოთხოვნებს არ აყენებს. მიუხედავად ამისა, ბევრი ადგილობრივი ხელისუფლება მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის მისაწოდებლად ძალას არ იშურებს. ინფორმაციის გამოყენებული საშუალებებია: საკრებულოს სხდომების პირდაპირი ტრანსლაცია ადგილობრივი საკაბელო ტელევიზიით, პრეს-რელიზები, არჩეული და ადმინისტრაციული თანამდებობის პირების ინტერვიუები ადგილობრივ მედიაში, საჯარო ბიბლიოთეკის საინფორმაციო სტენდი. ამის შესახებ დაწერილებით იხილეთ უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი მედიის დემოკრატიული ქმედითობისადმი მიძღვნილ ნაწილებში.



ადგილობრივი ხელისუფლება მოვალეა, შინაგან საქმეთა და ფინანსთა სამინისტროებს წარუდგინოს ნახევარი წლისა და წლიური საბიუჯეტო ანგარიშები, ისევე როგორც, სახელმწიფო ფინანსებთან დაკავშირებული წლიური საბოლოო ანგარიშები და ბალანსი. ნაღდი ფულის მიმოქცევის ანგარიში კვარტალურად უნდა იყოს წარდგენილი. ეს ფინანსური ანგარიშები წარმოადგენს ცხრილების რიგს, რომელიც უყრდნობა ცენტრალური ხელისუფლების (სახელმწიფო სექტორის) საბუჯეტო კლასიფიკაციას და ყოველწლიურად ქვეყნდება „სახელმწიფო ფინანსების საინფორმაციო და საბალანსო სისტემის“ სახელწოდებით. ეს სისტემა 1992 წლიდან თითქმის არ შეცვლილა, მხოლოდ საბუჯეტო წესების მოდიფიკაციის შესაბამისი შესწორება განიცადა. ეს საშუალებას აძლევს ზემოთ ნახსენებ ორ სამინისტროს, განახორციელოს ფისკალური მონიტორინგი და პარლამენტს მოახსენოს ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური მდგომარეობის შესახებ. ეს ნამდვილად არ წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების იარაღს საკუთარი ფინანსური ქმედითობისა და მენეჯმენტის ანალიზისა და გაუმჯობესებისათვის.

**ცხრილი 2.6**

*ადგილობრივი დონეზე საზოგადოებრივი ხარჯების მენეჯმენტის პრობლემები*

სტრატეგიული დაგეგმვის ნაკლებობა	ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა	გამკვირვალობის ნაკლებობა
<ul style="list-style-type: none"> <li>• სექტორებში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების საშუალოვადიან გაელენასზე</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მუნიციპალიტეტის ფუნქციე ბში</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• საინვესტიციო პროექტებში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ვალდებულებებსა და ხარჯებში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ბიუჯეტის კლასიფიკაციაში</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• საბიუჯეტო ინსტიტუტებსა და ფონდებში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ნაღდი ფულისა და რესურსების მართვაში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• დეცენტრალიზებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში (საბიუჯეტო ინსტიტუტების დონეზე)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ფისკალურ წელს</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მონიტორინგსა და კონტროლში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• შემოსავლებისა და გასაღების ციფრებში</li> <li>• ადგილობრივი ფინანსური ტრანსაქციები და ანგარიშები</li> </ul>

წყარო: Pigey 1999

სახელმწიფო ფინანსების კანონის მიხედვით, მერი ვალდებულია, ყოველი წლის 15 სექტემბერს წარმოადგინოს ექვსთვიანი ფინანსური მართვის ანგარიში, სადაც მდგომარეობა წარმოდგენილი იქნება მესამე კვარტალის ბოლომდე ბიუჯეტის კონცეფციასთან ერთად. გარდა ამ მოთხოვნებისა, მუნიციპალურ საკრებულოს საშინაო ფინანსების განსაზღვრისათვის სამართლებრივი ვალდებულება არ აქისრია. გარდა იმისა, თუ რამდენი დაიხარჯა ხელფასებსა და ელექტროენერჯიაზე, ადგილობრივი ხელისუფლებების უმეტესობაში საბიუჯეტო დოკუმენტი და ანგარიშები მუნიციპალიტე-

ტის საქმიანობებისა და მომსახურების შესრულების შესახებ საკმაო ინფორმაციას არ იძლევა. ზოგიერთმა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ, რომელმაც გაატარა საბიუჯეტო რეფორმები, მაგალითად, განახორციელა პროგრამული ბიუჯეტირება, დაიწყო უფრო დეტალური, ინფორმაციული, უკეთესად ორგანიზებული და გამჭვირვალე საბიუჯეტო დოკუმენტების გამოცემა. ეს საშუალებას იძლევა, საბიუჯეტო დოკუმენტი გამოყენებულ იქნეს, როგორც მენეჯმენტის მეგზური, რომელსაც მთელი წლის განმავლობაში მიმართავენ ადგილობრივი საკრებულოს წევრები საკრებულოს სხდომებზე. იგი, ასევე, გამოდგება კომუნიკაციის იარაღად მოქალაქეებისათვის, კლიენტებისათვის და საზოგადოების დიდი ნაწილისათვის.

როგორც სახელმწიფო სააუდიტო ოფისის ზედამხედველობა, ასევე, შიდა საფინანსო კონტროლის მოთხოვნები განმტკიცებულია ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონში 1994 წლის შესწორებებით. ზოგიერთი ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გარე აუდიტის მოთხოვნები მასში 1996 წელს შეიტანეს, მუნიციპალური ვალდების შესახებ კანონის გამოცემისას. შერჩეული ქალაქების სრულ აუდიტთან ერთად სახელმწიფო სააუდიტო ოფისს შეუძლია, ნებისმიერ დროს განახორციელოს ადგილობრივი ხელისუფლების ოპერაციების თემატური შემოწმება. მაგალითად, მას შეუძლია შეამოწმოს აქტივების მართვა, გარკვეული ნორმატიული გრანტების გამოყენება, რომლებიც დაკავშირებულია განათლებასა და სოციალურ ამოცანებთან, საგრაფოს რეგიონალური განვითარების ფონდიდან მიღებული თანხების გამოყენება და ა.შ. სახელმწიფო სააუდიტო ოფისის შემოწმება წარმოებს კანონიერების, რეკლამაციისა და რაციონალურობისთვის, ის, ძირითადად, ქმედითობისა და ეფექტიანობის აუდიტს არ ახორციელებს.

რადგან ამ სააგენტოს არ შესწევს უნარი, ყოველწლიურად 3,000-ზე მეტი ადგილობრივი ხელისუფლების აუდიტი განახორციელოს, 1995 წელს ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონს (ნაწილი 92/A-დან 92/D-მდე) კონტროლის ზოგიერთი ზომის გასატარებლად დამოუკიდებელი გარე აუდიტის მოთხოვნები დამატა. ადგილობრივი ერთეულები, რომლებსაც მოეთხოვებათ გარე აუდიტის გავლა, არიან საგრაფოები, საგრაფოს უფლებების მქონე ქალაქები, დედაქალაქი, ბუდაპეშტის რაიონები, ასევე ნებისმიერი ადგილობრივი ხელისუფლება, რომლის ხარჯები 100 მილიონ უნგრულ ფორინტზე მეტია და დიდი სესხები ან კრედიტები აუღია. ეს სია მოიცავს ქვეყნის უდიდეს ქალაქებს. გარე აუდიტი უნდა განხორციელდეს უნგრეთის აუდიტორთა პალატის მიერ რეგისტრირებული ერთ-ერთი აუდიტორული ფირმის მიერ. ადგილობრივი ხელისუფლებამ, რომელსაც აუდიტი უტარდება, უნდა გამოაქვეყნოს კონსოლიდირებული შემოსავალ-გასავლის განაცხადი, ბალანსის ფურცელი, ნაღდი ფულის ბალანსი წლის ბოლოსთვის, მოგება-წაგების ანგარიში. სახელმწიფო ფინანსების კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტებმა აუდიტის ანგარიში სახელმწიფო სააუდიტო ოფისს ყოველწლიურად 30 ივნისისათვის უნდა ჩააბარონ.

## 2.4 ადგილობრივი ხელისუფლებების თანამშრომლობა

ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონის ერთ-ერთი თავის მიხედვით, ადგილობრივი ხელისუფლებებს უფლება აქვთ, შექმნან ასოციაციები. კანონი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტებს შორის კონტრაქტების ტიპებს, მაგრამ თანამშრომლობისათვის საკმარის სტიმულს არ იძლევა. სამართლებრივი საფუძვლების მეტი სიცხადისათვის 1997 წელს გამოიცა კანონი მუნიციპალური ასოციაციებისა და მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის შესახებ, რომლის მიზანია „მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის გაფართოება, საზოგადოებრივი ინტერესების ამოცანების უფრო მიზანმიმართული, მომგებიანი და ეფექტური რეალიზაცია, მოქალაქეებისათვის შეთავაზებული მომსახურების სტანდარტების გაუმჯობესება, რეგიონული ურთიერთობის გაუმჯობესება, ასოციაციების გამყარება და გავრცელება“.

ეს კანონი ყურადღებას ამახვილებს ასოციაციების ტიპებზე, როგორც ორგანიზაციულ ფორმებზე, როგორცაა - ოფიციალური ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური ასოციაციები. ამრიგად, კანონი აღწერს მხოლოდ ასოციაციების შესაძლო ფორმებს, ასოციაციების შექმნისა და დაშლისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს, თანამშრომლობის გარკვეული ფორმების ფუნქციონირების წესებს და ა.შ. ეს მნიშვნელოვანი გამოდგა ინსტიტუტების მართვისა და რეგირონული განვითარებისათვის.

1997 წელს მიღებული მუნიციპალური ასოციაციებისა და მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის შესახებ კანონის მუხლები:

- ასოციაციები შეიძლება ჩამოყალიბდეს მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოების (ადგილობრივი საკრებულოს ან საგრაფოს საკრებულოს) მიერ და წერილობითი შეთანხმების საფუძველზე.
- ასოციაციის შეთანხმების დამტკიცების, შესწორებების შეტანის, შეთანხმების შეწყვეტის, ახალი წევრების მიღების გადაწყვეტილებებისათვის აუცილებელია თითოეული წევრი ქალაქის საკრებულოს კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერა.
- მერი საკრებულოს წელიწადში ერთხელ მაინც აბარებს ანგარიშს ასოციაციის საქმიანობის, ფინანსური მდგომარეობისა და ამოცანების შესრულების შესახებ. შეთანხმების ტიპები ასოციაციის შექმნისათვის:
- საკრებულოს მიერ ინსტიტუტისათვის გაცემული მანდატი (სხვა საკრებულოებთან შეთანხმებით) განსაკუთრებული ამოცანებისა და მომსახურების განსახორციელებლად.
- ორი ან მეტი საკრებულოს შეთანხმება ინსტიტუტის ერთობლივი შენარჩუნების შესახებ დამფუძნებლის უფლებების ერთობლივი განხორციელებით.
- ერთობლივი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს დაარსება (ასოციაციური საკრებულო), ინსტიტუტის ერთობლივი შენარჩუნების ან განსასლურელი ამოცანების განხორციელებისათვის.
- ასოციაციის შექმნა იურიდიულ პირთან ერთად მომსახურებაზე ერთობლივი ზედამხედველობის მიზნით. ასეთი იურიდიული პირი შეიძლება იყოს საბიუჯეტო ორგანიზაცია, რომელიც დამოუკიდებლად ასრულებს ამოცანებს და ფლობს საკუთარ აქტივებს.

**ცხრილი 2.7**

ასოციაციების ტიპები და რაოდენობა

ასოციაციების ტიპები ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონის მიხედვით – მიზანი	1996	1998	1999
ოფიციალური ადმინისტრაციული	198	204	225
ინსტიტუციური	489	748	880
არ არის დასახელებული	334	237	325
მთლიანად	1,021	1,189	1,430

ასოციაციების ტიპები ადგილობრივი ხელისუფლების ასოციაციების შესახებ კანონის მიხედვით	1996	1998	1999
საეკონომიკური ამოცანა	–	338	421
მოვალეობის ერთდროულად შესრულება	–	682	811
ასოცირებული საკრებულო	–	135	156
ასოციაცია იურიდიულ პირთან	–	34	42
მთლიანად	–	1,189	1,430

წყარო: OSI-LGI, LGPP პროექტი, ცხრილები 14 და 15.

მონაცემები ასოციაციების ტიპების შესახებ (ცხრილი 2.7) ადებულია LGI-ს სხვა პროექტის 2001 წელს განხორციელებული წინასწარი სხვა ანგარიშებიდან (Horváth, Kristóf და Valentiny).

მომსახურების ერთობლივი უზრუნველყოფისა და ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლობა 1997 წლის მუნიციპალური თანამშრომლობის შესახებ კანონის მიღების შემდეგ, მცირედ გაიზარდა. ეს მოხდა ფინანსური სტიმულის ნაკლებობის, სამართლებრივი პრობლემების, სოციალისტური ცენტრალიზებული პერიოდიდან გადმონაშთი ძალდატანებითი ასოციაციების შესახებ „ცუდი მოგონებების“ მიუხედავად, ასოციაციების რაოდენობის ზრდა უფრო ცხადი გახდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ 1990-1993 წლებში მხოლოდ 440 ასოციაცია იყო რეგისტრირებული. იურიდიული სტატუსის მქონე ასოციაციების მცირე რაოდენობა, ე.ი. ისეთების, რომლებიც მოქმედებენ, როგორც განცალკევებული ორგანიზაციები საკუთარი ბიუჯეტითა და აქტივებით, გეიხვენებს, როგორც სუსტად არის განვითარებული უნგრეთში ნამდვილი „ფუნქციონალური რეგიონალიზმი“.

## 2.5 დასკვნა

როგორც ამ ნაწილშია ნაჩვენები, ადგილობრივი ავტონომია კომპლექსური საკითხია. ცხადია, რომ არჩეულ ადგილობრივ ხელისუფლებას (უნგრული ტერმინით, თვითმმართველობა) მომსახურების უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებითა და ფინანსებით გადაწყვეტილებების მიღებაში უფრო მეტი ავტონომია აქვს, ვიდრე სოციალისტური საბჭოების რეჟიმს ჰქონდა. თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ ამ სისტემას ხშირად სამართლიანად აკრიტიკებდნენ ფრაგმენტულობის, ერთეულის ზომის მიუხედავად უფლებამოსილებების ფართო და თანაბარი განაწილებისა და მეტისმეტად რთული განაწილების სიტემის გამო. ავტონომიის თვალსაწიერიდან, ის, რაც უპირატესობაა სამართლებრივი კუთხით, ფისკალური თვალსაზრისით, შესაძლოა, ნაკლები გამოდგეს და პირიქით.

იურიდიულად უნგრეთის ადგილობრივ ხელისუფლებებს შეუძლიათ, უამრავი ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება იკისრონ, ფაქტობრივად კი სულ რამდენიმე უფლებამოსილებაა, რომელთა შესრულებასაც ყველა ერთეული ცდილობს. საერთაშორისო თვალსაზრისით, უფლებამოსილებათა სპექტრი (განათლება, სოციალური მომსახურება, ადგილობრივი პასუხისმგებლობები) ნამდვილად ფართოა, რასაც ზოგიერთი ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის შედეგად მოჰყვება მომსახურების ხარისხისა და ეფექტიანობასთან დაკავშირებული მწვავე პრობლემები და ყოველდღიური ფინანსური პრობლემები. კანონი მუნიციპალიტეტებს მომსახურებით უზრუნველყოფისა და სტანდარტების მხრივ ავტონომიის დიდი ხარისხით უზრუნველყოფს. პრაქტიკულად, მრავალი დარგობრივი კანონი ავტონომიას ზღუდავს განსაკუთრებული საგადადებლო პირობების შემოღებით.<sup>7</sup> ადგილობრივი ხელისუფლებების თანამშრომლობა მომსახურების ერთობლივი უზრუნველყოფისა ან ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის მცირედ გაიზარდა 1997 წელს მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის კანონის გამოსვლის შემდეგ. მთლიანად სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარხო განვითარებულად და გარდამავალი ქვეყნებთან ერთ-ერთ საუკეთესო მიიჩნევა, თუმცა შესაბამისი სტიმულირების სისტემის გარეშე თავის როლს სრულად ვერ ასრულებს.

როგორც უკვე ვნახეთ, ფისკალური კუთხით ადგილობრივ საოპერაციო ბიუჯეტში გრანტებიდან შემოსავლების წილი უნგრეთში საკმაოდ მაღალია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის გარდამავალი საფეხურის ქვეყნებს შორისაც კი (თუმცა ეს დაკავშირებულია მომსახურების ფართო უფლებამოსილების ზემოთნახსენებ საკითხთან). ადგილზე შეგროვილი შემოსავლები კი მხოლოდ მცირედ იზიარდება (1999 წელს ადგი-

ლობორიეი გადასახადებიდან შემოსავალი 16.3% იყო), ე. ი. ნამდვილი ფისკალური ავტონომია – საკუთარ შემოსავლებზე დაყრდნობა – ნამდვილად დაბალია. თეორიულად, უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლებას თავისუფლად შეუძლია გრანტებისა და ზიარი გადასახადების შემოსავლები საკუთარი შეხედულებისამებრ დახარჯოს, მაგრამ, თუ მუნიციპალიტეტის საშუალო ხარჯვით სტრუქტურას გადავხედავთ, დავინახავთ, რომ მათ ხელ-ფეხი შეკრული აქვთ. საშუალოდ, მათი ხარჯების 70% ხმარდება განათლებას, ჯანდაცვასა და სოციალურ სამსახურებს, იმ ფუნქციებს, რომლებიც ბევრ ქვეყანაში ადგილობრუ არ გვარდება. უფრო მეტიც, არსებობს რამდენიმე განსაკუთრებული გრანტი, რომელთა აგებულება ხარჯვას ხელს უშლის. წლიური ცვლილებები მიმდინარე და კაპიტალური გრანტების სქემაში, ასევე, ზღუდავს ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ხელმისაწვდომი რესურსების პროგნოზირებადობასა და გამჭვირვალობას. ეს კი უარყოფით გავლენას ახდენს დაგეგმვის ავტონომიურობაზე. ფინანსური მართვა, შიდა და გარე აუდიტი თანდათან მორღონიზებული ხდება, თუმცა გრძელვადიან დაგეგმვას, გამჭვირვალობასა და ანგარიშგებას პრობლემები ექმნება.

ყოველივე ზემოთთქმული რომ შევაჯამოთ, უნგრეთმა დეცენტრალიზაციისაკენ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა. მისი სისტემა საერთაშორისო დონესთან შედარებისას დადებითად ფასდება, თუმცა გაუმჯობესებაც აუცილებელია. რადგან ევროკავშირთან არცთუ შორეული მიერთება დღის წესრიგში აყენებს რევიონალიზმსა და სუბსიდირებას, უნგრეთის ცენტრალური ხელისუფლებაც აღიარებს ადგილობრივი ფინანსების რეფორმირებას აუცილებლობას.

### 3. პოლიტიკური ქმედითობა

ადგილობრივი ხელისუფლება უმეტეს შემთხვევაში ფლობს მოქალაქეთა ცხოვრების განმსაზღვრელ მარეგულირებელ ძალაუფლებას, ადმინისტრაციულ უნარსა და ფინანსურ საშუალებებს. ამრიგად, ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური ქმედითობა მეტად მნიშვნელოვანია. ფინანსური ქმედითობა ზემოთ უკვე დაეახსიათ. ეს ნაწილი განიხილავს ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ქმედითობის ოთხ განზომილებას, რომლებიც იყოფა შემდეგ კატეგორიებად: გადაწყვეტილებითი, განხორციელებითი, რეაგირებითი და დემოკრატიული ქმედითობა.

#### 3.1 გადაწყვეტილებითი ქმედითობა

ხშირი პრობლემები გადაწყვეტილების მიღებაში იმის მაჩვენებელია, რომ გადაწყვეტილების პროექტები სუსტად არის მომზადებული და/ან პოლიტიკურ აქტორებს შორის დაბაბული ურთიერთობებია. არათანმიმდევრული გადაწყვეტილების მიღება ხშირად დროში იჭიმება, იწვევს ადამიანურ, ორგანიზაციულ და მატერიალური რესურსების დანაკარგს და, ხშირად, წინ ეღობება განვითარების შესაძლებლობებს.

შიდა პროცესების შეუფერხებლობის მინიმალური მოთხოვნაა, უბრალოდ, იმ ხალხის სხდომებზე დასწრება, ვისაც გადაწყვეტილების მიღება ევალება. ქვორუმის არარსებობა გადაწყვეტილების მიღებაში პრობლემის არსებობის ძირითადი მაჩვენებელია. ამ კუთხით უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლებებს კარგი მაჩვენებლები აქვთ. გამოკითხული ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მხოლოდ 7%-მა განაცხადა, რომ 2000 წელს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომები დამთავრდა, გადაიდო ან გაუქმდა არშემდგარი ქვორუმის გამო. ფონურ ცვლადებს (მაგ. ზომას ან განვითარებას) მკაფიო ასოციაციები არ გააჩნია, რაც ამ ქმედითობის საზომის წარმოშობას ახსნიდა.

მსგავსი საზომი ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რამდენად მოიხსნება საკითხები დღის წესრიგიდან გადაწყვეტის გარეშე. რესპონდენტებს სთხოვეს, გადაწყვეტილების

შეყოვნების სიხშირე 5-ბალანიანი სკალით შეეფასებინათ („არასოდეს“, „ყოველ სხდო-  
მასზე“). შერჩეული მუნიციპალიტეტებიდან 38%-ს არასდროს გადაუდია გადაწყვეტილე-  
ბა, ნახევარს (48%) კი ძალიან იშვიათად უწევდა ასე მოქცევა. ყოველ მერვე მუ-  
ნიციპალიტეტში (12.8%) ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებმა აღიარეს, რომ გადადება  
დროდადრო ხდება (მაგრამ არა ყოველ სხდომასზე) და მხოლოდ 1.7%-მა განაცხადა,  
რომ ყოველ სხდომასზე ერთზე მეტი გადაწყვეტილების გადადება უხდებათ. მაღალი და  
დაბალი ქვედითობის ადგილობრივი ხელისუფლების განაწილებაში რამდენიმე მოდ-  
ელი შეინიშნება. რაც უფრო განვითარებულია თემი, მით უფრო შესაძლებელია გადაწყ-  
ვეტილების გადადება. მოსახლეობის ზომა ასევე უარყოფითად მოქმედებს გადაწყ-  
ვეტილების გადადებაზე. ორივე ეს კავშირი (გაველენა) ადგილობრივი საკითხების  
კომპლექსურობით შეიძლება აიხსნას. უფრო დიდი და კარგად განვითარებული ადგი-  
ლობრივი საზოგადოებები უფრო რთული პრობლემის წინაშე დგებიან. რესპონდენ-  
ტების მიერ ნახსენები გადადების ძირითადი მიზეზები (იხ. ცხრილი 2.8) გვჩვენებს,  
რომ გადადების სიხშირე ასახავს შიდა ფუნქციონირების ეფექტიანობასა და მუნიცი-  
პალიტეტის შიდა დაძაბულობის დონეს.

**ცხრილი 2.8**

*თუკი როდესმე გადადებულა გადაწყვეტილება, რაა გადაწყვეტილების გადადების  
ვეულაზე ხშირი მიზეზი?*

საკმარისი ინფორმაციის არქონა	44.6%
დროის არქონა	7.0%
საკრებულოს ზოგიერთი წევრი ცდილობს, ხელი შეუშალოს გადაწყვეტილების გადადების წინადადების მიღებას	3.1%
საკრებულოში შეთანხმება არ მიიღწევა	20.6%
საკრებულოს ზოგიერთი წევრს სჭირდება მეტი დრო საკითხზე მყარი აზრის ჩამოსაყალიბებლად	14.9%
სხვა მიზეზები	9.7%

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა 2001

შიდა პროცესების შეუფერხებლობას ძირითადად შეიძლება აბრკოლებდეს ცუდი  
ურთიერთობა მერსა და წარმომადგენლობით ორგანოს შორის. რამდენადაც უნგრეთ-  
ში მერები პირდაპირაა არჩეული, მერისა და საკრებულოს უმრავლესობის პოლიტი-  
კური მიმართულებები შეიძლება სრულიად განსხვავებული იყოს. ამან კი, შეიძლება,  
გადაწყვეტილების მიმდებებს შორის დრმა კონფლიქტები და გარემოს ცვალებადობის  
მიმართ ადეკვატური ქმედებების უუნარობა განაპირობოს. გამოკითხვის მონაცემებ-  
მა გვიჩვენა, რომ მერის პირდაპირ არჩევას ხშირად კონფორმაციისაკენ მივყავართ.  
გამოკითხული ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებიდან მხოლოდ 0.9%-მა განაცხადა, რომ  
ადმინისტრაციული ორგანოს უმრავლესობა იშვიათად უჭერს მხარს მერის პოზიციას.  
გამოკითხული მუნიციპალიტეტების ნახევარზე მეტში უმრავლესობა და მერი პარამო-  
ნიულად მუშაობენ. მუნიციპალიტეტების 41.3%-ში კი ადგილობრივი ხელისუფლების  
ორ პოლიტიკურ ინსტიტუტს შორის თანამშრომლობა დამოკიდებულია კონკრეტულ  
საკითხზე. რაც დიდია მუნიციპალიტეტი, მით უფრო შესაძლებელია მერსა და წარ-  
მომადგენლობით ორგანოს შორის ურთიერთობა სუსტი იყოს. იქ, სადაც პარტიები  
კარგად ორგანიზებულია და პოლიტიკურ სფეროზე დომინირებს, სიმწელების მიუხე-  
ვად

დაეად, თანაარსებობის მეტი აღბათობაა.

პოლიტიკურ ინსტიტუტებს შორის დაძაბულობის კლასიკური სასომია ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ წლიური ბიუჯეტის შესახებ შეთანხმების მიღწევის უნარი. წლის უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია ინფორმაციის დიდი რაოდენობა და თანამდებობის პირებს შორის კარგი თანამშრომლობა. მუნიციპალიტეტების მხოლოდ მცირე რაოდენობამ ვერ შეძლო ბიუჯეტის დროსე დამტკიცება. ადგილობრივი ხელისუფლების თითქმის ცხრა მეთედს არ ჰქონია პრობლემა გადაწყვეტილების მიღებისა და ბიუჯეტის დამტკიცების თვალსაზრისით.

დაგეგმილ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში წარმომადგენლობითი ორგანო განრიგის საფუძველზე იკრიბება. უეცარმა ცვლილებებმა, შეიძლება, სესიის მოწყვეა გამოიწვიოს. თუ ეს ხშირად მოხდება, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ გადაწყვეტილებები მიიღება სასწრაფოდ ცალკეული შემთხვევებისათვის და არ არსებობს პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოს უეცარი ცვლილებების საპასუხო მექანიზმები. გამოკითხვის მიხედვით, ადგილობრივი ხელისუფლების სხდომების 17.2% უნგრეთის მუნიციპალიტეტებში დაგეგმილი არ არის. საგანგებო სხდომების პროპორციასა და მუნიციპალიტეტის ზომას შორის მკაფიო ურთიერთობა არსებობს. რაც დიდია მუნიციპალიტეტი, მით უფრო ხშირად ატანენ ძალას ადგილობრივი ხელისუფლების ლიდერებს, მოიწვიონ საგანგებო სხდომები.

**ცხრილი 2.9**

*გადაწყვეტილებითი ქმედითობის ინდიკატორები*

	მაღალი ქმედითობა	საშუალო ქმედითობა	დაბალი ქმედითობა
ქორუმი (N=632)	ყოველთვის არის ქორუმი 93%		არშემდგარი ქორუმი 7%
გადაწყვეტილებების გადაღება (N=645)	არასოდეს ან ძალიან იშვიათად გადაღება 85.5%	დროდადრო გადაღება 12.8%	თითოეულ სხდომაზე ერთი ან მეტი გადაღება 1.7%
მერი-საკრებულოს ურთიერთობა (N=647)	ერთმანეთის მხარდაჭერა 57.8%	დამოკიდებულია საკითხზე 41.3%	კონფრონტაცია 0.9%
ბიუჯეტის დროულად დამტკიცება (N=645)	დიახ 87.1%		არა 12.9%
საგანგებო სხდომები (N=646)	10%-ზე ნაკლები 51.9%	10-20% 15.2%	20%-ზე მეტი 33.0%

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა 2001

ზემოთ წარმოდგენილი ხუთი ინდიკატორისაგან შედგენილ ჯამურ ინდექსს ისეთივე ურთიერთობა ახასიათებს, როგორც მის კომპონენტებს. მრავალცვლადიანმა (multivariate) ანალიზმა ვეჩვენა, გადაწყვეტილების მიღების შეუფერხებლობის კუთხით ადგილობრივი ხელისუფლება დიდი ზომის და მდიდარ მუნიციპალიტეტებში უარესად მუშაობს, ვიდრე მცირე ზომისა და ღარიბ მუნიციპალიტეტებში. ეს მიგნება იმ ფაქტით შეიძლება აიხსნას, რომ მდიდარ და დიდ მუნიციპალიტეტს უფრო რთული საკითხების გამკლავება უწევს, ვიდრე ღარიბსა და სუსტს. ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერე და ბიუჯეტის ზომა ამ მხრივ არავითარ როლს არ ასრულებს.

ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვამ უნგრეთის ადგილობრივი ხე-

ლისუფლებაში გადაწყვეტილებითი ქმედითობის შესახებ დამატებითი ინფორმაცია მოგვაწოდა. რესპონდენტებს სთხოვეს, განეცხადებინათ იმ დებატების სიხშირის შესახებ (დღის წესრიგის საკითხებზე), რომლებიც გადაწყვეტილების გარეშე დასრულდა. გადაწყვეტილების მიუღებლობის პერიოდულად განმეორება გადაწყვეტილების მიმღებების დროის ფლანგვაზე მიუთითებს, რასაც ისინი გადაწყვეტილების მიღების გადადებამდე მიჰყავს. ყოველი ექვსი რესპონდენტთან მხოლოდ ერთმა (17%) მოგვაწოდა ინფორმაცია გადაწყვეტილების მიუღებლობის სიხშირის შესახებ. წინა მონაცემებთან შესაბამისად, უფრო დიდი მუნიციპალიტეტების რესპონდენტები გადაწყვეტილების მიღებაში უფრო ხშირ უუნარობას იტყობინებიან. შემდეგი კითხვა შეეხებოდა წინადადებების დაგვიანებით მოქმადების სიხშირეს. რესპონდენტთა თითქმის ერთმა მესამედმა აღიარა, რომ მათი წინადადებები მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს სესიების წინ ან სესიის განმავლობაში მიიღეს. ასეთ მდგომარეობას დროის დეფიციტსა და დაუფიქრებელ გადაწყვეტილებებამდე მიეყავართ, რაც დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებში უფრო ხშირად ხდება.

აქ წარმოდგენილი ფაქტებიდან შეიძლება დაეასკენათ, რომ უნგრეთში ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებითი ქმედითობა საკმაოდ მაღალია. გამოკითხული ადგილობრივი ხელისუფლების უმრავლესობამ ყველა ინდიკატორის შემთხვევაში მაღალი ქმედითობა გეიჩვენა (იხ. ცხრილი 2.9). ამას ადასტურებს მონაცემთა დამოუკიდებელი წყაროც – ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა.

## 32 ეფექტურობა

გადაწყვეტილების მიღებისას გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ ამოცანებს სახავს. ეს გადაწყვეტილებები საქმედ უნდა იქცეს. ეფექტურობა, როგორც თვითგაცხადებული ამოცანების შესრულების უნარი, ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ერთ-ერთი გადამწყვეტი კომპონენტია. ეფექტურობა არ გულისხმობს დემოკრატიას ან რეაგირებადობას. ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანებმა, შესაძლოა, ვერ უპასუხონ ადგილობრივ საჭიროებებს და დასახულნი იქნენ ადგილობრივი ხელისუფლების მოხელეებსა და მოქალაქეებს შორის დიალოგის გარეშე.

ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელებითი ქმედითობის ერთი ინდიკატორი მის მიერ დაგეგმილი პროექტებისათვის გამოყოფილი ბიუჯეტის ხარჯვითი უნარია. გზების მშენებლობა, სახელმწიფო შენობების განახლება ან ადგილობრივი სკოლების კომპიუტერიზაცია განსაკუთრებული ამოცანებია. ასეთი პროექტების ბიუჯეტის ხარჯვის ხარისხი გეიჩვენებს ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობას, შეასრულოს დასახული ამოცანები. რესპონდენტებს სთხოვეს, ჩამოეთვალათ თავიანთი მუნიციპალიტეტის ხუთი უდიდესი პროექტი, თითოეული ამ პროექტისათვის დაგეგმილი ხარჯები და რეალურად დახარჯული სახსრები. პროექტების განხორციელება წარმატებულად ჩაითვლებოდა, თუ რეალური ხარჯები თავდაპირველი ბიუჯეტის მუხლის 70-დან 130%-მდე იქნებოდა. ძირითადი პროექტების უმრავლესობის ჩაჯარდნა გეიჩვენებს მოცემული ადგილობრივი ხელისუფლების უუნარობას, სათანადოდ შეაფასოს მუნიციპალიტეტის ამოცანების შესასრულებლად ხელმისაწვდომი ფინანსური, მატერიალური და ორგანიზაციული რესურსები.

რესპონდენტთა უმეტესობამ მაღალი ქმედითობა გეიჩვენა. მუნიციპალიტეტების 57%-ში ყველა ძირითადი პროექტი, რომელიც ფისკალური წლის დასაწყისში დაიგეგმა, წარმატებით განხორციელდა. ადმინისტრაციის მოხელეთა 22%-მა განაცხადა, რომ დაგეგმილი პროექტებიდან ერთი არაეფექტურად განხორციელდა. მხოლოდ 8%-მა აღიარა, რომ მათმა მუნიციპალიტეტმა ვერ შეძლო ვერც ერთი ან შეძლო მხოლოდ ერთი ინვესტიციის ან განვითარების პროგრამის განხორციელება. პროექტის განხორ-



ცივლების ინდიკატორი უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების მაღალ ეფექტურობაზე მივიითითებს.

**ცხრილი 2.10**  
*პოლიტიკის არსებობა*

პოლიტიკა	პოლიტიკის მქონე ადგილობრივი ხელისუფლებების პროცენტი	პროცენტი 5,000 მოსახლეზე დიდ ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის
წარმომადგენლობითი ორგანოს და მისი კომიტეტების სამუშაო განრიგი	63	97
ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი პროგრამა	39	74
ინვესტირების გრძელვადიანი პროგრამა	56	88
საზოგადოების სანიტარული მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და გარემოს დაცვის პროგრამა	77	98
სახელმწიფო განათლების პროგრამა	69	96
სპორტის პროგრამა	17	71
კულტურული პროგრამა	40	89
საჯარო შეყიდვების რეგულირება	18	88
საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და დანაშაულის აღკვეთის პროგრამა	მონაცემები არ არის	53
ჯანდაცვის პროგრამა	მონაცემები არ არის	39
საბინაო მეურნეობის პროგრამა (housing)	მონაცემები არ არის	81
საზოგადოებრივი ტრანსპორტის განვითარების პროგრამა	მონაცემები არ არის	27
მოქალაქეთა ინფორმირების საკომუნიკაციო სტრატეგია და პრესა ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შესახებ	მონაცემები არ არის	43
გეგმა მუნიციპალიტეტის გარეგნული იერსახის შესახებ	მონაცემები არ არის	62
რეგულაციები მოქალაქეთა მოთხოვნების დაკმაყოფილების შესახებ	მონაცემები არ არის	84

პროექტის განხორციელების წარმატება ან მარცხი არ ნიშნავს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დასახული ამოცანების ვარჯისიანობას თუ უუარგისობას. პოლიტიკის მიზნების მიღწევა ეფექტური არ იქნება, თუ მუნიციპალიტეტს პოლიტიკის შედეგები არ სჭირდება. ზედმეტი ინვესტირება, შესაძლოა, შეუსაბამო პოლიტიკის შემუშავების ყველაზე გაერცვლებული ფორმა იყოს. სახელმწიფო გრანტების გვერდითი ეფექტი ან ბიუჯეტზე ინვესტიციის ხანგრძლივი გაღვნიის ანალიზის უქონლობა, ხშირად, იწვევს

პრობლემებს ადრე განხორციელებული პროექტების მიმდინარე ხარჯების დაფარვაში. სახელმწიფო საფინანსო სისტემა, ხშირად, უწყობს ხელს უნარის გაზრდას და არ ფიქრობს, თუ როგორ მოხდება მართვა მისი განხორციელების შემდეგ. გამოკითხვის ერთ-ერთი კითხვა იყო, თუ რამდენად უჭირდათ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს იმ პროექტების მიმდინარე ოპერაციული ხარჯების გადახდა, რომლებიც მუნიციპალიტეტში წინა წლებში განხორციელდა. სამიდან ერთმა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელმა განაცხადა, რომ მათ ადგილობრივი ხელისუფლება პრობლემა არ ქონდა ადგილობრივი პროექტის შედეგების შენარჩუნებაში. რამდენადაც მეტმა რესპონდენტმა (37%) მცირე პრობლემა დაინახა ოპერაციულ ხარჯებში. ერთ მესამედზე ცოტა ნაკლებმა დაიწვილა, რომ წინა ინვესტიციები ბიუჯეტს მძიმე ტვირთად აწვა. არაერთი ურთიერთობა არ დაფიქსირდა, ერთი მხრივ, პროექტის შესაბამისობასა და, მეორე მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლების ზომას, განვითარებასა და ფინანსურ სიტუაციას შორის.

პოლიტიკის ამოცანების წარმატებით განხორციელება აუცილებლად როდი ნიშნავს ფინანსური საშუალებების ოპტიმალურ გამოყენებას (ადგილობრივი ხელისუფლების დაფინანსების უნგრულ სისტემას ხშირად ადანაშაულებენ ეფექტიანი ფუნქციონირების შეუფერხებაში). განხორციელებითი ქმედითობის შეფასება აუცილებელს ხდის ეფექტიანობის გაზომვას, ე. ი. ღირებულებასა და პროდუქტს შორის ფარგლებს შეფასებას. რადგან ეფექტიანობის გაზომვა რთულია და ნებისმიერი საზომი სისტემა სადავოა, „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა“ (LGS) მოიცავს შემცველ კითხვების რიგს. ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს სთხოვეს, განეცხადებინათ, ამოწმებდა თუ არა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო შემდეგი სამი სფეროს ხარჯებს: მერიის ოპერაციულ ხარჯებს, ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტების (მაგ. სკოლების) ოპერაციულ ხარჯებს, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ წარმოებულ მომსახურების ხარჯებს. ყოველმა მეექვსე მუნიციპალიტეტმა 2000 წელს სამივე სახის ხარჯები შეამოწმა, ორი სახის ხარჯების შემოწმება 19%-მა განახორციელა, ხოლო ერთი სახისა – 24%-მა. 2000 წელს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების 39%-ს არ უხსენებია ეფექტიანობის შეფასება. დამატებითი ინფორმაცია დაკავშირებულია ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტების ფინანსური ზედამხედველობის გეგმის არსებობასთან. მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას (73%) ასეთი გეგმა აღმოაჩნდა. ეფექტიანობისათვის ხელის შეწყობის მცდელობას კავშირი აქვს მუნიციპალიტეტის ზომასთან. დიდი მუნიციპალიტეტები კომპლექსური მომსახურებითა და ადგილობრივი ინსტიტუციური სისტემით უფრო ხშირად ცდილობს გააუმჯობესოს ეფექტიანობა, ვიდრე პატარა ადგილობრივი ხელისუფლებები.

ეფექტური ინსტიტუციური საქმიანობის გადამწყვეტი წინაპირობაა ხანგრძლივი პროცესობა არსებობა. ასეთი გეგმები მომავალს პროგნოზირებდას ხდის, იძლევა დისციპლინებული საქმიანობის შესაძლებლობას და ხელს უშლის რესურსების ფლანგვას. „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ (LGS) ფარგლებში განხორციელდა გამოკვლევა უნგრეთის მუნიციპალიტეტებში პოლიტიკური პროგრამების არსებობის შესახებ. როგორც ცხრილი 2.10 გვიჩვენებს, გარემოს დაცვა და სახელმწიფო განათლება პროგრამების ყველაზე უფრო დეველოპერული სფეროა. მუნიციპალიტეტების თითქმის ორ მესამედს აქვს საშუალო განრიგი, გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებს ფუნქციონირებაში რომ დაეხმაროს. საკვირველია, მაგრამ ადგილობრივი განვითარებისა და მუნიციპალიტეტის ინვესტიციების გეგმები საკმაო სიხშირით გეხვედება. სახელმწიფო შესყიდვების ადგილობრივი დარეგულირება საკმაოდ იშვიათია მთელ უნგრეთში, რადგან პატარა ზომის ადგილობრივი ხელისუფლებებს შესყიდვისათვის მარტივი პროცედურები აქვთ, რომლებიც, უბრალოდ, კანონის ზოგად ნორმებს ეყრდნობა. ხოლო მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობას, რომლის მოსახლეობა 10 ათასი და მეტია, ასეთი რეგულაციები მოეპოვება. მცირედენი გამონაკლისით, ზემოთ ნახსენები პოლიტიკის პროგრამები თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში არსებობს, რომლებსაც 10 ათასი და მეტი მოსახლეობა ჰყავს. ეს პროგნოზირებადი იყო, ამიტომ, ქალაქებში

დამატებით ეკითხებოდნენ, შემუშავებული იყო თუ არა პოლიტიკა სხვა საკითხების მიმართ. ცხრილი 2.10 გვიჩვენებს, რომ საბინაო და მოქალაქეთა მოთხოვნების რეგულირების პროგრამები ყველაზე ხშირად იყო ნახსენები. ადგილობრივი ხელისუფლების უმრავლესობას, ასევე, პქონდა დანაშაულის აღკვეთისა და საზოგადოებრივი ადგილების უკეთესად მოწყობის პროგრამები. ჯანდაცვის პროგრამები და საკომუნიკაციო სტრატეგიები უფრო ნაკლებად გაერცვლებული აღმოჩნდა. პოლიტიკის პროგრამების, გეგმებისა და რეგულაციების არსებობა აშკარადაა დაკავშირებული ადგილობრივი მოსახლეობის რადიკალიზაციასთან. მაშინაც კი, თუ მუნიციპალიტეტის ზომა უცვლელია, მათ შორის კავშირი მაინც არსებობს. ყველაფერი სხვა რომ თანაბარი იყოს, ადგილობრივი მოსახლეობის სიმდიდრე დადებით გავლენას მოახდენდა ორგანიზაციის „ფუფუნების“ პოლიტიკაზე, სახელდობრ: კულტურულ და მუნიციპალიტეტის იერსახის პროგრამებზე. სამოქალაქო საზოგადოების სიმჭიდროვეს კავშირი აქვს დანაშაულის აღკვეთის პროგრამებსა და სახელმწიფო შესყიდვების რეგულაციებზე. ადგილობრივი ორგანიზაციების გეგმვა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მნიშვნელოვანი ფაქტორია და ის აიძულებს ადგილობრივ ხელისუფლებას, უფრო გამჭვირვალე გახადოს თავისი საქმიანობა.

თუმცა ადგილობრივი წარმომადგენლები თავიანთი ადგილობრივი ხელისუფლების საუკეთესო მსაჯულებად ვერ გამოდგებიან, მათი აზრი მაინც საინტერესოა. ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვამ გვიჩვენა, რომ მუნიციპალური ორგანიზაციის წევრები საკმაოდ კმაყოფილები იყვნენ ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობით. ხუთიდან ოთხ რესპონდენტს სჯეროდა, რომ მათი ადგილობრივი ხელისუფლება ნაწილობრივ ან სრული წარმატებით ახორციელებდა გადაწყვეტილებებს. უფრო დიდი და განვითარებული მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლები და მეტად განათლებული რესპონდენტები კი მისი ეფექტურობით ნაკლებად კმაყოფილები ჩანდნენ.

ამრიგად, განხორციელების კმედიობა უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლებაში საკმაოდ მაღალ დონეზეა, თუმცა ფინანსურ სისტემას ნაკლოვანებები აქვს. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დასახული ამოცანების უმრავლესობა წარმატებით ხორციელდება. სადაც საჭიროა, შესაბამისი ძალისხმევა მიმართულია დაგეგმვისა და ეფექტიანობის კონტროლის მიმართ. თუმცა აღრიხნდელი ინვესტირების პრობლემებმა გრძელვადიანი დაგეგმვის სისუსტე გამოაფინა.

### 3.3 რეაგირებადობა

ადგილობრივი ხელისუფლებებს, როგორც პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, გააჩნიათ აშკარა პასუხისმგებლობა, რეაგირება მოახდინონ მოქალაქეთა მოთხოვნებზე. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ წარმოებულმა პროდუქციამ მოსახლეობის მოთხოვნილებები და სურვილები უნდა დააკმაყოფილოს. აქედან გამომდინარე, რეაგირებადობის საუკეთესო სასომი იქნებოდა მოქალაქეების საჭიროებებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების რეალურ პოლიტიკას შორის ფართომასშტაბიანი შედარება. უნგრეთში ასეთი კვლევები არ განხორციელებულა. ადგილობრივი ხელისუფლებაში რეაგირებადობის შესაფასებლად შემდეგი ოთხი საშუალება არსებობს: პირველი, თუ რამდენად სჯერა ხალხს, რომ ადგილობრივი წარმომადგენლები მათ სურვილებს ითვალისწინებენ. ეს შეფასება წმინდა სუბიექტურია, მაშინ როცა შედარება პოლიტიკასა და მოთხოვნებს შორის ობიექტური იქნებოდა. მაგრამ მოქალაქეთა შეფასებამ შეიძლება ასახოს განსხვავება მათ მოთხოვნილებებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ნაწარმოებ პროდუქციას შორის. ასევე, ადგილობრივი ხელისუფლების კმედიობით უნგრეთის მოქალაქეთა კმაყოფილებაზე შეფასება შეიძლება რამდენიმე ფაქტორამ მოახდინოს. მიუხედავად ამისა, კმაყოფილების შესახებ კითხვები ხშირად მოქმედ პოლიტიკას ეხება და, ამრიგად, კმაყოფილების ხარისხი რეაგირებადობის შემცველ მაჩვენებლად

შეიძლება გამოდგეს. მესამე, ადგილობრივი ხელისუფლების კორუფცია, ასევე, კარგი შემცველი მაჩვენებელია, რადგან რეაგირებადობის დონე კორუფციის დონესთან უარყოფით კავშირშია. ბოლოს, 2001 წელს უნგრეთში ჩატარებულ „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვაში“ (LRS) შედიოდა დამოკიდებულების შესახებ კითხვები, რომლებიც აფასებდა ადგილობრივი წარმომადგენლების სურვილს, რეაგირება მოეხდინათ მოქალაქეთა მოთხოვნებზე. მოქალაქეები კარგი შეხედულების არ აღმოჩნდნენ მათი ადგილობრივი წარმომადგენლების რეაგირებადობის მიმართ. 2000 წელს ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებულ წარმომადგენლების გამოკითხვაში, სადაც 100-ბალიან სკალაზე საშუალო 50 ბალი გამოვიდა, შემდეგი კითხვა შედიოდა: „თქვენი აზრით, რამდენად იცის ადგილობრივმა ხელისუფლებამ, რა სურთ მოქალაქეებს?“ ადგილობრივი მოთხოვნისთვის ცოდნასა და მასზე რეაგირებადობას შორის უსარმაზარი ნაპრალია. შედეგმა კითხვამ („რამდენად ითვისავენ ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებანი ხალხის საჭიროებებს?“) მხოლოდ 38 ქულა მიიღო, რომელიც უარყოფით ნიშნულზეა.<sup>6</sup> 2000 წელს ათი ქალაქის გამოკითხვაში ნაპრალი უფრო პატარა იყო, თუმცა მაინც არსებობდა (50 და 38 ქულა). იგივე შეკითხვა დაისვა 1999-2000 წლებში ჩატარებულ თერთმეტი ქალაქის გამოკითხვაში, შედეგები ადრინდელის მსგავსი იყო (53 და 49 ქულა). ფაქტები ნათლად გვიჩვენებს, რომ, ხალხის აზრით, ადგილობრივმა წარმომადგენლებმა იციან მათი ინტერესები, მაგრამ მათ არ პასუხობენ.

ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის მიმართ კმაყოფილება მუნიციპალიტეტიდან მუნიციპალიტეტამდე იცვლება. მიუხედავად ამისა, ნათლად შეინიშნება ორი ტენდენცია: ქვეყნის მასშტაბით და ადგილობრივ დონეზე ჩატარებული ორივე გამოკითხვა მიუთითებს, რომ მოქალაქეები უფრო კმაყოფილები ადგილობრივ დონეზე არიან, ვიდრე ეროვნულზე. მაგალითად, თერთმეტი ქალაქის გამოკითხვაში ქვეყნის ხელისუფლების მიმართ კმაყოფილება ხუთბალიან სკალაზე მერყეობს 2.0-დან 2.5-მდე 2.3 საშუალო მნიშვნელობით, ქალაქის ხელისუფლების მიმართ კმაყოფილება კი - 2.6-დან 3.2-მდე 2.9 საშუალო მნიშვნელობით. როგორც ვხედავთ, საშუალო კმაყოფილება ადგილობრივ დონეზეც კი შუალედურ მნიშვნელობაზე (3-ზე) ნაკლებია. რესპონდენტთა 27% სრულად ან ნაწილობრივ კმაყოფილია ქალაქის ხელისუფლებით, ხოლო 29%-მა სრული ან ნაწილობრივი უკმაყოფილება გამოთქვა.

პოლიტიკური რეაგირებადობის არაპირდაპირი საზომი ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტის მიმართ მოქალაქეთა ნდობის დონეა. უნგრეთის მოქალაქეები ადგილობრივ ხელისუფლებას უფრო ენდობიან, ვიდრე პოლიტიკურ პარტიებს, პარლამენტს, ცენტრალურ ხელისუფლებას ან მედიას. მხოლოდ კონსტიტუციურ სასამართლოსა და რესპუბლიკის პრეზიდენტს აქვთ უფრო მეტი პოლიტიკური კაპიტალი, ვიდრე ადგილობრივი ხელისუფლებებს. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ კომუნიზმის დაცემის შემდეგ ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი მზარდი ნდობა შეინიშნება.<sup>7</sup>

კორუფცია საპირისპიროა რეაგირებადობისა, რომელიც აღიქმება, როგორც საჯაროობა და სამართლიანობა. გელაპის (Gallup) გამოკითხვებმა<sup>8</sup> გვიჩვენა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებაზე კორუფციის პრობლემები ნაკლებად ახდენს ზემოქმედებას. (რესპონდენტს კორუფცია აუხსენს, როგორც გარკვეული დახმარების ან მომსახურების სანაცვლოდ თანხის გადახდა ან საჩუქრის ჩუქება). მაშინ, როცა რესპონდენტების 58-77%-მა ექიმები დაასახელა კორუპირებულად და 19-39%-მა - პოლიციელები, ადგილობრივი ხელისუფლების განყოფილებების კორუფცია 13%-დან (განყოფილება, რომელსაც მშენებლობის ნებართვა ეხება) 6%-მდე (განათლების განყოფილება) მერყეობს.

რაც უფრო პატარაა მუნიციპალიტეტი, მით ნაკლებ კორუფციას აღიქვამენ მოქალაქეები. გელაპის შემდეგმა გამოკითხვებმა გვიჩვენა, რომ ბუდაპეშტში რესპონდენტების 37%-ს სჯერა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების საჯარო მოხელეებს დახმარების სანაცვლოდ ფული ან საჩუქარი უნდა შესთავაზოს. თუმცა, მაგალითად, ექიმები, ექთნები (71%) და პოლიციის თანამშრომლები (46%) ძლიერ კორუპირებულად მიიჩნევიან, ბევრი ფიქრობს, რომ კორუფცია ბუდაპეშტის მუნიციპალიტეტის თანამშ-

რომლებს შორისაც არსებობს. მიუხედავად ამისა, აღქმა და ნამდვილი ქცევა აშკარად განსხვავებულია. 1999 წელს ბუდაპეშტში პოლიციაში, საჯარო ადმინისტრაციისა და საგადასახადო სამსახურებში მომხდარი რეალური კორუფციული ფაქტები რესპონდენტთა მხოლოდ 9%-მა აღნიშნა.

თერთმეტი ქალაქის გამოკითხვის (1999-2000 წლების) მონაცემები მხარს უჭერს ადგილობრივი ხელისუფლებაში კორუფციის შედარებით დაბალ დონეს. ადგილობრივი საჯარო ადმინისტრაციის ყოველდღიური რეაგირებადობა სამი კითხვით გაიზომა. მაღალი პროპორციული მახვევებითაა გამოხატული იმ რესპონდენტთა რაოდენობა (52-სა და 74%-ს შორის), რომლებიც ამტკიცებენ, რომ მოქალაქეებს მოთმინება და გამძლეობა სჭირდებათ, მერიისაგან რაიმეს რომ გამოიჩინონ. რესპონდენტთა მცირე რაოდენობა (35-სა და 55%-ს შორის) თვლიდა, რომ ადგილობრივი საჯარო ადმინისტრაციაში საჭიროა კავშირები. მხოლოდ უმცირესობას (6-სა და 17%-ს შორის) სჯეროდა, რომ ქრთამი აუცილებლად ან მეტწილად საჭიროა. ამრიგად, უნგრეთის ადგილობრივი ადმინისტრაცია მცირედ კორუმპირებულად მიიჩნევა.

2000 წელს ჩატარებული „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვის“ (LRS) მიხედვით, წარმომადგენლები უკეთეს სიტუაციას ვარაუდობენ. რესპონდენტთა 36% ფიქრობდა, რომ მუნიციპალური ოფისისათვის მიმართვისას მოთმინება და გამძლეობა იყო საჭირო, ხოლო 20%-ის აზრით, აუცილებელი იყო კავშირების ქონა. მხოლოდ 3% მიიჩნევდა, რომ ადგილობრივი საჯარო მოხელეები რეგულარულად იღებდნენ ქრთამს.

ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიმღებების დამოკიდებულების შეფასებით შესაძლებელია, ადგილობრივი ხელისუფლებაში რეაგირებადობის დონის გაგება. 2001 წელს უნგრეთში განხორციელებულ „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკვლევას“ ორი კითხვა ჰქონდა, რომელიც შეიძლება განიმარტოს, როგორც რეაგირების დამოკიდებულება. კითხვები რესპონდენტებს აიძულებდა არჩევიანი გაეკეთებინათ მოქალაქეთა მოთხოვნებსა და საკუთარ რწმენა-წარმომადგენებს შორის. ხუთიდან სამმა რესპონდენტმა სრულად ან ნაწილობრივ უარყო შემდეგი განცხადება: „ლიდერისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანია საკუთარი შეხედულებების მიხედვით მოქმედება, მაშინაც კი, როცა ეს შეხედულებები ამომრჩევლების მოლოდინისაგან განსხვავდება“. კიდევ უფრო მეტმა რესპონდენტმა (64%) უარყო შემდეგი განცხადება („როცა მნიშვნელოვანი საკითხი დგება, ლიდერმა ყურადღება არ უნდა მიაქციოს იმ ფაქტს, რომ თქმში ხალხის უმრავლესობა მას ეწინააღმდეგება“). ხუთიდან მხოლოდ ერთმა რესპონდენტი (შესაბამისად, 22 და 19%) დაეთანხმა, რომ ლიდერებს შეუძლიათ თავიანთი ამომრჩევლების ნების წინააღმდეგ იმოქმედონ. საერთოდ, „განათლებული ელიტის“ პოზიციას მხოლოდ 7% იწეებებს, ხოლო 44% რეაგირებდად მიდგომას იჩენს.

ამრიგად, უნგრეთში ადგილობრივი ხელისუფლების რეაგირებადობა არ არის დამაკმაყოფილებელი. თუმცა წარმომადგენლებს რეაგირებადობის ხელშემწყობი პოლიტიკური ფასეულობები გააჩნიათ, მოქალაქეები გრძნობენ, რომ ეს ფასეულობები ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებში არ აისახება. თუმცა, კარვის ნიშანია ქვედა დონის მოხელეთა რეაგირებადობის დამაკმაყოფილებელი დონე და მოქალაქეთა შედარებით მცირე რაოდენობის მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების კორუმპირებულობის აღქმა.

### 3.4 დემოკრატია

რეაგირებადობა წარმოადგენს ხალხის საკეთილდღეოდ მართვის ძალისხმევას. დემოკრატია ასევე ხალხის მმართველობაა. უნგრეთი დემოკრატიული ქვეყანაა, ასე რომ, ადგილობრივი ხელისუფლებები თავისუფლად აირჩევიან. მაგრამ დემოკრატია არჩევნების შორის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა მხოლოდ მხოლოდ.

საბჭოთა ტიპის საკრებულოები საჯარო ადმინისტრაციაში უფრო მაღალი დონის ხელისუფლებას ექვემდებარებოდნენ. მათი მთავარი მოვალეობა იყო პარტიულ სახელმწიფოში სხვა ორგანოების სურვილების ასრულება. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი ხალხის ჩართვა ან, უბრალოდ, ინფორმირება განვითარების სტრატეგიის შესახებ, მათ იმ გეგმების განხორციელების წინააღმდეგ მუქარად მიიჩნეოდა, რომლებიც გონიერულად იყო შემუშავებული ყოვლისშემძლე და ყოვლისმცოდნე ხელისუფლების მაღალ წრეებში. 1990 წელს მიღებული „ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონი“ ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტ მოვალეობად ადგილობრივი მოქალაქეების ჩართვას მიიჩნევდა. ფაქტობრივად, ადგილობრივი ხელისუფლების უნგრული სახელი „önkormányzat“ თვითმმართველობას, ანუ ხალხის მმართველობას ნიშნავს. ღია, გამჭვირვალე პრაქტიკა, რაც ადგილობრივ აქტორებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში რთავს, ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური ქმედითობის კომპონენტია. დემოკრატიული ქმედითობა აღიქმება, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების საჯაროობისა და გადაწყვეტილების მიღებაში მოქალაქეთა ჩართვის უნარი. ამ ნაწილში განხილული იქნება მოქალაქეების მიმართ დემოკრატიული დამოკიდებულება, მედია და სამოქალაქო ორგანიზაციები. რამდენადაც სტანდარტული კითხვარი ბევრის საშუალებას არ იძლევა, ინფორმაცია შეიძლება მივიღოთ ადგილობრივი ხელისუფლების მხოლოდ ფორმალური საქმიანობის შესახებ. ამრიგად, უფრო პატარა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა სრული შეფასების გარეშე დარჩება. და მაინც, მთლიანი სურათიცა და მრავალცვლადიანი ანალიზიც ბევრს გვეუბნება უნგრული მუნიციპალიტეტების დემოკრატიული ქმედითობის შესახებ.

**ცხრილი 2.11**

*ადგილობრივი ხელისუფლების დემოკრატიული ქმედითობის ინდიკატორები*

	ზოგადი	ბიუჯეტირება
მოქალაქეები	2000 წელს ფორუმებისა და საჯარო მოსმენების რაოდენობა	დამტკიცებამდე ბიუჯეტის პროექტის საჯაროდ გამოტანა
ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება	ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო ორგანიზაციების რაოდენობა	ბიუჯეტის პროექტის განხილვა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან
ადგილობრივი მედია	ჟურნალისტებთან კონტაქტის სიხშირე	სამოქალაქო ორგანიზაციებისათვის ბიუჯეტის პროექტის პრეზენტაცია

ადგილობრივ ხელისუფლებებსა და მოქალაქეობრიობას შორის ურთიერთობას ორი ინდიკატორი ახასიათებს. რესპონდენტებმა დაასახელეს 2000 წელს ჩატარებული ფორუმებისა და საჯარო მოსმენების რაოდენობა. „კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ“ წელიწადში ერთი საზოგადოებრივი მოსმენის გამართვას მოითხოვს. ადგილობრივი ხელისუფლების ორ პროცენტს სამართლებრივი მოთხოვნების მინიმუმიც არ შეუსრულებიათ. მუნიციპალიტეტების ორმა მესამედმა საჯარო მოსმენების მინიმალური რაოდენობა ჩაატარა, ე. ი. ერთი. ყოველ მესამე ადგილობრივ ხელისუფლებას ერთზე მეტი ფორუმი ან საჯარო მოსმენა უკონდა ჩატარებული, რამაც მაღალი დემოკრატიული ქმედითობა გვიჩვენა. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ჩატარებული ფორუმების რაოდენობასა და მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითა-

რების დონეს შორის მნიშვნელოვანი დადებითი კავშირი არსებობს. მსგავსი, მაგრამ ნეკატორი ურთიერთობა შეიძლება დაკინახოთ ფორუმების რაოდენობასა და დასაველეთ-აღმოსავლეთ ღერძზე მუნიციპალიტეტის მდებარეობას შორის. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მსგავსი ზომის მუნიციპალიტეტების ადგილობრივი ლიდერები უფრო მოსალოდნელია თავიანთ მოქალაქეებს ხედვებოდნენ იმ ერთეულებში, რომლებიც უფრო განვითარებულია და ახლოს არის ქვეყნის დასავლეთის სასაღვართან.

მეორე, ადგილობრივი ხელისუფლების საჯაროობის უფრო კონკრეტული ინდიკატორი მსგავს ურთიერთობას გვიჩვენებს. ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს პიკოხეს, მათი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის პროექტი საჯაროდ თუ გამოქონდათ მუნიციპალიტეტის საკრებულოში განხილვამდე. გამოკითხული მუნიციპალიტეტების ერთი მესამედი გზას უხსნის ყველაზე მნიშვნელოვანი წლიური გადაწყვეტილების გეგმის საჯარო განხილვას. წინა საზომის მსგავსად, საჯაროობის შესაძლებლობა მოსახლეობის ზომასთან ერთად იზრდება. იგივე ზომის ადგილობრივი ხელისუფლებებს შორის უფრო მოსალოდნელია, რომ განვითარებული და დასავლეთის სასაღვართან ახლოს მდებარე მუნიციპალიტეტი გამოაქვეყნებს ბიუჯეტის პროექტს.

შემდეგი ორი ინდიკატორი ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღებაში არასამთავრობო ასოციაციების ჩართვის ძალისხმევას ასახავს. „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ (LGS) კითხვა ეხებოდა ინფორმაციას ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებში ჩართული სამოქალაქო ორგანიზაციების რაოდენობის შესახებ, მაგალითად, კონსულტანტის ან საკრებულოს კომიტეტის წევრის ფორმით. იმ მუნიციპალიტეტებიდან, სადაც საერთოდ არსებობენ სამოქალაქო ორგანიზაციები, ადგილობრივი ხელისუფლების 62%-ს არც ერთი არ ჰქავდა ჩართული და მხოლოდ 28%-ს - ერთი ან მეტი. ათიდან მხოლოდ ერთი ადგილობრივი ხელისუფლება თანამშრომლობდა ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების უმრავლესობასთან. შემდეგი ინდიკატორი თანამშრომლობას აკონკრეტებს ბიუჯეტირების თვალთახედვით. „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვამ“ (LGS) გვიჩვენა, რომ უნგრეთის მუნიციპალიტეტების 29%-ს მნიშვნელოვნად მიაჩნია ბიუჯეტის პროექტის სამოქალაქო საზოგადოებასთან ერთად განხილვა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ადგილობრივი ხელისუფლების 71%-ს კოლექტიური რესურსების განაწილების შესახებ ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციებისთვის არის არ უკითხავთ, თუმცა ამ მუნიციპალიტეტებში არსებობდა ამგვარი ორგანიზაციები.

მედია ადგილობრივი პოლიტიკური ცხოვრების ერთ-ერთ გადაწყვეტ ფაქტორს წარმოადგენს. ჟურნალისტებთან კონტაქტების სიხშირე ადგილობრივი ხელისუფლებასა და ადგილობრივი მედიას შორის ურთიერთობის კარგი ინდიკატორია. სადაც ერთი გამოცემა მინც არსებობს, ადგილობრივი ხელისუფლება ცდილობს, მასთან კონტაქტი შეინარჩუნოს: რესპონდენტთა მხოლოდ 7%-მა განაცხადა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება არასოდეს ამყარებს ჟურნალისტებთან კონტაქტებს, რესპონდენტთა ნახევარზე მეტი (57%) მედიას იშვიათად მიმართავდა, ხოლო მესამედზე მეტი მუნიციპალიტეტი (36%) - რეგულარულად. მედიასთან კონტაქტის შემდეგი ინდიკატორია ბიუჯეტის პროექტის ჟურნალისტებისათვის წარდგენის საკითხი. 2000 წელს ადგილობრივი ხელისუფლების მესამედზე ცოტა მეტმა წარადგინა ბიუჯეტის პროექტი, მაშინ, როცა 63%-ს არ წარუდგინა (მაშინაც კი, როცა მუნიციპალიტეტში ერთი გამოცემა მინც გამოდიოდა).

სტატისტიკურმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ ადგილობრივი დემოკრატიული ქმედითობის ერთიან ინდექსს, რომელიც ზემოთ წარმოდგენილი ექვსი ინდიკატორისაგან ათეება, მნიშვნელოვანი კავშირი აქვს რამდენიმე ფაქტორთან. მუნიციპალიტეტის ზომასთან კორელაცია გაზომვის სისტემაშია ჩაშენებული. მისი ეფექტი არ შეიძლება ზუსტად შეფასდეს. როცა მოსახლეობის რაოდენობას მუდმივად ვიკლებთ, საჯარო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე, ბიუჯეტის ზომა, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება მნიშვნელოვან კავშირში აღმოჩნდება დემოკრატიულ ქმედითობასთან. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ,

უფრო მდიდარი დასახლებები და ადგილობრივი ხელისუფლებები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეების ჩართვისათვის უფრო მეტს აკეთებენ. შესაბამისად, აქტიური, კარგად ორგანიზებული ადგილობრივი სასოგადოებები ისწრაფვიან, ძალა დაატანონ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, ისე მოეპყრონ მოქალაქეებს, როგორც *homo politicus*, რომლებსაც კოლექტიური პრობლემების გადაწყვეტა შეუძლიათ.

**ცხრილი 2.12**

ადგილობრივი ხელისუფლების დემოკრატიული ქმედითობა

ფორუმები და საჯარო მოსმენები (N=648)	ერთზე მეტი ფორუმი 33.6%	ერთი ფორუმი 64.6%	არც ერთი ფორუმი 1.8%
ბიუჯეტის პროექტის საჯაროდ გამოტანა (N=645)	დიახ 33.3%		არა 65.7%
ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართული სამოქალაქო ორგანიზაციები (N=384)	ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების ნახევარზე მეტი 9.6%	დაახლოებით ერთი ორგანიზაცია, მაგრამ მათ ნახევარზე ნაკლები 28.2%	არც ერთი (თუმცა არსებობენ სამოქალაქო ორგანიზაციები) 62.3%
სამოქალაქო სასოგადოების ორგანიზაციებთან ბიუჯეტის პროექტის განხილვა (N=446)	დიახ 28.9%		არა (თუმცა არსებობენ სამოქალაქო ორგანიზაციები) 71.1%
ჟურნალისტებთან კონტაქტების სიხშირე (N=280)	რეგულარული ინტერვალებით 35.9%	იშვიათად 57.2%	არა (თუმცა არსებობს ადგილობრივი მედია) 6.9%
ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა ჟურნალისტების წინაშე (N=280)	დიახ 36.6%		არა (თუმცა არსებობს ადგილობრივი მედია) 63.4%

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001

მოქალაქეებთან კონტაქტის შენარჩუნება, როგორც პოლიტიკური ამოცანა, ადგილობრივი წარმომადგენლების მოვალეობაა. „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა“ (LRS) შეიცავდა კითხვებს ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ ხალხის ახრით დაინტერესების შესახებ. როგორც ცხრილი 2.12-ის უკანასკნელი სვეტი გვიჩვენებს, გამოკითხული საქმიანობებიდან გასულ წელს ადგილობრივი წარმომადგენლების უმრავლესობას არც ერთი არ შეუსრულებია. ადგილობრივი წარმომადგენლების 44%-ს არ გამოუყენებია ადგილობრივ მოსახლეობასთან კონტაქტის არც ერთი საშუალება, 20%-მა კი მხოლოდ ერთი გამოიყენა. ქალაქის წარმომადგენლებს ნაკლები მისაწვდომობის დასაძლევად მეტის გაკეთება მართებთ, რადგან აქ მაღალია ამომრჩეველთა რაოდენობის ფარდობა წარმომადგენელთა რაოდენობასთან (იხილეთ ნაწილი 5). მუნიციპალიტეტის ზომასთან ერთად ადგილობრივი წარმომადგენლების დემოკრატიულ ქმედითობაზე სხვა ფაქტორებიც ახდენს გავლენას. რეგრესიული ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ყველა სხვა ფაქტორის თანაბრობის პირობებში განათლებული და ხნიერი ხალხი უფრო სერიოზულ და ახლო კონტაქტს ამყარებს ამომრჩეველთან. პოლიტიკური გამოცდილება ან პროფე-



სიონალიზმი დემოკრატიულ ქმედობაზე დადებით გავლენას ახდენს.

ზოგადად რომ ვთქვათ, მოქალაქეებს არა აქვთ ადგილობრივი წარმომადგენლების დახმარების იმედი. პასუხებმა კითხვაზე, თუ რამდენი ადგილობრივი მოქალაქე იყო საშუალოდ თვეში რესპონდენტ საკრებულოს წევრთან, გვინყენა, რომ ადგილობრივი წარმომადგენლებთან კონტაქტს ცოტა ადამიანი (საშუალოდ 13) ამყარებს და მათი რაოდენობა მუნიციპალიტეტის ზომასზე არ არის დამოკიდებული. რესპონდენტთა 16%-მა აღიარა, რომ მათთან დაკავშირების სურვილი მოსახლეობას არ გამოუთქვამს.

### ცხრილი 2.13

ადგილობრივი წარმომადგენლების დემოკრატიული ქმედობის ინდიკატორები

	< 1,000	1,000-2,000	2,000-5,000	5,000-10,000	10,000-50,000	50,000 <	მთლიანი სა-შუალო მნიშვნელობა
საკონსულტაციო საათები	22%	14%	21%	21%	72%	78%	28%
ფორუმების ჩატარება	27%	21%	32%	31%	75%	63%	34%
სტატიების დაწერა	11%	18%	35%	43%	51%	71%	27%
ინტერვიუების მიცემა	25%	25%	35%	44%	86%	91%	38%
მოქალაქეთა რაოდენობა, ვინც კონტაქტს ამყარებს წარმომადგენელთან (თვეში)	10	12	11	15	15	17	12

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა, 2001.

ამრიგად, უნგრეთში დემოკრატიული ქმედობა განსაკუთრებულად მაღალი არ არის. ადგილობრივი ხელისუფლების უმრავლესობა (1) ადგილობრივი მოქალაქეების კონტაქტის შენარჩუნების მხოლოდ მინიმალურ მოთხოვნებს ასრულებს, (2) სამოქალაქო ასოციაციებს მცირე ნაწილს რთავს გადაწყვეტილების მიღებაში, (3) არ მიმართავს ჟურნალისტებს რეგულარულად. ამასთან, ადგილობრივი წარმომადგენლების უმრავლესობა რჩევას იღებს ამომრჩეველებისაგან, მაგრამ ცოტა მოქალაქე იწენს თავიანთ წარმომადგენლებთან დაკავშირების ინიციატივას.

## 3.5 დასკვნა

ამ ნაწილის დასასრულს შეიძლება გაეკეთოს მნიშვნელოვანი დასკვნა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედობის შესახებ. უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლებებს კარგად შეუძლიათ გადაწყვეტილების მიღება და შესრულება, მაგრამ მოქალაქეებთან კონტაქტს სუსტად ახორციელებენ. ადგილობრივი პოლიტიკოსები ოფისებში უკეთესად გრძობენ თავს, ვიდრე ფორუმებზე, მიტინგებსა და საკონსულტაციო საათების დროს. მათ უკეთესად შეუძლიათ პრობლემებზე რეაგირება, ვიდრე იმის დანახვა, რა მიაჩნია ხალხს პრობლემად და როგორ ფიქრობენ ამომრჩეველები მათ გადაჭრას. ამრიგად, დემოკრატიის დეფიციტი მენეჯმენტის დეფიციტზე მაღალია.

#### 4. ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაცია

ადგილობრივი ადმინისტრაციის თანამშრომელთა უმრავლესობა გარდამავალ პერიოდში თავის თანამდებობაზე დარჩა, ე. ი. ადრინდელი ცენტრალიზებული საბჭოების შემდეგ ადამიანთა უნარი მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა, თუმცა ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილება დეცენტრალიზებულ სისტემაში საგრძობლად გაიზარდა.

ადგილობრივი ადმინისტრაციული შტატის მთლიანი ხარისხის შეფასება რთული ამოცანაა, რომელიც მოითხოვს სხვადასხვა რაოდენობრივი და თვისობრივი ინდიკატორის შეკრებას. საჯარო მოხელეების კლასიფიკაციის მონაცემები აღებულია უნგრეთის საჯარო სამსახურის OECD-SIGMA ქვეყნის კვლევიდან, რომელიც მომზადდა, როგორც ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის საჯარო ადმინისტრაციის შედარებითი კვლევის პროექტის ნაწილი (ცხრილი 2.14).

როგორც ვხედავთ, საჯარო სამსახურის ზოგადი სტრუქტურა უნგრეთში დიდად არ შეცვლილა, თუმცა მთლიანი რიცხვი მცირედ გაიზარდა. უნგრეთის საჯარო მოხელეების თითქმის ნახევარი ადგილობრივ ხელისუფლებაშია დასაქმებული. ადგილობრივად დაქირავებული საჯარო მოსამსახურეების უმრავლესობა (თითქმის ნახევარი) მეორე კატეგორიაში ექცევა, სადაც თანამდებობის დაკავებისათვის მხოლოდ საშუალო სკოლის განათლებაა საკმარისი. ამ დონის ქვემოთ არსებული კატეგორიები მოითხოვს არასრულ/საშუალო სპეციალურ ან უფრო დაბალი საფეხურის განათლებას. მხოლოდ პირველი კატეგორია და სამენჯერო დონე მოითხოვს უფრო მაღალი განათლების ხარისხს, რომელთაგან ადგილობრივ საჯარო მოხელეებს, ჩვეულებრივ, კოლეჯის ხარისხი აქვთ, მცირე რაოდენობას კი – უნივერსიტეტი. მთლიანად ადგილობრივად დაქირავებული საჯარო მოხელეების 25% - ი უმაღლეს კატეგორიას ეკუთვნის.

2001 წლის „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა“ (LGS) მნიშვნელოვან ინფორმაციას ამტკებს: რაოდენობრივი თვალსაზრისით, რაც ფუნქციებსა და მომსახურების უზრუნველყოფას უკავშირდება, საჯარო მოსამსახურის თანამდებობების რაოდენობა ექსპონენტურად იზრდება მუნიციპალიტეტის ზომის ზრდასთან ერთად, ე. ი. უმაღლეს მნიშვნელობას აღწევს ქალაქებში, რომლის მოსახლეობა 50, 000-ზე მეტია. ვაკანტური თანამდებობების პროპორცია დიდ განსხვავებას არ გვიჩვენებს: ჩვენს შერჩევაში ის მთელ ქვეყანაში 2-3%-ია. საინტერესოა, რომ ყველაზე პატარა სოფლებსა და ნაკლებად განვითარებულ დასახლებებს შტატის მხილოდ 2% აკლიათ, დასახლებებს, რომელთა მოსახლეობა 2,000-სა და 10,000-ს შორისაა, 3% ვაკანტური ადგილი აქვთ, დიდ ქალაქებს კი – მხოლოდ 1%.

თვისობრივი კუთხით რომ შევხედოთ, ხარისხის მქონე საჯარო მოსამსახურეების პროპორცია საშუალოდ 21%-ია. როგორც მოსალოდნელია, ის საშუალო ზომის ქალაქებში უფრო მაღალია (36-43%) და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის განაწილებას მიჰყვება. ის დაბალია (18%) უფრო ღარიბ ადგილებში (ზოგადად, იქ, სადაც მიგრაცია ხდება) და მაღალი (24%) - მდიდარ დასახლებებში. ეს განსხვავებები სულაც არ არის გასაკვირი. შესაბამისი კვალიფიკაციის გარეშე დაკავებული საჯარო მოსამსახურის თანამდებობების ინდიკატორი ადმინისტრაციული შტატის მთლიან ხარისხზე ოდნავ უფრო მეტს გვეუბნება, მაგრამ დიდ განსხვავებას ეს არ გვიჩვენებს. ეს მანქანებელი საშუალოდ 3%-ია, რაც საკმაოდ კარგია გარდამავალი ქვეყნისათვის (შედარებისათვის უნდა განანალიზდეს სხვადასხვა ქვეყნის სამოქალაქო სამსახურებისათვის დადგენილი მოთხოვნები). როგორც მოსალოდნელია, უღარიბესი ადგილები თანამდებობების შევსების მხრივ მეტ პრობლემებს აწყდებიან (შტატის 5%-ს საჭირო კვალიფიკაცია არ გააჩნია), მაშინ, როცა დიდ ქალაქებს, რომელთა მოსახლეობა 50,000-ზე მეტია, ძირითადად, ეს პრობლემა საერთოდ არ გააჩნიათ. ამ ინდიკატორთან დაკავშირებით სუსტი რეგიონული დისბალანსი შეინიშნება: დიდი დაბლობის რეგიონის ჩრდილოეთში მდებარე მუნიციპალიტეტებში მოხელეთა დაახლოებით 6% არაკვალიფიციურია. ადგილობრივი საჯარო მოხელეების ცვალებადობა იგივე

**ცხრილი 2.14**  
საჯარო მოხელეების კლასიფიკაცია

	1994		1995		1996		1997		1998	
	ეროვნული საჯარო სამსახური	ადგილობრივი ხელისუფლება	ეროვნული საჯარო სამსახური	ადგილობრივი ხელისუფლება	ეროვნული საჯარო სამსახური	ადგილობრივი ხელისუფლება	ეროვნული საჯარო სამსახური	ადგილობრივი ხელისუფლება	ეროვნული საჯარო სამსახური	ადგილობრივი ხელისუფლება
კლასიფიკაციის კატეგორიები	4,650	2,552	4,655	2,549	4,969	2,946	5,342	3,719	6,267	3,346
I.	18,574	7,078	17,753	6,700	17,821	7,081	19,838	8,200	21,970	7,548
II.	19,164	26,306	19,395	26,549	19,362	28,362	19,616	29,646	28,630	21,487
III.	6,005	5,119	5,413	4,831	4,996	4,968	5,046	4,997	6,224	3,940
IV. (მეფლავი დაბალი კატეგორიები)	5,425	6,816	5,155	6,410	4,226	6,106	3,803	5,458	4,128	4,587
სულ	53,818	47,871	52,371	47,036	51,644	49,463	53,645	52,020	67,219	40,908
ერთობლივად	101,689		99,407		101,107		105,665		108,127	

წყარო: OECD-SIGMA, 1999

ტენდენციას ასახავს: საშუალო მნიშვნელობა 3%-ია, რაც დიდად არ იცვლება. ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვალებადობა (5%) ნაკლებად განვითარებულ სოფლებში შეინიშნება.

## 5. ძალაუფლების დანაწილება

### 5.1 ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების ფორმალური გაგენა

როგორც უკვე ითქვა, 1990 წლის „ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ“ კანონის თანახმად, უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლებები ყველა გადაწყვეტილებას ავტონომიურად იღებენ, პასუხისმგებლობა არჩეულ საკრებულოსა და მერს ეკისრებათ, ხოლო სამართლებრივი შემოწმება ხორციელდება დეცენტრალიზებული სახელმწიფო ორგანოებისა და სახელმწიფო სააუდიტო სამსახურის საშუალებით. ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების შესახებ კითხვები მხოლოდ კონსტიტუციურ სასამართლოს შეუძლია დასვას. მხოლოდ კანონს შეუძლია ადგილობრივ ხელისუფლებებს შესასრულებელი ამოცანები დააკისროს, თუმცა ზოგიერთი დეცენტრალიზებული სახელმწიფო ფუნქცია მათ შეიძლება მთავრობის დეკრეტის თანახმადაც გადაეცეს. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, ჩვეულებრივ, პასუხისმგებელი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელია, გამონაკლის შემთხვევებში კი - მერი.

ადგილობრივი საკითხებზე მთელი პასუხისმგებლობა ქალაქის საკრებულოს, მის არჩეულ წევრებს ეკისრება. მერი, ძირითადად, მოქმედებს, როგორც მათი წარმომადგენელი და მათგანვე კონტროლდება. საკრებულოს შეუძლია მერს დავალებდეს მისცეს. საკრებულოს შეუძლია თავის საკუთარ ორგანოებს რამდენიც უნდა, იმდენი ამოცანა მისცეს შესასრულებლად (სახელდობრ: მერს, სხვადასხვა კომიტეტსა და სხვა ორგანოებს). თუმცა ეს ორგანოები, ძირითადად, გადაწყვეტილების, შეფასების, მონიტორინგისა და კონტროლის მოსამზადებელ სამუშაოებს ასრულებენ. საკრებულოს უფლება აქვს, მომსახურების გასაწევად ორგანიზაციები/კომპანიები ჩამოაყალიბოს და მათი მენეჯერები დანიშნოს.

საკრებულოს შეუძლია შექმნას ნებისმიერი რაოდენობის კომიტეტი, მაგრამ, თუ დასახლება 2,000-ზე მეტ მოსახლეს მოიცავს, საფინანსო კომიტეტი შექმნა სავალდებულოა. კომიტეტის წევრები საკრებულოდან შემადგენლობიდან უნდა მოდიოდნენ (50%-ზე მეტი), მაგრამ მერს, მერის მოადგილესა და ადმინისტრაციის თანამშრომლებს კომიტეტის წევრებს არ შეუძლიათ. საკრებულოს, ასევე, შეუძლია ზოგიერთი გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება თავის კომიტეტებს გადასცეს, თუმცა ეს, ჩვეულებრივ, გეგმების მომზადებისა და დეტალური განხილვის, ასევე ადმინისტრაციის მონიტორინგისა და კონტროლის მიზნით ხდება. ამგვარ კომიტეტს მოქმედების ან ბრძანების გაცემის უფლება არა აქვს.

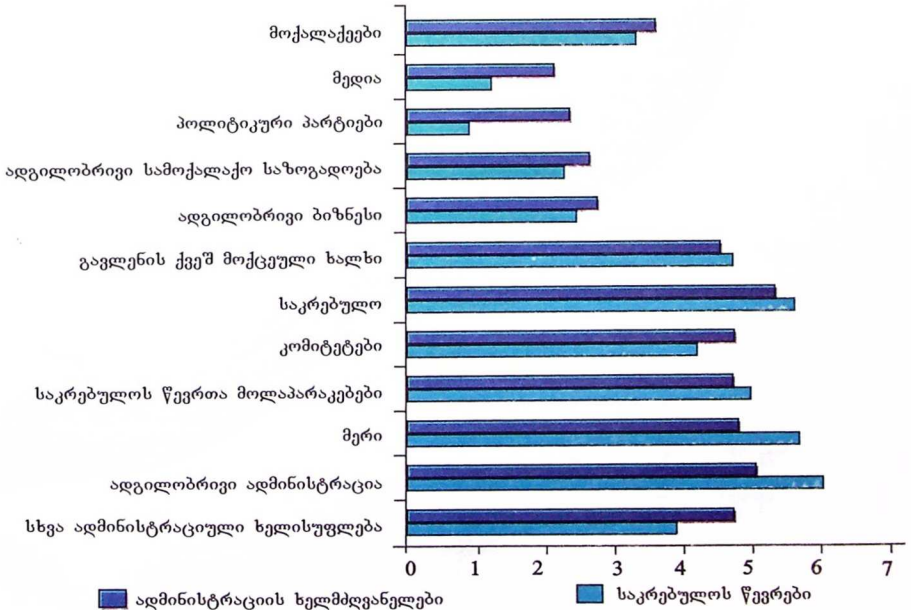
### 5.2 პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული აქტორების ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე აღქმული გავლენა

თითოეული ადგილობრივი გადაწყვეტილება მზადდება, რამდენიმე ეტაპად განიხილება და გზადაგზა სხვადასხვა გავლენასაც განიცდის. ხელისუფლების სხვადასხვა აქტორის ძალაუფლების დანაწილების შესაფასებლად ჩვენ შეიძლებოდა სკალა ავაგოთ და დავსვით კითხვები თითოეული ორგანოს გავლენის ხარისხის შესახებ. შეიძლებოდა სკალაზე 1 შედარებით მცირე გავლენას ნიშნავს, 7 კი - ძალიან ძლიერ გავლენას. ამ კითხვებს შეიცავდა „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა“ (LGS) და „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა“ (LRS), რაც დიდ შესაძლებლობას იძლევა, შევადაროთ და შევაფასოთ ადგილობრივი ხელისუფლების აქტორების გავლენა. ძირითადი შედეგები

შემდგენარია:

ცხრილის უკანასკნელი ორი სვეტი საშუალოსთან ერთად გვიჩვენებს, რომ პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული აქტორები ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე საგრძნობ გავლენას ახდენენ (5 და 4.9 7-ბალიან სკალაზე). ცალკეული ადგილობრივი ხელისუფლების დაბალი ან მაღალი საშუალო მნიშვნელობა აღნიშნავს შიდა აქტორების საშუალო როლს გადაწყვეტილების მიღებაში. მრავალცვალიანმა სტატისტიკურმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ უფრო დიდ ქუნიციპალიტეტში ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები და წარმომადგენლები უფრო ძლიერად აღიქვამენ ადგილობრივ ხელისუფლებასა და საჯარო ადმინისტრაციაში აქტორების გავლენას. ქულათა საშუალო მნიშვნელობა ასევე გვიჩვენებს, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები და ადგილობრივი პოლიტიკოსებიც ყველაზე გავლენიანად ადგილობრივ ადმინისტრაციასა და წარმომადგენლობით ორგანოს მიიჩნევენ (ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები ადმინისტრაციის თვლიან ყველაზე მნიშვნელოვნად, მაშინ როდესაც წარმომადგენლები ასეთად თაყიანთ ორგანოს მიიჩნევენ). ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები თვლიან, რომ წარმომადგენლების გავლენა მერის გავლენაზე ნაკლებია, ხოლო კომიტეტების გავლენაზე – მეტი. სხვა აქტორებისაგან დაშორებამ შეიძლება ზემოქმედება მოახდინოს გავლენის აღქმაზე, რამდენადაც ახლოს მდგომი აქტორისაგან უფრო ძლიერი გავლენა იგრძნობა. საინტერესოა, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს ცენტრალური/რეგიონული ხელისუფლება ყველაზე ნაკლებ მნიშვნელოვნად მიანიათ ძალაუფლების თაქაში, რაც, რა თქმა უნდა, ეთანხმება ადგილობრივი აგტონომიის პრინციპს.

**დიაგრამა 2.1**  
ადგილობრივი ხელისუფლების გავლენის აღქმა



**ცხრილი 2.15**  
მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებებზე აღებული გავლენის (7-ბალანსი სადასა)

	1,000-ზე ნაკლები		1,000-1,999		2,000-4,999		5,000-9,999		10,000-ზე მეტი		საშუალო	
	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები
სხვა აღმოსტ. რაიონული ხელისუფლებები	3.6	4.6	4.1	5.0	4.1	5.0	3.9	4.6	4.1	4.4	3.8	4.7
ადგილობრივი აღმოსტ. რაიონული	5.9	4.9	6.0	5.0	5.6	5.2	6.0	5.2	5.9	5.2	5.9	5.0
მეორე	5.6	4.8	5.4	5.0	5.4	4.9	5.4	4.7	5.4	5.2	5.5	4.9
საკრებულოს წევრების მოლაპარაკებები	4.9	4.8	5.0	4.9	5.3	4.8	5.1	5.0	5.3	5.1	5.0	4.9
კომიტეტი	3.1	3.7	4.9	4.9	6.0	5.6	6.0	5.5	5.7	5.1	4.2	4.8
საკრებულო	5.5	5.2	5.6	5.5	6.0	5.7	5.2	5.4	5.2	4.5	5.5	5.3
გაყენების ქმენ მოქმედი ხალხი	4.6	4.7	5.0	4.7	5.1	4.7	4.7	4.7	5.0	4.7	4.8	4.7
საშუალო ძალა	4.7	4.7	5.1	5.0	5.3	5.1	5.2	5.0	5.2	4.9	5.0	4.9

**ცხრილი 2.16**  
ადგილობრივი საზოგადოებრივი აქტივობის აღებული გავლენის (სადას 1-7)

	1,000-ზე ნაკლები		1,000-1,999		2,000-4,999		5,000-9,999		10,000-ზე მეტი		საშუალო	
	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები	აღმოსტ. ხელმძღვ.	წარმომადგენლები
ადგილობრივი ბიზნისი	1.8	2.3	2.7	2.8	3.1	3.1	3.2	3.4	3.5	3.8	2.4	2.9
ადგილობრივი სამუშაო საზოგადოება	1.8	2.4	2.6	2.8	3.0	2.9	2.9	2.9	3.4	3.3	2.3	2.7
პოლიტიკური პარტიები	0.5	1.5	1.1	1.7	1.6	1.8	2.5	2.2	4.3	4.5	1.1	2.2
ადგილობრივი მუსიკის საზოგადოება	0.8	1.8	1.4	1.8	1.8	2.0	2.0	2.3	2.9	3.3	1.3	2.1
წყვეტილი მუსიკის საზოგადოება	3.5	3.6	3.4	3.6	3.5	3.8	3.4	3.5	3.5	3.4	3.5	3.6
საშუალო ძალა	1.7	2.5	2.2	2.6	2.6	2.8	2.8	2.9	3.5	3.7	2.1	2.8

მაგრამ ეს რამდენადმე უცნაურია, თუ გაერთიანების წინადადება (ცენტრალური (დარგობრივი) რეგულირების მიერ ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის დაწესებულ შესაძლებლობებსა და უმეტესი ადგილობრივი ხელისუფლების სურვილს, მაქსიმალური ოდენობის გრანტი მიიღოს. კიდევ უფრო უცნაურია, რომ წარმომადგენლები, რომელთაც ნაკლები კონტაქტი აქვთ უფრო მაღალ ხელისუფლებასთან, ცენტრალურ და საგრაფოს ხელისუფლებას ადმინისტრაციულ ლიდერებზე უფრო გავლენიანად მიიჩნევენ. ამ მიზეზებსა „შუქი რომ მოეფინოს, შემდგომი კვლევა გახდება საჭირო. რადგან მრავალცვლადიანი სტატისტიკური ანალიზის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ზომა გავლენის აღქმის ყველაზე მნიშვნელოვანი განმასხვავებელია, ცხრილი ასევე მოიცავს საშუალო მნიშვნელობებს მუნიციპალიტეტების ზომების მიხედვით. (ეს ცხრილი რამდენადმე დამაბნეველია, რადგან უნგრეთის მოსახლეობის ორი მესამედი უკანასკნელი კატეგორიის მუნიციპალიტეტებში ცხოვრობს). რამდენიმე დამატებითი დაკვირვება შეიძლება ამ მონაცემებიდან გაკეთდეს. დიდი მუნიციპალიტეტების უფრო მაღალი საერთო საშუალო მნიშვნელობა გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ მნიშვნელოვან როლს უფრო მეტი აქტორები თამაშობენ და არა იმით, რომ ორიდან ერთი აქტორი განსაკუთრებულ გავლენას ახდენს. საკრებულოს შეკრებები მნიშვნელოვნადაა მიხვეული მოსახლეობის ყველა კატეგორიაში, მაგრამ უფრო დიდ მუნიციპალიტეტებში საკითხთა სირთულის ზრდის გამო საკრებულოს როლის ნაწილი კომიტეტებს გადაეცემა. ჩანს, რომ ადგილობრივი ადმინისტრაცია უფრო მნიშვნელოვანია პატარა ერთეულებში (სადაც წარმომადგენლები ნაკლებად პროფესიონალები არიან) და ქალაქებში (სადაც საკითხთა სირთულე ზრდის პროფესიონალთა ძალას). დანტერესებული მხარეები (რომლებსაც უშუალოდ ახდენს ზემოქმედებას მოცემული საკითხი), გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მუნიციპალიტეტის არც ერთ კატეგორიაში არ მონაწილეობენ.

### 53 ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ადგილობრივი საზოგადოებრივი აქტორების აღქმული გავლენა

ჩვენ, ასევე, გვინდოდა შევეგმოწმებინა ადგილობრივი საზოგადოებრივი აქტორების არაფორმალური გავლენა, რადგან ეს ადგილობრივი დემოკრატიის პირობებში ძალიან მნიშვნელოვანი საკითხია. შემთხვევითი მსგავსი სკალის გამოყენებით გამოკითხვიდან შემდეგი შედეგები მივიღეთ.

იმთავითვე ცხადია, რომ ჩვენ მიერ მიღებული კვლევის საშუალო ქულები ამ აქტორებისთვის მეტად დაბალია. რამდენადაც ეს კითხვები უშუალოდ მოსდევდა წინა კითხვებს, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ეს ასახავს დაბალ მნიშვნელოვნებას „ოფიციალურ“ აქტორებთან შედარებით. ყველაზე გავლენიან „გარე“ აქტორს, ადგილობრივ მოსახლეობას, უფრო დაბალი ქულა აქვს (3.5-3.6), ვიდრე უკანასკნელ გავლენის მქონე „შიდა“ აქტორს (3.8-4.7). ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებმა წარმომადგენლებთან შედარებით (2.8) მნიშვნელოვნად დაბალი საერთო ქულები (2.1) მოგვცეს, რაც მათ განსხვავებულ მდგომარეობას ასახავს. წარმომადგენელთა ძირითადი ამოცანაა ადგილობრივ საზოგადოებრივ აქტორებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის შუალედური ადგილის დაკავება, ხოლო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები, როგორც შედეგებზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციის ლიდერები, შორს არიან გარეგანი გავლენისაგან. ორივე გამოკითხვამ ბიზნესისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების შედარებითი მნიშვნელოვნება გვიჩვენა.

მონაცემები, რომლებიც დაყოფილია მოსახლეობის კატეგორიების მიხედვით, გვიჩვენებს ადგილობრივი საზოგადოების ინსტიტუციური მოთამაშეების გავლენის ძლიერ ვარიაციას. ადგილობრივი ბიზნესის უნარი, იმოქმედოს ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებსა, მკიდრითაა დაკავშირებული მუნიციპალიტეტის ზომასთან. საკმაოდ საინტერესოა, რომ ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციები შედარ-

ებთ მნიშვნელოვანია სოფლებშიც კი, რაც მათ ზეწოლის პოტენციალზე მიანიშნებს. პოლიტიკური პარტიების როლი იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 10,000 ან მეტია, მნიშვნელოვნად იზრდება. ეს მიგნება კარგად შეესატყვისება მუნიციპალიტეტის ზომასა და პოლიტიკური პარტიების ორგანიზაციის დონეს შორის ურთიერთობას, რომელიც მე-8 ნაწილშია წარმოდგენილი. მედია, ასევე, მნიშვნელოვანი ხდება ქალაქებში, რაც ეთანხმება მე-8 ნაწილში წარმოდგენილ მონაცემებს დიდ მუნიციპალიტეტებში არსებული კონკურენტული მედია-ბაზრის შესახებ.

## 5.4 წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაცია

მთელ მსოფლიოში წარმომადგენლობითი ორგანო დემოკრატიული ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკის შემუშავებელი ძირითადი ორგანოა. მისი პარტიული შემადგენლობა, ფრაქციების წონა და კოალიციები მნიშვნელოვანია ადგილობრივი დემოკრატიის თვალსაზრისით. წარმომადგენლების პოლიტიკურმა შეხედულებებმა შეიძლება, გაეღნა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე, რადგან პოლიტიკურ პარტიებს განსხვავებული პრიორიტეტები, მოქმედების სხვადასხვა საშუალებები და მმართველობის გამოცდილება აქვთ. ეს, ასევე, მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ხელისუფლების ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის თვალსაზრისითაც (რომელიც მსგავსი პოლიტიკური შემადგენლობის ან არის, ან არა). ასევე, ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე შეიძლება ზემოქმედება მოახდინოს უკიდურესი პარტიების არსებობამ.

წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაცია (ე. ი. წარმომადგენლებს შორის ასოციაციის დონე) არის დონე, რამდენადაც ადგილობრივი წარმომადგენლები დისციპლინებულ პოლიტიკურ დაჯგუფებებს ქმნიან. რაც მეტი ფრაქცია და დამოუკიდებელი წარმომომადგენელია წარმომადგენლობით ორგანოში, მით მეტად ფრაგმენტულია იგი. ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაცია იზომება ფრაქციების რაოდენობით, დამოუკიდებელი წარმომადგენლებისა და ფრაქციების წევრი წარმომადგენლების ფარდობით. გამოიკითხვის შედეგები შეჯამებულია ცხრილ 2.17-ში.

პირველი აღსანიშნავი დაკვირვება უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლებაში დამოუკიდებელი წარმომადგენლების უზარმაზარი რიცხვია, რაც ასევე კარგად ჩანს არჩევნების მონაცემებიდან. ადგილობრივი არჩევნების მონაცემების მიხედვით, 1990-დან და 1998 წლამდე არჩეული დამოუკიდებელი წარმომადგენლების პროპორცია 63%-დან 80%-მდე გაიზარდა.

უემთო მოყვანილი ცხრილიდან შეგვიძლია დავინახოთ, რომ ქვეყანაში ფრაქციების წევრობის საშუალო მნიშვნელობა ყველა ადგილობრივი წარმომადგენლის მხოლოდ 4%-ია, ხოლო წარმომადგენელთა დიდი უმრავლესობა არც ერთ ფრაქციას არ ეკუთვნის. აქედან შეგვიძლია დაეასკვნათ, რომ საკრებულოთა ფრაგმენტაციის დონე, ზოგადად, საკმაოდ მაღალია. ამ თვალსაზრისით, სოფელსა და ქალაქის დასახლებებს შორის გასაოცარი სხვაობა შეგვიძლია დავინახოთ, ქალაქის ხელისუფლებაში ადგილობრივი წარმომადგენლების 31% რომელიმე ფრაქციის წევრია, 16% კი - უდრესი ფრაქციისა.

მონაცემები, ასევე, გვიჩვენებს, რომ ჯგუფის შექმნა, პოლიტიკური შეფერილობა და პარტიული დისციპლინა უფრო მნიშვნელოვანი ხდება ადგილობრივი ერთეულის ზომის (და, ამრიგად, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს) ზრდასთან ერთად. ქალაქებში, რომელთა მოსახლეობა 10,000-დან 50,000-მდეა, ფრაქციების წევრობის პროპორცია ქვეყნის საშუალო მნიშვნელობაზე მაღალია (36%), ხოლო უფრო დიდ ქალაქებში 91%-ს შეადგენს. (თუმცა ამგვარი მუნიციპალიტეტები მთელი რაოდენობის მხოლოდ 4.5%-ია, მაშინ, როცა მუნიციპალიტეტების 70%-ზე მეტს 2,000-ზე ნაკლები მოსახლეობა ჰყავს - ეს არის ეროვნული საშუალოზე უფრო დაბალი მნიშვნელობის მიზეზი). საინტერესოა, რომ არ ჩანს რაიმე მნიშვნელოვანი ურთიერთობა ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსურ სიტუაციასა და მის ფრაგმენტაციას შორის.



**ცხრილი 2.17**

ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაკმენტაცია

		ფრაქციების წვერი წარმომადგენლების პროპორცია	წარმომადგენელთა რაოდენობა თითოეულ ფრაქციაში	წარმომადგენლების პროპორცია უდიდეს ფრაქციაში
ზომა	< 1,000	1%	3.93	0%
	1,000-1,999	2%	4.00	1%
	2,000-4,999	6%	5.95	4%
	5,000-9,999	5%	5.71	3%
	10,000-49,999	36%	5.39	18%
	50,000 <	91%	8.79	44%
სტატუსი	სასოფლო	2%	5.02	1%
	საქალაქო	31%	6.27	16%
ფინანსური მდგომარეობა	ღარიბი	2%	7.06	2%
	მე-2 მეხუთედი	1%	3.01	1%
	მე-3 მეხუთედი	5%	5.46	3%
	მდიდარი	7%	6.26	4%
ქვეყანა	მთლიანად	4%	5.68	2%

გასაკვირი არ არის, რომ ფრაქციების ზომა მუნიციპალიტეტის ზომის სრდასთან ერთად იზრდება. ეს ეხება როგორც თითოეული ფრაქციის საშუალო წევრობას, ასევე უდიდესი ფრაქციის ზომას. ქალაქის საკრებულოში უდიდესი ფრაქცია საშუალოდ წარმომადგენელთა 16%-ს აერთიანებს. ქალაქისათვის, სადაც 10,000 ან 50,000 მოსახლეა, ის ოდნავ მაღალია (18%), მაგრამ ქალაქი, სადაც 50,000 მოსახლეზე მეტია, საკმაოდ მაღალ პროპორციას ადწევს (საშუალოდ 44%). ეს რიცხვები გვიჩვენებენ, რამდენად მნიშვნელოვანი ხდება პარტიული პოლიტიკა ქალაქებში არჩევნების პერიოდში და შემდეგაც. ეს არის ფაქტორი, რომელზეც გავლენას ახდენს საარჩევნო სისტემა (იხილეთ ნაწილი მე-6, რომელიც პოლიტიკურ პარტიებს მიმოიხილავს).

**5.5 უმრავლესობის მმართველობა**

ეს ინდიკატორები მმართველი უმრავლესობის ძალაუფლებას აფასებენ, თუ მუნიციპალიტეტში ასეთი არსებობს. ისევე, როგორც ფრაგმენტაციის შემთხვევაში, მმართველი უმრავლესობის არსებობა უმეტესწილად დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტის საქალაქო/სასოფლო სტატუსთან. ქალაქების 67%-ში, რომლის მოსახლეობა 50,000-ია და დიდი ქალაქების 80%-ში მმართველი უმრავლესობის კოალიცია არსებობს. მთელი უნგრეთის მასშტაბით კი უმრავლესობის კოალიცია მხოლოდ 175 ადგილობრივ ხელისუფლებაში მოიძებნება.

მეორე ინდიკატორია თანამშრომლობის სიძლიერე უმრავლესობის კოალიციაში, რომელიც იზომება 10-ბალიან სკალაზე შემდეგი შეკითხვის მეშვეობით: „ყოველი ათი კენჭისყრიდან დაახლოებით რამდენჯერ ხდება, რომ უმრავლესობაში შემაველი საკრებულოს წევრები ხმას ერთნაირად აძლევენ?“ 1-დან 6-მდე ქულის შემთხვევაში მიიჩნევა, რომ თანამშრომლობა საშუალო სიძლიერისაა, 7 ქულის ზემოთ კი – მაღალი. ერთიანი ეროვნული საშუალოსათვისაც კი ჩვენი მონაცემები კოალიციების ძლიერ თანამშრომლობაზე მიუთითებენ (იმ ერთეულებისათვის, სადაც კოალიციები საერთოდ არსებობენ), მაგრამ ის განსაკუთრებით მაღალია დიდი ქალაქების შემთხვევაში.

**ცხრილი 2.18**

*თანამშრომლობა ადგილობრივ საკრებულოებში*

		უმრავლესობის კოალიციის არსებობა მუნიციპალიტეტში	უმრავლესობის თანამშრომლობის ძალა	უმრავლესობისა და უმცირესობის განცალკევების დონე	ერთსულოვანი ხმის მიცემის პროპორცია
ზომა	< 1,000	13.0	7.54	6.99	8.05
	1,000-1,999	17.0	7.47	6.90	7.58
	2,000-4,999	12.0	7.13	5.18	7.20
	5,000-9,999	33.0	6.97	5.32	6.52
	10,000-49,999	67.0	8.18	4.97	5.15
	50,000 <	80.0	8.09	5.80	3.00
სტატუსი	სასოფლო	14.0	7.44	6.63	7.76
	საქალაქო	61.0	7.84	5.10	5.44
ქვეყანა	მთლიანად	17.0	7.53	6.31	7.61

ამის მსგავსად, 10-ბალიანი სკალით იზომება უმცირესობისა და უმრავლესობის განცალკევების დონე. ამისათვის დასმული იქნა შემდეგი კითხვა: „დაახლოებით რამდენად ხშირად მიიღება წინადადება მხოლოდ საკრებულოს უმრავლესობის წევრების ხმებით, მაშინ, როცა დანარჩენი წევრები წინააღმდეგები არიან ან არ ესწრებიან?“ უმრავლესობისა და უმცირესობის განცალკევებისათვის ქვეყნის მასშტაბით საშუალო მნიშვნელობა არც დიდია და არც მცირე. ყველაზე საინტერესოა, რომ ეს ინდიკატორი, პირუკუ, დაკავშირებულია ზომასთან, ე. ი. როცა ქალაქის ზომა იზრდება (და, როგორც დავინახეთ, პოლიტიკური დაჯგუფებები, ფრაქციები ნამდვილად მნიშვნელოვანი ხდება), უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის გაყოფა უფრო მცირე ხდება. თუმცა თეორიულად დაჯგუფებებმა შეიძლება უფრო ადვილად გამოიტანოს კოლექტიური გადაწყვეტილებები, გარკვეული რთული საკითხების შემთხვევაში ასე არ ხდება. ეს, შემდეგ, უკანასკნელმა ინდიკატორმა გააძლიერა, რომელიც გვიჩვენებს წინადადებისათვის ერთსულოვანად ხმის მიცემის პროპორციას. ქალაქის ზომის ზრდასთან ერთად საკითხები-

სადმი ეროსულოვანი მხარდაჭერა უფრო მშვიადი ხდება (5.15 და 10 შესახვევიდან 3) მიუხედავად ამისა, ეს მანქანებელი ქვეყნის მასშტაბით საკმაოდ მაღალია (7.6).

## 5.6 დასკვნა

იურიდიულად საბოლოო პასუხისმგებლობა ქალაქის საკრებულოს, მის არსებულ წევრებს ეკისრებათ. ადგილობრივ გადაწყვეტილებებზე სხვადასხვა აქტორების აქტიური გაველენის, ფრაგმენტაციის, უმრავლესობის სიძლიერის შესახებ და სხვა გამოკითხვებზე საინტერესო კუთხით დაგვიანება მუნიციპალიტეტში ძალაუფლების ფაქტობრივი დანაწილება.

ამრიგად, „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ (LGS) მონაცემების ასაღონმა გვიჩვენა, რომ ადმინისტრაციის მოხელეებსა და პოლიტიკოსებს ადგილობრივი ადმინისტრაცია და წარმომადგენლობითი ორგანო ყველაზე გავლენიანად მოახსიათ. საკრებულოს სხდომები მოსახლეობის ყველა კატეგორიის მიერ მნიშვნელოვნად იქნა მხინველი. დიდ მუნიციპალიტეტებში საკითხთა სირთულის ზრდის გამო საკრებულოს ფუნქციები, ხშირად, კომიტეტებს უნაწილდება. როგორც ჩანს, ადგილობრივი ადმინისტრაცია უფრო მნიშვნელოვანია პატარა ერთეულებში (სადაც წარმომადგენლები ნაკლებად პროფესიონალები არიან) და ქალაქებში (სადაც პრობლემების კომპლექსურობა პროფესიონალების ძალაუფლებას ზრდის).

გარეშე აქტორების (მოქალაქეები, ადგილობრივი ბიზნესი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და მედია) თანამშრომლობა, დობილება, ინტერესების წარდგენა გაცილებით სუსტი აღმოჩნდა. ყველაზე გავლენიანმა „გარე“ აქტორმა, სახელით, ადგილობრივმა მოსახლეობამ უფრო დაბალი ქულა მიიღო, ვიდრე ყველაზე ნაკლებად გავლენიანმა „შიდა“ აქტორმა. ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები, როგორც შედეგებზე პასუხისმგებელი ლიდერები, გარე გავლენისგან უფრო თავისუფლები არიან. საკმაოდ საინტერესოა, რომ ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციები შედარებით მნიშვნელოვანია სოფლებშიც კი, რაც მათ ზეწოდის პოტენციალზე მიგვიანებს. ადგილობრივი ბიზნესის გავლენა, პოლიტიკური პარტიებისა და მედიის როლი მჭიდროდაა დაკავშირებული მუნიციპალიტეტის ზომასთან. პარიზონტზე ევროკავშირში გაერთიანების გამოჩენასთან ერთად, საჭიროა, გამოკვლულ იქნეს უკეთესი პარტისიპაციის შესაძლებლობები და კორპორატიული მმართველობის გზები. უნგრეთის ადგილობრივ ხელისუფლებებში დომინირებენ დამოუკიდებელი წარმომადგენლები. 1990-1998 წლებში არსებული დამოუკიდებელი წარმომადგენლების პროპორცია 63%-დან 80%-მდე გაიზარდა. როგორც „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვამ“ (LGS) გვიჩვენა, ადგილობრივი წარმომადგენლების დიდი უმრავლესობა არც ერთ ფრაქციას არ ეკუთვნის. ასე რომ, ფრაგმენტაციის ხარისხი, სოვდად, საკმაოდ მაღალია, თუმცა, ამ თვალსაზრისით, არსებობს განსხვავება ქალაქსა და სოფელს შორის. მონაცემები ასევე გვიჩვენებენ, რომ ჯგუფების შექმნა, პოლიტიკური ხასიათი და პარტიული დისკიპლინა დასახლების ზომის ზრდასთან ერთად კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება. შესაბამისად, მმართველი უმრავლესობის კოალიციის არსებობა და სიძლიერე მჭიდროდ არის დაკავშირებული ზომასთან (და ქალაქის/სოფლის სტატუსთან). რაც შეეხება უმრავლესობისა და უმცირესობის დაყოფას, იგი ზომის ზრდასთან ერთად მცირდება. უფრო მეტიც, ერთსულოვანი ხმის მიცემა ნაკლებად ხშირად ხდება.

## 6. ადგილობრივი წარმომადგენლები

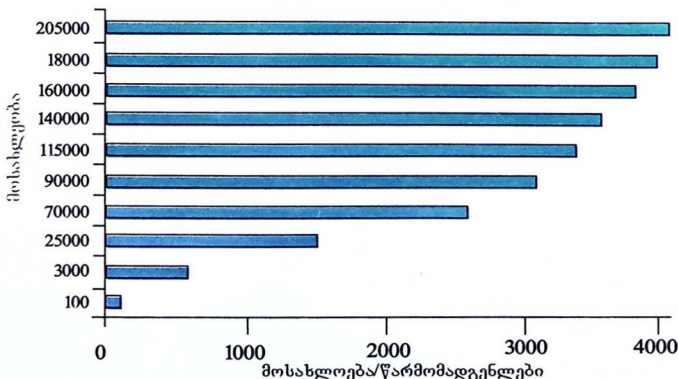
ვინ მართავს ადგილობრივი ხელისუფლებას? ამ კითხვის დასმა ადგილობრივი პოლიტიკის შესწავლის დროს აუცილებელია. ამ პარაგრაფში უნგრეთის ადგილობრივი წარმომადგენლები დახასიათებულია ამომრჩეველებისგან მათი ფიზიკური დაშორების,

სოციალური წარმომადგენლობის, ადგილობრივ საზოგადოებასა და პოლიტიკურ კულტურაში ფეხგადგმისა და ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის სტაბილურობის თვალსაზრისით.

## 6.1. ამომრჩეველსა და ლიდერს შორის ფარდობა

დემოკრატიის ხარისხი დიდად არის დამოკიდებული ამომრჩეველსა და მათ წარმომადგენლებს შორის მანძილზე. თავის მხრივ, სოციალური მანძილი ფიზიკურ და შორებაზეა დამოკიდებული. ადგილობრივი პოლიტიკოსებთან მისაწვდომობა განისაზღვრება მოქალაქეთა და წარმომადგენელთა თანაფარდობით. სხვა ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემების მსგავსად, უნგრეთის მუნიციპალიტეტებში წარმომადგენელთა სიახლოვე მოსახლეობის ზომას უკავშირდება. რაც დიდია მუნიციპალიტეტი, მით მეტი ამომრჩეველი ირჩევს წარმომადგენელს და უფრო ნაკლებად შესაძლებელია მოქალაქეები და პოლიტიკოსები პირადად იცნობდნენ ერთმანეთს. დიაგრამა 2.2 გვიჩვენებს ამომრჩეველისა და ლიდერის თანაფარდობის მრუდს. მუნიციპალიტეტები, რომლის მოსახლეობა 10,000-ზე ნაკლებია, კანდიდატებს პირდაპირ აძლევენ ხმას საერთო ხით („კანდიდატთა მოკლე ხით“). ამომრჩეველებს შეუძლიათ შეარჩიონ იმდენი კანდიდატი, რამდენი ადგილიცაა წარმომადგენლობით ორგანოში. რაოდენობა მერყეობს სამიდან (100 მოსახლეზე ნაკლები) ცამეტამდე (5,000-დან 10,000 მცხოვრებამდე). თითოეულ წარმომადგენელზე ხმის მიმცემთა მაქსიმალური რაოდენობაა 769. მუნიციპალიტეტებს, რომელთა მოსახლეობა 10,000-ზე მეტია, შერეული საარჩევნო სისტემა აქვს. წარმომადგენელთა დაახლოებით 60% ინდივიდუალურ საარჩევნო ოლქებშია არჩეული. საარჩევნო ოლქებში წარმომადგენლები უბრალო უმრავლესობით აირჩევა. წარმომადგენლობა რომ უფრო პროპორციული გახდეს, მიცემული ხმები იმ კანდიდატებისათვის, რომლებიც პარტიულ სიაში არიან და რომლებმაც წააგეს თავიანთ ინდივიდუალურ ოლქებში, იკრიბება და მათზე ადგილებს დაახლოებით 40% გადანაწილდება. ხიდან არჩეული წარმომადგენლები მთელ ქალაქს წარმოადგენს და არა რომელიმე კონკრეტულ უბანს, რაც მათ მოქალაქეებისაგან უფრო აშორებს.

დიაგრამა 2.2  
ამომრჩეველისა და ლიდერის ფარდობა



წყარო: კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნების შესახებ (1994 LXIV)

დიაგრამა არ შეიცავს ორ ფაქტორს, რომლებიც თანაფარდობას აუმჯობესებს. პირდაპირ არჩეული მერები, რომლებიც არ არიან არჩეულები სიის საფუძველზე ან საარჩევნო ოლქში, ზრდიან წარმომადგენლობითი ორგანოს რაოდენობას და აუმჯობესებენ ამომრჩევლისა და ლიდერის თანაფარდობას. შესაბამისად, ეთნიკური უმცირესობის კანდიდატები, რომლებსაც ადგილების მიღებისას უპირატესობა ენიჭებათ, ემატებიან წარმომადგენლობით ორგანოს და თანაფარდობას აუმჯობესებენ. მათი ეფექტი გაველინება არ ახდენს სივრცეს, რომ მოქალაქეებსა და პოლიტიკოსებს შორის დაშორებას ქალაქებში შედარებით დიდია. პირველი კონტაქტების შესაძლებლობა დიდ მუნიციპალიტეტებში შეზღუდულია, რაც აძლიერებს შუალედური ინსტიტუტების როლს (მედია, სამოქალაქო ორგანიზაციები, პარტიები).

## 6.2. სოციალური წარმომადგენლობა

ხშირად ამტკიცებენ, რომ გარკვეული სოციალური ჯგუფის არაადეკვატური წარმომადგენლობა წარმოშობს მათი ინტერესების არცოდნასა და მისდამი მტრულ დამოკიდებულებასაც კი. თუმცა, ეს მარტივი თეორია ყოველთვის არ მართლდება. პოლიტიკური თვალსაზრისით, მაინც გამართლებულია ძირითადი სასოგადოებრივი ჯგუფების წარმომადგენლობის საკითხი ადგილობრივ დონეზე.

ქალები პოლიტიკაში მნიშვნელოვნად ნაკლებად არიან წარმოდგენილნი და ეს ადგილობრივი ხელისუფლების შემთხვევაშიც ასეა. თუმცა ქალები მოსახლეობის ნახევარზე მეტს შეადგენენ, მათ ადგილობრივი წარმომადგენლების ადგილების 22.9% უკავიათ. თანაფარდობა კიდევ უფრო დაბალია მერებს შორის: მხოლოდ ყოველი მერევე მერი (12.7%) არის ქალი. თუმცა სიტუაცია ცოტათი უმჯობესდება. 1994-1998 წლებში ქალი წარმომადგენლების პროპორცია მხოლოდ 20.2% იყო, ხოლო 1990-1994 წლებში სულ – 15.6%. შესაბამისად, 1990-1998 წლებში მხოლოდ ყოველ მეათე მუნიციპალიტეტს ჰყავდა ქალი მერი, მაგრამ ქალთა რიცხვის მცირედი ზრდა ამ თანამდებობაზეც შეინიშნება.<sup>21</sup>

არც თაობებია ადგილობრივ პოლიტიკაში თანაბრად წარმოდგენილი. ადგილობრივი წარმომადგენლების ასაკი საშუალოდ ოცდაათიდან ორმოც წლამდე (22.2%). ორმოციდან ორმოცდაათამდე (40.8%) და ორმოცდაათიდან სამოც წლამდე (24.4%). ბიოლოგიური ან კარიერული მიზეზით ადგილი ასახსნელია, რატომ არის ძალიან ახალგაზრდა (5.7%) და უფროსი ასაკის (6.9%) ადამიანები ნაკლებად წარმოდგენილები ადგილობრივ ხელისუფლებაში.<sup>22</sup> მიუხედავად ამისა, არც ეს მონაცემები და არც გამოცდილება არ გვიჩვენებს ადგილობრივ ხელისუფლებაში თაობებს შორის მნიშვნელოვანი პრობლემების არსებობას.

რაც შეეხება განათლებას, უმაღლესი და საშუალო განათლების ადამიანები ფართოდ არიან წარმოდგენილნი ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ ორგანოებში (ისევე, როგორც ყველა არჩეულ თანამდებობებზე). როგორც ცხრილი 2.19 გვიჩვენებს, უნგრეთის მოზრდილი მოსახლეობის 44.6%-ს აქვს დაწყებითი განათლება (ან უფრო ნაკლები), მაგრამ მათ ადგილობრივი წარმომადგენლების თანამდებობის მხოლოდ 6.4% უკავიათ. მეორე მხრივ, ყოველი ხუთი წარმომადგენელიდან ორს აქვს ხარისხი მაშინ, როცა ყოველი მეათე ამომრჩეველია უმაღლესი ან საშუალო განათლებით. პოლიტიკური სამუშაო ყველაზე დაბალ დონეზეც კი მოითხოვს გარკვეული კომუნიკაციის უნარს, რეალობის სირთულეში ჩაწვდომასა და გარკვეულ სოციალურ კაპიტალს. განათლებულ ადამიანებს უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვთ ეს თვისებები შეიძინონ. მცირე განათლების მქონე ადამიანების ადგილობრივი ხელისუფლებაში ნაკლებად წარმოდგენა, ასევე, სემით ნახსენებ თაობების საკითხთანა დაკავშირებული. ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება ადვილი არ არის. უნგრეთის მოსახლეობაში მათი პროპორცია თავდაპირველად ბუნდო-

ვანი იყო ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ეთნიკური საკითხის მგრძობიარობის გამო. უნგრეთისათვის ყველაზე თვალში საცემი მაგალითი რომ ავიღოთ, ბოშების პროპორცია მოსახლეობის აღწერით ვერ განისაზღვრება, რადგან ცრუ წარმოდგენების გამო ისინი ზოგჯერ თავს ბოშების უმცირესობის ჯგუფთან არ აიგივებენ. მეკლევარის შემდეგი პრობლემა ორმაგი იდენტიფიკაციის ფართოდ გავრცელებული ფენომენია. ისინი, ვისი წინაპრებიც ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლები არიან, ხშირად თავს უნგრელად მიიჩნევენ. ჩვენ მიერ განხორციელებულ ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვაში შევიტანეთ კატეგორია - „მრავალეროვნული“. თითქმის იმავე რაოდენობის (2.5%) ადამიანმა აირჩია ეს კატეგორია, რამდენმაც - „სხვა ეროვნება“ (3.1%). უნგრელი ეროვნების რესპონდენტთა პროცენტული მანქნელებელი (94.4%) მეტნაკლებად შესაბამისობაშია უნგრეთში უმცირესობის რაოდენობის საზოგადოდ მიღებულ შეფასებასთან. ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვამ, რომელიც ცენტრალურმა სტატისტიკურმა სამსახურმა განახორციელა, იგივე მონაცემები მოგვაწოდა (92.4% არარესპონდენტების ჩათვლევად).<sup>21</sup> საბოლოოდ, ჩანს, რომ ეთნიკური უმცირესობა სუსტად წარმოდგენილი არ არის, მაგრამ ძნელია სუსტად განისაზღვროს, თუ ცალკეული უმცირესობა (განსაკუთრებით, ბოშები), გარკვეულ მუნიციპალიტეტებში რა რაოდენობით არიან წარმოდგენილი.

**ცხრილი 2.19**

*წარმომადგენელთა და ამომრჩეველთა განათლება [%]*

განათლება	მოსახლეობა (18 წლის და ზემოთ)	ადგილობრივი წარმომადგენლები	განსხვავება
დაწყებითი	44.6	6.4	-38.3
პროფესიული	19.7	20.4	+0.7
საშუალო	24.8	32.1	+7.5
უმაღლესი	10.9	41.1	+30.2
მთლიანად	100.0	100.0	

წყარო: ცენტრალური სტატისტიკური ოფისი (1999) გვ. 21-23

უნგრეთში ეთნიკური უმცირესობისათვის ადგილობრივი წარმომადგენლობა გარანტირებულია სპეციალური ინსტიტუციური სისტემის საშუალებით, რომელიც ცნობილია, როგორც „უმცირესობის თვითმმართველობა“. უმცირესობის თვითმმართველობა ეთნიკური და ეროვნული უმცირესობისათვის კულტურულ ავტონომიას უზრუნველყოფს როგორც ადგილობრივ, ისე საერთო ეროვნულ დონეზე. თითოეულ უმცირესობას აქვს განსაკუთრებული კოლექტიური უფლება, აირჩიოს უმცირესობის თვითმმართველობა, რომელიც მართავს უმცირესობის ინსტიტუტებს და ხელს უწყობს უმცირესობის კულტურის განვითარებას. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უმცირესობის თვითმმართველობისაგან თანხმობა უნდა მიიღოს ყველა იმ გადაწყვეტილებაზე, რაც უმცირესობის საკითხებს ეხება. უმცირესობის თვითმმართველობის ხელმძღვანელებს ყოველთვის იწვევენ ადგილობრივი ხელისუფლების სხდომებზე და მათ უფლება აქვთ, მონაწილეობა მიიღონ დებატებში. ადგილობრივი უმცირესობის თვითმმართველობის წარმომადგენლები უმცირესობის თვითმმართველობას ქვეყნის დონეზე ირჩევენ, რომელიც, შესაბამისად, იქმნება ქვემოდან ზემოთ. ტერიტორიული ავტონომიის შექმნის ზოგიერთი პრაქტიკული სირთულის მიუხედავად, უნგრეთში ეთნიკური და ეროვნული უმცირესობების პოლიტიკური წარმომადგენლობის დონე მაღალია.

ამრიგად, ქალები, დაწყებითი განათლების მქონე, ახალგაზრდა და უფროსი თაობის ადამიანები ადგილობრივი ხელისუფლებაში მცირე რაოდენობით არიან წარ-

მოდგენილები, მაშინ როდესაც მამაკაცების, საშუალო და უმაღლესი განათლების მქონე პირების, აგრეთვე, 30-50 წლებს შორის მყოფი ასაკობრივი ჯგუფის ადამიანების რაოდენობა ძალიან დიდია ადგილობრივ ხელისუფლებაში. ეთნიკური და ეროვნული უმცირესობების პოლიტიკური წარმომადგენლობის საკითხი საგანგებო პოლიტიკური მექანიზმების საშუალებით წყდება.

### 6.3 კომუნისტური რეჟიმის გადმონაშთები

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების განსაკუთრებული ისტორიის გამო ადგილობრივი ხელისუფლების დახასიათებისათვის აუცილებელი ხდება წარსულის მემკვიდრეობის შეფასება. ერთ-ერთი განსომილება იმ ადგილობრივი წარმომადგენლების პროპორციაა, ვინც უნგრეთის სოციალისტური მუშათა პარტიის წევრები იყვნენ. რესპონდენტების 22.8%-მა აღიარა პარტიის წევრობა და 8.8%-მა განაცხადა, რომ პარტიაში თანამდებობა ეკავა. დეკლარირებული მონაცემები დიდად სანდო არ არის, რადგან ცოტა თუ ამაყობა „მუშათა კლასის ავანგარდის“ წევრობით. ასეა თუ ისე, მონაცემები ადრინდელი კომუნისტების რაოდენობას შემცირებულად ასახავს. ამ ვარაუდს მხარს უჭერს დამატებითი მონაცემები, რომ რესპონდენტთა 27.3% 1990 წლამდე რაღაც ფუნქციას ასრულებდა სოციალურ ორგანიზაციებში. თუმცა „სოციალური ორგანიზაციები“ კომუნისტური რეჟიმის დროს „გადამცემი ქაზრების“ როლს ასრულებდნენ, მათი წევრობა, ამჟამად, ნაკლებად სათაყოლო ითვლება, ვიდრე კომუნისტური პარტიის წევრობა. წარმავალი წარსულის ტენდენცია ასევე დასტურდება იმ ადამიანების პროპორციით, ვინც 1990 წლამდე ერთ-ერთი საბჭოთა ტიპის საკრებულოს წევრები იყვნენ. ასეთი სახის წევრობა გააცხადა რესპონდენტთა 19.7%-მა (ცენტრალური სტატისტიკური სამსახურის გამოკითხვამაც მსგავსი მონაცემები მოგვცა -17.2%<sup>21</sup>).

### 6.4 ადგილობრივი საკრებულოს შემადგენლობის სტაბილურობა

წარმომადგენლობითი ორგანოს უწყვეტობა შეიძლება შეფასდეს შემადგენლობის ცვლილების ხარისხის საფუძველზე, რაც დემოკრატიული არჩევნების შედეგია. უნგრეთში ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობის სტაბილურობა არ არის ძალიან მაღალი. 1998 წელს უკანასკნელ ადგილობრივ არჩევნებში წარმომადგენელთა თითქმის ნახევარი (48%) პირდაპირ აირჩიეს. თუმცა მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 10,000 და მეტია, ცოტათი მეტი ადგილობრივი პოლიტიკოსი (53%) აირჩიეს ხელახლა, ვიდრე უფრო დიდ დასახლებებში (49%). განსხვავება დიდი არ არის. დიდ მუნიციპალიტეტებში შემადგენლობის მაღალი ცვალებადობა შეიძლება ეროვნული პარტიული პოლიტიკის ცვლილებებით აიხსნას. მემარჯვენე პარტიები 1994 წლის არჩევნების შემდეგ უფრო გაძლიერდნენ, ზოგიერთი პარტია კი საგრძნობლად დასუსტდა. პატარა მუნიციპალიტეტებში წარმომადგენლების უმეტესობა პარტიის წევრი არ არის, ამიტომ ისინი ადგილობრივ პოლიტიკას ისე უდგებიან, როგორც კობს. სოფლის წარმომადგენლებს ძნელად წარმოუდგენიათ პოლიტიკოსად გახდომა (მათი უმეტესობა ამ ტერმინს საერთოდ უარყოფს) და მათი ინტერესი უფრო ადვილად იცვლება. პროფესიონალიზმის ჰიპოთეზას მხარს უჭერს ფაქტი, რომ 1998 წელს მერების დიდი უმრავლესობა (72%) ხელახლა იქნა არჩეული. ეს პროპორცია სოფლებსა და ქალაქებში ერთგვარი აღმოჩნდა.<sup>25</sup>

### 6.5 წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალი

სოციალური კაპიტალი, დღესდღეობით სოციალური მეცნიერების მოდური ტერმინი, ლიტერატურაში ორი სახითაა წარმოდგენილი. სტრუქტურული სოციალური კაპი-

ტალი ეხება პორიზონტალურ ორგანიზაციულ საზოგადოებრივ სტრუქტურას, რომლის წევრებიც თანაბარუფლებიანები არიან, გადაწყვეტილების მიღება კოლექტიური და გამჭვირვალეა და ლიდერები პასუხისმგებლობას გრძნობენ. ამ პორიზონტალურ ორგანიზაციებს სამოქალაქო ორგანიზაციებს უწოდებენ. მაშასადამე, წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალის შეფასება მოითხოვს მათ მიერ ადგილობრივ სამოქალაქო ორგანიზაციებში ფესვადგმის ხარისხის გაგებას. ცნების მეორე მხარეა შემეცნებითი სოციალური კაპიტალი. შემეცნებითი სოციალური კაპიტალი მოიცავს რწმენას, დამოკიდებულებებს, სოციალური ნორმებსა და ისეთ ფასეულობებს, როგორიცაა: ნდობა, სოლიდარობა და თანაზიარობა (reciprocity). შედეგად, წარმომადგენელთა სოციალური კაპიტალის შეფასება მოითხოვს გამოკითხვას მათი ფასეულობების, ნორმებისა და დამოკიდებულების შესახებ. სოციალური კაპიტალის ეს ორი ცნება ურთიერთდაკავშირებულია. პორიზონტალურად ორგანიზებული ასოციაციები წარმოშობის ფასეულობებს, ნორმებსა და ქცევებს, რაც კოლექტიური მოქმედების პრობლემების გადაჭრას აადვილებს, მაშინ, როცა სამოქალაქო ორგანიზაციების ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია სამოქალაქო კულტურა.

წარმომადგენლების სტრუქტურული სოციალური კაპიტალი ფასდება გამოკითხვით, რომელიც სამოქალაქო ორგანიზაციებში მათ წევრობასა და საქმიანობას ეხება. თეორიული საფუძვლებით გამყარებული დამატებითი ინფორმაციის გარეშე არავის შუქლია გაიგოს, თუ რამდენად აქვს სამოქალაქო ღირებულებანი ორგანიზაციას, რომლის წევრიცაა რესპონდენტი. ასეთი კითხვა რაოდენობრივ გამოკითხვაში კარგ შედეგს მოუტევმა. ყოველმა მეოთხე რესპონდენტმა (49.8%) განაცხადა, რომ ერთი ორგანიზაციის წევრი მაინც არის. წევრობა დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის ზომაზე, რომელსაც ეს რესპონდენტი წარმოადგენს. პატარა სოფლებში სამოქალაქო ორგანიზაციების წევრი წარმომადგენლების 40%-ზე ნაკლებია. ეს მაჩვენებელი დაახლოებით 60%-ია დასახლებებში, რომლის მოსახლეობა 2,000-10,000-ია. მუნიციპალიტეტებში, სადაც 10,000 მოსახლეზე მეტია, ოთხი წარმომადგენლიდან რომელიმე სამი სამოქალაქო ორგანიზაციის წევრია. ეს გულისხმობს, რომ ადგილობრივმა პოლიტიკოსებმა სოციალურად უნდა იაქტიურონ, თავიანთ ქალაქებში რომ წარმატებულები გახდნენ. რესპონდენტთა ნახევარი, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოებაში მონაწილეობს, მხოლოდ ერთი ორგანიზაციის წევრია. ყოველი მესამე ორი ორგანიზაციის წევრია და დანარჩენი 18% კი – ორზე მეტისა. საერთოდ, ადგილობრივი წარმომადგენლების სამოქალაქო ორგანიზაციების წევრობის საშუალო მაჩვენებელია 0.6, ხოლო სამოქალაქო ორგანიზაციებში გაწევრიანებული წარმომადგენლები საშუალოდ 1.8 ორგანიზაციის წევრია. ადგილობრივი ხელისუფლებას ხშირად მჭიდრო პოლიტიკური კავშირი აქვს ასოციაციებთან და ფონდებთან. ისინი სამოქალაქო ორგანიზაციებს აფუძნებენ და სპონსორობას უწევენ სხვადასხვა პრაქტიკული მოსაზრებებით (უფრო მეტი ფინანსური რესურსების მოზიდვისათვის) და მობილიზაციისათვის (მათი პოლიტიკის უფრო მეტი მხარდაჭერისათვის). წარმომადგენლების წევრობა ასეთ ორგანიზაციებში, ხშირად, პოლიტიკური ამოცანა და არა სოციალური კაპიტალის მაჩვენებელი. ამიტომაც, ჩვენი ერთ-ერთი კითხვა იყო: „რამდენი სამოქალაქო ორგანიზაცია, რომლის წევრიც არის რესპონდენტი, ეყრდნობა ადგილობრივი ხელისუფლების სპონსორობას, როგორც მხარდაჭერის ძირითად წყაროს?“ აღმოჩნდა, რომ ოთხი რესპონდენტიდან ერთი, რომელიც სამოქალაქო ორგანიზაციის წევრია, მხოლოდ ადგილობრივ ხელისუფლებასეუ დამოკიდებულ ორგანიზაციებში იყო გაწევრიანებული. წარმომადგენლები საშუალოდ 0.4 დამოუკიდებელი სამოქალაქო ორგანიზაციების წევრები არიან (სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი თითოეული რესპონდენტი 1.3 საზოგადოების წევრია).

წარმომადგენლების სოციალური გავლენა შეიძლება გაიზომოს სამოქალაქო ორგანიზაციებში მათი მდგომარეობის შესახებ უფრო მეტის გაგებით. ჩვენი გამოკითხვა გეჩვენებს, რომ წარმომადგენლებს წამყვანი როლი აქვთ სოციალურ ორგანიზაციებშიც. სამოქალაქო საზოგადოების წევრ რესპონდენტთა მხოლოდ 30%-ს საერთოდ არ



გაანხია თანამდებობა, მაშინ როცა 48%-ს – მხოლოდ ერთი და 22%-ს ორი ან მეტი თანამდებობა უჭირავს ასოციაციის ან ფონდის საბჭოში.

**ცხრილი 220**

**ადგილობრივი წარმომადგენლების სამოქალაქო საზოგადოების წევრობა**

	ყველა წარმომადგენელი	წარმომადგენლები, რომლებიც ერთი ორგანიზაციის წევრები არიან
სამოქალაქო საზოგადოების წევრების საშუალო რაოდენობა	0.4	1.8
ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი სამოქალაქო საზოგადოების წევრების საშუალო რაოდენობა	0.6	1.3

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა 2001.

სამოქალაქო საზოგადოების წევრობამ შეიძლება შეცდომაში შეგვიყვანოს, თუ წარმომადგენლები წევრები აქ მხოლოდ პრესტიჟის მოსაპოვებლად წევრიანდებიან. ამრიგად, გამოკითხვაში დასმული კითხვა რესპონდენტებს ეკითხება, თუ რამდენ დროს ხარჯავენ ისინი სამოქალაქო ორგანიზაციებში საქმიანობაზე. მონაცემები გეიჩვენებენ, რომ წარმომადგენელთა უმეტესობა სოციალურ საქმიანობას სერიოზულად უდგება. თუმცა რესპონდენტთა 19%-მა აღიარა, რომ წევრობა რეალურად არ მოითხოვს რაიმე დროის დანახარჯს, 58% სამოქალაქო ორგანიზაციებში საქმიანობას თვეში 1-10 საათს უთმობს, ხოლო 23% კი – 10 საათზე მეტს. პოლიტიკური საქმიანობა ადგილობრივ დონეზეც კი საჭიროებს ფორმალურ სოციალურ კონტაქტს, ხოლო სამოქალაქო ორგანიზაციების შემთხვევაში - არაფორმალურსაც.

რა სარგებელს ნახულობენ წარმომადგენლები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში მონაწილეობით? წარმომადგენლების კითხვარში ჩამოთვლილია ოთხი შესაძლებელი პოლიტიკური სარგებელი, რაც პოლიტიკოსს შეუძლია სოციალური მონაწილეობისაგან მიიღოს: (1) ინფორმაცია. პირველად ინფორმაციის მისაწოდებლობა ყველაზე ხშირად არჩეული კატეგორიაა (59%); (2) საქმიანი კონტაქტების დამყარება. პოლიტიკოსს ყოველთვის აინტერესებს საზოგადოებრივი ასრის მონიტორინგი და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე საპასუხო რეაქციის მიღება. რესპონდენტებმა საქმიანი კონტაქტების დამყარება თითქმის ისევე მნიშვნელოვნად მიიჩნიეს, როგორც ინფორმაცია (54%). კავშირების დამყარება პოლიტიკური წარმატების გადამწყვეტი წინაპირობაა. შემდეგი ორი არჩევანი, რომელიც პოლიტიკური განათლების სარგებლობაზე ამახივლებს ყურადღებას, შედარებით იშვიათად იქნა არჩეული; (3) „მართვის უნარ-ჩვევები“. სამოქალაქო ორგანიზაციაში მონაწილეობა კარგი სკოლაა ერთმანეთისაგან სრულიად განსხვავებული ინტერესების შესათანხმებლად და ძირითადი მონაწილე მხარეების თანხმობით გადაწყვეტილების მისაღწევად. რესპონდენტთა 37%-მა განაცხადა, რომ მათ კონფლიქტის მოგვარების უნარი სამოქალაქო ორგანიზაციებში შეიძინეს; (4) „ორგანიზაციული უნარ-ჩვევები“. საკმაოდ უცნაურია, რომ კატეგორია, რომელიც ყველაზე ნაკლები პოპულარობით სარგებლობდა (23%), ორგანიზაციულ უნარს შეეხება. ამგვარი უნარი შეიძლება განვითარდეს სამოქალაქო ორგანიზაციაში და ძალიან სასარგებლო გამოდგეს პრაქტიკულ პოლიტიკაში.

აღწერილი მიგნებების სუბიექტური ბუნებიდან გამომდინარე, აუცილებელია, გან-

ეხილოთ ნაკლოვანებებიც. ადგილობრივი პოლიტიკოსების სოციალური მონაწილეობის გამოყენების შესახებ უფრო მეტის გასაგებად უშუალო დაკვირვებაზე დაფუძნებული გამოკვლევების ჩატარება საჭირო. უფრო მეტიც, პასუხების კატეგორიების სიას ორი მნიშვნელოვანი მამოტივირებელი ძალა - პრესტიჟი და პოპულარობა - შეიძლება დაემატოს, თუ მსგავსი სუბიექტური კითხვები წამოიჭრება.

**ცხრილი 2.21**

*ადგილობრივი წარმომადგენლებისათვის სამოქალაქო საზოგადოების წევრობის გამოყენება*

სამოქალაქო ორგანიზაციებში თქვენი მონაწილეობიდან რომელი საშუალება დაეხმარება თქვენს, როგორც წარმომადგენლის, საქმიანობას?	რესპონდენტთა პროცენტული მანქნებელი, რომლებმაც პასუხი აარჩიეს
მეტი ინფორმაცია, რაზეც მოსახლეობა ფიქრობს	54.4
საქმიანი კონტაქტების დამყარება	53.7
კონფლიქტების მოგვარების უკეთესი შესაძლებლობა	37.2
ორგანიზაციული, მენეჯერული გამოცდილება	23.4

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა (LRS), 2001

**6.6 წარმომადგენელთა სამოქალაქო კულტურა**

სოციალური კაპიტალის მეორე განზომილება მოიცავს ფასეულობებს, ნორმებს და დამოკიდებულებებს. სამწუხაროდ, უნგრეთში არსებული რაოდენობრივი მონაცემები შეზღუდულია „დემოკრატიისა და ადგილობრივი მმართველობის“ პროექტისა და ამ პროექტის ფარგლებში ორგანიზებულ გამოკითხვებში პოლიტიკური კულტურის შესახებ კითხვებით. რადგან „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვის“ შერჩევა უფრო დიდია და მისი შედეგები შედარებით ახალია, ქვემოთ წარმოდგენილი კვლევა ამ გამოკითხვაზე დაფუძნებულია. ამ ნაშრომის მიცეულობა მხოლოდ ზოგიერთი საკითხის განხილვის საშუალებას იძლევა. შემდეგში იგეგმება ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვის შედეგებზე დაფუძნებული უფრო დეტალური და ანალიტიკური ანალიზის გამოქვეყნება.

სოლიდარობა და თანაზიარობა ყველაზე ხშირად ნახსენები ფასეულობებია, რომლებიც დაკავშირებულია სოციალური კაპიტალის შემეცნებით მხარესთან. თანაზიარობის ნორმების არსებობა შემოწმდა შემდეგი მტკიცების მიმართ გამოთქმული თანხმობით ან უარყოფით: „თუ ვინმეს დავეხმარები, მე შემოძლია ველოდო იგივენაირ საპასუხო ქმედებას“. წარმომადგენელთა თითქმის ორი მესამედი ამ განცხადებას ნაწილობრივ ან სრულად არ დაეთანხმა. მხოლოდ 38% ელოდა სოციალური კაპიტალის ამ გადაამწყვეტი ნორმის რეალიზაციას. ნდობა ან ნდობის ნაკლებობა შეფასდა შემდეგი მტკიცების მიმართ დამოკიდებულებით: „ზოგადად, ხალხი ბოროტია და ერთმანეთისაგან სარგებელს მოელის“. აქ სრულიად განსხვავებული სურათი მივიღეთ: ხუთი წარმომადგენლისაგან ოთხმა ეს მტკიცება უარყო და თავისი თანამოქალაქლების მიმართ ნდობა გამოხატა. ეს აშკარა წინააღმდეგობა მომავალმა კვლევებმა უნდა ამოხსნას.

„ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა“ შეიცავდა სპეციალურ კითხვებს ადგილობრივი პოლიტიკოსების სოციალური კაპიტალის შესახებ. სხვა პოლიტიკურ აქტორებთან კომპრომისის მოქმედების სურვილი მაღალი ხარისხის სოციალური კაპიტალის მქონე თემის თვისებაა. ეს შეფასდა შემდეგი მტკიცების მიმართ დამოკიდებულებით: „პოლიტიკურ ოპონენტთან კომპრომისი სახიფათოა, რადგან ამას საკუთარი

თანაგუნდელების ღალატისაკენ მიყვარათ“. რესპონდენტთა 44% დაეთანხმა, რომ გარიგება დაპირისპირებულ მხარეს მდგომ პოლიტიკოსებთან სერიოზულ კონფლიქტს იწვევს. ამ საკითხზე ასაკი დადებით ზეგავლენა ახდენს: რაც უფრო ახალგაზრდაა წარმომადგენელი, მით მეტად ეშინია კომპრომისების. ეს შეიძლება აიხსნას გავრცელებული აზრით, რომ ახალგაზრდები უფრო რადიკალები არიან და იმითაც, რომ ახალგაზრდა პოლიტიკოსების მდგომარეობა პოლიტიკურ ასპარეზზე უფრო დაუცველია. ნაკლები სტაბილური მდგომარეობის პოლიტიკოსები კომპრომისზე წასვლით მეტ რისკს წევენ. მეორე მხრივ, ქალი წარმომადგენლები უფრო მზად არიან კომპრომისის მოსაზრებამდე თავის პოლიტიკურ ოპონენტებთანაც კი. მერების თანხმობა ამ განცხადებაზე საშუალო მნიშვნელობისაგან არ განსხვავდება. პოლიტიკურ პარტიებში გაწვერიანება (ან არგაწვერიანება) და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში მონაწილეობა კომპრომისის სურვილზე გავლენას არ ახდენს. მაგრამ აღმოჩნდა, რომ ეკლესიის მრევლში ყოფნა ძლიერ უარყოფით გავლენას ახდენს კომპრომისზე წასვლაზე. რაც უფრო ხშირად დადის რესპონდენტი ეკლესიაში, მით უფრო მეტად ეთანხმება სემით წარმოდგენილ განცხადებას.

რიგმა კითხვებმა ყურადღება გაამახვილა რესპონდენტის წარმომადგენლობით ორგანოში არსებულ ნდობის ხარისხზე. რესპონდენტებს ეთხოვათ 7-ბალიანი სკალის მიხედვით დაეფიქსირებინათ თავიანთი ნდობის ხარისხი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიმართ. როგორც მოსალოდნელი იყო, ერთი და იმავე პოლიტიკურ ჯგუფში გაერთიანებულმა წარმომადგენლებმა უფრო მაღალი ქულა მიიღეს: ოთხი რესპონდენტიდან სამი (75.9%) ენდობოდა მათ, ვისთან ერთადაც ხმას აძლევდა. პოლიტიკურ ოპონენტებს არა მარტო განსხვავებული აზრები ჰქონდათ, არამედ ერთმანეთის მიმართ ნაკლები ნდობაც. რესპონდენტთა მხოლოდ 31% ენდობოდა სხვა პოლიტიკური ჯგუფების წევრთა დაპირებებს. ნდობის სიდიდე უარყოფითად არის დაკავშირებული მუნიციპალიტეტის ზომასთან. სადაც ფრაქციები და კარგად ორგანიზებული პოლიტიკური ოპოზიციისა, შესაძლებელია, რომ წარმომადგენელთა შორის განხეთქილება და, შესაბამისად, უნდობლობა გაიზარდოს. ერთ-ერთი მიზეზი ისიცაა, რომ მერს პოლიტიკური ოპონენტებიც კი ენდობიან. სამიდან ორ რესპონდენტს სჯერა, რომ მერის სიტყვა ნდობის ღირსია. მიუხედავად იმისა, რომ ნდობა მუნიციპალიტეტის ზომის ზრდასთან ერთად მცირდება, მერს ნამდვილად უჭირავს ადგილისუფლების ცხოვრებაში განსაკუთრებული ადგილი. უკანასკნელი კითხვა ამ რიგში რესპონდენტებისაგან მოითხოვდა პასუხს, რა პროპორციით ენდობოდნენ ისინი წარმომადგენლობით ორგანოს. უნგრეთის წარმომადგენლების 61% ენდობა კოლეგების ნახევარზე მეტს. ყველა სხვა ფაქტორის თანაბრობის პირობებში უფროსი თაობისა და პატარა მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლები წარმომადგენლობითი ორგანოს უფრო მეტ წევრს ენდობიან, ვიდრე ახალგაზრდა თაობისა და დიდი მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლები.

## 6.7 წარმომადგენელთა დემოკრატიულობა

სხვა დემოკრატიული ფასეულებები ასევე დაკავშირებულია სამოქალაქო კულტურასთან. ერთ-ერთი მათგანი არის პოლიტიკური თანასწორობის მხარდაჭერა. წარმომადგენელთა შეხედულება პოლიტიკური თანასწორობის შესახებ ხუთი კითხვით განისაზღვრა. მოქალაქეთა თანასწორობის პოლიტიკური შესაძლებლობის ყველაზე ზოგადმა და აბსტრაქტულმა იდეამ ფართო მხარდაჭერა მიიღო. რესპონდენტთა უმეტესობა არ დაეთანხმა განცხადებას, რომ სოციალური ფონი პოლიტიკური შესაძლებლობების განმსაზღვრელია. რადგან რესპონდენტთა 16%-მა განაცხადა, რომ მათი ერთ-ერთი მშობელი პოლიტიკური პარტიის წევრი, სოციალური ორგანიზაციის ლიდერი ან საკრებულოს წევრი იყო, ამ განცხადებაზე თანხმობა წარმომადგენელთა უმეტესობისაგან საკუთარი ოჯახისა და კარიერის უარყოფა გამოვიდოდა. შემდეგმა სამმა განცხადებამ უფრო

მცირე მხარდაჭერა მოიპოვა (21-31%). უნგრელ წარმომადგენლებში შეინიშნება ტენდენცია, რომ პოლიტიკური ლიდერებისა და ექსპერტების ცენტრალური როლი აღიარონ მოქალაქეებისა და სხვა პოტენციური აქტორების ხარჯზე. ეს იმ რწმენას გმყარება, რომ ხალხის უმეტესობას სამყაროს შეცნობისათვის სათანადო კვალიფიკაცია არ გააჩნია. ყოველი ორმოცი რესპონდენტიდან ერთი დაეთანხმა პოლიტიკური თანასწორობის ხუთივე განცხადებას, ხოლო ყოველი ცხრიდან ერთი – ოთხს (ხუთიდან).

სოციალური კაპიტალის თეორიის მიხედვით, პორტმონტალური ორგანიზაციები ხელს უწყობენ იმათ თანასწორობას, ვინც სამოქალაქო ორგანიზაციებში არიან ჩართულნი. ეს თეორია ჩვენს შემთხვევაშიც ვარგისია. ყველა სხვა ფაქტორის თანაბრობის პირობებში სამოქალაქო საზოგადოების წევრები პოლიტიკური თანასწორობის მიმართ უფრო დადებითად არიან განწყობილი. მეორე მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელიც დამოუკიდებლად ახდენს გავლენას თანასწორობაზე, პარტიის წევრობაა. მაშინ, როცა მემარჯვენე ადგილობრივი პოლიტიკოსების მოსაზრებები საშუალო მნიშვნელობას უახლოვდება, მემარცხენე (ახლა ოპოზიციური) პარტიების მხარდაჭერა პოლიტიკური თანასწორობისადმი საშუალოზე მაღალია.

ადგილობრივი წარმომადგენლების დამოკიდებულება სოციალური თანასწორობისადმი ორი განცხადების მიმართ დამოკიდებულებამ შეუფასა. ორივე განცხადებას უფრო მეტი რესპონდენტი დაეთანხმა, ვიდრე უარყო: კერძოდ, 41%-მა მხარი დაუჭირა და 33%-მა უარყო განცხადება: „ღარიბებს ყველა შემთხვევაში უფრო მეტი შესაძლებლობა უნდა მიეცეთ, ვიდრე მდიდრებს“. 47% დაეთანხმა და 27%-მა უარყო შემდეგი განცხადება: „ხელფასებს შორის სხვაობა მუდმივად უნდა მცირდებოდეს“. მათი ინდექსად გაერთიანებისას უნგრული ადგილობრივი წარმომადგენლების 29% აშკარად უჭერს მხარს სოციალურ თანასწორობას, 13% კი - არა (დანარჩენს აზრი ზუსტად არ გამოუხატავს ან კითხვებს არათანმიმდევრული პასუხი გასცა). სამოქალაქო საზოგადოების წევრობასა და სოციალური თანასწორობის პატივისცემას შორის უარყოფითი კავშირი არსებობს. სტატისტიკური ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ყველაზე მძლავრი ფაქტორი არის რესპონდენტის განათლების დონე. განათლებულ ადამიანებს უფრო მეტად სურთ სოციალურ ორგანიზაციებში მონაწილეობა. ამავე დროს, მაღალი სოციალური მდგომარეობა სოციალური თანასწორობის მიმართ მათ ნაკლებ მხარდაჭერას განაპირობებს. ამ ადამიანებს, როგორც ჩანს, უფრო მეტად სჯერათ შესაძლებლობების თანასწორობისა, ვიდრე განაწილებითი თანასწორობისა და პოზიტიური დისკრიმინაციისა.

ადგილობრივი წარმომადგენლების პოლიტიკური კულტურის წარმოჩენა ასევე მოითხოვს დემოკრატიის ძირითად ღირებულებასთან - პოლიტიკურ მონაწილეობასთან დამოკიდებულების შეფასებას. ხუთი განცხადებიდან სამმა რესპონდენტთა ყველაზე მეტი მხარდაჭერა მიიღო. რესპონდენტები არ ფიქრობენ, რომ მოქალაქეთა შეზღუდული კომპეტენცია კოლექტიური გადაწყვეტილების მიღებაში მათ მონაწილეობას ხელს უშლის. მათ არ სჯერათ, რომ ძალიან კარგ ლიდერსაც კი შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს ხალხის მოსმენის გარეშე. ამავე დროს, მათ ექსპერტების სჯერათ, დანიშნულ სპეციალისტებს მოქალაქეებზე და პოლიტიკოსებზე წინაჲ კი აყენებენ. რესპონდენტები პოლიტიკურ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კონფლიქტის წყაროდ მიიჩნევენ. პოლიტიკური მონაწილეობის მხარდაჭერის ინდექსთან მნიშვნელოვანი ურთიერობა მხოლოდ ერთ ფაქტორს აქვს და ეს მემარცხენე პარტიის წევრობაა (MSZP ან SZDSZ).

დემოკრატიული პოლიტიკის შემუშავება პოლიტიკურ აქტორებს შორის ინსტიტუციური კონფლიქტებს მოიცავს. დემოკრატი პოლიტიკოსი უთანხმოებას ეგუება. ორმა შეკითხვაზე პოლიტიკური კონფლიქტების მისაღებობის ხარისხი შეაფასა. რესპონდენტთა უმეტესობა (71%) არ დაეთანხმა განცხადებას: „კარგმა ლიდერმა თავი უნდა შეიკავოს ისეთი წინადადებების წამოყენებისაგან, რომელიც ხალხის აზრის გაყოფას გამოიწვევს, თუნდაც ეს წინადადება თემისათვის მნიშვნელოვანი იყოს“. მხოლოდ 15% დაეთანხმა იმ მოსაზრებას, რომ თემში კონსენსუსი უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე პროგრესული პოლიტიკა. უფრო მეტი რესპონდენტი (31%) დაეთანხმა კონფლიქტის თავიდან აცილებას სხვა განცხადების შემთხვევაში: „ლიდერები, რომლებიც სედმტვად ფიქრო-

ბენ კონფლიქტის გადაწყვეტაზე. წარმატებით ვერასოდეს განახორციელებენ სათემო პროგრამებს". რესპონდენტთა თითქმის ნახევარი (46%) დაეთანხმა ამ განცხადებას და გადაწყვეტილების მიღებაში კონფლიქტის არსებობას. საბოლოო ჯამში, უნგრეთში ადგილობრივი წარმომადგენლებს კონფლიქტური სიტუაციები არ აშინებთ.

**ცხრილი 222**

*ადგილობრივი წარმომადგენლების დამოკიდებულება პოლიტიკური თანასწორობის მიმართ*

განცხადება	პოლიტიკური თანასწორობის მხარდამჭერი რესპონდენტები
„ყოველ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს ხელისუფლების პოლიტიკაზე გავლენის თანაბარი შანსი“ (თანხმობა)	65%
„სოვი ადამიანი უფრო კვალიფიციურია, მართოს ქვეყანა ტრადიციებისა და ოჯახური წარმომავლობის გამო“ (უარყოფა)	68%
„ცხოვრება ისეთი რთულია, რომ მხოლოდ სანდო ლიდერებზე ან ექსპერტებზე დაყრდნობით შეიძლება გავივით თუ რა ხდება სინამდვილეში“ (უარყოფა)	31%
„ცოტა ადამიანია დარწმუნებული, თუ რა არის მათი საუკეთესო ინტერესი გრძელვადიან პერიოდში“ (უარყოფა)	27%
„ყოველთვის იქნება საჭირო, რომ რამდენიმე მცოდნე და ძლიერი ადამიანი მართაუდეს ყველაფერს“ (უარყოფა)	21%

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა 2001

**ცხრილი 223**

*ადგილობრივი წარმომადგენლების დამოკიდებულება პოლიტიკური მონაწილეობის მიმართ*

განცხადება	პოლიტიკური მონაწილეობის მხარდამჭერი რესპონდენტები
„თანამედროვე საკითხების სირთულე მოითხოვს, რომ მხოლოდ შედარებით მარტივი საკითხები იქნეს საჯაროდ განხილული“ (უარყოფა)	52%
„გადაწყვეტილების მიღებაში ფართო მონაწილეობას ხშირად მიეყვართ არასასურველ კონფლიქტებამდე“ (უარყოფა)	33%
„გადაწყვეტილებათა უმეტესობა მხოლოდ ექსპერტებმა უნდა გამოიტანონ“ (უარყოფა)	18%
„ხმა მხოლოდ მათ უნდა მისცენ, ვინც სრულადაა ინფორმირებული“ (უარყოფა)	51%
„ხალხის მონაწილეობა არ არის აუცილებელი, თუ გადაწყვეტილების მიღება რამდენიმე კომპეტენტურ და სანდო ლიდერს დაევალება“ (უარყოფა)	60%

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა 2001

უნგრელი ადგილობრივი წარმომადგენლების პოლიტიკური ფასეულობებისათვის ასევე, დამახასიათებელია ინსტიტუციონალური სისტემის მხარდაჭერა. ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის შეფასება მოხდა შემდეგი განცხადებით: „ახალი ადგილობრივი ხელისუფლებები უკეთესად მუშაობენ, ვიდრე 1990 წლამდე არსებული საბჭოები“. სამიდან ორ წარმომადგენელს (65%) სჯერა უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ეფექტურობისა, მაშინ, როცა 18% ფიქრობს, რომ ძველი სისტემა უკეთესად მუშაობდა. უნგრეთის სოციალისტური პარტიის წევრებმა სხევებზე (5.2 ქულა) საგრძობლად დაბალი ქულები გვიჩვენეს (7-ბალიანი სკალა, საშუალო მნიშვნელობა - 4.5 ქულა). კომუნისტური ადგილობრივი საბჭოების ყოფილი წევრებისა და ადმინისტრაციის ძველი სისტემის მიმართ ნოსტალგიის მქონე წარმომადგენლების პროპორცია ყოფილ კომუნისტურ პარტიაში უფრო მაღალია. თუმცა სოციალისტური პარტიის ის წევრები, რომლებიც 1990 წლამდე კომუნისტური პარტიისა და საბჭოს წევრები არ იყვნენ, ძველ არადემოკრატიულ სისტემას ვაცილებით მაღალ შეფასებას აძლევენ, ვიდრე დემოკრატიულ ადგილობრივ ხელისუფლებას. ამ შემთხვევაში სოციალური კაპიტალის თვისი კარგად მუშაობს. სამოქალაქო სასოვადოების ორგანიზაციების წვერი წარმომადგენლები ადგილობრივ დემოკრატას საშუალოზე მაღალ შეფასებას აძლევენ.

მეორე შეკითხვა დემოკრატიული რეჟიმის მისაღებობის დონეს უფრო აბსტრაქტულად განიხილავს. დემოკრატია - მრავალგანზომილებიანი ცნება - ერთმად არის მხარდაჭერილი. რესპონდენტთა 83% დაეთანხმა შემდეგ განცხადებას: „დემოკრატია არ არის სრულყოფილი, მაგრამ ის მაინც მმართველობის საუკეთესო ფორმაა უნგრეთში“. მხოლოდ უმცირესობამ (8%) უარყო ეს მოსაზრება. პოლიტიკური პარტიის წევრების ასრები დემოკრატის შეფასების მიხედვით არ განსხვავდება, მაგრამ დამოუკიდებელი წარმომადგენლები (ვისაც ეროვნულ პოლიტიკაზე გავლენის მოსდენის ნაკლები შესაძლებლობა აქვთ) დემოკრატის ნაკლებად აფასებენ. სამოქალაქო სასოვადოების წევრობა დემოკრატის შეფასებასთან დადებითად არის დაკავშირებული.

## 6.8 დასკვნა

დასკვნის სახით ყურადღება უნდა გაიზიადღეს შემდეგ საკითხებზე: ამომრჩეველთა და წარმომადგენელთა თანაფარდობა დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის ზომაზე. ქალები, დაწყებითი განათლებისა და უფროსი ასაკის ადამიანები მცირე რაოდენობით არიან წარმოდგენილნი ადგილობრივ ხელისუფლებაში, მაშინ, როცა საშუალო და უმაღლესი განათლების 30-50 წლებს შორის მყოფი ასაკის ადამიანების სიმრავლე შეისნიშება. ეთნიკური და ეროვნული პოლიტიკური წარმომადგენლობა ემყარება სპეციალურ ინსტიტუტებს, რომლებსაც ეთნიკური თვითმმართველობა ეწოდება. კომუნისტური მემკვიდრეობა თანდათან ქრება, ამასთან, მცირდება ყოფილი კომუნისტების რაოდენობა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობა არასტაბილურია. საშუალოდ, ახალი წევრები უნგრეთის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების ნახევარს შეადგენენ. მერები, რომლებიც მცირე დასახლებებშიც კი პროფესიონალი პოლიტიკოსები არიან, დიდი პროპორციით შეიძლება იყვნენ ხელმეორედ არჩეულნი. ადგილობრივი წარმომადგენლები ხშირად სამოქალაქო ორგანიზაციების წევრები არიან და მასში აქტიურად მუშაობენ. მათ სჯერათ, რომ სამოქალაქო სასოვადოების წევრობა მათ წარმომადგენლად მუშაობაში ეხმარება. უნგრეთში ადგილობრივი პოლიტიკოსების დიდი უმრავლესობა თანამოქალაქეებს ენდობა, უმეტესი მათგანი, ასევე, მსაქონე პოლიტიკურ ოპონენტებთან კომპრომისისათვის (მაგრამ არ სჯერათ მათი დაპირებებისა). უმრავლესობა მერსა და სხვა წარმომადგენლებს ნდობას უცხადებს. მუნიციპალიტეტის ზომა უარყოფით უემპქმედებას ახდენს ნდობაზე, ასაკი და ნდობა კი დადებით კავშირ-

შია. თუმცა უნგრელი ადგილობრივი წარმომადგენლები მხარს უჭერენ სოციალურ თანასწორობას, მათი შეხედულებები პოლიტიკურ თანასწორობასა და მონაწილეობაზე საკმაოდ არათანამიმდევრულია. წარმომადგენლები სრულად უჭერენ მხარს მოქმედ ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემას. მათთვის, ასევე, მისაღებია ინსტიტუციონალიზებული კონფლიქტი დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

## 7. პოლიტიკური პარტიები

პოლიტიკური პარტიები თანამედროვე დემოკრატებში მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ მოქალაქეთა მოთხოვნების შეჯამებითა და მხედველობაში მიღებით. ისინი ხელს უწყობენ პოლიტიკურ კომუნიკაციას, მონაწილეობასა და პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმაციას. ადგილობრივი პარტიული ორგანოები ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ქსელებად არიან ორგანიზებული. ერთი მხრივ, ისინი ეროვნული პოლიტიკური ძალების ნაწილს შეადგენენ და ეროვნულ დონეზე ჩამოყალიბებული მიზნების განხორციელებას უნდა შეუწყონ ხელი. ადგილობრივ ორგანიზაციებს, როგორც პოლიტიკური პარტიების კომპონენტებს, ევალებათ პარტისათვის საარჩევნო კამპანიაში დახმარება, ყოველდღიური პოლიტიკის შემუშავებაში მისი ზოგადი პრინციპების გატარება, მუნიციპალიტეტში მისი იდეების გაერცელება. მეორე მხრივ, ადგილობრივი პარტიული ორგანოები ქმნიან ადგილობრივი საზოგადოების ნაწილს. როგორც ადგილობრივმა ინსტიტუტებმა, მათ უნდა წარმოადგინონ ადგილობრივი მოსახლეობა, გაეცნონ ადგილობრივ პრობლემებს და მათ გადასატყუვლად ითანამშრომლონ ადგილობრივ აქტივებთან. ეს ორმაგი როლი ხშირად შიდა დაძაბულობას იწვევს. ამ ნაწილში ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციები დახასიათებული იქნება როგორც ჰორიზონტალურ, ისე ვერტიკალურ ჭრილში მათი რაოდენობის, წევრობის, კანდიდატების წარდგენის უნარის, პარტიის შიგნით ავტონომიის შესახებ ინფორმაციის ჩათვლით.

## 7.1 პარტიების რაოდენობა

მთლიანად უნგრეთის მუნიციპალიტეტების დაახლოებით მეოთხედში (21%) ერთი პარტიული ორგანიზაცია მაინც არსებობს. ბუნებრივია, ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების არსებობა დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის ზომაზე. იმ მუნიციპალიტეტების დაახლოებით ერთ მეგრედში (13%), რომლის მოსახლეობა 5,000-ზე ნაკლებია, ერთი პარტიული ორგანიზაცია მაინც არსებობს, მაშინ როცა პარტიები ადგილობრივ ორგანოებს ფაქტობრივად ყველა იმ ქალაქში აყალიბებენ, სადაც 10,000-ზე მეტი მოსახლეა. ეროვნული პარტიების სიერციით განუწინაღობის დონე რამდენადმე შეესაბამება მათ ისტორიას, საარჩევნო ბაზას და 1998 წლის ეროვნულ არჩევნებზე ამომრჩეველთა მხარდაჭერას. ორ დიდ პარტიას (FIDESZ-MPP და MSZP) ბევრ დასახლებაში იქნება რეგიონული ორგანიზაცია. ყოფილ კომუნისტურ პარტიას (MSZP) წარსულის მემკვიდრეობიდან დიდი ორგანიზაცია დარჩა. მცირე მესაკუთრეთა პარტიასა და ასევე სასოფლო პარტიას ბევრი ადგილობრივი ორგანიზაცია აქვს. მეორე მხრივ, MIÉP და SZDSZ ქალაქური პარტიებია და მცირე რაოდენობის ადგილობრივი ორგანიზაცია აქვთ.

პარტიის სახელი	ადგილობრივი ორგანიზაციების არსებობა [მუნიციპალიტეტების %]	აქტიური ადგილობრივი ორგანიზაციების პროპორცია [პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციების %]
FIDESZ-MPP (უნგრეთის სამოქალაქო პარტია)	7.3	46.1
FKGP (მცირე მესაკუთრეთა პარტია)	12.2	45.4
MDF (უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმი)	5.2	49.6
MIÉP (უნგრეთის სამართლისა და სიცოცხლის პარტია)	2.7	53.1
MSZP (უნგრეთის სოციალისტური პარტია)	9.5	50.4
SZDSZ (თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი)	4.3	46.8

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა 2001

## 7.2 ორგანიზაციული სიძლიერე

ადგილობრივი პარტიული ორგანოების არსებობა აუცილებელად როდი ნიშნავს რეალურ პოლიტიკურ აქტიურობას. ზოგიერთი ადგილობრივი ორგანიზაცია გამოჩენულად აქტიურია ადგილობრივი და ეროვნული არჩევნების წინ პოლიტიკური კამპანიების წარმართვისას. პოლიტიკური საქმიანობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის ხელისუფლებაში და პარტიული ორგანიზაციები ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავებაში დამოუკიდებელ როლს არ თამაშობენ. ეს გახდა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების გამოკითხვაში დამატებითი კითხვის ჩართვის მიზეზი, იმის შესახებ, თუ რომელმა ადგილობრივმა პარტიულმა ორგანიზაციამ განახორციელა 2000 წელს ერთი საზოგადოებრივი ღონისძიება მაინც. ჩვეულებრივი მოლოდინის საპირისპიროდ, პოლიტიკური პარტიების აქტიურობის მიხედვით რაიმე მნიშვნელოვანი სხვაობა არ შეინიშნება. ადგილობრივი ორგანიზაციების თითქმის ნახევარი თავისი პარტიისაგან დამოუკიდებლად საქმიანობს.

ადგილობრივი პარტიული განყოფილებების ორგანიზაციულ სიძლიერეს დამატებითი ნათელი მოჰყვინა ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვამ. შესაძლებელია, ადგილობრივი წარმომადგენლები თავიანთი პოლიტიკური ორგანიზაციების ობიექტურ შემფასებლებად ვერ გამოდგებიან, მაგრამ მათი პასუხები სიტუაციას სწორად ასახავს. კითხვა ადგილობრივი პარტიული კრებების სიხშირის შესახებ წინა კითხვის



მსგავსი ინდიკატორია. რესპონდენტთა 41%-მა განაცხადა, რომ ისინი აქტიურ პოლიტიკურ ცხოვრებას ეწევიან და თვეში ერთჯერ ან მეტჯერაც აწეობენ შეხვედრებს. თუმცა იგივე პროპორცია (41%) ამტკიცებდა, რომ შეკრებები იშვიათად ეწეობა (1 ან 2 წელიწადში). ყოველმა მეექვსე რესპონდენტმა აღიარა, რომ მათი პარტიული ორგანიზაცია მხოლოდ წელიწადში ერთჯერ ან უფრო იშვიათად აწეობდა შეკრებას.

შემდეგი ორი შეკითხვა ეხება იმას, თუ რა ყურადღებას აქცევენ ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციები თავიანთ გარემოს და ცდილობენ თუ არა მოქალაქეებთან ორგანიზაციული კავშირების დამყარებას. რესპონდენტთა ერთმა მეოთხედმა განაცხადა, რომ მათმა ადგილობრივმა ორგანიზაციამ უკანასკნელ წელს პუბლიკაცია გამოუშვა. გამოცდილება გეიხვენებს, რომ პარტიული გამოცემების რიცხვი საარჩევნო წელს იზრდება. ადგილობრივი ფესვგადგმის ყველაზე მეარი ინდიკატორია პარტიებთან ახლოს ასოციაციების ან ფონდების არსებობა. რესპონდენტთა თითქმის ნახევარმა (48%) ახსენა სამოქალაქო ორგანიზაცია, რომელიც ადგილობრივ პოლიტიკაში პარტიის მხარდამჭერს წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, შეიძლება დაეასკენათ, რომ ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების ორგანიზებული კავშირები უნგრეთში ძალიან ძლიერი არ არის.

ორგანიზაციული უნარის ცხადი ინდიკატორი, მობილიზაციის თვალსაზრისით, ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციის წევრთა რაოდენობაა. ნახევარზე მეტმა რესპონდენტმა განაცხადა, რომ მათი ორგანიზაცია 30-ზე ნაკლები წევრისაგან შედგება. მხოლოდ ყოველი მეექვსე წარმომადგენელი, რომელიც პარტიის წევრია, თავის პარტიას მასობრივად მიიჩნევს, თუ მასში 100-ზე მეტი წევრია.

ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების ზემოთ ნახსენები მცირედი აქტიურობა იმის ვასაუდის საფუძველს იძლევა, რომ პარტიის წევრთა უმეტესობა არჩევნებს შორის პასიურია. მაგფიო სურათის შესაქმნელად დაისვა კითხვა მოხალისეთა რაოდენობის შესახებ, რომლებმაც უკანასკნელ საარჩევნო კამპანიაში წვლილი შეიტანეს. მონაცემებმა დაადასტურეს მობილიზაციის დაბალი უნარი. რესპონდენტთა დაახლოებით ერთმა მესამედმა განაცხადა, რომ მოხალისეთა რაოდენობა 20-ზე ნაკლები იყო, ერთმა მესამედმა დაასახელა 21-50 მოხალისე, ერთმა მესამედმა კი – 50-ზე მეტი. ამრიგად, ცოტა ადამიანი თუ მოიძებნება, ვინც მზად არის, შეუერთდეს პოლიტიკურ პარტიას ან დაეხმაროს მას პოლიტიკურად დაძაბულ პერიოდში.

**ცხრილი 2.25**

*ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების წევრობა*

ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციის წევრობა	პარტიის წევრი ადგილობრივი წარმომადგენლების პროპორცია
10-ზე ნაკლები	13%
10-30	39%
31-50	15%
51-100	16%
100-ზე მეტი	16%
(N=220)	100%

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენელთა გამოკითხვა 2001

ადგილობრივი პარტიული განყოფილებების ორგანიზაციული სიძლიერე შეიძლება ასევე შეფასდეს კანდიდატების წამოყენების უნარით. როგორც ცხრილი 2.26 გეიჩვენებს, 1998 წელს 10,000-ზე ნაკლები მოსახლეობის მუნიციპალიტეტებში პარტიამ

ცოტა კანდიდატი დასახელდა. კანდიდატთა უმეტესობა სოფლებში დამოუკიდებლად იყრიდა კენჭს. ქალაქებში სიტუაცია შეიცვალა. ცოტა კანდიდატმა (6.6%) ვაბედა პარტიული მხარდაჭერის გარეშე კენჭისყრა. სადაც პარტიას ადგილობრივი ორგანიზაცია აქვს, მას შეუძლია მართონში ჩართოს თავისი კანდიდატები.

**ცხრილი 226**

*1998 წლის ადგილობრივ არჩევნებზე პარტიული კანდიდატების დასახელება (ერთობლივი კანდიდატები პროპორციულად განაწილებული დამსახელებულ ორგანიზაციებს შორის)*

პარტიის დასახელება	მუნიციპალიტეტები 10,000-ზე ნაკლები მოსახლეობით		მუნიციპალიტეტები 10,000-ზე მეტი მოსახლეობით	
	კანდიდატების რაოდენობა	პროპორცია	კანდიდატების რაოდენობა	პროპორცია
დამოუკიდებელი	39,624	82.7%	1,862	6.6%
FIDESZ-MPP (უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი)	957	2.0%	2,493	8.8%
FKGP (მცირე მესაკუთრთა პარტია)	2,007	4.2%	2,487	8.8%
MPF (უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმი)	403	0.8%	1,613	5.8%
MIÉP (უნგრეთის სამართლიანობისა და სიცოცხლის პარტია)	217	0.5%	2,113	7.5%
MSZP (უნგრეთის სოციალისტური პარტია)	1,013	2.1%	3,953	14.0%
SZDSZ (თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი)	216	0.5%	2,812	10.1%
კანდიდატთა საერთო რაოდენობა	47,889	100%	28,252	100%

წყარო: <http://www.valasztas.hu>

**7.3 ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების ავტონომია**

ადგილობრივ პარტიულ ორგანიზაციებს ავტონომიის განსხვავებული დონეები აქვთ და ეს განსხვავება გავლენას ახდენს მუნიციპალიტეტის პოლიტიკურ ცხოვრებაზე. როგორც ცხრილი 227 გვიჩვენებს,<sup>26</sup> უნგრეთის ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების თავისუფლების ხარისხის შესახებ რაიმე ზოგადი ტენდენცია არ შეინიშნება. უნგრეთის პოლიტიკური პარტიები ერთმანეთს სამი რამით ემსგავსება. უპირველეს ყოვლისა, ყველა პარტიის წესდება მოიხსენიებს ადგილობრივ ორგანიზაციებს და მათ პარტიის მნიშვნელოვან კომპონენტებად მიიჩნევს. ყველა პარტიის ადგილობრივ ორ-

განიზაციას შეუძლია კანდიდატების პარტიის წევრებად მიღება, თუმცა წარუმატებელ კანდიდატებს შეუძლიათ ადგილობრივი ორგანიზაციის გადაწყვეტილება ზემდგომ ორგანოებში გაასაჩივრონ. ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების არსებობისათვის აუცილებელ წევრთა მინიმალური რაოდენობა, ასევე, ძალიან მსგავსია (5-10 წევრი). მუნიციპალიტეტებში პარტიული ორგანიზაციების შექმნა შედარებით ადვილია. თუმცა პარტიული ორგანიზაციების შესლუდული რაოდენობა პატარა მუნიციპალიტეტებში იმის ნიშანია, რომ ხშირად რთულდება პარტიაში გასაწევრიანებლად მსადმყოფი სულ რამდენიმე ადამიანის მოსახეც კი. სხვა თვალსაზრისით, პარტიების შორის აშკარა განსხვავებები არსებობს, რაც ტრადიციულ მემარჯვენე-მემარცხენე ან კოალიცია-ოპოზიციად დაყოფას არ შეესაბამება. შიდა პარტიული ცენტრალიზაციის ერთ-ერთი საუკეთესო ინდიკატორია ცენტრალური ორგანოების კონსტიტუციური უფლება, დაშალოს ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციები. ასეთი მუხლი არ არსებობს ოთხი საპარლამენტო პარტიის წესდებაში, ასე რომ, ზემოდან დაშლა შეუძლებელი ხდება. სამ პარტიას, რომელთაგან არც ერთი არ არის ისტორიული, გააჩნია დაშლის წესები. მაშინ როცა თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსის დაშლა შესაძლებელია მხოლოდ ადგილობრივი ორგანიზაციის მიერ კანონის ან პარტიის წესდების დარღვევის შემთხვევაში, უნგრეთის სამოქალაქო კავშირისა და უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმის უმაღლეს ორგანოს, შეუძლია ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციის დაშლა, თუ ეს უკანასკნელი საფრთხეს უქმნის თავისი პარტიის რეპუტაციასა და ინტერესებს. ეს რამდენჯერმე განხორციელდა კიდევ, როცა კონფლიქტი წარმოიშვა ადგილობრივ ცენტრალურ ორგანიზაციებს შორის. ადგილობრივი ავტონომიის შემდეგი კარგი ინდიკატორია ადგილობრივი ორგანიზაციების როლი ადგილობრივ და საპარლამენტო არჩევნებში კანდიდატების წამოყენებაში. კანდიდატები, რომლებიც კენჭს იყრიან ადგილობრივი წარმომადგენლების თანამდებობაზე, ძირითადად ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების მიერ არიან დასახელებული. ერთადერთი გამონაკლისია მცირე მესაკუთრეთა პარტია, რომელშიც პრესიდიუმში შეარჩევენ ადგილობრივ კანდიდატებს და ერთონულ საბჭოს უფლება აქვს, ისინი არჩვენებზე დაასახელოს. ადგილობრივ ორგანიზაციას ამ პროცესში საკონსულტაციო როლიც კი არ გააჩნია. უნგრეთის სამოქალაქო კავშირში ტერიტორიულ ორგანიზაციებს უფლება აქვთ, ადგილობრივი ორგანიზაციების კანდიდატებს ვეტო დაადონ. მსგავსი წესები არსებობს სხვა პარტიების წესდებაშიც მერობის კანდიდატებთან დაკავშირებით. მხოლოდ სოციალისტური პარტიისა და უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმის ადგილობრივ ორგანიზაციებს აქვთ სრული უფლებამოსილება მერობის კანდიდატების დასასახელებლად. ადგილობრივ პარტიულ ორგანიზაციებს უფრო შესლუდული უფლება აქვთ პარლამენტის წევრობის კანდიდატის დასასახელებლად. ერთადერთი პარტია, რომლის ადგილობრივი ორგანიზაციები ასახელებენ პარლამენტის წევრობის კანდიდატებს, სოციალისტური პარტიაა. სხვა პარტიებში ადგილობრივი ორგანიზაციები შეარჩევენ პიროვნებებს, მაგრამ მათ ქვეყნის მასშტაბის (უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი, უნგრეთის სამართლიანობისა და სიცოცხლის პარტია, უნგრეთის სამართლიანობისა და სიცოცხლის პარტია) ან ტერიტორიული (უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმი) ორგანოები დაასახელებენ. ადგილობრივი არჩევნების პრაქტიკის მსგავსად, მცირე მესაკუთრეთა პარტიის ადგილობრივ ორგანიზაციებს პარლამენტის წევრთა დასახელების პროცესში არაერთი ფუნქცია არა აქვთ.

ცხრილი 227

ადგილობრივი ორგანიზაციები უნგრეთის პოლიტიკურ პარტიაში

პარტია	ადგილობრივი ორგანიზაციაში მინიმუმი	ადგილობრივი ორგანიზაციების დაშლა	ახალი წევრების მიღება	ადგილობრივი არსენები	უნივერსალი არსენები
FIDESZ-MPP (უნგრეთის საპოპულარო კავშირი)	10 წევრი, 5 წევრი მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 5,000-ზე ნაკლებია	მოიპოვო საბჭოს შეუძლია ადგილობრივი ორგანიზაციის დაშლა, თუ ის არღვევს კანონს, მოქმედებს პარტიის პროგრამის, წესდების წინააღმდეგ ან ხანის აყენებს პარტიის ინტერესებსა და რეპუტაციას	მიღების სრული უფლება	დასახელების უფლება, მაგრამ ტერიტორიულ ორგანიზაციას ევრის უფლება აქვს	შესთავაზებს; საარსებო ოლქში გაიხივს ატავს კამპანიის ლიდერზე ახრს, მაგრამ გადაწყვეტილებას კამპანიის ლიდერი იღებს
FKGP (მცირე მესაკუთრეთა პარტია)	(დაწესებული არ არის)	(დაწესებული არ არის)	მიღების სრული უფლება	უფლება არა აქვს (პრესიდენტი შესთავაზებს, საბჭო ასახელებს)	უფლება არა აქვს (პრესიდენტი შესთავაზებს, პრესიდენტი ასახელებს)
MDF (უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმი)	5 წევრი	შეუძლია ადგილობრივი ორგანიზაციის დაშლა, თუ ის არღვევს კანონს, მოქმედებს პარტიის პროგრამის, წესდების წინააღმდეგ	მიღების სრული უფლება	დასახელების სრული უფლება	შესთავაზებს; ტერიტორიული ორგანიზაცია ასახელებს
MIÉP (უნგრეთის საპარტიო-ინფორმაცია და სოციალისტური პარტია)	5 წევრი	(დაწესებული არ არის)	მიღების სრული უფლება	ასახელებს, მაგრამ მერი პრესიდენტი უნდა დაამტკიცოს	ადგილობრივი ორგანიზაციები, რომლებიც იმავე საარსებო ოლქს ეკუთვნიან; შესთავაზებს, მაგრამ უფრო შემდგომში ორგანიზაცია უნდა დაამტკიცონ
MSZP (უნგრეთის სოციალისტური პარტია)	10 წევრი, 5 წევრი მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 5,000-ზე ნაკლებია	(დაწესებული არ არის)	გადაწყვეტილის სრული უფლება (კანდიდატებს შეუძლიათ მიმართონ შემდგომ პარტიულ ორგანიზაციებს)	დასახელების სრული უფლება	დასახელების სრული უფლება
SZDSZ (თავისუფალ დემოკრატიული ალიანსი)	20 წევრი (50,000-ზე მეტი მოსახლე); 10 წევრი (10,000-50,000); 5 წევრი (10,000-ზე ნაკლები)	პარტიის უფრო მაღალ ორგანოს შეუძლია ადგილობრივი ორგანიზაციის დაშლა, თუ ის პარტიის წესდებებს არღვევს.	იღებს ახალ წევრებს	ასახელებს ადგილობრივი წარმომადგენლების კანდიდატებს, შესთავაზებს მერის კანდიდატებს, მაგრამ ცენტრალური ორგანო ასახელებს	შესთავაზებს, მაგრამ ცენტრალური ორგანო ასახელებს

## 7.4 დასკვნა

საბოლოო ჯამში, უნგრეთის პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი როლი დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის ზომასზე. რამდენადაც პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაცია არსებობს და აქტიურად მუშაობს დიდი ზომის ერთეულებში, იმდენად იგი სუსტად არის ორგანიზებული სოფლებში, სადაც მცირე რაოდენობის ორგანიზაციაა, ხოლო ადგილობრივი არჩევნებში კანდიდატების დასახელების უნარი ძლიერ შესღულდება. პატარა მუნიციპალიტეტებში შეინიშნება ტენდენცია, რომ პარტიებმა კამპანიისას უფრო „სამარო ნიშანი“ გამოიყენონ, ვიდრე პოლიტიკური დებატებისა და ინტერესთა შეჯერების ფორუმები შექმნან. როგორც წვერობის შესახებ მონაცემები გვიჩვენებს, პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციები ქალაქებშიც კი არ არის მასობრივი. საბოლოოდ, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი ორგანიზაციების შიდა პარტიული ავტონომია იცვლება პარტიიდან პარტიაში და ორგანიზაციული ისტორია უფრო მნიშვნელოვანი გამოდის, ვიდრე იდეოლოგია.

## 8. ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციები

არასამთავრობო სექტორი ყველა გარდამავალ ქვეყანაში ვითარდება, რაც უფრო აშკარად გამოჩნდება, კომუნისტური რეჟიმის დროს მის თითქმის არარსებობას თუ გავიხსენებთ. სამოქალაქო ორგანიზაციები ძალიან მნიშვნელოვანია არა მარტო სამოქალაქო კულტურის გაძლიერებისათვის, არამედ საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად, რომელთა უმეტესი ნაწილი ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებებზე, მაგალითად, დაწყებითი განათლება და სოციალური მომსახურება. უფრო მეტიც, ხშირად ამტკიცებენ, რომ სამოქალაქო ორგანიზაციები გაველენას ახდენენ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკის ეფექტურობაზე, რეაგირებადობასა და დემოკრატიულობაზე. ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება, რომელიც ორგანიზებულია ცალკეული ან კომპლექსური საკითხების გარშემო, უზრუნველსაქმნის ამასივლებს მნიშვნელოვან ადგილობრივ საკითხებზე და გამოხატავს განსაკუთრებულ აზრებსა და ინტერესებს არჩევნებს შორის პერიოდში. აქედან გამომდინარე, სამოქალაქო ორგანიზაციები ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების პროცესში გადამწყვეტი და სასარგებლო აქტორები არიან. თეორიები და საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სამოქალაქო ორგანიზაციებმა რამდენიმეანი დადებითი გავლენა შეიძლება იქონიონ იმ მხრივ, რომ უზრუნველყონ შემდეგი: (1) არჩეული თანამდებობის პირების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფილი სოციალური ძალა; (2) ინფორმაციის გავრცელების მხარდაჭერა; (3) მრავალფეროვანი სოციალური ინტერესების ჩამოყალიბებისა და შეჯამების არსების უზრუნველყოფა, რომელთაც პოლიტიკური პარტიები არ მოიცავენ; (4) პოლიტიკური მონაწილეობის სტიმულირება და პოლიტიკური კულტურის საერთო დროის გაზრდა; (5) სამოქალაქო ნორმებისა და დამოკიდებულების გავრცელება (ტოლერანტობა, ნდობა და ა.შ.) - დემოკრატიული პოლიტიკის გაძლიერება; (6) ერთობისა და იდენტობის გრძნობისათვის ხელის შეწყობა. ამ არაპირდაპირი შედეგების გარდა, სამოქალაქო ორგანიზაციებს, რომელთა მიზანია, გააუმჯობესოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა (მაგ. ადამიანის უფლებათა დაცვის ჯგუფი ან საგადასახადო რეფორმის მოძრაობა), პირდაპირი გავლენა აქვთ სამოქალაქო ორგანიზაციებზე, რომლებსაც მომსახურებით უზრუნველყოფის პირდაპირი კონტრაქტი აქვთ ადგილობრივ ხელისუფლებასთან. რასაკვირველია, დადებით გავლენასთან ერთად უარყოფითიც შეიძლება შეგვეხედეს, მაგალითად, როცა სამოქალაქო ორგანიზაციები უზრუნველ გამოიყენებიან საზოგადოებრივი რესურსების გადასაქანავად ან ერთი გაბატონებული სამოქალაქო ორგანიზაცია დამახინჯებულად წარმოადგენს სამოქალაქო მონაწილეობას პოლიტიკის შემუშავების პროცესში.

## 8.1 ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე

ადგილობრივი სამოქალაქო სასოფადოების სიძლიერეს განსაზღვრავს იმ არასამთავრობო, კანონით აღიარებული ორგანიზაციების რაოდენობა და საერთო წევრობა, რომლებიც მუნიციპალიტეტში საქმიანობენ. უნგრეთის ცენტრალური სტატისტიკური სამსახურის უკანასკნელი მონაცემების მიხედვით, ქვეყანაში მუშაობს 48,000 არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელთა საერთო შემოსავალი 145 მილიარდი უნგრული ფორინტია (შესაბამისად, 1.48 მილიარდი ამერიკული დოლარი). ამ ორგანიზაციების 1/3 ბუდაპეშტში მდებარეობს, ხოლო 494 პატარა სოფელი (მუნიციპალიტეტების 15.8%) სამოქალაქო ორგანიზაციების გარეშეა დარჩენილი. უნგრეთში ორგანიზაციების საშუალო სიმჭიდროვეა 4.8 არასამთავრობო ორგანიზაცია 1,000 მოსახლეზე.<sup>27</sup> რაც დიდია მუნიციპალიტეტი, მით მჭიდროა სამოქალაქო სასოფადოება.

ამ მონაცემების რეგიონული დანაწევრება<sup>28</sup> მეტად საინტერესოა, რადგან უნგრეთში სამოქალაქო სასოფადოების განვითარება მნიშვნელოვანი ტერიტორიული განსხვავებები შეინიშნება. დასავლეთ დუნაისპირა რეგიონებს ტრადიციულად სამოქალაქო კულტურის უმაღლესი დონე აქვთ, ხოლო ეკონომიკური განვითარებით მხოლოდ ცენტრალურ ნაწილს ჩარმოიწმინდებიან (რომლის ეკონომიკურ სიძლიერეს მხოლოდ ბუდაპეშტი განაპირობებს). ეს აისახება ადგილობრივი სამოქალაქო სასოფადოების სიმჭიდროვეზე, რაც ქვეყანაში ყველზე მაღალია. საპირისპიროდ, სოციალურ-ეკონომიკურად არის განვითარებული, ესენია: ჩრდილოეთ უნგრეთი და დიდი დაბლობის ჩრდილოეთი ნაწილი (ამას ეთანხმება CSO-ს მონაცემებიც). მრავალცვლადიანმა სტატისტიკურმა ანალიზმა დაადასტურა, რომ რეგიონული განსხვავებები განპირობებულია მუნიციპალიტეტის საშუალო სიმჭიდროვე და რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების განსხვავებული დონით. „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ მონაცემების დაყოფა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიხედვით კიდევ უფრო აძლიერებს განვითარების დონესა და სამოქალაქო აქტიუობას შორის ურთიერთკავშირს, რამდენადაც სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასთან ერთად იზრდება.

## 8.2 უმცირესობების სამოქალაქო ორგანიზაციები

უნგრეთში უმცირესობათა ჯგუფების საქაოლ მცირე რაოდენობაა, მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია ბოშათა ჯგუფი. სრულიად ვასაგებია, რომ მათი წარმომადგენლობა სასოფადოებაში სამოქალაქო და პოლიტიკური სასოფადოების მეშვეობით გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა. რაც შეეხება ადგილობრივი პოლიტიკას, მრავალგვარულ თემებში, სადაც უმცირესობა მოსახლეობის მნიშვნელოვან ნაწილს ქნის, კანონი უმცირესობის ადგილობრივი ხელისუფლების შექმნის საშუალებას იძლევა, რომელიც მოქმედებს მუნიციპალურ ხელისუფლებასთან ერთად, წარგზავნის იქ წარმომადგენლებს და ა. შ. 1998 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ უნგრეთის უმცირესობის ადგილობრივი ხელისუფლება 1,066 მუნიციპალიტეტში ჩამოყალიბდა (მეტი ინფორმაციისათვის იხილეთ ნაწილი 5, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლებაში ეთნიკურ წარმომადგენლობას ეხება).

უმცირესობის არჩეულ ორგანოებთან ერთად ადგილობრივი ხელისუფლების 2001 წლის გამოკითხვამ გეჩვენა, რომ ეთნიკურმა უმცირესობებმა ასოციაციები და ფონდები უნგრეთის მუნიციპალიტეტის 30%-ში შექმნეს. სამოქალაქო ორგანიზაციებიდან 14%-ს უმცირესობის ასოციაციები ქმნიან. ეს ნიშნავს, რომ უმცირესობები უფრო აქტიურები არიან სამოქალაქო ცხოვრებაში, ვიდრე მათი ფარდობითი რაოდენობაა, რაც დაახლოებით 6-8%-ია (ზუსტი მონაცემი არ არსებობს ინფორმაციის მოპოვების სირთულეების გამო).

დღის გამო). ამ მაღალ აქტიურობას 1990-იან წლებში ხელს უწყობდა ცენტრალური ხელისუფლების ფინანსური დახმარების პოლიტიკა - უმცირესობის ჯგუფების ფინანსური მხარდაჭერის მოპოვება შეეძლოთ ან ოფიციალური ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან, ან სამოქალაქო სექტორისაგან. ამის შედეგად ბევრი ასეთი ორგანიზაცია შეიქმნა და დარეგისტრირდა. ისმება კითხვა: არსებული ორგანიზაციებიდან რეალურად რამდენია პოლიტიკურად აქტიური და რამდენი არის წართული ტრადიციული მომსახურების უზრუნველყოფაში? როგორია არააქტიური ორგანიზაციების პროპორცია, რომლებიც მხოლოდ ხანდახან ამოქმედდებიან უძრავი ქონების ქირის მისაღებად ან საბანკო გადარიცხვებისათვის?

საკვირველია, რომ ჩვენი მონაცემები უმცირესობის სამოქალაქო აქტიურობისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძლიერ კავშირზე მიგვიჩვენებს. ჩვენ ვვარაუდობთ, რომ უმცირესობის უდიდესი ჯგუფის - ბოშების მიერ ყველაზე მეტი ეთნიკური უმცირესობის ორგანიზაციებია ჩამოყალიბებული. მათი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება კი, სოციალურად, ძალიან დაბალია, ისევე, როგორც იმ რეგიონებისა, სადაც ბოშების მაღალი სიმჭიდროვეა. უმცირესობის სამოქალაქო აქტიურობის რეგიონული ტენდენციები ამ ვარაუდს რამდენადმე აძლიერებს, რადგან თუ მეტ-საკლებად მიხედვით ბოშა მოსახლეობის სიმჭიდროვეს, რომელიც განსაკუთრებულად მაღალია დუნაისპირა რეგიონებში, მათ შორის - შომოდის საგრაფოში, შემაღლე კი - ჩრდილოეთის დიდ დაბლობზე საბონის საგრაფოს ნათელია.

### 8.3 სამოქალაქო ორგანიზაციებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის კავშირის დონე

ადგილობრივ ცხოვრებაში სამოქალაქო ორგანიზაციების არსებობასა და სიმჭიდროვეზე დაკვირვების გარდა, მნიშვნელოვანია ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მათი კავშირების შესწავლა. ასეთი კავშირები მრავალენოვანი მომიჯნავეობისა და სხვადასხვა გზით ხორციელდება. მათ შორის ყველაზე აშკარა და გასომავადი საშუალებები მოიცავს: (1) ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სამოქალაქო საზოგადოებისათვის გაწეულ დახმარებას (ფინანსური და სხვა სახის); (2) მომსახურების უზრუნველყოფაში სამოქალაქო ორგანიზაციების პირდაპირ ჩარევას (კონტრაქტის საფუძველზე სამუშაოს გაცემა); (3) სამოქალაქო საზოგადოების მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერას (ფინანსური ან, მაგალითად, ნებაყოფლობითი სამუშაო); (4) წარმომადგენლობას, პიროვნულ კავშირებს - ხელისუფლების არჩეული წევრების აქტიურობას სამოქალაქო ორგანიზაციებში (იხილეთ ნაწილი 6.6, რომელიც ადგილობრივი წარმომადგენლების სამოქალაქო კულტურას შეეხება) და არჩეულ წარმომადგენლებს, რომლებიც დასახელებულია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ (იხილეთ ნაწილი 8.4).

ეს საკითხები ჩვენ მიერ გამოკითხულ მუნიციპალიტეტებში შეყამოქმედ, შედეგებს კი ქვემოთ წარმოვიდგინოთ. სამწუხაროდ, ჩვენთვის არ არის ხელმისაწვდომი მონაცემები, რომლებიც შეეხება მხარდაჭერის ზომას, სიხშირეს, ეფექტურობას, დაფინანსების მექანიზმებსა და ოდენობის გამკვირვებლობას, ნებაყოფლობით გაწეული სამუშაოს რაოდენობასა და ძირითად ტიპებს. უნგრეთის ცენტრალურმა სტატისტიკურმა სამსახურმა 1996 წელს განახორციელა 3,200 ადგილობრივი ხელისუფლების სრული გამოკითხვა; რომელიც მათ სამოქალაქო ორგანიზაციებთან კავშირს შეეხებოდა. ამ გამოკითხვაში ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს დაუსვეს კითხვები წართულობის, ორგანიზაციის ტიპებისა და მათგან მიღებული და მათთვის გაწეული დახმარების (ფინანსური და სხვა) შესახებ.<sup>29</sup>

სამოქალაქო საზოგადოების პოლიტიკური გავლენა არ შეიძლება ხელსაყრელი იყოს, თუ სამოქალაქო ორგანიზაციები დამოკიდებულია ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. დამოკიდებულების ყველაზე ინტენსიური ფორმა სამოქალაქო ორგანიზაციების

დაფუძნებაში ადგილობრივი ხელისუფლების პირდაპირი ჩარევა. ეს მოელენა უნგრეთში საკმაოდ გავრცელებულია, რადგან არსებობს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დაარსებული ან თანადაარსებული ორი ათასზე მეტი ფონდი. მუნიციპალიტეტების 36% ერთ ფონდს მაინც ქმნის. პატარა სოფლების ერთ მეხუთედშიც კი, რომლის მოსახლეობა 1,000 მოსახლესე ნაკლებია, შექმნილია ორგანიზაციები და ყოველ დიდ მუნიციპალიტეტს თავის საკუთარი ფონდი აქვს.<sup>30</sup>

ადგილობრივი ხელისუფლების დაფინანსებამ ასევე შეიძლება შეცვალოს სამოქალაქო ორგანიზაციებთან ურთერთობა. პირველი ინდიკატორის საშუალო მნიშვნელობა, რომელიც არის დასახლებაში არსებული ყველა ორგანიზაციიდან სამოქალაქო საზოგადოების იმ ორგანიზაციების წილი, რომელთაც ადგილობრივი ხელისუფლება უჭერს მხარს, შეიძლება საკმაოდ მაღლად მივიჩნიოთ (80%-ზე მეტი). პატარა მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი ხელისუფლება სამოქალაქო ორგანიზაციების უმეტესობას უჭერს მხარს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ისინი დამოკიდებულნი არიან მუნიციპალიტეტის დაფინანსებაზე (ადგილობრივი ხელისუფლება ესმარება არა მარტო ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციებს, არამედ არაადგილობრივსაც). დიდ მუნიციპალიტეტებში კი უფრო მეტი დამოუკიდებელი სამოქალაქო ორგანიზაციაა. ცენტრალური სტატისტიკური სამსახურის მონაცემების მიხედვით, უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების 72% სამოქალაქო ორგანიზაციებს ფინანსურ და არაფინანსურ დახმარებას უწევს. 2000 წელს პროექტის ფარგლებში განხორციელებული „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა“ იმავე შედეგს იძლევა (68%). (ცენტრალურმა სტატისტიკურმა სამსახურმა გამოიყენა არასამთავრობო ორგანიზაციების ცნება, რომელიც მეტ ორგანიზაციას გულისხმობს). რეგიონული დაყოფა არ გვიჩვენებს ძალიან დიდ ვარიაციას ადგილობრივად მოქმედ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების პროპორციაში, რომლებსაც მხარს უჭერენ ადგილობრივი ხელისუფლებები – უმცირესი მნიშვნელობაც კი (66% დიდი დაბლობის ჩრდილოეთში) ძლიერ კონტრაქტს გულისხმობს. საინტერესოა, რომ ხელისუფლების მიერ ფინანსურად მხარდაჭერილი სამოქალაქო ორგანიზაციების წილი ყველაზე დაბალია (თუმცა ესეც საკმაოდ მაღალი მნიშვნელობაა) ფინანსურად ძლიერი ადგილობრივი ხელისუფლების პირობებში. თუმცა ამის მიზეზი მდიდარ მუნიციპალიტეტებში, შეიძლება, რეგისტრირებული სამოქალაქო ორგანიზაციების დიდი რაოდენობა იყოს, რაც მათგან დახმარების მისაღებად „რიგში ჩადგომას“ გულისხმობს.

რაც შეეხება მეორე ინდიკატორს – დასახლებაში იმ სამოქალაქო ორგანიზაციების პროპორციას, რომელიც რეალურად ესმარება ადგილობრივი ხელისუფლებას – ქვეყნის მასშტაბით 23.8%-ია. ეს მთლიანად დასახავს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ხასიათს გარდაამართა პერიოდის დასაწყისიდან. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ამგვარ საკმარებას განვითარებისა და გაძლიერების შესაძლებლობები არ ამოუწურავს. უნგრეთის მუნიციპალიტეტების თითქმის ერთ მესამედს სამოქალაქო ორგანიზაციებიდან რაღაც დახმარება აქვს მიღებული (ცენტრალური სტატისტიკური სამსახურის მონაცემების მიხედვით, 1996 წელს ასეთი ორგანიზაციები 22% იყო). ჩვენი გამოკითხვების მონაცემებიდან ჩანს, რომ სამოქალაქო ორგანიზაციების უმრავლესობა ისწრაფავს, რომ თავიანთი ფინანსური და სხვა სახის დახმარება შესთავაზოს ადგილობრივი ხელისუფლებებს პატარა და სასოფლო მუნიციპალიტეტებში. ეს გასაგებიცაა, რადგან პატარა სოფლებში ტრადიციულად მჭიდრო კავშირები და უფრო მეტი ახლობლური ურთერთობებია. უფრო მეტიც, ჩვეულებრივ, ადგილობრივი ხელისუფლებებს შედარებით მცირე რესურსები აქვთ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენ ვითვლით წილს საერთო რაოდენობაში იმ სამოქალაქო ორგანიზაციებისა, რომლებიც ადგილობრივი ხელისუფლებას ესმარებათ. პატარა დასახლებებში ეს პროპორცია შეიძლება მაღალი აღმოჩნდეს, უბრალოდ, ორგანიზაციების ნაკლებობის გამო. ასევე, არ არის ნაჩვენები სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ შეთავაზებული დახმარების სიდიდე/ფულადი საზომი.



მესამე ინდიკატორი –სამოქალაქო ორგანიზაციების პროპორცია, რომლებიც მომსახურების გაწვევისათვის ადგილობრივ ხელისუფლებასთან კონტრაქტით არიან დაკავშირებული – ასევე გეინვენებს, რომ ეროვნული საშუალო (5.3%) უფრო განვითარებულ ქვეყნებში არსებულ 5-10%-იან შუალედურ სდვარს აღწევს. უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების დიდი უმრავლესობა (88%) კონტრაქტით არის დაკავშირებული სულ მცირე ერთ სამოქალაქო ორგანიზაციასთან. ბუნებრივია, უფრო დიდ მუნიციპალიტეტს მეტი კონტრაქტი აქვს დადებული. მიუხედავად ამისა, ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვეა (რადგან სამოქალაქო საზოგადოების სიმჭიდროვე მაღალია ქვეყნის ჩრდილო-დასავლეთში, კონტრაქტის მიხედვით, სამუშაოს მიცემა უფრო მეტად იქ არის დამახასიათებელი). დიდი სამოქალაქო სექტორის გათვალისწინებით, ადგილობრივ პოლიტიკურ ლიდერებს მომსახურების რესტრუქტურისა ცივის მეტი შესაძლებლობა აქვთ. ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური მდგომარეობა, როგორც ჩანს, არ წარმოადგენს მომსახურების კონტრაქტის საფუძველზე გადაცემის პრაქტიკის საფუძველს.

#### 8.4 მუნიციპალიტეტის საკრებულოებში სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი პარტიების წარმოდგენა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ წინამდებარე თავებში, დამოუკიდებელი კანდიდატებისა და დამოუკიდებლად არჩეული წარმომადგენლების პროპორცია ყველაზე დიდია და კიდევ უფრო გაიზარდა უნგრეთის უკანასკნელ ადგილობრივ არჩევნებზე (ეროვნული არჩევნების საპირისპიროდ). დამოუკიდებლობა არც კავშირების უქონლობას ნიშნავს და არც რომელიმე პოლიტიკური ძალის მიმართ სიმპათიის უქონლობას. შეკვიპლია ვივარაუდოთ, რომ პარტიისაგან დამოუკიდებლობის ხაზგასმა კარგად მოფიქრებული სტრატეგიაა, რომელიც ნაწილობრივ ეყრდნობა მოქალაქეთა გარკვეული ჯგუფებისა და კანდიდატების მხრიდან დიდი პოლიტიკური პარტიებისადმი „უნდობლობას“. რაც შეეხება პოლიტიკური თვალსაზრისით რეალურად ნეიტრალურ, არჩეულ წარმომადგენლებს, რომლებიც დასახლებულნი არიან არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ, მათი საერთო რიცხვი ოდნავ შემცირდა გარდამავალი პერიოდის დაწყებებიდან სამ საარჩევნო ციკლში – 3.1% (1990) და შემდეგ - 3.0%-დან (1994) 2.6%-მდე (1998).<sup>11</sup> ეს რიცხვები საკმაოდ დაბალია, მაგრამ სამოქალაქო ორგანიზაციები სოვ მუნიციპალიტეტებში წარმატებებს აღწევენ სწორედ საკრებულოში ადგილებს მნიშვნელოვანი ნაწილის დაკავებით.

ადგილობრივ ხელისუფლებასა და სამოქალაქო ორგანიზაციებში ერთი და იმავე ხალხის გაწვევრიანება შეიძლება გამოვიკლიოთ სამოქალაქო ორგანიზაციების წევრი წარმომადგენლების პროპორციის შეფასებით (როგორც ენახეთ მეხუთე ნაწილში). დამატებითი მიგნება შეიძლება გაკეთდეს, თუ გავითვალისწინებთ იმ სამოქალაქო ორგანიზაციების თანაფარდობას, სადაც ადგილობრივ წარმომადგენლებს თანამდებობა უკავიათ. ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების ინფორმაციით, ადგილობრივი წარმომადგენლები ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების 15%-ში დომინირებენ. ეს ციფრი დაბალია (10%) ძალიან პატარა მუნიციპალიტეტებში, მაგრამ ყველა სხვა კატეგორიისათვის თანაფარდობა საკმაოდ კონტრასტულია (დაახლოებით 20%). ყველაზე მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელია მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე, ე.ი. სამოქალაქო საზოგადოების „მიწოდება“. რაც მეტია სამოქალაქო ორგანიზაციები, მით ძლიერია სამოქალაქო და პოლიტიკურ სექტორებს შორის პოლიტიკური კავშირები.

## 8.5 დასკვნა

უნგრეთის ადგილობრივ ცხოვრებაში სამოქალაქო ორგანიზაციები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, თუმცა მათი განაწილება არათანაბარია: არასამთავრობო ორგანიზაციების თითქმის ერთი მესამედი ბუდაპეშტში მდებარეობს, 16%-ს (განსაკუთრებით, პატარა სოფლებს) საერთოდ არა აქვს სამოქალაქო ორგანიზაციები. ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის მრავალცვლადიანმა სტატისტიკურმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ სამოქალაქო სასოგადოების განვითარებაში რეგიონული განსხვავებები გამოწვეულია მუნიციპალიტეტების საშუალო ზომით და რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების განსხვავებული დონებით. ეთნიკური შემცირებულების სამოქალაქო აქტიუობა მეტია, ვიდრე მათი პროპორცია მთელ მოსახლეობაში. ამას ხელი ნაწილობრივ შეუწყო 1990-იან წლებში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ბოშების დაფინანსების პროგრამამ. უმცირესობათა სამოქალაქო საქმიანობის რეგიონული ტენდენციები რამდენადმე აძლიერებს ამ ვარაუდს, რადგან იგი დაახლოებით მიჰყვება ბოშა მოსახლეობის სიმჭიდროვეს.

სამოქალაქო სასოგადოების პოლიტიკური ეფექტი არახელსაყრელი გამოვა, თუ სამოქალაქო ორგანიზაციები ადგილობრივ ხელისუფლებას ექნება დამოკიდებული. დამოკიდებულების ყველაზე ძლიერი ფორმა, ადგილობრივი ხელისუფლების პირდაპირი ჩარევა სამოქალაქო ორგანიზაციების დაფუძნებაში, უნგრეთისათვის იშვიათი მოვლენა არ არის. მუნიციპალიტეტების 36%-ს (პატარა სოფლებსაც კი) ერთი ორგანიზაცია მაინც აქვს დაარსებული. მადალია იმ სამოქალაქო ორგანიზაციების წილის საშუალო მნიშვნელობა, რომლებსაც ფინანსურად ადგილობრივი ხელისუფლება ეხმარება – 80%. ცენტრალური სტატისტიკური სამსახურის მონაცემების მიხედვით, უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების 72% ეხმარება სამოქალაქო ორგანიზაციებს. 2000 წელს პროექტის ფარგლებში განხორციელებული „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ მონაცემებმა მსგავსი პროპორცია (68%) გვიჩვენა.

სხვა მიმართულებით კონტრაქტები ნაკლებად თვალსაჩინოა: ეროვნული საშუალო იმ სამოქალაქო ორგანიზაციების პროპორციისა, რომელიც დახმარებას უწევს ადგილობრივი ხელისუფლებას, 23,8%-ია. ეს კარგად ასახავს სამოქალაქო სასოგადოების ჩართულობის ბუნებას გარდამავალ პერიოდში და მიუთითებს, რომ ჯერ კიდევ შორს დგას მისი განვითარებისა და გაძლიერების შესაძლებლობების ამოწურვამდე. პატარა და სასოფლო მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო ორგანიზაციების უმეტესობა ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ფინანსური ან სხვა სახის დახმარების გაწევას ცდილობს, რაც გასაგებია პატარა სოფელში კავშირების მეტი სიმჭიდროვის გამო. უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების დიდი უმრავლესობა (88%) მომსახურების გაწევის კონტრაქტით ერთ ორგანიზაციასთან მაინც არის დაკავშირებული. ბუნებრივია, დიდ მუნიციპალიტეტებს უფრო მეტი კონტრაქტები აქვთ, მაგრამ ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური სიტუაცია, როგორც ჩანს, ვერ ახსნის კონტრაქტის საფუძველზე მომსახურების გადაცემის პრაქტიკას.

საბოლოო ჯამში, ყველაზე მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი ყველა საკითხში სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე გამოდგა, ე. ი. სამოქალაქო სექტორის „მიწოდების მხარე“. რაც უფრო დიდია მუნიციპალიტეტი, მით ძლიერია სამოქალაქო და პოლიტიკურ სექტორებს შორის პოლიტიკური/ფინანსური კავშირები. მაგრამ ასევე ხელსაყრელია სამოქალაქო სექტორის აქტიური მონაწილეობა და დემოკრატიაზე პირდაპირი გავლენის შესაძლებლობა.

## 9. ადგილობრივი მედია

მედია დემოკრატიის ძირითადი ინსტიტუტია, რომელიც წარმოადგენს ინფორმაციის მოწოდების საშუალებას, რათა ხალხმა აზრი ჩამოაყიდოს და ინფორმირებული

არჩევანი გააკეთოს. მედიის მეშვეობით ხდება სასოგადოებრივი ინტერესების გამოხატვა და საჯარო მოთხოვნების გამოთქმა. უფრო მეტიც, ხდება განსხვავებული იდეების შეპირისპირება და ერთიანი ინტერესების ჩამოყალიბება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მედია ხელს უწყობს სასოგადოებრივი აზრის ფორმირებას. დემოკრატიული სასოგადოება, ასევე, საჭიროებს მედიის მიერ უზრუნველყოფილ სასოგადოებრივ სივრცეს, რათა იგი სამოქალაქო სასოგადოებად ჩამოყალიბდეს. სოციალურ მონაწილეობასთან ერთად მედია ხელს უწყობს პოლიტიკურ მონაწილეობას მოქალაქეთა მობილიზაციონალურ საშუალებების მიცემით. ამგვარადვე, ადგილობრივ მედიას შეუძლია სამსახური გაუწიოს დემოკრატიას. ამ ნაწილში შეფასებულია, თუ რამდენად შეუძლია მედიას, ზემოთ განხილული უპირატესობებით უზრუნველყოს უნგრეთის მუნიციპალიტეტები.

## 9. ადგილობრივი მედიის რაოდენობა

მედიის საშუალებების არსებობა და რაოდენობა ადგილობრივი მედიის მდგომარეობის შესახებ ძირითად მონაცემებს იძლევა. მუნიციპალიტეტების ნახევარზე მეტში (54.1%) არსებობს გაზეთები, ტელევიზია და რადიოსადგურები. ეს მაღალი მაჩვენებელი გამოწვეულია უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ფრაგმენტაციით. მუნიციპალიტეტის კატეგორიებში, სადაც მოსახლეობა 1,000-ზე ნაკლები ან 1,000-დან 2,000-მდეა (ამგვარი მუნიციპალიტეტები უნგრეთის მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას შეადგენს), მედიის საშუალებები არ არსებობს, მუნიციპალიტეტების შესაბამისად, 79% და 50%-ში. ადგილობრივი სასოგადოების ბუნება ამ მოკლენას კარგად ხსნის. სადაც ხალხი ერთმანეთთან ძალიან ახლოსაა, ადგილობრივი მედიის მსგავსი შუალედური ინსტიტუტების საჭიროება შესლედულია. მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 2,000-დან 5,000-მდეა, ადგილობრივი მედიის რომელიმე საშუალება მაინც არსებობს. მუნიციპალიტეტებს 5,000-ზე მეტი მოსახლით ერთზე მეტი მედია საშუალება მაინც აქვთ. საშუალოდ თითოეულ მუნიციპალიტეტზე 0.6 გამოცემა მოდის (0.4 - 5,000 მოსახლესე კემოთ და 0.6 - 5,000 მოსახლესე ზემოთ).

### ცხრილი 228

#### ადგილობრივი მედიის რაოდენობა

მედია-პროდუქციის რაოდენობა	მუნიციპალიტეტის წილი	გაუსუფობის რაოდენობა	მუნიციპალიტეტის წილი	რადიოსადგურების რაოდენობა	მუნიციპალიტეტის წილი	სატელევიზიო სადგურების რაოდენობა	მუნიციპალიტეტის წილი
0	56.9%	0	66.4%	0	97.6%	0	81.7%
1	31.2%	1	29.9%	1	2.1%	1	17.9%
2	8.8%	2	3.1%	2	0.3%	2	0.4%
3	1.7%	3	0.5%				
4	0.8%	4	0.1%				
5	0.4%						
6	0.2%						

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001

მოსახლეობის ზომა არ არის ადგილობრივი მედია-პროდუქციის არსებობისა და რაოდენობის ერთადერთი განმსაზღვრელი. თანაბრად ძლიერი ფაქტორია სამოქალაქო სასოგადოების სიძლიერე. მიქეფარე სამოქალაქო ცხოვრება მძლავრი მედიის არსებობასაც გულისხმობს. ასევე ძლიერი გავლენა აქვს მედიაზე მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას. სადაც ხალხს მეტი რესურსები აქვს, მედიას

გადარჩენის მეტი შანსი ეძლევა. ეს სამი ფაქტორი (მოსახლეობა, განვითარება, სამოქალაქო ცხოვრება) ადგილობრივი მედიის მრავალფეროვნებას ძალიან კარგად ხსნის.<sup>23</sup>

## 92 ადგილობრივი მედიის მომხმარებელი

მედიის რაოდენობის განსასაზღვრა მნიშვნელოვან ინფორმაციას ვერ გვაწვდის მის როლზე საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაში. ადგილობრივი მედიის გავლენის შესახებ მეტი ინფორმაციის მოსაპოვებლად ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს სთხოვეს, შეეფასებინათ, მუნიციპალიტეტში ყოველი ათი მოქალაქიდან რეგულარულად რამდენი კითხულობდა, უყურებდა და უსმენდა ადგილობრივ მედია-პროდუქციას. შემდეგი ცხრილი გვიჩვენებს უნგრეთის მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი მედიის მთლიანი მომხმარებლის განაწილებას. მედია-პროდუქციის მომხმარებელთა აქტუული რაოდენობა შეჯამებულია (მაგალითად, მუნიციპალიტეტში, სადაც გასეთს 40% კითხულობს, ხოლო რადიოს 30% უსმენს, ჯამური 70% იქნება). სამწუხაროდ, ჩვენ არ ვიცით, მთლიან მომხმარებელში რამდენადაა კონცენტრირებული უმცირესობები, თუ ის მთელ მოსახლეობაშია გაბნეული. ნებისმიერ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტში ხელმისაწვდომი ბეჭდური და ელექტრონული მედია მიგვანიშნებს ადგილობრივ საზოგადოებრივ აზრზე მედიის პოტენციური გავლენის დონეზე და სოციალურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მედიის შესაძლო როლზე.

### ცხრილი 229

ადგილობრივი მედიის მომხმარებელი

ადგილობრივი მედიის აქტუული საერთო მომხმარებელი	მუნიციპალიტეტების წილი
0-50%	25.2%
60%-100%	52.4%
110%-200%	19.1%
200%-	3.3%

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001

მედიის ჯამურ მომხმარებელს იგივე განმსაზღვრელები აქვს, რაც მედია-პროდუქციის რაოდენობას. სხვა კომპონენტების თანაბარი მანქნებლების შემთხვევაში სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერე, რომელიც მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო ორგანიზაციების რაოდენობით იზომება, მნიშვნელოვნად იქნება დაკავშირებული მედიის მომხმარებლის რაოდენობაზე. დიდი საშუალო კლასი, რომელსაც საკმარისი დრო და ფული აქვს, ადგილობრივი მედიის მომხმარებელთა მოზრდილ ნაწილს შეადგენს. მოსახლეობის ზომა ასევე მნიშვნელოვანია. ქალაქის მცხოვრებლები, რომლებიც უფრო კომპლექსურ ადგილობრივ საზოგადოებაში ცხოვრობენ, უფრო დაინტერესებულნი არიან მედია-პროდუქციით.

## 93 სიხშირე და ადგილობრივი დაფარვა

ადგილობრივ სოციალურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაზე მედიის გავლენის მეორე ინდიკატორი მუნიციპალიტეტში საზოგადოებრივი საკითხების დაფარვის დონეა. ბეჭდური მედიის შემთხვევაში დაფარვა დამოკიდებულია პუბლიკაციის სიხშირეზე და იმ სივრცეზე, რაც მუნიციპალურ საკითხებს ეთმობა. როგორც ცხრილი 2.30 გვიჩვენებს, უნგრეთში მუნიციპალიტეტების 37%-ში ერთი გაზეთი მაინც არსებობს, სადაც ადგი-

ლობორივი საკითხების განხილვას რვა ან მეტი გვერდი ეთმობა. მთლიანი დაფარვა რომ შეეაჯამოთ, მუნიციპალიტეტების ორ მეხუთედში (39.1%) ადგილობრივი საკითხების განხილვას, სულ მცირე, რვა გვერდი მაინც აქვს დათმობილი. იმედის მომცემია, რომ განსხვავება პატარა (5,000 მოსახლეზე ნაკლები) და დიდ მუნიციპალიტეტებს შორის დიდი არ არის (შესაბამისად, 37% და 46%). ამრიგად, სადაც ადგილობრივი პრესა არსებობს, ის საკითხების ფართო სპექტრს მიმოიხილავს.

**ცხრილი 2.30**

*ადგილობრივი მედიის დაფარვა*

უდიდესი ბეჭდური მედიის დაფარვა (გვერდები)	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	მუნიციპალიტეტების წილი
1-2	47	21.8%
3-4	57	26.4%
5-7	31	14.3%
8 ან მეტი	80	37.4%
მთლიანად	215	100.0%

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამიკითხვა, 2001.

მუნიციპალიტეტების უმეტესობაში ადგილობრივი გაზეთები ყოველთვიურად გამოდის (ცხრილი 2.31). ცოტა ქალაქს თუ შეუძლია ყოველდღიური და ყოველკვირეული გამოცემებით საზოგადოებრივი საკითხების დაფარვა.

**ცხრილი 2.31**

*ადგილობრივი მედიის სიხშირე*

ყველაზე ხშირად დაბეჭდილი მედიის სიხშირე	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	მუნიციპალიტეტების წილი
ყოველდღიური	6	2.8%
კვირაში 2-5-ჯერ	3	1.3%
ყოველკვირეული	9	4.1%
თვეში 1-3-ჯერ	136	59.7%
ნაკლებად ხშირად	73	32.1%
მთლიანად	650	100.0%

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამიკითხვა, 2001.

თუმცა უნგრეთში საკაბელო ტელევიზია ფართოდ არის გავრცელებული, ადგილობრივი ახალ ამბებს ცოტა სადგური გადმოსცემს. ადგილობრივი რადიოსადგურები მხოლოდ უდიდეს ქალაქებშია. ცხრილი 2.32 გეიჩვენებს, რომ უნგრეთში მუნიციპალიტეტების სამ მეხუთედში ელექტრონული მედია საერთოდ არ არის და მხოლოდ ყოველ მეცხრეში (11%) ხდება ადგილობრივი საკითხების ყოველკვირეული გაშუქება.

**ცხრილი 2.32**

**ადგილობრივი მედიის აუდიენცია**

უდიდესი ელექტრონული მედიის სიხშირე	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	მუნიციპალიტეტების წილი	მუნიციპალიტეტების პროპორცია (სადაც ელექტრონული მედია არსებობს)
ელექტრონული მედიის არსებობა	375	57.7%	–
წელიწადში მცირე რაოდენობით	13	2.0%	10.1%
დაახლოებით თვეში ერთხელ	12	1.8%	9.2%
თვეში 2-3-ჯერ	31	4.7%	24.2%
ყოველ კვირაში ნახევარ საათამდე	18	2.8%	14.5%
0.5-1 საათი კვირაში	29	4.4%	22.6%
ერთ საათზე მეტი კვირაში	25	3.8%	19.4%
მთლიანად	501	100.0%	100.0%

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001.

**9.4 ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გაშუქება**

ადგილობრივი მედიის არსებობა არ წარმოადგენს იმის გარანტიას, რომ ის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობებს გააშუქებს. სწორედ ამ მიზეზით შევიდა პროექტის ფარგლებში განხორციელებულ გამოკითხვაში ხუთი კითხვა, რომელიც მედიის მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების საქითხების დაფარვას ეხებოდა. ეს კითხვები ქმნის სკალას ინფორმაციის გაერცელების ყველაზე სოციალური შედარებით სპეციფიკურ ფორმამდე.

მედიის დაფარვის უმარტივესი მეთოდი ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების გადმოცემაა. ცხრილი 2.33 გეჩვენებს, რომ ადგილობრივი მედია სადაც კი არსებობს, ყველგან გადმოსცემს ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს. დიდ მუნიციპალიტეტებში (5,000-ზე მეტი) ნაკლებად რჩება ადგილობრივი ხელისუფლება (7.5%) მედიის გაშუქების გარეშე. დაფარვის შემდეგი ტიპი – ადგილობრივი ხელისუფლების ლიდერების ინტერვიუ – უზრუნველყოფს საკმარის დიდ ძალისხმევას მოითხოვს, მაგრამ ეს მაინც იოლი საქმეა. შესაბამისად, მედია დროდადრო შეხვედრებს აწყობს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებთან, მერთან ან წარმომადგენლებთან. ეს განსაკუთრებით ხშირია დიდ მუნიციპალიტეტებში. ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების პროექტების გაშუქება ადგილობრივი მედიის დიდ დანტერესებაზე შეტყუვებს. მუნიციპალიტეტების მეოთხედში მოქალაქეებს შუქლიათ გადაწყვეტილების პროექტებს გაეცნონ, რაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დემოკრატიული ელემენტის ჩართვის ძირითადი წინაპირობაა. მუნიციპალიტეტების პროპორცია, სადაც მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებები ქვეყნდება, დიდ დასახლებებში უფრო მაღალია. მუნიციპალიტეტების 80%-ში, რომლის მოსახლეობა 5,000-ზე მეტია, ადგილობრივი მედია რეგულარულად აქვეყნებს ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების პროექტებს. დაფარვის უფრო მაღალი ფორმაა გადაწყვეტილების მიმღებთა საპირისპირო მოსაზრებების გადმოცემა. ეს მოსახლეობას თავიანთი წარმომადგენლების შესახებ შესაძლებლობებისა და ალტერნატივების სურათს უქმნის. რესპონდენტთა მიხედვით, ადგილობრივი მედიის უმეტესობა რეგულარულად ამცნობს თავის მომხმარებელს

საკრებულოში განხილული არგუმენტებისა და კონტრ-არგუმენტების შესახებ. ბოლოს, დაფარვის ყველაზე ღირებული ფორმა, რომელიც ელექტრონული მედიის საშუალებით (ძირითადად, კაბელური ტელევიზიით) შეიძლება მოხერხდეს, წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომების პირდაპირი ტრანსლაციაა. მაშინ, როცა მუნიციპალიტეტების სრული რაოდენობის მხოლოდ 6%-ის სხდომები გადაიკვება, ეს პროპორცია გაცილებით დიდია (41%) უფრო დიდი და კომპლექსური ადგილობრივი საზოგადოებებისათვის (5,000 მცხოვრებზე მეტი). პირდაპირი ტრანსლაცია ამომრჩეველებს საშუალებას აძლევს ეფექტურად შეაფასონ, თუ რას აკეთებენ მათთვის წარმომადგენლები. ეს მაშინაც კი სწორია, თუ ასეთ პროგრამებს ცოტა ადამიანი უყურებს. საინტერესოა, რომ საგანგებო სხდომების პროპორცია უფრო მაღალია იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც სხდომები ტელევიზიით გადაიკვება. რადგან საგანგებო სხდომები უოველთვის არ გადაიკვება, ეს გეოინფენებს ადგილობრივი ხელისუფლების ლიდერების სტრატეგიას, დამალნი ვარკვეული საკითხები. უფრო მეტიც, პირდაპირი ტრანსლაციის დროს ჩვეულებრივი ადამიანები ადვილად იბნევიან და ვერ ერკვევიან ადგილობრივი წარმომადგენლების დებატების დეტალებში. მაშასადამე, პირდაპირი ტრანსლაციის დემოკრატიული ფასეულობა სრულად რეალიზდება იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს სხვა პროგრამები და გაზეთები, რომლებიც შესაბამისი საკითხების ანალიზს ახდენენ. ამას ადგილობრივი მედიის მონოპოლიის პრობლემასთან მიეყავართ.

**ცხრილი 2.33**

ადგილობრივი მედია და ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკა

მედია-პროდუქციის რაოდენობა	ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების გადმოცემა	ადგილობრივი ხელისუფლების ლიდერებისაგან ინტერვიუს აღება	ადგილობრივი ხელისუფლების წინადადებების გადმოცემა	ადგილობრივი ხელისუფლების განხილვების გადმოცემა	ადგილობრივი ხელისუფლების სხდომების პირდაპირი ტრანსლაცია
0	60.8 (6.1)	67.7 (7.5)	75.4 (19.1)	78.6 (46.0)	93.8 (59.1)
1	29.9 (32.1)	23.7 (32.3)	18.9 (34.1)	18.1 (29.5)	6.2 (40.9)
2	6.8 (39.2)	6.2 (35.4)	4.1 (30.3)	2.7 (18.0)	
3	1.4 (10.2)	1.3 (13.0)	0.9 (8.1)	0.2 (2.1)	
4	0.7 (7.5)	0.6 (6.6)	0.4 (5.0)	0.3 (3.3)	
5	0.4 (4.9)	0.5 (5.0)	0.3 (3.4)	0.1 (1.2)	

შენიშვნა: მონაცემები იმ მუნიციპალიტეტებისათვის, რომელთა მოსახლეობა 5,000-ზე მეტია. ფრჩხილებშია მოთავსებული. N=650 (N=58)

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001.

**9.5 მედიის მფლობელობა და ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან მედიის დამოუკიდებლობა**

გამოკითხვის მონაცემების თანახმად, ერთზე მეტი მედია-პროდუქცია მხოლოდ მუნიციპალიტეტების 12%-ში გვხვდება. მედიის მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გაშუქების შემთხვევაში პროპორცია კიდევ უფრო დაბალია. მაგალითად, მუნიციპალიტეტების მხოლოდ 6%-ში არსებობს მედია-პროდუქცია, რომელიც აქვეყნებს გადაწყვეტილების პროექტებს და 3%-ს აქვს ერთზე მეტი მედია, რომელიც გადმოსცემს ადგილობრივ საკრებულოში არსებულ არგუმენტებსა და კონტრ-არგუმენტებს. სიტუაცია ბევრად უკეთესია ქალაქებში (მაგალითად, მათგან დაახლოებით ნახევარში 2-5

მედია-პროდუქტი არსებობს, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების წინადადებებს გადმოსცემს, მაგრამ პროპორცია მაინც დაბალია. უნგრეთში მოქალაქეთა უმეტესობას ან საერთოდ არა აქვს, ან მხოლოდ ერთი მედიის წყარო აქვს, რომელიც საცხოვრებელი ადგილის შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საქმიანობას გადმოსცემს.

ადგილობრივი მედიის მფლობელობის მონაცემების ანალიზი უფრო დეტალურ სურათს იძლევა. ცხრილი 2.34 გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების კუთვნილი მედია-პროდუქტი უნგრეთის მუნიციპალიტეტების მხოლოდ ერთ მესამედში არსებობს. მუნიციპალიტეტების მხოლოდ ერთ მეოთხედში არ არის მედია ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრება. მთლიანად ალტერნატიული მედია, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების მფლობელობაში არ არის, უნგრეთის მუნიციპალიტეტების მხოლოდ ერთ მეხუთედში არსებობს (19.3%).

**ცხრილი 2.34**

ადგილობრივი მედიის მფლობელობა

მედიის მფლობელობა	წილი ყველა მუნიციპალიტეტში	მუნიციპალიტეტების წილი, სადაც ადგილობრივი მედია არსებობს
ადგილობრივი ხელისუფლება ან მისი კომპანია	32.3%	74.9%
ცენტრალური, რეგიონული ან სხვა ადგილობრივი ხელისუფლება	1.7%	3.9%
ადგილობრივი საზოგადოებრივი ინსტიტუტი	0.7%	1.6%
პოლიტიკური პარტია	0.0%	0.1%
სამოქალაქო ორგანიზაცია	2.0%	4.6%
ბიზნესი	5.9%	13.7%
კერძო პირები	7.1%	16.3%
სხვები	0.7%	1.6%
არ ვიცი	1.1%	2.5%
მედია არ არსებობს	56.9%	—

შენიშვნა: N=650 (N=58) N=273 (N=56)

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001.

ადგილობრივი მედიის მონოპოლიის საკითხის ნათელსაყოფად მედიის ურთიერთობებს ოთხ კატეგორიად დაეყოფთ: მედიის მონოპოლია ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ, მედიის სხვაგვარი მონოპოლია, კონკურენტული მედია ბაზარი და მედიის არარსებობა. მუნიციპალიტეტების 58%-ს საერთოდ არა აქვს მედია და ადგილობრივი ხელისუფლების 25%-ს აქვს მონოპოლია ადგილობრივ საზოგადოებრივ სივრცეში. ამ შემთხვევებში მედია ვერ შეასრულებს მეთვალყურის ფუნქციას. მთლიანად მედია ბაზარზე კონკურენცია მუნიციპალიტეტების მხოლოდ 7.2%-ში არსებობს. სიტუაცია ბევრად უკეთესია დიდ მუნიციპალიტეტებში (5,000 მოსახლეზე მეტი): მათგან ნახევარს აქვს მედია-პროდუქცია, რომელიც როგორც ალტერნატიული მფლობელის, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაა.



**ცხრილი 2.35**

ადგილობრივი მედიის სისტემა მფლობელობის მიხედვით

მედიის მფლობელობა	წილი ყველა მუნიციპალიტეტში	მუნიციპალიტეტთა წილი, სადაც მედია არსებობს
მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლება ან მისი კომპანია	25.1% (34.6%)	59.8% (35.7%)
არ არის ადგილობრივი ხელისუფლების მფლობელობა	9.7% (13.5%)	23.2% (13.9%)
კონკურენციული მედია ბაზარი (ადგილობრივი ხელისუფლება და სხვა მფლობელი)	7.2% (48.8%)	17.0% (50.4%)
მედია არ არსებობს	57.9% (3.2%)	-

შენიშვნა: N=650 (N=58) N=273 (N=56)

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001.

სხვა კითხვები განსხვავებული კუთხით განიხილავს ადგილობრივი მედიის მონოპოლიის საკითხს. მფლობელისაგან დამოუკიდებლად რესპონდენტებისგან მოპოვებულ იქნა ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა ხარისხით შეაქვს წვლილი ადგილობრივი ხელისუფლებას ადგილობრივი მედიის შემოსავლებაში. ცხრილ 2.36-დან შეგვიძლია დავინახოთ, რომ ნამდვილად კონკურენტული მედია-ბაზარი, სადაც მოქმედებს როგორც ფინანსურად დამოუკიდებელი, ასევე, ადგილობრივი ხელისუფლების მედია-პროდუქცია, მუნიციპალიტეტების მხოლოდ 5%-ში არსებობს. ადგილების რაოდენობა, სადაც ფინანსურად დამოუკიდებელი მედია არსებობს, უფრო მეტია, თუმცა ზემოთ ნახსენები მონაცემების თანახმად, მედიის უმეტესობა ადგილობრივი ხელისუფლებას ეკუთვნის. ფინანსური დამოუკიდებლობა ორგანიზაციულ დამოუკიდებლობას სულაც არ ნიშნავს, თუ ადგილობრივი ხელისუფლება რედაქტორებს დანიშნავს.

რა ახდენს გავლენას კონკურენციაზე ადგილობრივი ახალი ამბების ბაზარზე? ადგილობრივი სასოფადოების ზომა ყველაზე მკაფიო ფაქტორია. უფრო დიდ და კომპლექსურ ადგილობრივი სასოფადოებას უფრო მეტი ინსტიტუტი სჭირდება. ამასთან, მასშტაბის ეკონომიურობის პრინციპის თანახმად, შესაძლებელი ხდება ფინანსურად დამოუკიდებელი მედია-პროდუქციის წარმოება. ასევე შეიძლება ითქვას, რომ კონკურენტული მედია-ბაზრის არსებობა დამოკიდებულია ადგილობრივი მოქალაქეების სიმდიდრეზე. კომპეტენტური ბაზარი წარმოიშობა, თუ ხალხი შეძლებს გასეთვის ყიდვას და ადგილობრივი ეკონომიკას დასჭირდება ფართო სარეკლამო კამპანია. ამ პირობებს არსებული მონაცემები მხარს არ უჭერს. სხვა ყველაფერი თანაბარი რომ იყოს, მდიდარსა და ღარიბ მუნიციპალიტეტებს შორის მედია კონკურენციის მხრივ განსხვავება არ იქნებოდა. რაც ნამდვილად ახდენს გავლენას, სოციალური ორგანიზაციის დონეა. სადაც ბევრი სამოქალაქო ორგანიზაცია არსებობს, ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელ საინფორმაციო წყაროებზე მოთხოვნაც ძლიერია და კონკურენტული მედია ბაზრის შესაძლებლობებიც უკეთესია. ასევე, თუ სოციალური დიფერენციაცია ორგანიზებულ სოციალურ ძალებს წარმოშობს, თეთვაგამოხატვის საჭიროება დამოუკიდებელ მედიამდე მივიყვანს.

მედიის დამოუკიდებლობა	პროპორცია ყველა მუნიციპალიტეტში	მუნიციპალიტეტის პროპორცია (სადაც მედია არსებობს)
მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლება ან მისი კომპანია	25.1% (34.6%)	59.8% (35.7%)
მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლებასე და მოკიდებული მედია	19.6% (32.6%)	46.6% (33.7%)
მხოლოდ დამოუკიდებელი მედია	17.6% (25.0%)	41.8% (25.8%)
ორივე	4.9% (39.2%)	11.6% (40.5%)
მედია არ არსებობს	57.9% (3.2%)	—

შენიშვნა: N=650 (N=58) N=274 (N=56)

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001.

## 9.6. დასკვნა

მონაცემების შეჯამებით რამდენიმე დასკვნას მივიღებთ: უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი მედიის არსებობა დიდდაა დამოკიდებული მუნიციპალიტეტის ზომასა და სიმდიდრეზე. სხვა ყველაფრის თანაბრობის შემთხვევაში დიდ და მდიდარ მუნიციპალიტეტს უფრო მეტი მედია-საშუალება ექნება და მეტი მომხმარებელი ეყოლება. თუმცა რაიმე სახის მედია-პროდუქცია, მაინც თითქმის ყველა ქალაქში მოიძებნება, სოფლების უმეტესობა, რომლის მოსახლეობა 1,000 ან უფრო ნაკლებია, მედიის გარეშეა. მხოლოდ დიდ მუნიციპალიტეტებში არსებობს საკაბელო სატელევიზიო პროგრამის რეგულარული ტრანსლაცია, ადგილობრივი რადიოსადგურები კი საკმაოდ იშვიათია. ადგილობრივი მედია სადაც არსებობს, ხშირად გადმოსცემს ინფორმაციას ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შესახებ და შესაძლებლობას აძლევს ადგილობრივ პოლიტიკოსებს, აზრი გამოხატონ. უფრო რეალური პრობლემაა ადგილობრივი მედიის ადგილობრივი ხელისუფლებასე დამოკიდებულება. მხოლოდ რამდენიმე მუნიციპალიტეტის უნგრულ მედია ბაზარზე არსებობს ნამდვილი კონკურენცია, სადაც სულ მცირე ორი დამოუკიდებლად დაფინანსებული მედია-საშუალება მოქმედებს. კონკურენციასე გაველენას ახდენს არა მარტო მუნიციპალიტეტის ზომა და პოლიტიკური ხასიათი, არამედ ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერეც.

## 10. ადგილობრივი პოლიტიკური მონაწილეობა

მონაწილეობა არის საშუალება, რომლითაც მოქალაქეები საზოგადოებრივი საკითხების შესახებ თავიანთ მოთხოვნებს წარმოადგენენ. მონაწილეობა მოიცავს არა მარტო ხმის მიცემას, არამედ საარჩევნო კამპანიაში ჩართულობას, პეტიციებს, პოლიტიკურ შეხვედრებს, დემონსტრაციებს და ა.შ. რადგან ადგილობრივი არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობა დემოკრატიული მმართველობის გადამწყვეტი პირობაა, მომდევნო ნაწილში შეფასებულია ადგილობრივი პოლიტიკური მონაწილეობა უნგრეთში 2000 წელს.

## 10.1 კონკურენციის დონე ადგილობრივ არჩევნებში

ადგილობრივი მონაწილეობის ერთ-ერთი სასოშია ადგილობრივი მოქალაქეების მისწრაფება, კენჭი იყარონ პოლიტიკურ თანამდებობაზე. დაბალი კონკურენცია გეინვენებს მოქალაქეთა გულგრილობას, ინტერესის ნაკლებობას, უძლურების შეგრძნებას, მაშინ როცა კონკურენციის მაღალი დონე მუნიციპალიტეტის მსქეფარე პოლიტიკური ცხოვრების მანევრებელია. რადგან უნგრეთში ორი სახის ადგილობრივი საარჩევნო სისტემაა, 10,000-ზე მეტი და 10,000-ზე ნაკლები მოსახლის მქონე მუნიციპალიტეტები ცალ-ცალკე უნდა განვიხილოთ. პატარა მუნიციპალიტეტებში, სადაც ამომრჩეველები ერთი სიდიდან ირჩევენ, კონკურენცია ზომიერია. 1998 წელს ადგილობრივი წარმომადგენლის თანამდებობაზე საშუალოდ 2.23 კანდიდატი იყრიდა კენჭს. თუმცა ძალიან იშვიათად ხდება, რომ კანდიდატთა რაოდენობა არსებულ ადგილებზე მცირე იყოს (1998 წელს მხოლოდ 5 ადგილი დარჩა თავისუფალი 21,432 ადგილიდან), კანდიდატებისა და წარმომადგენლების თანაფარდობა ბევრ სოფელში ძალიან დაბალი აღმოჩნდა. კონკურენცია ბევრად ძლიერია ქალაქებში, სადაც საშუალოდ 7.4 კანდიდატი იყრიდა კენჭს თითო წარმომადგენლის ადგილზე. კანდიდატების რაოდენობა, რომლებიც კენჭს იყრიან მერის თანამდებობაზე, ქვეყნის მასშტაბით დიდი არ არის (2.6), მაგრამ დიდ მუნიციპალიტეტებში რეალური კონკურენცია არსებობს. მუნიციპალიტეტის სომასთან ერთად სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე, სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე და პოლიტიკური პარტიების სიძლიერე, ასევე, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მერისა და წარმომადგენლების კანდიდატების რაოდენობაზე. საბოლოო ჯამში, შესაძლოა, უფრო დიდმა, მდიდარმა და ორგანიზებულმა საზოგადოებამ წარმოშვას ადგილობრივ არჩევნებზე მაღალი კონკურენცია.

### ცხრილი 237

ადგილობრივ არჩევნებში კანდიდატების რაოდენობა პოზიციების მიხედვით

	კანდიდატები/პოზიციები
მერები	2.58
მუნიციპალიტეტები, რომლის მოსახლეობა 10,000 ან უფრო ნაკლებია	2.23
საარჩევნო ოლქები მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 10,000 ან მეტია	7.42
პარტიული სია მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 10,000 ან მეტია	9.19

წყარო: <http://www.valasztas.hu>

## 10.2 ამომრჩეველთა რაოდენობა ადგილობრივ არჩევნებზე

ადგილობრივ არჩევნებზე მისული ამომრჩეველების რაოდენობა ამომრჩეველთა მონაწილეობის ყველაზე ადგილი, რაოდენობრივი და ფართოდ გავრცელებული ინდიკატორია. 1990 წელს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობა 40.2% იყო (28.9% მეორე რაუნდში), 1994 წელს – 43.4%, 1998 წელს – 45.7%. ამრიგად, უნგრეთში ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობა მცირედ იზრდება, რაც ასახავს მოქალაქეთათვის ადგილობრივი ხელისუფლების მნიშვნელობისა და ღირებულების ზრდას. თუმცა ადგილობრივი მონაწილეობა ყოველთვის უფრო დაბალია ეროვნულ საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით (1990 წელს – 65%, 1994 წელს – 64%, 1998 წელს – 57%).<sup>33</sup> შემდეგი ადგილობრივი არჩევნები დანიშნულია 2002 წელს.

### 10.3 ადგილობრივ პოლიტიკაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

2000 წელს გამოკითხვის საშუალებით შეიკრიბა ინფორმაცია ადგილობრივი კოლექტიური პოლიტიკური საქმიანობის 5 ტიპის შესახებ. სამწუხაროდ, რესურსების შესაღწევად გამოიყენებოდა მოქალაქეთა გამოკითხვის კერძო შედეგები, რაც მიერ განხორციელებულ მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების გამოკითხვას. ამგვარად, ჩვენს მონაცემებს იმავე ადგილების მცხოვრებლების მოსაზრებებს ვერ დავამატებთ. არადა, ეს ჩვენს ანალიზს საგრძნობლად გაამდიდრებდა.

#### ცხრილი 2.38

ადგილობრივ პოლიტიკაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

	გამოკითხული მუნიციპალიტეტის პროცენტი	საშუალო სიხშირე	საშუალო სიხშირე (სადაც აქტიუობა მოხდა)
სასოგადოებრივი დემონსტრაციები	3.0	0.05	1.7
პეტიციები	13.0	0.16	1.2
შეხვედრების მოთხოვნა	24.0	1.17	13.2
ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების შეწინააღმდეგება	5.0	1.00	2.1
სამოქალაქო სასოგადოების წინადადებები	37.0	1.63	4.4

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001.

ჩვენი მონაცემებიდან გამომდინარეობს, რომ სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ კანონპროექტის შეტანა ბევრ მუნიციპალიტეტში ხდება. მეორე, ყველაზე მეტად გავრცელებული მონაწილეობის ფორმაა—შეხვედრების მოთხოვნა. სამწუხაროდ, უფრო კონსულტიკური მოქმედებები, როგორცაა: დემონსტრაციები, პეტიციები, გადაწყვეტილებების გასაჩივრება, ძირითადად, არ ხდება. თუმცა, ზოგადად, სასამართლო საქმეების სიხშირე მესამე ადგილს იკავებს, ასეთი მონაწილეობა არსებობს გამოკითხული მუნიციპალიტეტების მხოლოდ 5%-ში.

2000 წელს უნგრეთის მუნიციპალიტეტების თითქმის ნახევარში (49%) არც ერთი შემთხვევაში ჩამოთვლილი აქტიუობა არ განხორციელებულა. არ არის გასაკვირი, რომ ინიციატივების რაოდენობას დიდად განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის ზომა.

სხვა სიტყვებით რომ ეთქვას, მოქალაქეები პოლიტიკაში დიდ ქალაქებში უფრო აქტიურად მონაწილეობენ. განსხვავება საკმაოდ მნიშვნელოვანია: დიდ ქალაქებში მონაწილეობა 10-ჯერ მეტია, ვიდრე პატარებში. აშკარაა, რომ ეს ასევე დაკავშირებულია საკითხების კომპლექსურობასთან. ადგილობრივი კოლექტიური საქმიანობის ინტენსიურობის, მეორე, ყველაზე მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე. მოსახლეობის ყველა კატეგორიაში სამოქალაქო მუნიციპალიტეტების სულ უფრო მეტი მოქალაქე ისწრაფვის ადგილობრივ პოლიტიკაში აქტიური მონაწილეობისაკენ. მესამე მნიშვნელოვანი ფაქტორია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე. მდიდარ მუნიციპალიტეტში უფრო მოსალოდნელია, რომ ხალხი კოლექტიურად მონაწილეობდეს ადგილობრივ პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

## 10.4 კოლექტიური საქმიანობების ინიციატორები

ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვამ გეჩვენა, რომ მონაწილეობითი აქტივობებისას ყველაზე მეტად აქტიურობას იჩენდნენ ინდივიდუალური მოქალაქეები, შემდეგ - სამოქალაქო ორგანიზაციები, ბოლოს კი - პოლიტიკური პარტიები. თუმცა საშუალო ზომის ქალაქებში (5,000-დან 50,000-მდე), სადაც სამოქალაქო ორგანიზაციები ყველაზე მნიშვნელოვან ინიციატორებად მოგვევლინენ, ეს ცვლილება ასახავს ქალაქსა და სოფელს შორის განსხვავებას სამოქალაქო სექტორის არსებობისა და აქტიურობის თვალსაზრისით. რეგიონულ დაყოფაში (დასავლეთ ღუნაისპირა რეგიონები, ცენტრალური უნგრეთი და დიდი დაბლობის ჩრდილოეთი) ინიციატორების რიგი შექმდევნაირია: სამოქალაქო ორგანიზაციები, ცალკეული მოქალაქეები და, ბოლოს, პოლიტიკური პარტიები.

### ცხრილი 239

#### კოლექტიური საქმიანობების ინიციატორები

		პოლიტიკური პარტიების ინიციატივა	სამოქალაქო ორგანიზაციების ინიციატივა	ცალკეული მოქალაქეების ინიციატივა
ზომა	< 1,000	13.0%	43.0%	53.0%
	1,000-1,999	13.0%	40.0%	58.0%
	2,000-4,999	23.0%	44.0%	46.0%
	5,000-9,999	14.0%	59.0%	36.0%
	10,000-49,999	28.0%	55.0%	42.0%
	50,000 <	12.0%	50.0%	56.0%
ქვეყანა		16.0%	44.0%	51.0%

წყარო: ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა, 2001.

## 10.5 დასკვნა

პატარა მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივ არჩევნებში კონკურენციის დონე საშუალოა. ქალაქებში კონკურენცია ბევრად დიდია. კანდიდატების რაოდენობა, რომლებიც მერის თანამდებობაზე იყრიან კენჭს, ქვეყნის მასშტაბით დიდი არ არის, მაგრამ კონკურენცია დიდ ქალაქებში უფრო მაღალია. საბოლოო ჯამში, ზომა, განვითარება, სამოქალაქო საზოგადოების სიმჭიდროვე და პოლიტიკური პარტიების სიძლიერე ადგილობრივ არჩევნებზე კონკურენციის ახსნისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტორებია.

უნგრეთში ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობა 1990-იან წლებში გაიზარდა, რაც გეჩვენებს იმას, რომ მოქალაქეთათვის ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო ფასეული გახდა. თუმცა მონაწილეობა ადგილობრივ არჩევნებში ყოველთვის უფრო დაბალია, ვიდრე ეროვნულ საპარლამენტო არჩევნებში.

2000 წელს უნგრეთის მუნიციპალიტეტების თითქმის ნახევარში მოქალაქეებს საერთოდ არ მიუღიათ მონაწილეობა. არ არის გასაკვირი, რომ მოქალაქეები დიდ ქალაქებში უფრო აქტიურად მონაწილეობენ ადგილობრივ პოლიტიკაში, სადაც სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე უფრო მაღალია ან, ზოგადად, უფრო მდიდარ ადგილებში. ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვამ გეჩვენა, რომ სადაც ასეთი მონაწილეობითი საქმიანობაა, საშუალოდ, ცალკეული მოქალაქეები უფრო აქტიურად იჩენდნენ ინიციატივას, მას მოჰყვებოდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები

და ბოლოს - პოლიტიკური პარტიები. სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ კანონპროექტების შეტანა ყველაზე ფართოდ გაერცვლებული საქმიანობა იყო, მას მოსდევდა შეხვედრების მოთხოვნა. სამჭუნაოდ, უფრო კონფლიქტური სიტუაციები, როგორცაა: დემონსტრაციები, პეტიციები და გადაწყვეტილებების სასამართლოში გასაჩივრება, ნაკლებად იყო გამოყენებული.

საბოლოო ჯამში, ზემოთ დასახელებული ყველა ინდიკატორის მიხედვით, ადგილობრივი პოლიტიკური მონაწილეობა მხოლოდ ჩამოყალიბების სტადიაშია, თუმცა გამოსაკვლევად ბევრი რჩება. ალბათ, არ არის გასაკვირი, რომ წინათ ასე ძლიერად ცენტრალიზებულ ქვეყანაში, დიდ და უფრო განვითარებულ ქალაქებში ეს ელემენტი უკვე ძლიერი იყო. როგორც აღნიშნულია ნაწილ 2.3-ში, ადგილობრივი ხელისუფლების რეაგირებადობა დაბალია, მაგრამ გამოკითხვის რამდენიმე ასპექტი აშკარად მიუთითებს, რომ, მოქალაქეთა აზრით, ადგილობრივი წარმომადგენლები მათ ინტერესებს. აცნობიერებენ, მაგრამ არ პასუხობენ.

## 11. პოლიტიკური კულტურა

ამ ნაწილში პოლიტიკური კულტურის ოთხი მნიშვნელოვანი ასპექტი იქნება განხილული: პირველ რიგში, შეფასდება ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში პოლიტიკური ინტერესების დონე და მათს შესახებ წარმოდგენები და ცოდნა, შემდეგ კი - პოლიტიკური ეფექტიანობა. მესამე რიგში, განიხილება უნერგელი მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერის საკითხი, რომელიც დაფუძნებულია ადგილობრივ ავტონომიასა და დემოკრატიაზე, ბოლოს კი განხილულ იქნება ადგილობრივი იდენტურობა, როგორც ადგილობრივი დემოკრატისა და ავტონომიის მამოძრავებელი ძალა.<sup>14</sup>

### 11.1 პოლიტიკური ინტერესი და ცოდნა

ყველა გამოკითხვის მონაცემი ეთანხმება, რომ მნიშვნელოვანი განსხვავებაა ადგილობრივი და ეროვნული საკითხებით დაინტერესების მხრივ. ხალხი უფრო დიდ ინტერესს ისეთი საკითხების მიმართ იჩენს, რომლებიც მაშინვე გამოიღებს შედეგს, ხოლო უფრო ზოგადი და შორეული პრობლემებისადმი, რომლებიც მათთვის პოტენციურად არაპირდაპირ შედეგს მოიტანს, ნაკლებ ინტერესს გამოხატავს. 2000 წელს ადგილობრივი პოლიტიკისადმი საერთო ინტერესი 46 ბალს შეადგენდა, მაშინ როცა ეროვნული პოლიტიკისადმი ინტერესი 100-ბალიან სკალაზე 41 ბალი იყო.<sup>15</sup> ეს მონაცემები, ასევე, გვიჩვენებს, რომ ინტერესის დონე შედარებით დაბალია. ის სკალაზე საშუალო მნიშვნელობასაც ვერ აღწევს (50 ბალს). უნერგელ მოქალაქეებს განსაკუთრებულად არ აინტერესებთ პოლიტიკა, მაგრამ ადგილობრივი საკითხების მიმართ მათი ინტერესი შედარებით დიდია. ზემოთ ნათქვამის მიუხედავად, სიტუაცია დადებითად შეიცვალა 1990 წლებში და ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხებისადმი ინტერესი გაიზარდა.

წარმოდგენილი ანალიზი გვიჩვენებს, რომ უფრო გამჭვირვალე ადგილობრივი ხელისუფლების აქტორები უფრო მეტად ცნობილები არიან. ეს განსაკუთრებით სწორია მერის შემთხვევაში. ადგილობრივი თემში მერს კარგად იცნობენ. გამოკითხული ქალაქების ადგილობრივი მოქალაქეების 90%-ზე მეტმა იცის თვითნათი მერის სახელი. გასაკვირი არ არის, რომ ცოდნის დონე დამოკიდებულია მერის თანამდებობაზე ყოფნის ხანგრძლივობაზე. წარმომადგენლებს მერზე ნაკლებად იცნობენ. თერთმეტი ქალაქის გამოკითხვის მიხედვით, მოქალაქეთა საშუალოდ 42%-მა (რომელიც მერყობს 32%-დან 55%-მდე) იცის თავისი წარმომადგენლის სახელი. შესაძლოა, ეს ფარდობა პატარა ქალაქებში უფრო მაღალი იყოს. რაც უფრო პატარაა მუნიციპალიტეტი, მით

უფრო კარგად იცნობენ მოქალაქეები ადგილობრივ წარმომადგენლებს. განსხვავება მერებისა და წარმომადგენლების ცნობადობას შორის შეიძლება ადვილად აიხსნას მათი საქმიანობების გამჭვირვალობის ხარისხით. მერი ერთი პიროვნებაა და მედიაში ადგილობრივ ხელისუფლებას წარმოადგენს, საკრებულო კი კოლექტიური ორგანოა და ხშირად დაპირისპირებული ადამიანებისაგან შედგება. პარლამენტის წევრები ადგილობრივ წარმომადგენლებზე მეტად ცნობილები არიან (60%), მაგრამ მათ მერებზე ნაკლებად იცნობენ.<sup>36</sup>

## 112 პოლიტიკური ეფექტიანობა

რამდენად თავდაჯერებულად გრძნობენ თავს უნგრელი მოქალაქეები ადგილობრივ პოლიტიკურ საკითხებში? პოლიტიკურ ეფექტიანობასთან დაკავშირებით ცოტა მონაცემი არსებობს. კითხვათა პირველი წყვილი დაკავშირებულია საპარლამენტო და ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხების შეცნობის აღქმასთან.<sup>37</sup> რესპონდენტთა უმრავლესობას (საშუალოდ 56%, 48%-სა და 66%-ს შორის) სჯერა, რომ შეუძლია გაიგოს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ განხილული საკითხები, მნიშვნელოვნად ცოტა ადამიანი (39%) კი ფიქრობს, რომ შეუძლია საპარლამენტო დებატების გაგება. თუმცა მოქალაქეები ფიქრობენ, რომ მათ შეუძლიათ ადგილობრივი საკითხების გაგება, ისინი ვერ გრძნობენ, რომ შეუძლიათ ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკურ საკითხებზე გაელენის მოხდენა.

### ცხრილი 2.40

პოლიტიკურ საკითხებზე აღქმული გაელენა და გაგება

	ადგილობრივი დონე	ეროვნული დონე
აღქმული გაელენა	20%	18%
აღქმული გაგება	56%	39%

შენიშვნა: N=3,869

წყარო: თერთმეტი ქალაქის გამოკითხვა 1999-2000.

ყოველი ხუთი რესპონდენტიდან სამმა განაცხადა, რომ არ შეუძლია ეროვნულ საკითხებზე გაელენის მოხდენა<sup>38</sup> (ცოტა ადამიანი თუ გრძნობს ამგვარ უძლურებას ადგილობრივ საკითხებში). ძალიან მცირე ნაწილი (შესაბამისად, 18% და 20%) გრძნობს, რომ მას შეუძლია ეროვნულ და ადგილობრივ გადაწყვეტილებებზე გაელენის მოხდენა. ამით გამოკითხული მუნიციპალიტეტები ერთმანეთისაგან განსხვავდება. საბოლოო ჯამში, უნგრელები გრძნობენ, რომ მათ შეუძლიათ პოლიტიკური საკითხების გაგება, მაგრამ მათზე კონტროლის მოხდენის გზებს ვერ ხედავენ.

## 113 ადგილობრივი იდენტობა

კომუნისტური რეჟიმის არსებობის დროს დიდი ძალისხმევა დასჭირდა პატარა დასახლებების დიდ ადმინისტრაციულ ერთეულებად გაერთიანებას. პარტიული სახელმწიფოს ძლიერების გათვალისწინებით, ეს პროცესი წარმატებით წარიმართა. მიუხედავად ამისა, 1980-იანი წლების ბოლოსათვის საკმაოდ ფარული დაძაბულობა დაეროდა. ახალი სისტემა გრძნობდა, რომ მისი ერთ-ერთი მოვალეობა იყო ძალდატანებით შექმნილი გაერთიანებების დაშლა. შერწყმული ერთეულების დაშლამ უნგრეთის პატარა მუნიციპალიტეტებში ლოკალიზმის მაღალი დონე გეიჩვენა. ადგილობრივი იდენტობა ძლიერია დიდ მუნიციპალიტეტებშიც. თერთმეტი ქალაქის

გამოკითხვამ იგივე დაადასტურა საშუალო სომის მუნიციპალიტეტების (10,000-23,000 მოსახლე) შემთხვევაშიც. მთლიანად რესპონდენტთა 63% ამაცობს თავის მუნიციპალიტეტში ცხოვრების გამო. უარეს შემთხვევაში, რესპონდენტთა თითქმის ნახევარი (46%) ამაცობს თავისი ქალაქით, უკეთეს შემთხვევაში, ხუთი რესპონდენტიდან - ოთხი (79%). საკონტროლო შეკითხვა უარყოფითი ხასიათისა იყო („რომ შემძღოს, უკეთეს მუნიციპალიტეტში გადავიდოდი“). ხუთი რესპონდენტიდან მხოლოდ ერთი (21%) დაეთანხმა ამ განცხადებას (10%-დან 20%-მდე). შეიძლება დაეასკვნათ, რომ უნგრეთის მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი იდენტობა ძლიერია.

## 11.4 სისტემის ლეგიტიმურობა

1990 წელს ახალი ინსტიტუციური სისტემა ავტონომიისა და დემოკრატიის უზრუნველსაყოფად შემოიღეს. რამდენად უჭერენ მას მხარს უნგრელები? ლეგიტიმურობის არაპირდაპირი სასომი წარსულთან შედარებაა. წარმომადგენელთა ეროვნული გამოკითხვის<sup>39</sup> შედეგი მეტრისმეტად არაერთგვაროვანია. თუმცა არსებულ ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემას უფრო მეტი ადამიანი ანიჭებს უპირატესობას ადრინდელ ადგილობრივ ადმინისტრაციულ სისტემასთან შედარებით, მაგრამ ეს ადამიანები მხოლოდ შედარებით უმრავლესობას ქმნიან. 36%-მა ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემას უფრო მაღალი შეფასება მისცა, მაშინ, როდესაც 23% აცხადებდა, რომ საბჭოთა ტიპის საკრებულოები უკეთესი იყო. სურათი უფრო მუქდება, თუ ამ მონაცემებს ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის განხორციელებიდან ერთი წლის შემდეგ შეკრებილ მონაცემებს შევადარებთ. 1991 წელს მხოლოდ 11%-ს მიაჩნდა უკეთესად კომუნისტური საბჭო, მაშინ, როცა 44% მხარს უჭერდა ადგილობრივი ხელისუფლებას. ამრიგად, დიდი იმედები რეალობად ვერ გადაიქცა.

ილუსიების გაქრობა უფრო სოფლებისათვის არის დამახასიათებელი, ვიდრე ქალაქებისათვის. ქალაქების გამოკითხვამ გვიჩვენა საშუალოდ 44-56%-ით მხარდაჭერა, რაც 1990-იან წლებში ძალიან არ შემცირებულა. 1999-სა და 2000 წლებში განხორციელებული თერთმეტი ქალაქის გამოკითხვაში მონაწილე რესპონდენტთა ნახევარზე მეტმა (საშუალოდ 52%) ძველ საბჭოებთან შედარებით ადგილობრივი ხელისუფლებას მიანიჭა უპირატესობა (17.5%). ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის წარმოშობა ძალდატანებითი შერწყმის გაუქმებას დაემთხვა. 1990-იან წლებში სოფლის მოსახლეობა ადგილობრივი ხელისუფლების უჭერდა მხარს, რადგან ეს ადგილობრივი ავტონომიის მხარდაჭერასაც ნიშნავდა. როცა თავისუფლების ეფორორია ჩაცხრა და მოქალაქეები ყოველდღიური პრობლემების პირისპირ აღმოჩნდნენ, ახალ სისტემაზე ახრი შეიცვალა.

ქალაქის გამოკითხვაში შედიოდა ორი შეკითხვა ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ლეგიტიმურობის შესახებ. არსებული სისტემა, რომელიც დაფუძნებულია პოლიტიკური წარმომადგენლობის ძირითად პრინციპზე, შედარებულ იქნა წინა ადმინისტრაციულ სისტემასთან, სადაც მაღალი თანამდებობის პირების მიერ პროფესიონალები ინიშნებიან.<sup>40</sup> ადგილობრივი ავტონომიისა და დემოკრატიას დიდმა უმრავლესობამ (77%) დაუჭირა მხარი, მაშინ, როცა ყოველმა მეშვიდე რესპონდენტმა (14%) აირჩია უფრო ფექტური სისტემა. შემდეგმა ორმა განცხადებამ, სოციალად, დემოკრატიისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერა შეაფასა.<sup>41</sup> რესპონდენტთა თითქმის 60%-მა ქალაქებში, რომლის მოსახლეობა 10,000-დან 20,000-მდეა, დემოკრატია საუკეთესო შესაძლო რეჟიმად მიიჩნია და მხოლოდ 10%-მა უარყო ის. ადგილობრივმა ხელისუფლების სისტემამ უფრო მეტი მხარდაჭერა მოიპოვა. სამიდან ერთი რესპონდენტისათვის ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა მისაღები აღმოჩნდა და მხოლოდ 6%-სათვის - არა. ამ მუნიციპალიტეტის კატეგორიის მოსახლეობა სრულად უჭერს მხარს ადგილობრივი ხელისუფლების არსებობას.



ამ ნაწილში განხილულია უნგრეთის ადგილობრივი პოლიტიკური კულტურის საში ასპექტი. ფაქტები ნათელყოფს, რომ ადგილობრივი საკითხების მიმართ ინტერესი უფრო მაღალია, ვიდრე ეროვნული საკითხების მიმართ, მაგრამ ბევრს არც ერთი მათგანი არ აინტერესებს. მერის საქმიანობასა და პიროვნებას მოქალაქეები უკეთესად იცნობენ, ვიდრე ადგილობრივი წარმომადგენლებისას. უნგრეთის მოქალაქეები გრძნობენ, რომ მათ შეუძლიათ პოლიტიკური საკითხების გაგება, მაგრამ მათზე კონტროლის ძალა არ შესწევთ. ადგილობრივი მიკუთვნების გრძნობა (იდენტობა) უნგრეთის მუნიციპალიტეტებში ძლიერია. უნგრეთის მოქალაქეები მხარს უჭერენ ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციურ სისტემას, მაგრამ 1990-იან წლებში იმედაცრუების ტენდენციაც შეინიშნებოდა.

## 12. დასკვნა

ამ პროექტის ფარგლებში განხორციელებული ორი გამოკითხვის მიზნებიცა და რამდენიმე სხვა წყაროდან მოპოვებული დამატებითი მონაცემების საფუძველზე შეეცადებით, ამ დასკვნით ნაწილში შევაჯამოთ უნგრეთის ადგილობრივი დემოკრატიის ძლიერი და სუსტი მხარეები. უნგრული ადგილობრივი დემოკრატიის საერთო მდგომარეობის შეჯამება და შეფასება არ არის ადვილი ამოცანა საკითხის კომპლექსურობის გამო. საკითხების მნიშვნელობა გამოკვლევაში განხილულ ინდიკატორებთან ერთად თავისთავად ძალიან ღიაა. უფრო მეტიც, რამდენიმე საკითხს სხვადასხვა წახნაგი აქვს (რომ აღარ ვახსენოთ მონაცემთა ნაკლებობის გამო გამოტოვებული საკითხები).

ზოგიერთი მიზნების შეფასება ძნელი იყო, რადგან პროექტში რამდენიმე ისეთი მახასიათებელი შევიდა, რომლის გამოკვლევაც პირველად ხდებოდა. მათი შეფასება შესაძლებელი გახდება მხოლოდ საერთაშორისო შედარებითა და დროითი მჭკრივების ანალიზით (time series analysis). ანალიზი იმანაც გაართულა, რომ აქ გამოკვლეულ ბევრ საკითხს როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები მოუძებნება. ქვემოთ მოყვანილი ცხრილი აჯამებს უნგრეთში ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ძირითად სიძლიერესა და სისუსტეს.

რა დასკვნა შეიძლება გამოიტანოთ აქედან? უნგრეთში ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა საკმაოდ განვითარებულია რეგულირების, ფინანსური და მენეჯმენტის საკითხების მიხედვით. ის კიდევ უფრო უზრუნველდება, ვითარდება პოლიტიკური ქმედითობისა და დემოკრატიული მმართველობის ბევრი ინდიკატორის მიხედვით, მაგრამ მთლიანად დემოკრატიის დეფიციტი უფრო მაღალია, ვიდრე მსხვერპლად.

ეროვნული დონის მსგავსად, ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორც ჩანს, ამომრჩეველებს უფრო მნიშვნელოვნად არჩევნების დროს მიიხვევს, ვიდრე მთელი ციკლის განმავლობაში. სამოქალაქო ინსტიტუტებში აქტიურად ჩართული ადგილობრივი პოლიტიკოსები, თუმცა გამოკითხვის დროს მათ დემოკრატიულ ფასეულობებსა და ინსტიტუტებს დიდი მნიშვნელობა მიანიჭეს, ადგილობრივი ხელისუფლების ოფისებში უფრო კარგად გრძნობენ თავს, ვიდრე ფორუმებზე, შეხვედრებსა და საკონსულტაციო საათების დროს. მათ უკეთესად შეუძლიათ პრობლემებზე რეაგირება და გადაწყვეტილებების მიღება, ვიდრე იმის გამორკვევა, თუ რეალურად რა პრობლემა აწუხებს ხალხს და როგორ ფიქრობენ ამომრჩეველები მის გადაჭრას. ადგილობრივი ხელისუფლების რეაგირებადობა და დემოკრატიულობა დაბალია: გამოკითხვამ გეინვენა, რომ, მოქალაქეთა აზრით, ადგილობრივმა წარმომადგენლებმა იციან მათი ინტერესები, მაგრამ მათზე არ რეაგირებენ და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსახლეობას არ რთავენ. მიუხედავად ამისა, უნგრეთის მოქალაქეები უფრო მეტად ენდობიან ადგილობრივ ხელისუფლებას, ვიდრე პოლიტიკურ პარტიებს, ცენტრალურ ხელისუფლებას ან პარლამენტს და ადგილობრივი საკითხების მიმართ ეროვნულთან შედარებით უფრო დიდ ინტერესს იჩენენ.

ცხრილი 241

ადგილობრივი დემოკრატიის სიძლიერე და სისუსტე

საკითხი	ძლიერ/დადებითი მხარეები	სუსტი/უარყოფითი მხარეები
<p>ადგილობრივი ავტონომია</p> <p>მდგომარეობა: შერეული</p> <p>ტენდენცია: დადებითი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიურობა უნგრეთში მაღალია. თითოეულ დასახლებას უფლება აქვს, პუნდეს საკუთარი თვითმმართველობის და სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ხარისხი საკუთარი პოლიტიკის შემუშავებისას.</li> <li>• შედარებით განვითარებულია მარეგულირებელი სისტემა როგორც ადგილობრივ, ისე ეროვნულ დონეზე.</li> <li>• ფისკალური დეცენტრალიზაცია სხვა გარდამავალ ქვეყნებთან შედარებით განვითარებულად მიიჩნევა.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლება წარმატებით აბალანსებს მუხლდულ სახელმწიფო ხარჯებს.</li> <li>• თანამშრომლობითი შეთანხმების რაოდენობა ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის იზრდება.</li> <li>• ფინანსური სისტემა, მონიტორინგისა და აუდიტის სისტემა ნელ-ნელა თანამედროვე ხდება.</li> <li>• არსებობს რეფორმების ვეგები ფისკალური ანგარიშებისა და მონიტორინგის გასაუფლებლებლად.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ეკონომიკური ავტონომია არ შეესაბამება გაეცართებულ იურიდიულ თავისუფლებას, რადგან ადგილობრივი ხელისუფლებები მუქისმეტად არიან დამოკიდებულნი ცენტრალურ ტრანსფერებზე.</li> <li>• საჭიროა სექტორულ რეგულირებასთან სამართლებრივი კარნოინზაცია.</li> <li>• უნგრეთის ფისკალური სისტემა ძალიან ფრაგმენტუალია და ტრანსფერების სისტემა მუქისმეტად რთულია.</li> <li>• ფისკალური გამჭვირვალობა და ანგარიშგება დაბალია როგორც ეროვნულ სატრანსფერო სისტემაში, ისე ადგილობრივ ფინანსებში.</li> <li>• შიდა და გარე მონიტორინგი და ხარჯების კონტროლი არ არის კარგად განვითარებული.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლებებს შორის თანამშრომლობითი შეთანხმებების რაოდენობა ისეე დაბალია სტიმულის უქონლობის გამო.</li> <li>• არამყარ, სუსტ მრავალწლიან (სტრატეგიულ და ფინანსურ) დაგეგმვას მიეყვართ არაეფექტიანობამდე.</li> <li>• ადგილობრივი რეგულირება შესყფევებზე, კონტრაქტით მომსახურების გადაცემასა და საჯარო-კერძო პარტნიორობაზე ხშირად არ არსებობს.</li> </ul>
<p>პოლიტიკური ქვდითობა</p> <p>მდგომარეობა: შერეული</p> <p>ტენდენცია: არ არის ნათელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• უნგრეთის ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებითი ქვდითობა კარგად ხორციელდება.</li> <li>• მიზნების უმეტესობა, როგორც დაგეგმილია, ისე ხორციელდება; შესაბამისად, განხორციელების ქვდითობა კარგ დონეზეა.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების უმეტესობა ცლილობის ეფექტურობის ხელის შეწყობას.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობებზე აღქმული კორუფციის დონე დაბალია.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების ქვდითობით გამოწყვეული კმაყოფილება ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის ყველაზე მაღალია; იგი ისეე უსწრებს უნგრეთში სხვა პოლიტიკური ინსტიტუტების უმეტესობის საქმიანობით გამოწყვეულ კმაყოფილებას.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• პრობლემები შეინიშნება მრავალწლიანი პროექტების დაგეგმვასა და უკვე განხორციელებული პროექტების შემდგომ პერიოდში.</li> <li>• მოქალაქეები ფიქრობენ, რომ ადგილობრივი წარმომადგენლების რეაგირებადობა დაბალია.</li> <li>• მოქალაქეთა მხოლოდ მცირე ნაწილი ადგილობრივი ხელისუფლებით კმაყოფილი.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების უმეტესობა არ ახირებს მოქალაქეთა ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.</li> </ul>

<p>ადმინისტრაციის ხარისხი</p> <p>მდგომარეობა: შერეული</p> <p>ტენდენცია: დადებითი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციული უნარი საკმარისია გარდამავალი ქვეყნისათვის.</li> <li>• დაქირავებაში არსებული სირთულეების მიუხედავად, ცოტა თანამდებობა რჩება ვაკანტური ან არაკვალიფიციური კადრებით შევსებული.</li> <li>• უკვე გადადგმულია პირველი ნაბიჯები ტრენინგებისკენ, რომლებიც საჯარო მოხელეებს ევროკავშირის სტანდარტების მიხედვით ამზადებს.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაცია, ეროვნული საჯარო სამსახურის მსგავსად, დაბალი ანაზღაურების გამო განათლებულ კადრებს ვერ იზიდავს.</li> <li>• შეზღუდულია თანამედროვე მენეჯმენტის, ფინანსების, კომპიუტერის ცოდნა, რაც შესაბამის ტრენინგებს საჭიროებს.</li> </ul>
<p>ადგილობრივი წარმომადგენლები</p> <p>მდგომარეობა: შერეული</p> <p>ტენდენცია: დადებითი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• კანონი უმცირესობის წარმომადგენლობისა და უმცირესობის თვითმმართველობის გარანტიას იძლევა.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლებაში არჩევით თანამდებობებზე ყოფილი კომუნისტების რაოდენობა მცირდება.</li> <li>• 1989 წლის შემდეგ ქალაქებში პოლიტიკოსები უფრო პროფესიონალები გახდნენ სამი საარჩევნო ციკლის განმავლობაში.</li> <li>• შერების უზრაველესობა და წარმომადგენლების ნახევარი სამოქალაქო ორგანიზაციების წევრია.</li> <li>• ზოგადად, წარმომადგენლები ენდობიან შერებს, ოპოზიციასთან კომპრომისზე მიდიან (დიდ ქალაქებში და უფრო ახალგაზრდა თაობის წარმომადგენლები).</li> <li>• უნგრეთში ადგილობრივი პოლიტიკოსების დიდი უმრავლესობა ენდობა თავის შერს და თავისივე პოლიტიკური ჯგუფში გაერთიანებულ პოლიტიკოსებს. მათი უმრავლესობა მზად არის, კომპრომისზე წავიდეს პოლიტიკურ ოპონენტებთან (თუმცა მათი დაპირებების არ სჯერა).</li> <li>• უნგრეთის ადგილობრივი წარმომადგენლებს სჯერათ დემოკრატიის უზენაესობის, ისინი მზარს უჭერენ ასლანდელ ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემას და ეთანხმებიან ინსტიტუციური კონფლიქტის არსებობას დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიღებაში.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ქალები და უფრო განათლებული ხალხის ფენა ნაკლებად არიან წარმოდგენილი ადგილობრივ დონეზე არჩევით თანამდებობებზე.</li> <li>• მცირე მასშტაბის გამო წარმომადგენლები პატარა მუნიციპალიტეტებში პროფესიონალიზმის მაღალ დონეს ვერ გვიჩვენებენ.</li> <li>• სამოქალაქო ორგანიზაციებში ადგილობრივი პოლიტიკოსების წევრობა ხშირად ინსტრუმენტულია, რამდენადაც მიზნად ისახავს წევრობით მტერი პოლიტიკური რესურსების მოგროვებას.</li> <li>• უნგრეთის ადგილობრივი წარმომადგენლების ურთიერთობა პოლიტიკურ თანასწორობასა და მონაწილეობასთან საკმაოდ შერეულია.</li> </ul>
<p>პოლიტიკური პარტიები და ფრაქციები</p> <p>მდგომარეობა: შერეული</p> <p>ტენდენცია: ცვლილება არ შეინიშნება</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• პარტიები ქალაქებში კარგად ორგანიზებული არიან.</li> <li>• დიდ მუნიციპალიტეტებში დისციპლინებული ფრაქციები და ძლიერი უმრავლესობაა.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• პარტიები სოფლებში სუსტად ორგანიზებული არიან.</li> <li>• ზოგიერთ პარტიაში ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციები სრული ავტონომიით ვერ სარგებლობენ.</li> <li>• პატარა მუნიციპალიტეტში უმრავლესობა არ არის მკაფიოდ გამოყოფილი.</li> </ul>

<p>ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციები</p> <p>მდგომარეობა: შერეული</p> <p>ტენდენცია: დადებითი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სამოქალაქო ორგანიზაციების რიცხვი იზრდება.</li> <li>• უმცირესობა სოციალურად უფრო აქტიურია, ვიდრე მისი პროპორცია მოსახლეობაში.</li> <li>• სამოქალაქო ორგანიზაციები და ადგილობრივი ხელისუფლებები ინტენსიურად თანამშრომლობენ.</li> <li>• სამოქალაქო ორგანიზაციებს (სადაც არსებობენ) პოლიტიკური წინადადებები შეაქვთ ადგილობრივ ხელისუფლებაში და აქტიურობენ პროტესტის ორგანიზებაში.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სამოქალაქო ორგანიზაციების რაოდენობა დასავლური სტანდარტებით ისევე დაბალია და კონცენტრირებულია ურბანულ ადგილებში.</li> <li>• უმცირესობის მონაწილეობას მხარს უჭერს ცენტრალური ხელისუფლების დაფინანსების პოლიტიკა.</li> <li>• ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციები დიდად არის დამოკიდებული ადგილობრივი ხელისუფლების დაფინანსებაზე.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების მხოლოდ 28% რთავს ერთ ან ორ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და ეს თანაფარდობა უარესია ბიუჯეტის განხილვაში ჩართვისთან დაკავშირებით.</li> <li>• სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართვა მომსახურების უზრუნველყოფაში კონცენტრირებულია (სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხოლოდ 23.8% უჭერს მხარს ადგილობრივ ხელისუფლებას, მათგან 5.3%-ს მასთან ფაქტობრივი მომსახურება აკავშირებს).</li> <li>• არჩეული წარმომადგენლების მცირე რაოდენობა (მხოლოდ 3% სამ ციკლში) დასახლებული ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ.</li> </ul>
<p>ადგილობრივი მედია</p> <p>მდგომარეობა: სუსტი</p> <p>ტენდენცია: ცვლილება არ შეინიშნება</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ერთი ადგილობრივი მედია-პროდუქტი მაინც არსებობს ვველა დასახლებაში, რომლის მოსახლეობა 5,000-ზე მეტია.</li> <li>• ადგილობრივი საქმეები და, განსაკუთრებით, ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხები კარგად არის გაშუქებული.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მუნიციპალიტეტების 54%-ში არ არსებობს არც ერთი მედია-პროდუქტი (განსაკუთრებით, პატარა დასახლებებში).</li> <li>• ადგილობრივი მედია-პროდუქტი დამოკიდებულია ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერაზე.</li> <li>• მუნიციპალიტეტების 88%-ში არ არსებობს კონკურენცია მედია ბაზრებს შორის. ამგვარად, მედია ვერ ასრულებს რეალური „მეთვალყურის“ ფუნქციას.</li> </ul>
<p>ადგილობრივი პოლიტიკური მონაწილეობა და კულტურა</p> <p>მდგომარეობა: შერეული</p> <p>ტენდენცია: დადებითი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივ არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობა სამი არჩევნების პერიოდში გაიზარდა.</li> <li>• ადგილობრივ არჩევნებში რეალური კონკურენციაა.</li> <li>• მოქალაქეები უფრო მეტად არიან დაინტერესებულნი ადგილობრივი პოლიტიკით, ვიდრე ეროვნული პოლიტიკით.</li> <li>• მოქალაქეები კარგად იცნობენ მერებს და მათ საქმიანობას.</li> <li>• მოქალაქეები გრძნობენ, რომ მათ ადგილობრივი პოლიტიკური საკითხების გაგება შეუძლიათ.</li> <li>• ადგილობრივი იდენტობა ძლიერია.</li> <li>• ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ლეგიტიმურობა მაღალია.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ხმის უფლების მქონე მოქალაქეთა ნახევარზე ნაკლები მონაწილეობს ადგილობრივ არჩევნებში, რაც ეროვნულ არჩევნებში მონაწილეობაზე დაბალია.</li> <li>• მოქალაქეები პოლიტიკური პროტესტების მიმართ პასიუბები არიან.</li> <li>• უნგრეთში მოქალაქეთა პოლიტიკით დაინტერესება, ზოგადად, დაბალია.</li> <li>• ადგილობრივი წარმომადგენლების პიროვნება და საქმიანობა და არ არის კარგად ცნობილი.</li> <li>• მოქალაქეები უუფლებოდ გრძნობენ თავს ადგილობრივ ღონეზე და არ შეუძლიათ ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენა.</li> </ul>

სამოქალაქო ორგანიზაციები უნგრეთის ადგილობრივ ცხოვრებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, თუმცა მათი განაწილება არათანაბარია. სამოქალაქო სასოვადოების პოლიტიკური შედეგები არ იქნება ხელსაყრელი, თუ სამოქალაქო ორგანიზაციები დამოკიდებული იქნება ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. ნებისმიერ საკითხში ყველაზე მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვეა. რაც დიდია სამოქალაქო სასოვადოება, მით ძლიერია პოლიტიკური/ფინანსური კავშირები სამოქალაქო და პოლიტიკურ სექტორებს შორის, მაგრამ, აგრეთვე, მით მეტი აქტიური მონაწილეობა და დემოკრატიული კონტროლის განხორციელება შეუძლია სამოქალაქო სექტორს.

უნგრეთის პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი როლი ძლიერ არის დამოკიდებული მუნიციპალიტეტის ზომაზე. პატარა მუნიციპალიტეტებში პარტიები ცნობილ „საფირმო ნიშნებს“ უფრო წარმოადგენენ, ვიდრე პოლიტიკური დებატებისა და ინტერესთა შეჯერების ფორუმებს. მთელი მსოფლიოს მსგავსად, პარტიები უფრო მნიშვნელოვანი გახდა საქალაქო პოლიტიკაში (რომელიც ხშირად ეროვნული პოლიტიკის მსგავსია).

შესაბამისად, მედიის არსებობა და კონკურენცია მჭიდროდ არის დაკავშირებული მუნიციპალიტეტის ზომასთან და სიმდიდრესთან. მედია ხშირად აშუქებს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას და ადგილობრივ პოლიტიკოსებს ახრის გამოთქმის საშუალებას აძლევს. რეალური პრობლემა ადგილობრივი მედიის დამოკიდებულება ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერაზე და კონკურენციის არარსებობა. ამრიგად, ადგილობრივი მედიას ჯერ არ შეუძლია „მეთვალყურის“ როლის შესრულება ადგილობრივ დემოკრატიაში. თუმცა ეროვნული მედიის სხვადასხვა სახეობა რამდენადმე ასრულებს ამ ფუნქციას. ამ შემთხვევაში მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლებები არ უნდა დაეადანაშაულოთ: დემოკრატიული დეფიციტის ნაწილი გამოწვეულია მოქალაქეთა მხრიდან პოლიტიკისადმი ნაკლები ინტერესით, ისტორიულად განვითარებული პოლიტიკისადმი დაშორების გრძნობითა და იმის რწმენით, რომ მოქალაქეებს გადაწყვეტილებებზე გააულების მოხდენა არ შეუძლიათ. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი იდენტობა უნგრეთში ძლიერია, მერებს კარგად იცნობენ და მოქალაქეებს სჯერათ ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტებისა, ის დიდი ენთუზიაზმი, რითაც ადგილობრივი თვითმმართველობა იყო მოცული 1990-იან წლებში, ნელ-ნელა შემცირდა.

მაგრამ ილუზიების გაქრობასთან ერთად ადგილობრივი ავტონომიისა და დემოკრატიის უფრო ღრმა გაცნობიერებაც ხდება. ბოლოს და ბოლოს, უნგრეთის შედეგების უმეტესობა იმედის მომცემია და რამდენიმე მათგანი ნამდვილად კარგია. სვენ შესაძლოა ძალიან კრიტიკულებიც კი ვიყავით შეუსაბამიების გამოვლენისას დასავლურ დემოკრატიებთან ან იდეალურ მდგომარეობასთან შედარებით. იმედია, შედეგი ანგარიში უნგრეთის ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის განვითარების დადებით მიმართულებებს გამოავლენს.

## შენიშვნები:

<sup>1</sup> დამატებითი ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ ვებ-გვერდზე: <http://www.t-rc.org/LRSRep.htm>.

<sup>2</sup> სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდექსი (ძირითადი კომპონენტების ანალიზის შედეგები)

კომპონენტები	Eigenvalue	Communality
მანქანების რაოდენობა ყოველ 1,000 მოსახლეზე	2.48	0.78
კერძო ტელეფონების რაოდენობა ყოველ 1,000 მოსახლეზე	0.69	0.54
საკაბელო ტელევიზიების მქონე ბინების პროპორცია	0.53	0.48
უმუშევართა რაოდენობა ყოველ 1,000 მოსახლეზე	0.30	0.68

KMO=0.75 Bartlett sign=0.0000

<sup>3</sup> ამ ცხრილში ცენტრალური ხელისუფლების ტრანსფერები მოიცავს როგორც ნორმატიულ გრანტებს, ცენტრალურ ასიგნებას, ასევე ზიარ შემოსავლებს, როგორცაა PIT, მანქანებზე გადასახადსა და საბაჟო გადასახადს.

<sup>4</sup> კონტრაქტის მიხედვით, მომსახურების გადაცემა ეყარება არა მარტო სახელმწიფო შესყიდვების კანონს, არამედ სხვა კანონებსაც, მგაღლითად, როგორცაა კანონი ზოგიერთი საზოგადოებრივი მომსახურების საეკონომიკურ უტილიზაციის შესახებ. ესენი ხშირად უფრო დაბალი შესაძლებლობების ადგილობრივ ხელისუფლებებს მიესადაგება ზღვრული მნიშვნელობის (threshold value) არქონის გამო.

<sup>5</sup> დაინტერესებულ მკითხველს შეუძლია მიმართოს მაგ. Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*, Vol. 1 and Vol. 2. LGI, 2001, 2002.

<sup>6</sup> ეს გამოვლინდა იმ ფაქტით, რომ მუნიციპალიტეტის რაოდენობა 1990 წელს ადგილობრივი ხელისუფლების შექმნისას თითქმის გაორმაგდა, რადგან ბევრმა ადრე გაერთიანებულმა დასახლებამ გამოყოფა ისურვა.

<sup>7</sup> ეს ხშირად ზუსტად ასეა, მომსახურების სხვადასხვა ტიპის გამო ზოგად წესს დაკონკრეტება სჭირდება. თუმცა რამდენად შეუძლიათ მინისტრებს, ცენტრალური დაგეგმარების ტრადიციით, სტანდარტებისა და ნორმების დაწესებით შეასრულონ ამოცანები და არგეულირონ გარკვეული ადგილობრივად გაწეული მომსახურება, პოლიტიკურად საკამათო საკითხია და აქ მას არ განეხილათ.

<sup>8</sup> Marelyin-Kabai-Dénes (2001) გვ.375-378.

<sup>9</sup> Marelyin-Kabai-Dénes (2001) გვ. 372-373. TÁRKI-ს მიერ განხორციელებული გამოკითხვა, 2000 წლის ნოემბერი (იხ. <http://www.tarki.hu>).

<sup>10</sup> უნგრეთის გალუპის ინსტიტუტი (2000).

<sup>11</sup> უნგრეთის გალუპის ინსტიტუტი (2001).

<sup>12</sup> კითხვა შემდგენარით იყო: „ადგილობრივი ხელისუფლების თითოეული გადაწყვეტილება რამდენიმე საფეხურად მიიღება, რომლებიც თანაბრად მნიშვნელოვანია. გთხოვთ, შეაფასოთ საბოლოო გადაწყვეტილების სხვადასხვა საფეხურის გაკლენა 7-ბალიან სკალაზე, სადაც 1 ნიშნავს შედარებით მცირეს და 7 - დიდ გავლენას. რა გავლენას ახდენს შემდეგი საფეხურები თქვენი ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე?“

<sup>13</sup> ადმინისტრაციის სხვა ხელმძღვანელებთან მონაწილეობით კონსულტაცია.

<sup>14</sup> „მერიაში გადაწყვეტილების მომზადებაზე მუშაობა“.

<sup>15</sup> „როცა მერი აზრს გამოთქვამს ამ საკითხზე“.

<sup>16</sup> „განხილვები და მოლაპარაკებები საკრებულოს წევრებს შორის“.

<sup>17</sup> „მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს კომიტეტების თათბირი“.

<sup>18</sup> „დებატები მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოში“.

<sup>19</sup> „გადაწყვეტილებები პირდაპირ ახდენს სემოქმედებას აქტორებთან განხილვებსა და მოლაპარაკებებზე“.

<sup>20</sup> ზოგადად, როგორია ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე შემდეგი ინსტიტუტებისა და ხალხის გავლენა? გთხოვთ, გაეღწიოს დონე მითითით 7-ბალიან სკალაზე.

<sup>21</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1999), გვ. 17,102; ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1995) გვ. 7-8.

<sup>22</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1999), გვ. 8,102; ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1995), გვ. 9-13.

<sup>23</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1999), გვ. 24.

<sup>24</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1999), გვ. 29-30.

<sup>25</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1999), გვ. 16.

<sup>26</sup> მონაცემების წყარო ცხრილში პარტიის კონსტიტუციებია. იხილეთ Machios (2000).

<sup>27</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (2000), გვ. 56.

<sup>28</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (2000), გვ. 58.

<sup>29</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1998).

<sup>30</sup> ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური (1998), *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata, 1996*. Budapest: KSH.

<sup>31</sup> წყარო: <http://www.valasztas.hu>.

<sup>32</sup> Adjusted R<sup>2</sup>=0.57

<sup>33</sup> წყარო: <http://www.valasztas.hu>.

<sup>34</sup> არჩევნების მონაცემები ძირითადად დაფუძნებულია Marelyin-Kabai-Dénes (2000)-ის მოკლე მიმოხილვასა და 1999-2000 წლებში გაბორ შოიშის მიერ თერაპიულ ქა-ლაქში ჩატარებული გამოკითხვის შედეგებზე.

<sup>35</sup> Marelyin-Kabai-Dénes (2001) გვ. 350-355.

<sup>36</sup> Marelyin-Kabai-Dénes (2001) გვ. 354-355.

<sup>37</sup> შეთანხმება შემდეგ განცხადებაზე: „ჩემნაირ ადამიანებს შეუძლიათ გაიგონ პარლამენტის დეპუტატების მიერ განხილული საკითხები“ და „ჩემნაირ ადამიანებს შეუძლიათ გაიგონ საკრებულოს წევრების მიერ განხილული საკითხები“.

<sup>38</sup> შემდეგი ორი განცხადება ასეთია: „ჩემნაირ ადამიანებს შეუძლიათ ხმის მიცემა, მაგრამ არ შეუძლიათ ეროვნულ საკითხებზე გაეღწიოს მოხდენა“ და „ჩემნაირ ადამიანებს შეუძლიათ ხმის მიცემა, მაგრამ არ შეუძლიათ ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხებზე გაეღწიოს მოხდენა“.

<sup>39</sup> კოორდინირებული მუნიციპალიტეტის გამოკითხვა იხილეთ Marelyin-Kabai-Dénes (2001).

<sup>40</sup> დათანხმება ან დაუთანხმებლობა შემდეგ საკითხებზე: „ჩვენ უფრო გეჭირდება სემოდან დანიშნული ექსპერტები, ვიდრე არჩეული ადგილობრივი წარმომადგენლები“.

<sup>41</sup> „დემოკრატია არ არის სრულყოფილი, მაგრამ უნგრეთისათვის ის მაინც მმართველობის საუკეთესო ფორმაა“ და „ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა არ არის სრულყოფილი, მაგრამ ის მაინც ადგილობრივი პრობლემების მოგვარების საუკეთესო გზაა“.

## ბიბლიოგრაფია:

- Baar, Kenneth (1998) *Contracting Out Municipal Public Services—Transparency, Procurement and Price Setting Issues, The Case of Hungary*. Washington: Urban Institute, World Bank.
- Bocz, János (2001) “Változások a helyi politikai elitben” (Changes in the Hungarian Political Elite). In Sándor Kurtán, Péter Sándor and László Vass, (eds.) *Magyarország politikai évkönyve 2000-ről* (The Political Yearbook of Hungary). Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Central Statistical Office (1995) *Önkormányzati képviselők, polgármesterek* (Representatives and mayors of local governments), Társadalomstatisztikai Füzetek 13. Budapest: Central Statistical Office.
- Central Statistical Office (1998) *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 1996* (The relationship between local governments and nonprofit organizations 1996), Időszaki Tájékoztató. Budapest: Central Statistical Office .
- Central Statistical Office (1999) *Az önkormányzatok döntéshozói, 1990–1998* (The decision-makers of local governments, 1990–1998), Társadalomstatisztikai Füzetek 26. Budapest: Central Statistical Office.
- Central Statistical Office (2000) *Non-profit szervezetek Magyarországon 1998* (Nonprofit organizations in Hungary 1998), Társadalomstatisztikai Közlemények. Budapest: Central Statistical Office.
- Gourenko, Eugene and József Hegedüs (1999) *Local Management in Hungary*, Policy Note. Washington: World Bank.
- Horváth M., Tamás (1996) *Pártok a helyi önkormányzatokban* (Parties in the local governments). Budapest: Institute of Public Administration.
- Horváth M., Tamás, Zoltán Kristóf, and Pál Valentiny (2001) *Country Report of OSILGI* (Draft), Project on Local Government Utility and Communal Services. Budapest: Local Government Initiative.
- Hungarian Gallup Institute (2000) “Közintézmények lakossági megítélése Magyarországon” (The Evaluation of Public Institutions in Hungary), October 2000. [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/kutatas/001106\\_2kozint.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/kutatas/001106_2kozint.html)
- Hungarian Gallup Institute (2001) “Korrupció Monitor: Gallup vizsgálatsorozat a magyarországi korrupció mértékéről és formáiról” (Corruption Monitor: Gallup Researches on the Extent and Forms of Corruption in Hungary). <http://www.gallup.hu/gallup/monitor/kutatas/000525korrmon.html>
- Kaltenbach, Jenő (2001) “From Paper to Practice in Hungary: The Protection and Involvement of Minorities in Governance” In Anna-Mária Biró and Petra Kovács (eds.) *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-Ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Initiative.
- Machos, Csilla (2000) *A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése (1990–1999)* (The organization of the Hungarian parliamentary parties). Budapest: Rejtjel.
- Marelyin Kiss, József, Imre Kabai and Attila Dénes (2001) “Önkormányzati rendszer és demokratikus deficit: A helyi önkormányzatok első tíz éve Magyarországon” (Local government system and democratic deficit: The first ten years of local governments in Hungary). In Sándor Kurtán, Péter Sándor and László Vass (eds.) *Magyarország politikai évkönyve 2000-ről* (The Political Yearbook of Hungary, 2000). Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- OECD-SIGMA (1999) *Report on Public Administration in Hungary*, prepared by György Jenei, Paris, 1999,



OECD (2000) *Revenue Statistics, 1965-1999*. Paris: OECD.

OECD (2001) *Fiscal Design across Levels of Government* (draft) Paris. <http://www.oecd.org>

Pigey, Juliana (1999) *Fiscal Decentralization and Local Government Finance in Hungary 1989-1999*. Urban Institute, USAID.

Soós, Gábor (2000) Eleven-City Survey, 1999-2000. Unpublished manuscript.

Temesi, István (2000) "Local Government in Hungary." In Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Initiative.

World Bank (1999) *Hungary--Subnational Modernization*. Policy Note. The World Bank, SNDP Program



### 3. ადგილობრივი დემოკრატიის ინდიკატორები ლატვიაში ინბა ვილკა, მარის ჰუპისი, ევჟინს ვანაბსი

#### 1. შესავალი

ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადმინისტრაციულ ინსტიტუტებთან ერთად, ჩამოყალიბებულია და მოქმედებს ადგილობრივი ხელისუფლება. ადგილობრივი ხელისუფლება დემოკრატიული სისტემის ძირითად ნაწილად და დემოკრატიის სარკედ მიაზრება. ქვეყანაში რაც უფრო განვითარებულია ადგილობრივი ხელისუფლება, მით მეტად განვითარებულია დემოკრატია.

ლატვიაში 584 თვითმმართველობაა (2001 წლის იანვრიდან), რომლებიც ორდონიანი სისტემის მიხედვით არის მოწყობილი. მას შემდეგ, რაც ლატვიის რესპუბლიკამ დამოუკიდებლობა აღიდგინა, ჩამოყალიბდა ადგილობრივი ხელისუფლების ახალი დემოკრატიული სისტემა. ეს სისტემა მუდმივად ვითარდება და თითოეული ცვლილება მიმართულია ცენტრალიზაციის ან დეცენტრალიზაციისაკენ.

ამ თავის მიხედვით ლატვიაში ადგილობრივი დემოკრატიის დონის შეფასება, რაც საშუალებას გვაძლევს, შევადაროთ იგი სხვა ქვეყნებს და ამის შედეგად გავეანალიზოთ დემოკრატიული განვითარების დინამიკა. ეს ნაშრომი დემოკრატიის დონის გასომეხსა და მისი ოპერაციული, მოქნილი და ადაპტირებადი ინდიკატორების საშუალებით გამოისახვის პირველი მცდელობაა.

ამ თავს საფუძვლად უდევს 2001 წელს პროექტის ფარგლებში ჩატარებული გამოკითხვის შედეგები, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო 241-მა მუნიციპალიტეტმა. ასევე, გამოვიყენეთ ინფორმაციები ეროვნული სტატისტიკიდან, სამთავრობო ორგანოების გამოკითხვიდან და სხვა წყაროებიდან. აგრეთვე, ჩაერთეთ ექსპერტების გამოყენების მეთოდი. ექსპერტები შეაჩინეთ მეცნიერებს, ქვეყანაში ცნობილ კონსულტატებსა და მაღალჩინოსან მოხელეებს შორის.

შესავალში წარმოგიდგენთ ლატვიაში დემოკრატიული ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ისტორიულ ფონსა და ადგილობრივი ხელისუფლებების დაყოფას რამდენიმე ცვლადის საშუალებით. ამ ნაშრომის ძირითადი ნაწილი, ათი თავი, ადგილობრივი დემოკრატიის სხვადასხვა ინდიკატორებს ასახავს, ხოლო ბოლო ნაწილში წარმოგიდგინებთ დასკვნებს.

#### 1.1 ისტორიული ფონი

1989 წლის დეკემბრის ადგილობრივი საკრებულოების არჩევნები ომის შემდგომ ჩატარებული პირველი დემოკრატიული არჩევნები იყო. ეს არჩევნები მაჟორიტარული წესით ჩატარდა და კონკურენტული აღმოჩნდა - ერთ ადგილზე კენჭს ერთზე მეტი კანდიდატი იყრიდა. 1989 წლის არჩევნებში თვითმმართველობის ხელახალი ჩამოყალიბების შემდეგ საკანონმდებლო ხელისუფლებაში წინ წამოიწია თვითმმართველობის სამართლებრივი და ფისკალური ავტონომიის პრობლემა. 1992 წლამდე ადგილობრივი და რეგიონულ დონეზე დემოკრატიის განვითარება უფრო სწრაფად მიმდინარეობდა, ვიდრე ეროვნულ დონეზე.

ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა ლატვიის დამოუკიდებლობის განმტკიცებაში დიდი როლი შეასრულეს. საბჭოთა რეჟიმის დაცემამდე ქვეყნის დონეზე ორგვარი ძალაუფლება არსებობდა: პირველი იყო კომუნისტური ძალაუფლება, რომელიც ევრონობოდა საბჭოთა სამხედრო ძალებს, კომუნისტურ პარტიას, სუკ-სა და „სერაპეოროისო ფრონტს“, მეორე - ლატვიის სახალხო ფრონტი, რომელიც ეროვნული დამოუკიდებლობისა და დემოკრატიის დამყარებისათვის იბრძოდა. ეროვნულ დონეზე არსებობდა დემოკრატიულად არჩეული პარლამენტი - უმაღლესი საბჭო და ცენტრალური ხელისუფლება, რომელიც ჩამოყალიბდა ლატვიის სახალხო ფრონტისა და ეროვნული და-

მოუკიდებლობის მოძრაობის (ედმ) კოალიციის საპარლამენტო უმრავლესობამ.

ამავროულად, ეროვნული ხელისუფლება შედარებით სუსტი იყო, მინისტრთა საბჭოს პოლიტიკური ნება (მთავრობა, რომელიც შედგებოდა კოალიციისაგან – სახალხო ფრონტ/ედმ) უნდა განეხიროს რეალურად მოხელეებს საბჭოთა რეჟიმის მემკვიდრე საინისტიტუტებიდან. 1989 წლის ადგილობრივ და რეგიონულ არჩევნებში, სამი შექმნილების (რივის კურსუმის რაიონის, ქალაქების – დაუკავაპილხისა და რეზენკის) ვარდა, სახალხო ფრონტმა დაამარცხა საერთაშორისო ფრონტი. ამ პერიოდის თვითმმართველობამ დემოკრატიული რეფორმების ძირითადი საყრდენი და საფუძველი შექმნა, რაც ლატვიის სახალხო ფრონტის ინსტრუმენტი გახდა ნამდვილი პოლიტიკური და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის გასამყარებლად. ეს ნიშნავს, რომ თვითმმართველობა თავიდანვე გაძლიერდა, გაფართოვდა თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სპექტრი, ფინანსების ჩათვლით.

ახეთ მდგომარეობას შედეგად მოჰყვა „რევილუციურ პერიოდში“ (1990-1993 წლები) ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მნიშვნელოვანი სამართლებრივი და ფინანსური ავტონომიის მოპოვება. 1993 წლის 28 სექტემბერს ლატვიის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტმა ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმის კონცეფცია მიიღო, რომელმაც მისნად დაისახა საჯარო ხელისუფლებისა და ადმინისტრაციის დემოკრატიზაცია და დეცენტრალიზაცია, ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის გაზრდა მისთვის გადამწყვეტი ამოცანების შესრულებზე, ადგილობრივი მოსახლეობისთვის გაწეული საჯარო მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება, ადმინისტრირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის გაზრდა.

რეფორმის ფარგლებში ამოქმედდა ადგილობრივი ხელისუფლების ახალი კანონი. 1994 წლის 19 მაისს გამოცემული „კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ“ ლატვიის ისტორიაში პირველი კანონი იყო, რომელიც თვითმმართველობის ყველა ტიპს – სოფლის, დიდი და პატარა ქალაქის მუნიციპალიტეტებსა და რეგიონულ (რაიონულ) ხელისუფლებებს შეეხებოდა. ეს კანონი ჯერ კიდევ ლატვიის ადგილობრივი ხელისუფლების უმადლეხი დოკუმენტია, რამდენადაც ლატვიის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ამ საკითხის შესახებ არავითარი დებულება არ არის.

თუმცა ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმების ოფიციალურად გაცხადებული მიზანი სისტემის დეცენტრალიზაცია იყო, რეალურად, ფინანსური, სამართლებრივი და ინსტიტუციური ცენტრალიზაცია გრძელდებოდა.

ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ასოციაცია – ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირი (შეიქმნა 1991 წლის დეკემბერში), რომელიც დაარსების დღიდან მმართველი პოლიტიკური პარტიებისაგან დამოუკიდებელია, რეგულარულად იბრძვის ადგილობრივი და რეგიონული ავტონომიისათვის. ამრიგად, ცენტრალისტების მიღწევები არ გამოდგა მნიშვნელოვანი და თვითმმართველობის ავტონომია ბევრ დასავლურ დემოკრატიასთან შედარებით ძლიერი დარსა.

1996 წლის 22 თებერვალს ლატვიის პარლამენტი შეუერთდა „ევროპულ ქარტიას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და ამ ქარტიის 30 მუხლიდან 26-ის რატიფიკაცია მოახდინა. 1999 წლის 22 აპრილის ახალი კანონის მიღების შემდეგ პარლამენტმა კიდევ სამი მუხლის რატიფიკაცია მოახდინა, მაგრამ, რეალურად, ყველა პრინციპი არ განხორციელებულა: მაგალითად, ლატვიის კონსტიტუცია ისევე არ ცნობს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპებს.

## 12 ფონური ცვლადები

### 12.1 მუნიციპალიტეტის ზომა

ლატვიაში თვითმმართველობის საერთო რაოდენობა (2001 წლის იანვარი) 584-ია. ადგილობრივი დონე მოიცავს:

- 72 pilseta (65 ქალაქსა და 7 ძირითად ქალაქს);
- 479 pagasts (სოფლის მუნიციპალიტეტებს);
- 7 novadas (ქალაქისა და სოფლის გაერთიანებულ მუნიციპალიტეტებს, რომლებიც 1998 წლის შემდეგ მიმდინარე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების შედეგად ჩამოყალიბდა).

რეგიონული დონე მოიცავს:

- 26 Rajons (რაიონებს)
- 7 ძირითად ქალაქს (ქალაქები ერთდროულად მოიცავს თვითმმართველობის ორივე დონეს).

ადგილობრივი ხელისუფლების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ინდიკატორი მუნიციპალიტეტის ზომაა, რომელიც მოსახლეობის რაოდენობით განისაზღვრება. მიმდინარე ადმინისტრაციული რეფორმების გამო ადგილობრივი ხელისუფლების რაოდენობა მუდმივად იცვლება.

მომავალ წლებში ქალაქისა და სოფლის მუნიციპალიტეტების რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდება და ქალაქისა და სოფლის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტების რაოდენობა გაიზრდება. სავარაუდოა, რომ 2004 წლის ბოლოსათვის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების საფუძველზე ლატვიაში დაახლოებით 100 პირველი დონის ადგილობრივი ხელისუფლება დარჩება. ეს ნიშნავს, რომ დღევანდელთან შედარებით ქვეყანაში 5.5-ჯერ შემცირდება ადგილობრივი ერთეულების რაოდენობა.

ლატვიის მთლიანი მოსახლეობა 2,375,339-ია (2000 წლის 31 მარტის მოსახლეობის აღწერის მიხედვით). უდიდესი მუნიციპალიტეტი ლატვიის დედაქალაქი რიგაა (763,675), ყველაზე პატარა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა 351-ს შეადგენს. მუნიციპალიტეტების ერთ ჯგუფშიც კი უდიდესი სხვაობაა, მაგალითად, მოსახლეობა უდიდეს სოფლის მუნიციპალიტეტში 11,351-ია, უმცირესში – 351, ხოლო უდიდეს ქალაქში – 27 670, უმცირესში კი – 1201.

მოსახლეობის სიმჭიდროვე ლატვიური სოფლის მუნიციპალიტეტში ასევე მნიშვნელოვნად იცვლება. მაგალითად, ოსოლნიეკუს მუნიციპალიტეტი 182-ჯერ დიდია, ვიდრე ანსისა. მოსახლეობის ზომასა და სიმჭიდროვეში მნიშვნელოვანი სხვაობა ლატვიური კანონმდებლობით აიხსნება: ადგილობრივი ხელისუფლება მუნიციპალიტეტის მინიმალურ ზომას უღვარს არ აწესებს. მიმდინარე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების გამყარების მიზნით კანონში ცვლილებების შეტანას აპირებენ, რომელიც დაადგენს, რომ მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის უმცირესი რაოდენობა 5000 უნდა იყოს.

ლატვიის მუნიციპალიტეტები მოსახლეობის მიხედვით ხუთ ჯგუფად იყოფა. თუ ჯგუფს „10000 და მეტი“ გაეყოფთ ორ ჯგუფად „10000-49999“ და „50000 და ზევით“, მაშინ პირველ ქვეჯგუფში (10000-49999) 19 მუნიციპალიტეტი მოხვდება, ანუ მთლიანი რაოდენობის 3%, მეორეში (50000 და ზევით) კი – ხუთი მუნიციპალიტეტი, ანუ მთლიანი რაოდენობის 1%. გამოკითხვაში შედის პირველი ქვეჯგუფიდან ოთხი მუნიციპალიტეტი, ანუ 6% და მეორე ქვეჯგუფიდან ოთხი მუნიციპალიტეტი, ანუ 2%.

როგორც 3.1 ცხრილიდან ჩანს, ლატვიის მუნიციპალიტეტების 70%-ზე მეტი პატარა მუნიციპალიტეტია, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა 2000-ზე ნაკლებია. მუნიციპალიტეტების მხოლოდ 4%-ში არის 10000-ზე მეტი მცხოვრები და მხოლოდ ორი მუნიციპალიტეტის მოსახლეობაა 100 000-ზე მეტი.

**ცხრილი 3.1**

*მუნიციპალიტეტების რაოდენობა მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით*

მოსახლეობის რაოდენობა	ლატვია მთლიანად		გამოკითხვა	
	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	პროცენტი	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	პროცენტი
< 1.000	183	33	59	25
1000-1999	219	39	83	34
2000-4999	108	20	61	25
5000-9999	24	4	20	8
10. 000 <	24	4	18	8
მთლიანად	558	100	241	100

გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო 241-მა მუნიციპალიტეტმა, რომელიც ლატვიის მუნიციპალიტეტების 43%-ს შეადგენს. გამოკითხვაში შემავალი მუნიციპალიტეტების რაოდენობა შეესატყვისება ლატვიის მუნიციპალიტეტების საერთო რაოდენობას – რესპონდენტთა პროპორცია რაოდენობის მიხედვით მუნიციპალიტეტების ზომის მიხედვით პროპორციის მსგავსია. მაგალითად, მუნიციპალიტეტების 39%-ში მოსახლეობის რაოდენობა 1000-დან 1999-მდეა. გამოკითხვის მონაწილე რესპონდენტთა 34% სწორედ ამგვარ მუნიციპალიტეტებში ცხოვრობს. მუნიციპალიტეტების 20%-ში მოსახლეობის რაოდენობა 2000-დან 4999-მდეა და ამ ჯგუფს გამოკითხვაში რესპონდენტთა 25% წარმოადგენდა.

**12.2. რეგიონები**

ლატვიის ტერიტორია იყოფა ხუთ საეგემო და სტატისტიკურ რეგიონად (დაყოფა სხვადასხვაგვარია). ამ რეგიონთაგან არც ერთი არ არის ადმინისტრაციული რეგიონი, ისინი მხოლოდ ტერიტორიული ერთეულები არიან. დაყოფა ლატვიის სტატისტიკურ რეგიონში გამოიყენება, როგორც ევროკავშირის სტატისტიკური რეგიონის სისტემაში ჩართვის საშუალება. საეგემო რეგიონები ჩამოყალიბდა რეგიონული განვითარების ხელის შეწყობის მიზნით. ამჟამად, ისინი წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შემდეგ ლატვიის პოტენციურ რეგიონულ დაყოფას.

ლატვიის დედაქალაქი, რიგა, გეოგრაფიულად ქვეყნის შუაგულში მდებარეობს, რიგის ყურის მახლობლად. ის ქვეყნის ყველაზე განვითარებული რეგიონია: მოსახლეობის მესამედზე მეტი აქ არის კონცენტრირებული და ყოველწლიურად ინვესტიციების ნახევარზე მეტიც მასზე მოდის.

რეგიონი ვიდზემე მდებარეობს ქვეყნის ჩრდილოეთით და მას რიგის ყურე ესაზღვრება. ესტონეთთან მჭიდრო კავშირი და რუსეთთან მეზობლობა რეგიონის განვითარებისათვის ძალიან მნიშვნელოვანია.

კურზემეს რეგიონი ლატვიის დასავლეთით მდებარეობს, მას ბალტიის ზღვის სანაპირო ესაზღვრება. რეგიონის ძირითადი ბუნებრივი რესურსებია ზღვა და ტყე. აქ ორი მნიშვნელოვანი საზღვაო პორტია: ვენტსპილსი და ლიეპაია.

ლატვიის ძირითადი სასოფლო-სამეურნეო რეგიონი ზემგალე მდებარეობს ქვეყნის შუა ნაწილში. ამ რეგიონს მჭიდრო კავშირი აქვს რიგის რეგიონთან. იეგავა, რეგიონის ძირითადი ქალაქი, საშემოსავლო გადასახადების დაახლოებით 40%-ს რიგაში დასაქმებული მოსახლეობისაგან იღებს.

ლატვიაზე მდებარეობს ქვეყნის სამხრეთ-დასავლეთით და რუსეთსა და ბელორუსიას ესაზღვრება. ეს რეგიონი ეკონომიკურად ყოველთვის სუსტად იყო განვითარებული.

**ცხრილი 32**

სტატისტიკური რეკონსტრუქციის მიხედვით მუნიციპალიტეტების რაოდენობა

რეგიონები	ლატვია მთლიანად				გამოკითხვა	
	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	რაოდენობის წილი	მოსახლეობა	მოსახლეობის წილი	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	რაოდენობის წილი
რიგა	26	5	994,573	41	22	9
ვიდზემე	162	29	362,592	15	63	26
კურსემე	104	19	329,812	14	44	18
სემღაგე	118	21	350,930	14	60	25
ლატგალე	148	26	386,243	16	52	22
მთლიანად	558	100	2,424,150	100	241	100

წყარო: ცენტრალური სტატისტიკური ბიუროს მონაცემები, ლატვია.

როგორც ცხრილ 32-დან ჩეხდავთ, გამოკითხვაში მონაწილე მუნიციპალიტეტების რაოდენობის წილი ძალიან ახლოსაა რეგიონის მუნიციპალიტეტების რაოდენობის წილთან. მაგალითად, ვიდზემეს რეგიონში 162 მუნიციპალიტეტი, ანუ მუნიციპალიტეტების მთლიანი რაოდენობის 29%-ია. ვიდზემეს რეგიონიდან 63-მა მუნიციპალიტეტმა მთლიან მონაწილეობა გამოკითხვაში და ეს რესპონდენტთა მთლიანი რაოდენობის 26%-ს შეადგენს. კურსემეს რეგიონში 104 მუნიციპალიტეტი ან მთლიანი რაოდენობის 19%-ია, რეგიონიდან გამოკითხვაში მონაწილეობას იღებდა 18 მუნიციპალიტეტი.

**12.3 ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი სტატუსი**

ლატვიაში ადგილობრივი თვითმმართველობა მოიცავს: pagasts – სოფლის მუნიციპალიტეტებს, pilseta – ქალაქებს (ქალაქი) და ქალაქებს სოფლის ტერიტორიებითურთ, novads – შერეული ქალაქის/სოფლის ტერიტორიებს, respublicas pilseta – ძირითად ქალაქებს, რომლებიც ერთდროულად წარმოადგენილი არიან თვითმმართველობის ორივე დონეზე.

მუნიციპალიტეტების რაოდენობა მათი სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით ნაჩვენებია ცხრილ 33-ში.

ქვეყნის მთლიანი მოსახლეობისა და ფართობის გათვალისწინებით, ლატვიაში მუნიციპალიტეტების რაოდენობა შედარებით დიდია. ამჟამად, ლატვიაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა ხორციელდება. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის კანონისა და კონცეფციის მიხედვით, მისი მიზანია ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების შექმნა ეკონომიკური განვითარების უზარის მქონე ადმინისტრაციულ ტერიტორიებზე და მოსახლეობის უზრუნველყოფა ხარისხიანი მომსახურებით (ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის იდეა, როგორც „პროგრესს“, მხარს არ უჭერს მუნიციპალიტეტებისა და მოსახლეობის უმრავლესობა. ის არ არის პოპულარული იდეა. თანამედროვე ლატვიის პირობებში „მასშტაბის ეკონომიკის“ უპირატესობა ნათელი არ არის).

დიაგრამა 3.1 გვიჩვენებს ურთიერთობას სოფლის მუნიციპალიტეტების (pagasts) მოსახლეობასა და ტერიტორიული განვითარების ინდექსს შორის. ეს დიაგრამა ცხადყოფს, რომ განვითარების ინდექსი დიდ მუნიციპალიტეტებში უფრო მაღალია.

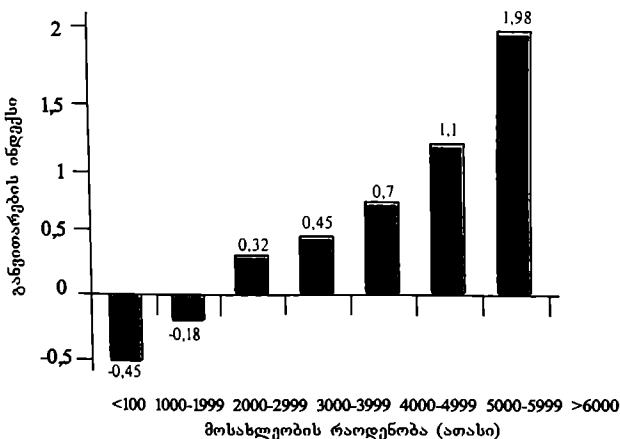
**ცხრილი 33**

მუნიციპალიტეტების რაოდენობა სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით

კატეგორია	ლატვია მთლიანად		გამოკთხვა	
	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	პროცენტი	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	პროცენტი
სოფლის მუნიციპალიტეტები	481	86	194	80
შერეული სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტები	27	5	14	6
ქალაქის მუნიციპალიტეტები	43	8	28	12
დიდი ქალაქის მუნიციპალიტეტები საგრაფოს უფლებამოსილებით	7	1	5	2
მთლიანად	558	100	241	100

**დიაგრამა 3.1**

ლატვიაში ტერიტორიული განვითარების ინდექსსა და Pagasts-ში მოსახლეობის რაოდენობას შორის ურთიერთობა (1999 წელი)





ახალი შერეული სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტები გაერთიანების პროცესის შედეგად შეიქმნა, რასაც novads მუნიციპალიტეტები ეწოდა. როგორც წინათ აღნიშნეთ, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შედეგად სოფლისა და ქალაქის მუნიციპალიტეტების რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდება და შერეული სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტების რაოდენობა კი გაიზრდება.

## 1.2.4 ეთნიკური შემადგენლობა

2000 წლის დასაწყისში ქვეყანაში ლატვიელების პროცენტული მაჩვენებელი 56% იყო. ეს პროცენტი რეგიონებს შორის მერყეობს. ლატვალეს რეგიონში ლატვიელების პროცენტული რაოდენობა ნაკლებია, ვიდრე სხვა რეგიონებში და მხოლოდ 41%-ია, პროცენტული რაოდენობა, ასევე, დაბალია რიგის რეგიონში – 43%. ვიდრემეს რეგიონში ლატვიელების პროცენტი ყველაზე მაღალია (82%), შესაბამისად, უმცირესობებისა – ყველაზე დაბალი (18%).

ლატვიაში ეთნიკური უმცირესობებიდან ყველაზე ბევრი რუსები არიან (32%), შემდეგ – ბელორუსები (4%), უკრაინელები (3%), პოლონელები (2%) და ლიტველები (1%).

უმცირესობების პროცენტის მიხედვით, ლატვიის მუნიციპალიტეტი ოთხ ჯგუფად იყოფა (ცხრილი 3.4).

### ცხრილი 3.4

მუნიციპალიტეტების რაოდენობა უმცირესობების პროცენტის მიხედვით

ჯგუფები	ლატვია მთლიანად		გამოკითხვა	
	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	პროცენტი	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	პროცენტი
50%-ს ზევით	57	10	28	12
31%-50%	87	16	35	14
10%-30%	257	46	110	46
10%-ს ქვევით	157	28	68	28
მთლიანად	558	100	241	100

ლატვიაში 1999 წელს ჩატარებული ადგილობრივი ლიდერების გამოკითხვის შედეგების ანალიზი, რომელიც ეყრდნობა საერთაშორისო კვლევის პროგრამას „დემოკრატია და ადგილობრივი მმართველობა“, გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივი ლიდერები უმცირესობების მიმართ დემოკრატიულად არიან განწყობილნი. ლიდერების 98%-ს სჯერა, რომ ლატვიაში ეროვნულ უმცირესობებს უფლება აქვთ, პქონდეთ საკუთარი კულტურული ორგანიზაციები, 97%-ს მიაჩნია, რომ უფლება აქვთ, პქონდეთ საკუთარი ეკლესია, 93%-ს – საკუთარი პრესა, 90%-ს – საკუთარი სკოლა. ლიდერების საერთო რაოდენობის ნახევარი მხარს უჭერს უმცირესობების უფლებას, ჰყავდეთ საკუთარი წარმომადგენლები არჩეულ ორგანოში და ჩამოაყალიბონ პოლიტიკური პარტიები, მაგრამ ლიდერების მხოლოდ 10% უჭერს მხარს ეროვნული უმცირესობების ენის სახელმწიფო ოფიციალურ ენად ცნობას.

ეროვნული სახელმწიფოს ადგენის შემდგომ პერიოდში ლატვიელ უმრავლესობასა და ეროვნულ უმცირესობას შორის ურთიერთობა მყარი იყო და ეფუძნებოდა

კულტურული ავტონომიის უფლების ცნობას. „კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ“ უსრუნველყოფს კომიტეტის შექმნას, რომელიც თითოეულ თვითმმართველობაში უმცირესობების ინტერესებს იცავს. მიუხედავად ამისა, რუსეთი მაინც ახდენდა ზეწოლას, რომლის მიზანი ლატვიის საზოგადოების ინტეგრაციის ხელის შეშლა იყო. ეთნიკურ ჯგუფებს შორის ურთიერთობის პარამონისაცაა ეწინააღმდეგება რუსეთში იმ პოლიტიკოსების ინტერესებს, რომლებიც რუსეთის გაეყენის ადღენისათვის იბრძვიან.

## 12.5 სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის საფუძველზე ლატვიის მუნიციპალიტეტები ოთხ კატეგორიად იყოფა (ცხრილი 3.5).

### ცხრილი 3.5

ლატვიის მუნიციპალიტეტების კატეგორიები სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის საფუძველზე

კატეგორია
მაღალგანვითარებული (1-ლი მეხუთედი)
საშუალო განვითარების (მე-2 მეხუთედი)
საშუალო განვითარების (მე-3 მეხუთედი)
დაბალგანვითარებული (მე-4 მეხუთედი)

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე ტერიტორიული ინდექსის გამოყენებით განისაზღვრება ტერიტორიული ერთეულის ორ ჯგუფში: სოფლისა და ურბანულ მუნიციპალიტეტებში (დიდი და პატარა ქალაქები). ის გამოითვლება თითოეული ტერიტორიული ერთეულისათვის თითოეული ინდიკატორის სტანდარტული მნიშვნელობის გამოყენებით. სტანდარტული მნიშვნელობები შემდგენიარად გამოითვლება: კონკრეტული ტერიტორიისათვის ინდიკატორის კონკრეტულ მნიშვნელობასა და ჯგუფში ინდიკატორის საშუალო მნიშვნელობას შორის სხვაობა იყოფა სტანდარტულ გადახრაზე. შემდეგ სტანდარტული მნიშვნელობა მრავლდება ინდიკატორის მნიშვნელობის განსხვავებულ „წონაზე“ (0.05-დან 0.3-მდე) და შედეგები ჯამდება. საბოლოო შედეგი არის ტერიტორიული განვითარების ინდექსი. რანგირებული ტერიტორიული განვითარების ინდექსი გვიჩვენებს ტერიტორიული ერთეულის ადგილს. ცხრილ 3.6-ში ნაჩვენებია ინდიკატორები და მათი „წონა“, რომლებიც ორ ტერიტორიულ ჯგუფში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების განსასაზღვრად გამოიყენება. ზემოთ ხსენებულ მეთოდს ლატვიაში იყენებენ იმ რეგიონის განსაზღვრისათვის, რომელსაც განსაკუთრებული დახმარება სჭირდება.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტები რანგირებულია ტერიტორიული განვითარების ინდექსების მიხედვით და იყოფა ოთხ თანაბარ ნაწილად. მაგალითად, სოფლის საუკეთესო მუნიციპალიტეტების (1-ლი მეხუთედი) ტერიტორიული განვითარების ინდექსი მერყეობს 0.4533-დან 0.275-მდე, მე-2 მეხუთედის – 0.269-დან -0.112-მდე, მე-3 მეხუთედის – -0.132-დან -0.488-მდე, ყველაზე სუსტი ერთეულებისა (მე-4 მეხუთედი) – -0.488-დან -1.985-მდე. საუკეთესო მუნიციპალიტეტებისათვის დიდი და პატარა ქალაქების ჯგუფში (1-ლი მეხუთედი) ტერიტორიული განვითარების ინდექსია 0.931-დან 0.092-მდე, მე-2 მეხუთედისათვის – 0.059-დან -0.512-მდე, მე-3 მეხუთედისათვის – -0.575-დან -1.008-მდე, უმნიშვნელო დიდი და პატარა ქალაქებისათვის (მე-4 მეხუთედი) – -1.069-დან -2.814-მდე.

**ცხრილი 3.6**

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ტერიტორიული დონის განსაზღვრისათვის საჭირო ინდექსები და მათი წონა

ინდიკატორები	სოფლის მუნიციპალიტეტები		ქალაქები და სოფლები	
	+ ან -	წონა	+ ან -	წონა
უმუშევრობის დონე	+	0.25	+	0.30
ერთ სულ მოსახლეზე საშემოსავლო გადასახადი	+	0.25	+	0.30
დემოგრაფიული ტვირთი	+	0.15	+	0.20
მოსახლეობის სიმჭიდროვე	+	0.10	-	-
მიწის საშუალო საკადასტრო ღირებულება	+	0.10	-	-
ცელილებები მოსახლეობის რაოდენობაში	+	0.15	+	0.20
წონის ჯამი	+	1.00	-	1.00

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიხედვით, ლატვიაში სერიოზული ტერიტორიული სხედასხვაობაა. ცხრილი 3.7 გვიჩვენებს ლატვიის სოფლის მუნიციპალიტეტებს შორის ტერიტორიულ სხეობას.

**ცხრილი 3.7**

ლატვიის სოფლის მუნიციპალიტეტებს შორის ტერიტორიული სხეობა

ინდიკატორი	ციფრული მნიშვნელობა		სხეობა
	საუკეთესო	უარესი	
უმუშევრობის დონე (%)	მორე 0.5	ბალტინავასი 39.0	78.0
ერთ სულ მოსახლეზე საშემოსავლო გადასახადის ამონაგები (ლატვიური ლატი)	სედერე 137.7	ბრასლაეასი 4.3	31.7
დემოგრაფიული ტვირთი, ცალკეული პირები	სალასი 502	ტილზასი 1,568	3.1
მოსახლეობის სიმჭიდროვე (ადამიანი/კმ <sup>2</sup> )	ოზოლნიეკუ 363.8	ანცესი 1.9	182.0
საშუალო საკადასტრო ღირებულება (ლატვიური ლატი/ჰა)	სტოპინუ 1,180	კოლკასი 60	19.7

წყარო: ლატვიის ცენტრალური სტატისტიკური ბიურო, 1999 წლის მონაცემები.

ლატვიაში 1990-იანი წლების პირველ ნახევარში, ამ კრიტიკული რეგიონული განსხეავების მიუხედავად, რეგიონულ პოლიტიკას სათანადო ყურადღება არ ეთმობოდა. ლატვიის ხელისუფლებამ მხოლოდ 1996 წლიდან დაუთმო სისტემატური ყურადღება რეგიონულ განვითარებას. 1996 წელს ეკონომიკის სამინისტრო სპეციალურ კომისიას

მეთაურობდა, რომელმაც შეიმუშავა გეგმის პროექტი „რეგიონული ეკონომიკური განვითარების შესახებ“. გარემოს დაცვისა და რეგონული განვითარების სამინისტრომ „ლატივის რეგიონული განვითარების პოლიტიკის კონცეფცია“ წამოაყენა. ლატივის მინისტრთა კაბინეტმა ორივე დოკუმენტი დაამტკიცა. გეგმის მიხედვით, რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მიზნებია:

- ლატივის ყველა რეგიონში ხელსაყრელი და თანაბარი გარემოს, ცხოვრებისა და მუშაობის პირობების შექმნა;
- არასასურველი რეგიონული განსხვავებების შემცირება და თავიდან არიდება, ასევე ხელსაყრელი განსხვავებების შენარჩუნებისათვის ხელის შეწყობა;
- ლატივისა და მის რეგიონებში მყარი და გაწონასწორებული განვითარების უზრუნველყოფა;
- ევროკავშირში ლატივის ინტეგრირებისა და რეგიონული განვითარებისათვის სათანადო პირობების შექმნა.

### 12.6 ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური მდგომარეობა

ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტები ოთხ კატეგორიად იყოფა (ცხრილი 3.8). ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური მდგომარეობა განისაზღვრება ერთ სულ მოსახლეზე ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლის ინდიკატორის გამოყენებით.

#### ცხრილი 3.8

ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური მდგომარეობა

კატეგორია
მაღალი შემოსავალი (1-ლი მეხუთედი)
საშუალო შემოსავალი (მე-2 მეხუთედი)
საშუალო შემოსავალი (მე-3 მეხუთედი)
დაბალი შემოსავალი (მე-4 მეხუთედი)

მაღალ შემოსავლიანი მუნიციპალიტეტების (1-ლი მეხუთედი) შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე არის 305.7-დან 137.7-მდე ლატიური ლატი, მე-2 მეხუთედის – 137.4-დან 116.2-მდე, მე-3 მეხუთედის – 116.1-დან 98.3-მდე, დაბალ შემოსავლიანი მუნიციპალიტეტების (მე-4 მეხუთედი) – 97.8-დან 64.2-მდე. მოცემულ შემთხვევაში ვალუტის გადაცემის კურსია: \$1= 0.60 ლატიურ ლატს. 1999 წელს ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავლის უმაღლესი მაჩვენებელი იყო 390 ლატიური ლატი, უმცირესი – 48 ლატიური ლატი. ამგვარად, მათ შორის განსხვავება რვაჯერა.

დაბალ შემოსავლიანი მუნიციპალიტეტების უნარი შემცირდა. მრავალი ადგილობრივი ხელისუფლება ფინანსების გამოთანაბრების ფონდისაგან იღებს გრანტს. მუნიციპალიტეტებისათვის გრანტების განაწილების ძირითად კრიტერიუმს წარმოადგენს შემოსავლებსა და აუცილებელ ხარჯებს შორის სხვაობა მოსახლეობის რაოდენობისა და ასაკობრივი სტრუქტურის გათვალისწინებით. ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური გამოთანაბრების სისტემა შემოღებულ იქნა 1995 წელს ევროპის საბჭოს რეკომენდაციებსა და დანიურ გამოცდილებაზე დაყრდნობით. გამოთანაბრების სისტემის მიზანია მუნიციპალიტეტების უზრუნველყოფა ფინანსური რესურსებით, რაც

მათ თანაბარ შესაძლებლობებს აძლევს, დააკმაყოფილონ თავიანთი მოსახლეობის საჭიროებები. ამ მიზნით უმდიდრესი მუნიციპალიტეტებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის ტრანსფერებიდან გადახდილი რესურსებით შეიქმნა ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური კამპოთანაბრების ფონდი.

## 2. ადგილობრივი დემოკრატიის ინდიკატორები

### 2.1 ადგილობრივი ავტონომია

#### 2.1.1 სამართლებრივი ავტონომია

„ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ“ კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ადმინისტრაციაა, რომლის საშუალებითაც მოქალაქემ და მის მიერ არჩეულმა წარმომადგენელმა – საკრებულომ და მისმა ორგანოებმა – უნდა აღასრულოს კანონის მიერ დადგენილი ფუნქციები, ისევე, როგორც მინისტრთა კაბინეტის მიერ განსაზღვრული ამოცანები და მუნიციპალიტეტის ნებაყოფლობითი ინიციატივები, სახელმწიფოსა და შესაბამისი ტერიტორიის მკხოვერებთა ინტერესების გათვალისწინებით.

ლატივის თვითმმართველობას საჯარო და კერძო უფლებები აქვს. კერძო სფეროში ის იურიდიული პირია, მაგრამ საზოგადოებრივ სფეროში მას კანონით განსაზღვრული ფუნქციები აქვს. საჯარო ფუნქციები, შესაძლოა, ნებაყოფლობითი იყოს – თვითმმართველობას შეუძლია თვითონ განსაზღვროს თავისი ახალი ფუნქცია, თუ ამგვარი ფუნქციის შესრულება სხვა რომელიმე საჯარო ინსტიტუტს არ ეკავლება. კანონის თანახმად, ფუნქციები ადგილობრივი თვითმმართველობებს შორის, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის შეიძლება გადანაწილდეს კონტრაქტის საფუძველზე.

ადმინისტრაციული თვალსაზრისით, ადგილობრივი ხელისუფლება საჯარო კანონს ექვემდებარება, მაგრამ, კერძო კანონის თვალსაზრისით, მას იურიდიული პირის უფლებები აქვს. ადგილობრივი ხელისუფლებას უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს სამეწარმეო საქმიანობებში, იყოს უძრავი ქონების მესაკუთრე და მართოს ის, დადოს ხელშეკრულება და ჩაერთოს კერძო ტრანსაქციებში და განიხილოს გარკვეულ ადმინისტრაციულ ტერიტორიაზე მდებარე სახელმწიფო ორგანიზაციების ინფორმაციებთან დაკავშირებული საჩივრები.

სახელმწიფოს, თვითმმართველობის სხვადასხვა დონეს, კერძო სექტორსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის ფუნქციების განსაზღვრასა და განაწილებაში გამოიყენება სუბსიდიარობის პრინციპი: პრობლემების საუკეთესო გადაჭრის გზა შეიძლება ვიპოვოთ ყველაზე დაბალ დონეზე, რომელიც ხალხთან ახლოსაა. არც ერთი ამოცანა არ უნდა გადაიტარას იმაზე უფრო მაღალ დონეზე, რაც მის გადასატარებად არის შესაძლებელი.

ზოგადად, ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციაა ადგილობრივი მმართველობისა და მოსახლეობის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული და განათლების საჭიროებების უზრუნველყოფა. „ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მიხედვით, ლატვიაში ადგილობრივი ხელისუფლების (მუნიციპალური ან პირველი დონის) მუდმივი ფუნქციებია:

- მოსახლეობისათვის მუნიციპალური მომსახურების მიწოდება (წყლის მოწოდება, კანალიზაცია, გათბობა, ნარჩენების შეგროვება და გადაყრა, დაბინძურებული წყლის შეგროვება და გადაწევა, კანალიზაციის გაწმენდა);
- ადმინისტრაციული ტერიტორიის მოვლა-პატრონობა და სანიტარული და-

სუფთავება (ქუჩების, მოედნებისა და სხვა საზოგადოებრივი ადგილების მშენებლობა, რეკონსტრუქცია და მოვლა-პატრონობა, ინდუსტრიული ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის კონტროლი, სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა);

- საზოგადოებრივი ტყეებისა და წყლის გამოყენების რეგულირება, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი;
- განათლების უზრუნველყოფა და კულტურის ხელშეწყობა (სავალდებულო სასკოლო ასაკის ბავშვების რეგისტრაცია და საგანმანათლებლო ინსტიტუტებში მათთვის ადგილების უზრუნველყოფა, ბავშვებისათვის დასასვენებელი ინსტიტუტების შექმნა და შენახვა, მოსახლეობისათვის დაწესებითი და საშუალო განათლების უფლებით სარგებლობის უზრუნველყოფა, მუსეუმების მუშაობის ხელშეწყობა და ადგილობრივი მნიშვნელობის ძეგლების დაცვა, ადგილობრივი ხელისუფლების სხვა კულტურული დაწესებულებების მუშაობის უზრუნველყოფა, საჯარო ბიბლიოთეკების შექმნა და მათი მუშაობის უზრუნველყოფა და ა.შ.);
- ჯანდაცვისა და ცხოვრების ჯანსაღი წესის ხელშეწყობა;
- სოციალური დახმარების (სოციალური დაცვა) უზრუნველყოფა დარიბი ოჯახებისა და სოციალურად დაუცველი პირებისათვის (მრავალშვილიანი ოჯახები, ობლები, მიტოვებული ბავშვები, პოლიტიკურად რეპრესირებული ადამიანები, მარტოხელა უნარშეზღუდული ადამიანები, უმუშევრები და ა.შ.);
- ბავშვების შვილად აყვანისა და მეურვეობის საკითხები;
- მუნიციპალური საცხოვრებელი ფონდის შექმნა და მოვლა-პატრონობა და მცხოვრებლებისათვის საცხოვრებელთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტაში დახმარების აღმოჩენა;
- სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეწყობა მის აღმინისტრაციულ ტერიტორიაზე (მონოპოლიური საქმიანობების შეზღუდვა და კონკურენციისათვის ხელშეწყობა, კანონის თანახმად, სამეწარმეო საქმიანობებისათვის ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემა და ა.შ.);
- უმუშევრობის თავიდან აცილების ზომების მიღება, უმუშევრებისათვის დროებითი ანაზღაურებადი საზოგადოებრივი სამსახურების შექმნა;
- საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, ლოთობისა და გარყვნილობის წინააღმდეგ ბრძოლა;
- ადმინისტრაციული ტერიტორიის გენერალური გეგმის შესაბამისად მისი მშენებლობის ზედამხედველობა;
- ეროვნული სტატისტიკისათვის საჭირო ინფორმაციის შეგროვება;
- ქორწინების რეგისტრირება;
- დიდი და პატარა ქალაქის მერიის, სოფლის საკრებულოს, სასამართლოს მრჩეველების არჩენების ორგანიზება;
- სამოქალაქო თავდაცვაში მონაწილეობა;
- ბავშვების რეგისტრაცია და მათი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა.

ადგილობრივი ხელისუფლების რეგულირების ძალაუფლება მოიცავს შემდეგ ძირითად კატეგორიებს:

- ადგილობრივი და რეგიონული კანონმდებლობის გამოცემის უფლება („ვალდებულებითი რეგულაციები“);
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტების გამოცემის უფლება;
- კომუნალური მომსახურების რეგულირების უფლება (ტარიფები, ლიცენზიები, მიმწოდებელსა და კლიენტს შორის კონფლიქტის გადაჭრა).

ადგილობრივი ხელისუფლების უფლება, შეიმუშაოს ადგილობრივი კანონმდებლობა, შესაძლებელია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. ადგილობრივი კანონ-

მდებლობა ძირითადად თვითმმართველობის მუდმივ ფუნქციებს ეხება. ადგილობრივი რეგულირების ინსტრუმენტებია: ტერიტორიის ფიზიკური დაგეგმვა, ადგილობრივი გადასახადები, შენობების აგების შესახებ ადგილობრივი რეგულაციები, ადგილობრივი სოციალური დახმარების უზრუნველყოფა და ა.შ.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტები ეხება ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს. ისინი შეიძლება გამოსცეს საკრებულომ, ასევე, კომისიებმა და აღმასრულებელ ორგანოებში მომსახურე საჯარო მოსამსახურეებმა. კომისიები კანონის თანახმად შექმნილი ორგანოებია (ხანდახან მინისტრთა კაბინეტის რეგულაციების თანახმად). მათი შექმნის მიზანი არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტების გამოცემა სახელმწიფოს მიერ გადაცემული სოფიერტი ფუნქციის აღსასრულებლად (ხანდახან ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციისა). როგორც წესი, ასეთი კომისია შედგება საკრებულოს რამდენიმე წევრისაგან, დეკონცენტრირებული სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისაგან<sup>1</sup>. საკრებულოს დომინანტური როლი ძალიან ძლიერია. კანონის თანახმად, საკრებულოს შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს თავის კომპეტენციას შორის არსებული ყველა საკითხის შესახებ.

2002 წლის საფხულამდე ისეთი კომუნალური მომსახურების მოგვარება, როგორცაა: რაიონული გათბობა, წყლით მომარაგება, კანალიზაცია, ნარჩენების გატანა, საკრებულოს უფლებამოსილება იყო. თუმცა 2001 წელს პარლამენტმა გამოსცა ახალი კანონი სასოგადოებრივი კომუნალური მომსახურების შესახებ და 2002 წლის საფხულამდე უნდა შეიქმნას ახალი მარეგულირებელი ორგანოები (ცალკეული ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ან მათი თანამშრომლობის საფუძველზე. ახალი მარეგულირებელი ორგანოების წევრები დამოუკიდებელი უნდა იყვნენ და, შესაძლოა, ოთხი წლის შემდეგ ისევ დაინიშნონ იმავე თანამდებობაზე.

ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხისმგებელია ბინის მაქსიმალური ქირის რეგულირებაზე. საკრებულო, ასევე, არეგულირებს სასოგადოებრივი ტრანსპორტის ტარიფებს.

„ადგილობრივი დემოკრატიის ინდიკატორების“ პროექტის ფარგლებში განხორციელებული გამოკითხვის შედეგების მიხედვით და გათვლებზე დაყრდნობით, ლატვიაში სამართლებრივი ავტონომიის ჯამური ინდექსის ქულა 50%-ია. სამივე სასომი – „სავალდებულო ამოცანები“, „მინიმალური სტანდარტები (რაოდენობა)“, „რეგულირება წერილობითი ხარისხის სტანდარტით“ – იმავე ქულით შეფასდა.

ეს გეიშენებს ცენტრალური ხელისუფლების გაელენის სრდას, განსაკუთრებით, მინისტრთა კაბინეტის მიერ რეგულაციების გამოცემით. სულ უფრო და უფრო მეტი სფერო რეგულირდება ეროვნული სტანდარტებითა და მოთხოვნებით. ცენტრალიზაციისაკენ ასეთი მიდრეკილება, შესაძლოა, შეფასდეს, როგორც უარყოფითი განვითარება. თუმცა ადგილობრივი დემოკრატიის თვალსაზრისით, ასევე უარყოფითად მიიჩნევა ლატვიელი მოსახლეობის მიერ იურიდიული რეგულირების ცენტრალიზების პროცესის მხარდაჭერა.

ხანდახან ცენტრალიზაციისაკენ მიდრეკილება აიხსნება ადგილობრივი ხელისუფლების უუნარობით, შეასრულოს ძირითადი ფუნქციები. ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ ასეთი ხელოვნური „ძირითადი ფუნქციები“ ნამდვილად საჭიროა. ადგილობრივი ხელისუფლებას შეუძლია უკეთესად გადაწყვიტოს, რა არის აუცილებელი, რადგან მას აქვს ადგილობრივი მოსახლეობის პირდაპირი მანდატი.

ცენტრალიზაციას საფუძველად უდევს პატივისცემა სამართლიანობის ფასეულობების მიმართ. ის აზრი, რომ სოციალური დახმარების თანაბარი განაწილება უფრო სამართლიანია, ვიდრე ყოველი ინდივიდუალური შემთხვევისადმი განსაკუთრებული

<sup>1</sup> დეცენტრალიზაცია ნიშნავს გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლების გადაცემას ხელისუფლების მდელი დონიდან დაბლაზე. დეკონცენტრაცია ნიშნავს აღმასრულებელი ძალაუფლების გადაცემას მმართველობის იმავე დონის ფარგლებში ცენტრალურიდან პერიფერიული ორგანოებისათვის.

მიდგომა, საკმაოდ მტკიცეა პოსტსაბჭოთა სასოფალოებაში. ლიბერალური აზროვნება წელა ვრცელდება. ამრიგად, ჩანს, რომ ახლანდელ ამოქრეკვლებში დიდად პოპულარული არ არის მოსასრება მრავალფეროვნებისა და რეგულაციების ადგილობრივ საკირობებთან მისადაგების შესახებ.

## 2.12. ფისკალური ავტონომია

ლატვიაში ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავალი შემდეგი წყაროებიდან იკრიბება:

- სახელმწიფო გადასახადების წილები;
- სახელმწიფო მოსაკრებლების წილები;
- ადგილობრივი მოსაკრებლები;
- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გრანტებისა და მიზნობრივი ტრანსფერების (earmarked) გადაცემა;
- გრანტები ადგილობრივი ხელისუფლების გამოთანაბრების ფონდიდან;
- მომსახურების მოსაკრებლები.

### გადასახადები და მოსაკრებლები

ლატვიაში ადგილობრივ ხელისუფლებას, საკუთარი გადასახადების აკრების თვალსაზრისით, ისევე შესაძლებელი ავტონომია აქვს. ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტისათვის გადაცემულია ორი ძირითადი გადასახადი:

- უძრავი ქონების გადასახადი (100% გადაცემა ადგილობრივ ბიუჯეტს);
- ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადი (71.6% გადაცემა ადგილობრივი ბიუჯეტს და დარჩენილი წილი კი – ჯანდაცვის ეროვნულ ფონდს).

ყველა ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს უფლება, მიკრიბოს უძრავი ქონების გადასახადი. ეს გადასახადი ერთადერთია, რომელსაც უშუალოდ ადგილობრივი ხელისუფლება კრებს თავის ტერიტორიაზე ან მის ნაწილზე მდებარე უძრავ ქონებაზე. საგადასახადო ბაზა და გადასახადის განაკვეთი დადგენილია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია გამოუშვას ვალდებულებითი რეგულაციები სოფიერტი კატეგორიის ქონების შესაკუთრისათვის გადასახადების შესადაგების მინიჭების შესახებ. ასეთი შედავათები გამოიხატება, როგორც უძრავი ქონების გადასახადის პროცენტი (მაგ. 90, 75, 50, 25).

ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადისათვის საგადასახადო ბაზასა და განაკვეთს ცენტრალური ხელისუფლება აწესებს ადგილობრივი ხელისუფლების ჩარევის გარეშე. ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადს სახელმწიფო შემოსავლების სამსახური აგროვებს (მხოლოდ სამი ქალაქი: რიგა, ვენტსპილსი, ლიეპაია თვითონ კრებს ინდივიდუალურ საშემოსავლო გადასახადს) და ის სახელმწიფო ხაზინიდან ნაწილდება ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის გადასახადების გადამხდელთა სცხოვრებელი ადგილების მიხედვით. ცენტრალური ხელისუფლება უსრუნველყოფს ადგილობრივ ხელისუფლებას საგადასახადო ბაზის პროგნოზირებით.

ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება აქვს, განსაკუთრებული სახის ბონუსში ჩართვისათვის საკირო ნებართვების (ლიცენზიების) გაცემისათვის დააწესოს სახელმწიფო მოსაკრებელი. ეს მოსაკრებელი ადგილობრივ ბიუჯეტში შედის.

ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია, ადგილობრივი მოსაკრებლების მხოლოდ შესაძლებელი რაოდენობა დააწესოს. ამას ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს და მასში შედის:

- მოსაკრებელი ოფიციალური დოკუმენტებისა და სერტიფიცირებული ასლების გამოცემისათვის;
- სასოფალოებრივ ადგილებში გართობის მოსაკრებელი;



- ტურიზმისა და დასვენების მოსაკრებელი;
- ბასრობისა და გარე ვაჭრობის მოსაკრებელი;
- ცხოველთა ლიცენზიების გადასახადი;
- განსაკუთრებულ ადგილებში მანქანის დაყენების მოსაკრებელი;
- საზოგადოებრივი რეკლამის, პოსტერებისა და განცხადებების მოსაკრებელი;
- მოსაკრებელი ნაგებობა, კატერებითა და იახტებით სარგებლობისათვის;
- მშენებლობის ნებართვის მოსაკრებელი.

თუ ადგილობრივი ხელისუფლება ერთი ან მეტი მოსაკრებლის შემოღების გადაწყვეტილებას მიიღებს, ეს გადაწყვეტილება განხილვისა და რეგისტრაციისათვის უნდა გადაეგზავნოს საგანგებო დავალებათა მინისტრს და იგი ძალაში ვერ შევა, სანამ რეგისტრაციას ადგილობრივი ხელისუფლების მაკონტროლებელი ინსტიტუტი არ დაამტკიცებს.

ამრიგად, ადგილობრივი ავტონომიის მნიშვნელოვანი ნაკლი შესრულებული საგადასახადო ავტონომიაა.

## გრანტები და მიზნობრივი ტრანსფერები

ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალურისაგან გრანტებსა და მიზნობრივ ტრანსფერებს იღებს კანონით განსაზღვრული განსაკუთრებული ამოცანების შესასრულებლად. ამჟამად არ არსებობს ვალდებულებითი დოკუმენტები, რომლებიც ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის განსაკუთრებულ და საერთო გრანტების რაოდენობას ადგენს. მიზნობრივი ტრანსფერები ყოველწლიურად განისაზღვრება კანონში ეროვნული ბიუჯეტის შესახებ.

ფისკალური ავტონომიის დასახისათებლად მკველევარები ტრადიციულად იყენებდნენ თეთმმართველობის საკუთარი რესურსების ქულას საერთო რესურსებთან შედარებით (სახელმწიფო გრანტების ჩათვლით). აქ დაისმის კითხვა, თუ რა სახის ბიუჯეტი არჩეული. თუ მკველევარი მხედველობაში მიიღებს მხოლოდ საშუალო ქულას, ლატვიის ფისკალური ავტონომიის მდგომარეობა კარგი გამოვა. გრანტების საერთო რაოდენობა თეთმმართველობის შემოსავლების დაახლოებით 30%-ია. გრანტები ძირითადად მიზნობრივი ტრანსფერებისაგან შედგება (მთლიანი შემოსავლებიდან დაახლოებით 23%). უფრო მეტიც, თუ გრანტების რაოდენობას მივათვლით ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური გამოთანაბრების ფონდიდან მომდინარე შემოსავლებს, რომლის ძირითადი წყარო ზოგიერთი ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტი, მაშინ რიგას, ვენტსპილსს და ზოგიერთ სხვა „მდიდარ“ მუნიციპალიტეტს უფრო მეტი საგადასახადო შემოსავლები გამოუვათ, ვიდრე მათი „ფინანსური აუცილებლობა“.

## ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსების გამოთანაბრების სისტემა

კანონზე დაფუძნებული თეთმმართველობის ფინანსების გამოთანაბრების სისტემა 1995 წელს ჩამოყალიბდა. პირველი ოთხი წლის განმავლობაში თითოეული წლისათვის ცალკე კანონი იწერებოდა, მაგრამ 1999 წლიდან პროცედურას საერთო კანონი არეგულირებს და თითოეული წლისათვის დაანგარიშება შედის შესაბამისი წლის ეროვნული ბიუჯეტის კანონში. ფინანსების გამოთანაბრების სისტემა ორი ეტაპისაგან შედგება, სახელდობრ, შემოსავლის გამოთანაბრებისა და ხარჯების გამოთანაბრებისაგან. შემოსავლის თანასწორობა ემყარება „ფინანსური საჭიროების“ ცნებას.

„ფინანსური საჭიროება“ არის ტერმინი, რომელიც არასწორად იხმარება თეთმმართველობის გამოთანაბრების შესახებ ლატვიურ კანონმდებლობაში. განსაზღვრების მიხედვით, ეს არის მინიმალური რაოდენობის ფული, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების მუდმივი ფუნქციების შესრულებისათვის არის საჭირო. სამსუხაროდ,

იმავე კანონში სხვა ადგილზე შეგვიძლია ვნახოთ, რომ „ფინანსური საკურორბო“ არის ცენტრალურ ხელისუფლებასა და იმ ასოციაციას შორის მოლაპარაკების შედეგი, რომელსაც, კანონის თანახმად, უფლება აქვს. წარმოადგინოს ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალურ ხელისუფლებასთან წლიურ მოლაპარაკებებში (ასეთი უფლება მინიჭებული აქვს ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირს).

ფინანსთა სამინისტროს პოზიცია ეყრდნობოდა წინა წლის მონაცემებს – „საკურორბო“ მომავალი წლისათვის არის წინა წლის ღირებულება გამრავლებული ინფლაციის ფაქტორზე. ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირის პოზიცია ეყრდნობოდა თვითმმართველობის მუდმივ ფუნქციებთან დაკავშირებული ხარჯების შეფასებას. წლიდან წლამდე მოლაპარაკების ორივე მხარის შეფასებები განსხვავდება. საინტერესოა, რომ გარკვეული სექტორების შეფასება (მინისტრთა მოსაზრებანი) უფრო ახლოს იდგა ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირის, ვიდრე ფინანსთა სამინისტროს შეფასებებთან.

გამოთანაბრების ფონდში თვითმმართველობებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შენატანები მთლიანად ფარავს რაიონული ხელისუფლების (rajons) ხარჯებს და ნაწილობრივ – სოფლის მუნიციპალიტეტებისათვის (pagasts) განკუთვნილ საერთო გრანტებს. 2001 წელს თვითმმართველობების 8%-მა გადაიხადა გამოთანაბრების ფონდის შენატანი, მაგრამ მათმა 88%-მა (რაიონული თვითმმართველობების ჩათვლით) მიიღო გრანტები ამ ფონდიდან.

ეროვნული დონის შენატანი - გამოთანაბრების ფონდში საერთო სახელმწიფო გრანტები – 5-7-ჯერ მცირეა. ამრიგად, საშუალო ციფრებით თუ გამოვსახაეთ, მაღალ „საკუთარ შემოსავლებს“ მივიღებთ, მაგრამ მუნიციპალიტეტთა უმეტესობაში ციფრები საკმაოდ დასუსტებულია. მაგალითად, რეგიონულ თვითმმართველობებს საკუთარი შემოსავლები საერთოდ არ გააჩნიათ, ამიტომ ინდივიდუალური მუნიციპალიტეტების დახასიათება გაცილებით სუსტია.

## ადგილობრივი ხელისუფლების სესხები

ადგილობრივი ხელისუფლების ფისკალური ავტონომია, ასევე, შეგვეძლო დაგვეხასიათებინა მისი სესხების შესაძლებლობების საშუალებით. ლატვიის კანონმდებლობა ადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების სესხების რამდენიმე პირობასა და შეზღუდვას. ლატვიის ხელისუფლება ატარებს მკაცრ ფინანსურ და ფისკალურ პოლიტიკას - მუნიციპალიტეტების წლიური ვალის დონე შეზღუდულია და დამტკიცებულია ეროვნული ბიუჯეტის შესახებ წლიური კანონით.

ადგილობრივი ხელისუფლებას შეუძლია აიღოს სესხი მოკლევადიან საფუძველზე, რათა „დაიფაროს მოკლევადიანი ფისკალური დეფიციტი.“ ამგვარი სესხები წლის ბოლოსთვის უნდა დაიფაროს. საინვესტიციო პროგრამისათვის („ეკონომიკური და სოციალური პროგრამის განხორციელება“) ადგილობრივი ხელისუფლებას შეუძლია გრძელვადიანი სესხები აიღოს, მაგრამ ამ სესხების მიმდინარე ფუნქციების დასაფინანსებლად გამოყენება არ შეიძლება. ადგილობრივი ხელისუფლების სესხების პროცედურებს მკაცრად აკონტროლებს ადგილობრივი ხელისუფლების სესხებისა და გარანტიების საბჭო. ამ საბჭოს ნებართვით გარეშე ადგილობრივი ხელისუფლებას სესხის აღების უფლება არა აქვს.

ლატვია არ მიუერთდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ მეცხრე მუხლის მერვე პუნქტს: „კაპიტალური ინვესტიციებისათვის სესხების მიზნით ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის კანონის ფარგლებში ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ეროვნული ფინანსური ბაზარი“. ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის სესხის აღების ერთადერთი წყარო არის სახელმწიფო ხაზინა, განსაკუთრებული ფონდის

პროგრამები (გარემოს ინვესტიციების ფონდი) და, გამონაკლის შემთხვევებში, კომერციული ბანკები, თუ ფინანსთა მინისტრი დაამტკიცებს.

პოტენციური გადახდისუუნარობის რისკის თავიდან ასაცილებლად 1998 წელს გამოიცა კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური სტაბილიზაციის შესახებ. კანონი მოიცავს სამ პირობას, რომელიც, შესაძლოა, ფინანსური სტაბილიზაციის ქმედების საფუძველი გახდეს:

1. ვალის მომსახურების წილი ბიუჯეტის 20%-ზე მეტობა;
2. ადგილობრივი ხელისუფლების უუნარობა, მოაგვაროს ვალდებულებები ვალის შესახებ;
3. ვალების ჯამი, რომელიც ადგილობრივი აქტივების საბასრო ღირებულებას აჭარბებს.

ფინანსური სტაბილიზაციის პროცესი, შესაძლოა, წამოიწყოს გასაკირში ჩაყარდნილმა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მუნიციპალური საკრებულოს თავმჯდომარის, ფინანსთა მინისტრის, საგანგებო დავალებათა მინისტრის ან სახელმწიფო აუდიტორის რეკომენდაციის საფუძველზე. მუნიციპალურმა საკრებულომ უნდა მიიღოს (ან ჩააგდოს) სტაბილიზაციის გეგმის შეთავაზებული წინადადება. ჩაგდების შემთხვევაში მინისტრთა კაბინეტმა, შესაძლოა, დაადგინოს, რომ, მიუხედავად ამისა, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მაინც უნდა გაატაროს სტაბილიზაციის პროგრამა.

კანონი ადგილობრივი ხელისუფლებას სთავაზობს რამდენიმე არჩევანს, რომლებიც სტაბილიზაციის გეგმის განხორციელებისას უნდა იქნეს განხილული, ესენია: გადასახადების აკრების უნარის გაუმჯობესება, რეგიონული განვითარების ხელშეწყობა, გაერთიანების საკითხის განხილვა, მუნიციპალური აქტივების პრივატიზაცია.

ზედამხედველს ნიშნავს ფინანსთა მინისტრი, რათა ადგილობრივი ხელისუფლებას დაეხმაროს სტაბილიზაციის გეგმის ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში. ზედამხედველის როლი მოიცავს წინადადებების წამოყენებას ბიუჯეტის გაუმჯობესებისა (რომელშიც შედის ადგილობრივი ხარჯების შემცირების ეფექტური საშუალების მოძიება) და სტაბილიზაციის გეგმაში შესწორებების შესატანად, ასევე, მონიტორინგს ბიუჯეტის განხორციელებაზე, რათა ის სტაბილიზაციის გეგმას შეესატყვისებოდეს. ფინანსთა მინისტრის მოთხოვნით, ზედამხედველს შეუძლია მუნიციპალური ხარჯების მართვა და ანგარიშსწორების საბუთებზე ხელის მოწერა.

1999 წლიდან 2001 წლის ნოემბრამდე სტაბილიზაციის პროცესს თოთხმეტი ადგილობრივი ხელისუფლება დაექვემდებარა.

## ფინანსური ავტონომიის ინდიკატორები

ამ ნაშრომში შემოსავლების შეზღუდვის გარეშე ხარჯვის შესაძლებლობის საკითხს პასუხი მოეწოდება სამართლებრივი და საბიუჯეტო ანალიზის საფუძველზე. სამართლებრივი თვალსაზრისით, ფისკალური ავტონომიის დონე ყველა ტიპის თვითმმართველობისათვის ერთნაირია. მიუხედავად ამისა, შემოსავლების სტრუქტურაში საკუთარი შემოსავლისა და საერთო სახელმწიფოებრივი გრანტების განსხვავებული წილებია. 1999 წლის საშუალო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების სტრუქტურა ნაჩვენებია ცხრილებში 3.9 და 3.10.

გადასახადებისა და საერთო გრანტებიდან მიღებული შემოსავალი მეტ-ნაკლებად შეიძლება მიეჩინოთ ისეთ შემოსავლად, რომელიც სახელმწიფოსაგან დაწესებული შეზღუდვების გარეშე შეიძლება დაიხარჯოს. მინისტრთა კაბინეტის კანონები და რეგულაციები ამ რესურსების შემზღუდველი ელემენტებია. თუმცა საშუალო ციფრები ნაწილობრივ ახასიათებს ავტონომიას, მაგრამ ამ ციფრების მიხედვით, შემოსავლები სახელმწიფოსაგან დაწესებული შეზღუდვების გარეშე დიდი ქაღკებისათვის მაღალია, სოფლის მუნიციპალიტეტისა და პატარა ქაღკებისათვის – საშუალო.

**ცხრილი 3.9**

ლატვიის შემოსავლების სტრუქტურა ივითმმართველობის ტიპების მიხედვით

შემოსავლების ტიპები	რესპუბლიკური ქალაქები	ქალაქისა და სოფლის მუნიციპალიტეტები	რაიონული ხელისუფლებები	მთლიანად ლატვიაში
გადასახადებისაგან შემოსული შემოსავლები	71.5	47.9	0.1	55.4
	9.9	13.5	7.3	11.1
საერთო გრანტები	0.3	10.6	40.0	8.1
მიზნობრივი ტრანსფერები	17.9	24.0	51.6	23.4
ორმხრივი ანგარიშები	0.3	3.5	0.6	1.6
სხვა შემოსავლები	0.1	0.5	0.4	0.3
მთლიანად	100.0	100.0	100.0	100.0

ლატვიის ფისკალური ავტონომიის კრებითი ინდექსი გაცილებით დაბალია – 47%. „სახელმწიფო გრანტების წილის“ ქულა 42%-ია, ხოლო „შეზღუდვების გარეშე დასახარჯი შემოსავლების წილისა“ – 15%.

**ცხრილი 3.10**

ლატვიაში ივითმმართველობის ტიპის მიხედვით ხარჯების სტრუქტურა [%]

ხარჯების ტიპები	რესპუბლიკური ქალაქები	პატარა ქალაქები და სოფლის მუნიციპალიტეტები	რაიონული ხელისუფლებები	მთლიანად
ეკონომიკის დაფინანსება	16.9	17.4	2.2	15.8
სოციალური დაზღვევა	7.9	6.2	15.9	7.9
ჯანდაცვა	1.8	1.4	1.8	1.6
განათლება	40.1	48.7	53.7	44.8
კულტურა	5.6	6.7	5.9	6.1
ადმინისტრაცია	9.9	12.3	13.6	11.2
სხვა ხარჯები	17.8	7.4	6.8	12.6
მთლიანად	100.0	100.0	100.0	100.0

მუნიციპალიტეტების ჯგუფებსა და კატეგორიებს შორის ჯამური ინდექსის ქულა ძირითადად მერყეობს 38%-დან (დაბალი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მუნიციპალიტეტებსა და ლატგალეს რეგიონში) 75%-მდე (ქალაქების მუნიციპალიტეტებში, რომელთაც საგრაფოს ფუნქცია აქვთ). ცხადია, ეს იმიტომ ხდება, რომ სახელმწიფო გადასახადების განაწილების პოლიტიკის მიხედვით, ქალაქები გამოთანაბრების ფონდის ძირითადი შემავსებლები არიან. გადასახადების განაკვეთებს შორის განსხვავე-

ბები, რომლებიც 1995 წლამდე არსებობდა, კანონზე დაფუძნებული გამოთანაბრების შემოღებით გაუქმდა.

**ცხრილი 3.11**

*ფისკალური ავტონომიის განსხვავება რეგიონისა და სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით*

ფონის ტიპი	ცვლადი	ინდექსი
რეგიონი	რიგა	0.636
	ვიღნიქა	0.504
	კურსემე	0.523
	ზემგალე	0.388
	ლატგალე	0.385
სამართლებრივი სტატუსი	სოფლის მეცნიერებადმიწვეტი	0.454
	შერეული სოფლის/ქალაქის	0.518
	დიდი ქალაქი	0.464
	პატარა ქალაქი	0.750
ლატვია	საშუალოდ	0.465

რეგიონული განსხვავებების გავლენა და სამართლებრივი სტატუსი ძალიან ძლიერია. ქალაქებს განსხვავებული სტატუსი და მაღალი ავტონომია აქვთ, რომლებიც მაღალ საკუთარ შემოსავლებთან არის დაკავშირებული. საერთო და მიზნობრივი გრანტების პროცენტი საგრაფოს უფლებების მქონე ქალაქების ყველა შემოსავალში 18%-ია, მაგრამ პატარა ქალაქებსა და სოფლებში – 35%. ქვეყნის ხელისუფლების სუსტ რეგიონულ პოლიტიკას შედეგად რეგიონული განსხვავებები მოსიქეება (ცხრილი 3.11).

რეგიონული პოლიტიკის კონცეპტუალისა და განხორციელებაში დადებით ცვლილებებს 1996 წლიდან აკვირდებიან, როცა „რეგიონული ეკონომიკური განვითარების“ კონცეფცია მომზადდა. მოძღვენო კანონმდებლობა და სხვა ნორმატიული დოკუმენტები 1997 და 1998 წლებში მომზადდა, რის შედეგადაც 84 ერთეულს (რაიონებსა და მუნიციპალიტეტებს, რომელთა მოსახლეობა ერთად ლატვიის მთლიანი მოსახლეობის 15%-ია) მიანიჭეს რეგიონების სტატუსი, რომლებიც განსაკუთრებულ დახმარებას საჭიროებენ. ამ ადგილებში ჩამოყალიბდა რეგიონული ფონდი, რომლის მიზანია სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეწყობა ფინანსური ინვესტიციების, სამრეწველო განაკეთების გადახდის, სესხების გაცემისა და საკრედიტო გრანტების საშუალებით. ის ფაქტი, რომ 1998-2000 წლებში რეგიონული ფონდიდან მხოლოდ 2.8 მილიონი ლატის დაფინანსება მოხერხდა, ამტკიცებს, რომ ქვეყნის ხელისუფლების რეგიონული პოლიტიკა სუსტია.

**2.13 ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშგება**

ლატვიაში ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშგების ძირითადი ფორმებია:

- სამართლებრივი (სასამართლოები);
- ადმინისტრაციული;
- ფინანსური.

სამართლებრივი ანგარიშგება (სასამართლოები) შემდეგ საკითხებს მოიცავს:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტების კონტროლი პროკურორების მიერ;
- რეკორმების დარგში საგანგებო დაეაღებათა შინისტრის მიერ ადგილობრივი კანონმდებლობის კანონიერების კონტროლი;
- დარგობრივი საშინისტროების ან მათდაში დაქვემდებარებული საჯარო სააგენტოების მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტების კონტროლი;
- სახელმწიფო აუდიტორული სამსახურის შედამხეველობა.

ყველა ზემოთ ნახსენებ შემთხვევებში სადავო საკითხები წყდება სასამართლოში. თვითმმართველობის გადაწყვეტილებებისა და საკანონმდებლო აქტების გასანიერება, ასევე, შესაძლებელია საკონსტიტუციო სასამართლოში.

ადმინისტრაციული ანგარიშგება მოიცავს:

- სახელმწიფო ორგანოების შედამხეველობას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებების შემთხვევაში;
- განვითარების დაგეგმვის კოორდინაციას.

ფინანსური ანგარიშგება მოიცავს:

- შიდა აუდიტს (2000 წლამდე სარევიზიო კომისია სავალდებულო იყო, ხოლო 2001 წლიდან ნებაყოფლობითია);
- ფინანსთა საშინისტროსათვის ანგარიშის წარდგენას (თვიური და წლიური საბიუჯეტო ანგარიშები);
- სახელმწიფო აუდიტორული სამსახურის გარე აუდიტს (წლიური საბიუჯეტო ანგარიშები და ნებაყოფლობითი კონტროლი);
- გარე კერძო აუდიტორულ კომპანიებს ან სერტიფიცირებულ (ნაფიც) აუდიტორებს (ყოველწლიური აუდიტი უნდა ჩატარდეთ ყველა მუნიციპალიტეტს, მათ დაქვემდებარებულ ინსტიტუტებსა და სახელმწიფო საწარმოებს).

ამრიგად, საკანონმდებლო მოთხოვნის თანახმად, ლატვიაში ყველა მუნიციპალიტეტის გარე აუდიტს აწარმოებს სახელმწიფო აუდიტორული სამსახური და აუდიტორული კომპანიები: მუნიციპალიტეტებზე შედამხეველობა ხდება ყველა ადმინისტრაციულ საკითხში; ხელისუფლების მაღალი რგოლები მუნიციპალიტეტებს ავალდებულებენ, რეგულარულად წარუდგინონ ანგარიში თავიანთი საქმიანობის შესახებ. ამგვარად, სამეყე სასომი - სამართლებრივი ანგარიშგება (სასამართლო ანგარიშგება - ინსტიტუციული ანგარიშგება (მაღლა მდგომი ხელისუფლება) და ფინანსური ანგარიშგება - 100%-ის იღებს და ჯამური ინდექსის ქულაც 100%-ია.

## 2.14. ადგილობრივი ხელისუფლებების თანამშრომლობა

ადგილობრივი ხელისუფლებების თანამშრომლობა მათ შესაძლებლობებს აფართოებს. „ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონის“ მიხედვით, ადგილობრივი ხელისუფლებების უფლება აქვთ, თანამშრომლონ იმ ამოცანების გადასაწყვეტად, რომლებიც რამდენიმე ადგილობრივი ხელისუფლების საერთო ინტერესებს შეეხება.

ლატვიაში, ტრადიციულად, თანამშრომლობის ორი ძირითადი ფორმა გამოიყოფა:

- ადგილობრივი ხელისუფლებების „ასოციაციები“ (საჯარო ორგანიზაციების შექმნა, თანამშრომლობა ძირითადად საჯარო ძალაუფლების საკითხებთან და-

კავშირებით);

- ადგილობრივი ხელისუფლებების „თანამშრომლობა“ (ორი ან მეტი ადგილობრივი ხელისუფლების ერთობლივი საქმიანობა მუნიციპალური ფუნქციების შესრულების გაუმჯობესების მიზნით).

## ასოციაციები

ლატვიაში შემდეგი სახის ასოციაციები არსებობს:

- ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირი (ULRGI);
- ლატვიის ქალაქების კავშირი (ULT);
- სოფლის მუნიციპალიტეტების თვითმმართველობების კავშირი (APSG);
- ლატვალეს რეგიონის ქალაქების კავშირი (UTL);
- ლატვიის დიდი ქალაქების ასოციაცია (ALCL).

1991 წლის 15 დეკემბერს დაარსდა ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირი, როგორც საჯარო ორგანიზაცია, რომელიც ნებაყოფლობით საფუძველზე აერთიანებს ლატვიის რესპუბლიკის ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებს. ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირის ძირითადი ამოცანებია:

- ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირისა და მისი წევრების ინტერესების წარმოდგენა, მათი უფლებების დაცვა ქვეყნის ხელისუფლებასა და ადმინისტრაციულ ინსტიტუტებში;
- ასოციაციის საერთო მოსახრების შემუშავება ლატვიის ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკის შესახებ ადგილობრივი/რეგიონული ხელისუფლებების, მათი ასოციაციებისა და კავშირების წინადადებაზე დაყრდნობით;
- ლატვიის ადგილობრივი/რეგიონულ ხელისუფლებებს, მათ ასოციაციებსა და კავშირებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობა;
- ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების, მათი ასოციაციებისა და კავშირების უზრუნველყოფა საჭირო ინფორმაციითა და მომსახურებით;
- ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების თანამშრომლების სწავლების ორგანიზება;
- ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების თანამშრომლების სოციალური დაცვის ხელშეწყობა;
- დახმარება საწარმოების შექმნაში ადგილობრივი ხელისუფლების წიარსაკითხების გადასაჭრელად;
- ადგილობრივი ხელისუფლებების საერთაშორისო ურთიერთობების ხელშეწყობა;
- ელექტრონული ადმინისტრირების ხელშეწყობა და ადგილობრივი ხელისუფლების ერთიანი საინფორმაციო სისტემის შექმნა.

ამჟამად, ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირის შემადგენლობაში ლატვიის 65 ქალაქიდან 7 ძირითადი ქალაქი და 63 პატარა ქალაქი შედის, 26 რაიონიდან (rajons) – 25,473 სასოფლო მუნიციპალიტეტიდან (pagasts) – 395 და შეიდეგ ახალი გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი (novads). „ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონის“ თანახმად, ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირს უფლება აქვს, ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ინტერესები წარმოადგინოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან მოლაპარაკებებში.

ლატვიის ქალაქების კავშირის, სოფლის მუნიციპალიტეტების თვითმმართველობების კავშირის, ლატვალეს რეგიონის ქალაქების კავშირისა და ლატვიის დიდი ქალაქების ასოციაციის წევრები, ასევე, ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირის წევრები არიან. კანონის მიხედვით, მხოლოდ ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირს აქვს უფლება, ყველა თვითმმართველობის ინტერესი წარმოადგინოს, რადგან იგი კანონით აღიარებული ხუთივე ტიპის (pagasts, novads, დიდი და პატარა ქალაქები, rajons) მუნიციპალიტეტების ნახევარზე მეტს მოიცავს.

## თანამშრომლობა

თანამშრომლობის სამართლებრივი და ინსტიტუციური ფორმებია: შეთანხმება, ერთობლივი დაფუძნება, ერთობლივი საწარმო, ზიარი სპეციალისტები, ერთობლივი პროექტები და ერთობლივი წამოწყებები. მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობის ძირითადი სფეროები შეიძლება იყოს:

- განათლების ინფრასტრუქტურის რაციონალიზაცია და განვითარება;
- ჯანდაცვის უზრუნველყოფა;
- სოციალური მომსახურების უზრუნველყოფა;
- გზების მოვლა-პატრონობა;
- მუნიციპალური მომსახურების აღმსრულებლების სამუშაოს ორგანიზება;
- კულტურული ცხოვრების ორგანიზება;
- სასაფლაოების მოვლა და დაცვა;
- ბიზნეს საქმიანობის ხელშეწყობა;
- ტერიტორიული დაგეგმვა.

კანონი „ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ“, ნებაყოფლობითი თანამშრომლობის გარდა, სავალდებულო თანამშრომლობასაც აწესებს. ეს განსაზღვრულია იმ შემთხვევისათვის, თუ რომელიმე ადგილობრივი ხელისუფლება არ ფლობს საკუთარ ინფრასტრუქტურას. ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივ ხელისუფლებას ევალება, შეთანხმება გააფორმოს ერთ ან მეტ ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, რომელიც ფლობს კანონით განსაზღვრული ფუნქციების განხორციელებისათვის საჭირო ინფრასტრუქტურას. ამ შემთხვევებისათვის დადგენილია ორმხრივი გადახდა.

„ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონი“, ასევე, საერთაშორისო თანამშრომლობის საშუალებასაც იძლევა. ასეთი თანამშრომლობის ფორმა საზღვარგარეთის ქვეყნების ადგილობრივ ხელისუფლებებთან პარტნიორობაა.

## თანამშრომლობა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის ფარგლებში

„ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შესახებ კანონის“ თანახმად, მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობა, შესაძლოა, გაერთიანების ალტერნატივა ან გაერთიანებისაკენ პირველი ნაბიჯი იყოს. ამავე დროს, ეს კანონი და მინისტრთა კაბინეტის გარკვეული რეკომენდაციები თანამშრომლობას ხელს უშლის. ერთადერთი გრანტი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რომელიც გამოიწვევს გაერთიანების პროცესისათვის, გაერთიანებული მუნიციპალიტეტების საერთო ბიუჯეტის 5%-ს შეადგენს, მაგრამ თანამშრომლობისათვის გამოიწვევს მხოლოდ 1%-ია. გაერთიანებასა და თანამშრომლობას შორის არჩევანის გადავიღებისათვის მუნიციპალიტეტებმა უნდა გაითვალისწინონ ლატვიის მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობისა და გაერთიანების უკვე არსებული გამოცდილება.



2001 წლის მარტამდე ექვსი კომპერაციული ასოციაცია დაარსდა და მასში 29 ადგილობრივი ხელისუფლება შედის, რომლებმაც თანამშრომლობისათვის ერთადერთი გრანტი მიიღეს. თანამშრომლობის პროექტი კიდევ სეიდშეტმა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მოამზადა.

**ცხრილი 3.12**

*გაერთიანებისა და თანამშრომლობის შედარება*

	გაერთიანება	თანამშრომლობა
ძირითადი უპირატესობა	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადმინისტრაციული და ეკონომიკური უნარის გაზრდა, რაც უკეთეს ხარისხს უზრუნველყოფს;</li> <li>• თანამშრომლების სპეციალიზაცია და კვალიფიკაციის მაღალი დონე;</li> <li>• ფინანსური რესურსების კონცენტრაცია;</li> <li>• ტერიტორიული განვითარების დაგეგმვის გაუმჯობესება და საერთაშორისო პროექტებში მონაწილეობა;</li> <li>• მუნიციპალიტეტის მიმართულებით სახელმწიფო ადმინისტრირების შესაძლო დეცენტრალიზაცია (სახელმწიფო ფუნქციების გადაცემა მუნიციპალიტეტებისათვის).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მუნიციპალიტეტის არსებული დამოუკიდებლობის შენარჩუნება;</li> <li>• ადმინისტრაციული და ეკონომიკური უნარის გაუმჯობესება, რაც ადმინისტრაციული სამსახურის გაუმჯობესებას უზრუნველყოფს;</li> <li>• ტერიტორიული განვითარების დაგეგმვის გაუმჯობესება და საერთაშორისო პროექტებში მონაწილეობა;</li> <li>• გაერთიანებისათვის საჭირო გამოცდილების მიღება;</li> <li>• საკრებულოს წევრებისა და მცხოვრებლების შედარებით მჭიდრო კონტაქტის შენარჩუნება;</li> <li>• მხარდაჭერა მცხოვრებლების, მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებისაგან.</li> </ul>
ძირითადი ნაკლი	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მუნიციპალიტეტებს შორის არსებული საზღვრების გაუქმება;</li> <li>• საკრებულოს წევრების გამოწვევა;</li> <li>• რეფორმების განხორციელებაში მოსახლეობის მხარდაჭერის არქონა;</li> <li>• პროცესის სხვა ღირებულებები;</li> <li>• ადრინდელი მუნიციპალიტეტის ცენტრები, შესაძლოა, ახალი მუნიციპალიტეტის პერიფერიად გადაიქცეს.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მუნიციპალიტეტის კომპერაციული მენეჯმენტისა და კოორდინაციის რთული, შრომატევადი და ნული პროცესი;</li> <li>• გაერთიანებული ბიუჯეტის ფორმირების რთული პროცესი;</li> <li>• ადმინისტრაციული ხარჯების შესაძლო ზრდა;</li> <li>• პარტნიორებს შორის კონფლიქტი (მაგ. ორმხრივ გადახდასთან დაკავშირებით);</li> <li>• განვითარების შემდგომი პროცესების პერსპექტივების გაურკვეველობა – ძალდატანებითი გაერთიანების საფრთხე.</li> </ul>

როგორც „დემოკრატიცა და ადგილობრივი ხელისუფლების“ გამიკოთხეის შედეგების ანალიზმა გვიჩვენა, ადგილობრივი ლიდერების 96% დარწმუნებულია, რომ მის თემს მეზობელ თემებთან თანამშრომლობა სჭირდება, მაგრამ ლიდერთა მხოლოდ 40%-ს მიაჩნია, რომ თანამშრომლობა შეიძლება მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით

შეიცვალოს. ადგილობრივი ლიდერების ასეთი მოსაზრება გვიჩვენებს კონფლიქტს თანამშრომლობასა და მის ალტერნატივას - გაერთიანებას შორის. გაერთიანება უფრო რადიკალურია და მეტ სარგებელსაც იძლევა. თანამშრომლობას, ძირითადად, შექმდევი წინააღმდეგობები ხელმძღვანელთა: თანამშრომლობის მენეჯმენტისა და კოორდინაციის სირთულე, ბიუჯეტის ფორმულირების გართულებული პროცესი და პარტნიორებს შორის შესაძლო კონფლიქტი.

ცენტრალური ხელისუფლება უფრო მეტად არის დაინტერესებული, მუნიციპალიტეტებს გაერთიანებისაკენ უბიძგოს, ვიდრე თანამშრომლობისაკენ. ცენტრალური ხელისუფლება მხარს უჭერს მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას ადმინისტრაციული ძალის გამოყენებით, მაგრამ ადგილობრივი ლიდერები ნებაყოფლობით გაერთიანებას არჩევენ. ლიდერების საერთო რაოდენობის მხოლოდ 9% ემხრობა მუნიციპალიტეტების საკვლავდებულო გაერთიანებას და 88%-ს მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების პროცესში მიცხორებლეთა აზრიც უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

არსებობს რეფორმების უარყოფის სერიოზული მიზეზები, განსაკუთრებით, ადგილობრივი ხელისუფლების მასშტაბის გაზრდის პირობებში. საერთაშორისო საკვლავდებულო ფონდისათვის წარდგენილ ყოველწლიურ მემორანდუმში ცენტრალური ხელისუფლება ჩვეულებრივ აცხადებს, რომ ადმინისტრაციული რეფორმების მიზანია სახელმწიფო ბიუჯეტის თანხების დაზოგვა. რეფორმა არ არის დაკავშირებული ტერიტორიული განვითარების პროგრამასთან და სახელმწიფო ბიუჯეტში ამ რეფორმის მხარდაჭერისათვის ნაღდი ფული გათვალისწინებული არ არის. შესაძლებელია, რომ რეფორმის შედეგად გაუარესდეს გზების ხარისხი, შემცირდეს დაწყოებითი და საშუალო სკოლების რაოდენობა, დაიხუროს ბიბლიოთეკები და შემცირდეს კულტურული ღონისძიებები. ეს გამოიწვევს სოფლის მცხოვრებთა ქალაქში გადასახლებას.

თუმცა (როგორც ზემოთ არის აღნიშნული) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შესახებ კანონი<sup>1</sup> ორი არჩევანის საშუალებას იძლევა: გაერთიანება (სკანდინავიური ქვეყნების მოდელი) თანამშრომლობის (კონტინენტური ევროპის მოდელი) პირისპირ. ცენტრალური ხელისუფლება პირველს არჩევს, ხოლო მოსახლეობა - მეორეს.

### 3. პოლიტიკური ქმედითობა

ლატვიაში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო. საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაცია განისაზღვრება ადგილობრივი ხელისუფლების ქარტიით (დებულებით), რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონის მიხედვით არის შედგენილი. საკრებულოს მუშაობა წარმართება სხდომებისა და მუდმივმოქმედი კომიტეტების საშუალებით. საკრებულოს სხდომებზე ღია უნდა იყოს. სხდომები ტარდება თვეში ერთხელ. საკრებულოს უფლება აქვს, გადაწყვეტილება მიიღოს, თუ სხდომას საკრებულოს წევრთა ნახევარზე მეტი ესწრება. გადაწყვეტილება დამტკიცებულად ჩაითვლება, თუ საკრებულოს დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტი მისცემს მას ხმას (თუ კანონით სხვაგვარად არ არის დადგენილი). საკრებულოს გადაწყვეტილებები ხელმისაწვდომია ყოველი მოსახლისათვის იმ წესით, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების დებულებით<sup>2</sup> არის დადგენილი.

საკრებულოს თავმჯდომარეს ირჩევენ ფარული კენჭისყრით საკრებულოს შემადგენლობიდან. საკრებულოს თავმჯდომარე არსებულად მიიხსენება, თუ იგი საკრებულოს ყველა არსებული წევრის ნახევარზე მეტ ხმას მთავრებს.

საკრებულოს წევრებისაგან იქმნება მუდმივმოქმედი კომიტეტები. კომიტეტები ამზადებენ საკითხებს საკრებულოს სხდომებზე განხილვისათვის, შეაქვთ წინადადებები საკითხებზე, რომლებიც მოცემული კომიტეტის კონკრეტულ ვადაში შედის, აკონტროლებენ ადგილობრივი ხელისუფლების საქარმიოებისა და ორგანიზაციების მუშაობას, იხილავენ

ბიუჯეტის პროექტებს. ორი შემდგომოქმედი კომიტეტი – ფინანსური და სოციალური, განათლებისა და კულტურული საკითხების – სავალდებულოა ყოველი ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის. სხვა შემდგომოქმედი კომიტეტები, შესაძლოა, შეიქმნას „ადგილობრივი ხელისუფლების დებულების“ შესაბამისად. კომიტეტებში ამომრჩეველია ასოციაციებისა და პოლიტიკური ორგანიზაციების წარმომადგენელთა რაოდენობა არჩევნების შედეგების პროპორციული უნდა იყოს. თითოეული საკრებულოს წევრი ერთი კომიტეტის წევრი მანაც უნდა იყოს. კომიტეტების ხედვებში დახურულია კომიტეტების თავმჯდომარეებს (გარდა საფინანსო კომიტეტისა) კომიტეტის წევრები ირჩევენ. საფინანსო კომიტეტს ხელმძღვანელობს საკრებულოს თავმჯდომარე. საკრებულოს თავმჯდომარე წარმართავს საკრებულოს მუშაობას, ის კოორდინირებს უკეთეს კომიტეტებში საკითხების განხილვას, ადგილობრივ ხელისუფლებას წარმოადგენს სამართლებრივ და ეკონომიკურ თემატიკაზე ურთიერთობისას, ასევე, სასამართლოში, ამტკიცებს და ხელს აწერს შეთანხმებებსა და სხვა სამართლებრივ დოკუმენტებს, ხელს აწერს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს და ა. შ. საკრებულოს თავმჯდომარე სრული ვანაკვეთით მუშაობს. საკრებულოს შეუძლია საბჭოების, კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების შექმნა, რომლებიც დებუტატებისა და ადგილობრივი მცხოვრებლებისაგან შედგება.

### 3.1 გადაწყვეტილებითი ქმედითობა

გადაწყვეტილების მიმღები ძალაუფლების დომინირება დადგენილია „ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონით“. კანონის თანახმად, საკრებულოს შეუძლია განიხილოს ნებისმიერი საკითხი, რაც მუნიციპალიტეტის კომპეტენციაში შედის. უფრო მეტიც, ამ საკითხების განხილვა მხოლოდ საკრებულოს უფლებამოსილებაა:

- 1) მუნიციპალიტეტის დებულების დამტკიცება;
- 2) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამტკიცება, მასში შესწორებების შეტანა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშზე რეაგირება;
- 3) მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმისა და ტერიტორიული მშენებლობის გენერალური გეგმის (ტერიტორიული განვითარების გეგმის) დამტკიცება;
- 4) გადაწყვეტილების მიღება მოცემული ადმინისტრაციული ტერიტორიის ლიკვიდაციის, საზღვრების ან სახელის ცვლილების შესახებ;
- 5) მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოს დაცვის პროგრამების დამტკიცება;
- 6) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული დაყოფისა და მისი მართვის სტრუქტურის დამტკიცება;
- 7) ქალაქების ან სოფლის მუნიციპალიტეტების (pagasts) სიმბოლოების დამტკიცება ლატვიის სახელმწიფო პერალდიის კომისიასთან შეთანხმებით;
- 8) მუნიციპალური ინსტიტუტებისა და საწარმოების დაარსება, რეორგანიზება და ლიკვიდაცია; მუნიციპალური ინსტიტუტების მარეგულირებელი წესებისა და მუნიციპალური საწარმოების დებულების დამტკიცება;
- 9) მუნიციპალური ინსტიტუტებისა და საწარმოების დირექტორების დანიშვნა და დათხოვნა, ასევე, სხვა თანამდებობის პირებისა, თუ ეს კანონით ან მუნიციპალური დებულებით არის დადგენილი;
- 10) ქალაქის (სოფლის) საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, შემდგომოქმედი კომიტეტებისა და აუდიტორული კომისიის წევრების არჩევა ან თანამდებობიდან განთავისუფლება;
- 11) აღმასრულებელი დირექტორის დანიშვნა და/ან გათავისუფლება;
- 12) საკრებულოს წევრის მოვალეობების შესრულებისათვის ანაზღაურების განსაზღვრა და მისი დაფარვის პროცედურების შემუშავება, ასევე, საკრებულოს წევრ-

ის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება;

- 13) ქალაქის (სოფლის) საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, ქალაქის (სოფლის) საკრებულოს თანამშრომლების, ასევე, მუნიციპალური საწარმოების ხელმძღვანელების ხელფასის დამტკიცება;
- 14) გადასახადების დადგენა (თუ კანონმდებლობით ან მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებით არ არის აკრძალული):
  - ა) მუნიციპალური მიწებით, სხვა საკუთრებით და/ან უძრავი ქონებით სარგებლობისათვის (იჯარა);
  - ბ) მუნიციპალური საბინაო და არასაბინაო ფონდის იჯარისათვის (ქირისათვის);
  - გ) მუნიციპალური წყალმომარაგებით ან კანალიზაციით სარგებლობისათვის;
  - დ) მუნიციპალური გათბობით სარგებლობისათვის;
  - ე) საოჯახო ნარჩენების შეგროვებისათვის;
  - ვ) ლიკენსიების (ნებართვების) გაცემისათვის;
  - ზ) მუნიციპალური ორგანოებისა და საწარმოების სხვა მომსახურებებისათვის.
- 15) ვალდებულებითი მუნიციპალური რეკულაციების გამოცემა და კანონით განსაზღვრული საგადასახადო განაკვეთების დაწესება;
- 16) სავალდებულო რეკულაციების დამტკიცება და ასეთი რეკულაციების დარღვევისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის განსაზღვრა;
- 17) მუნიციპალური უძრავი ქონების გასხვისების, დაგირაების ან პრივატიზების, ასევე, მუნიციპალიტეტის მიერ უძრავი ქონების შექენის გადაწყვეტა;
- 18) მოცემულ ადმინისტრაციულ ტერიტორიაზე უძრავი ქონების შექენის პირველი ფოტოებით სარგებლობის დამტკიცება;
- 19) მუნიციპალურ (შორავ) ქონებასთან დაკავშირებული პროცედურების, ასევე, გრანტებისა და მემკვიდრეობის მიღებისა და კონტროლის პროცედურების, მუნიციპალიტეტის სესხის აღების, გაცემისა და სხვა ეკონომიკური ვალდებულებების პროცედურების დადგენა.
- 20) ქსენების, პარკებისა და მოედნების სახელის დარქმევა და გადარქმევა;
- 21) მუნიციპალური ინსტიტუტების ლიდერების დადგენილებების შესერება და/ან გაუქმება;
- 22) ქალაქის (სოფლის) საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებულებების გაუქმება;
- 23) კანონით განსაზღვრული ფუნქციების შესაბამისად პროცედურების შემოღება;
- 24) მუნიციპალურ და სახელმწიფო კომპიუტერში, კომისიებში, საბჭოებსა და საშუალო წვდომის მუნიციპალიტეტის წევრებისა და წარმომადგენლების არჩევა;
- 25) ცენტრალური საარსენალი კომისიის მიერ დადგენილი პროცედურების შესაბამისად არჩევნებისა და სასოგადოებრივი რეფერენდუმების ორგანიზებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღება;
- 26) სასამართლოს შრიცვლებისა და სასოფლო სასამართლოების თავმჯდომარისა და წევრების არჩევა;
- 27) სხვა კანონით განსაზღვრული გადაწყვეტილებების მიღება.

1990 წლამდე არსებულთან შედარებით აშუაპინდელი მდგომარეობა დემოკრატიულად გამოიყურება. საბჭოთა პერიოდში ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიმღებთა ძალაუფლება ფორმალური იყო. იმ დროს ყველა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას აღმასრულებელი ხელისუფლება იღებდა, ამიტომ საჭირო იყო სათათბირო ორგანოს გააძლიერება.

ლატვიაში ძალაუფლების განაწილება გადაწყვეტილების მიმღებებსა და აღმასრულებლებს შორის ასიმეტრიულია. საკრებულოს შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს თვითმმართველობის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე. ლატვიაში თითოეული მუნიციპალიტეტი მოიცავს ხელისუფლების სამივე შტოს (თვითმმართველობის

სასამართლო შტო იურიდიულად სუსტია). მათ შორის ძალაუფლება თანაბრად არ არის განაწილებული. უშუალოდ საკრებულოს მიერ ნებისმიერი საკითხის გადაწყვეტის შესაძლებლობა ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს გადაწყვეტილების მიმდებებს, აღმსრულებლებსა და სასამართლოებს შორის.

ლატვიაში გადაწყვეტილებითი ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა არის 82%. ამ ქულაში შედის ისეთი საზომი, როგორცაა კვორუმი - 94% (რადგან საკრებულოს სხდომების კვორუმის არშეადგომა იშვიათი იყო) და გადაწყვეტილების გადადება, ასევე - 94%. ყველაზე დაბალი ქულა მიიღო ბიუჯეტის დროულ მიღებამ - 69%, რადგან ბევრმა საკრებულომ ბიუჯეტი მიიღო 2000 წლის 1 მარტის, ანუ ოფიციალურად დადგენილი ვადის შემდეგ. (ლატვიური კანონმდებლობით, ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტი უნდა დამტკიცდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის ძალაში შესვლიდან ორ თვეში).

ეს ნიშნავს, რომ გადაწყვეტილების მიღება დროულ ხდება და საკრებულოებს შეუძლიათ, საერთო აზრამდე მივიდნენ. ჩვეულებრივ, საკრებულოს თავმჯდომარეებს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან საკრებულოს წინაშე, ძლიერი გავლენა აქვთ.

პატარა თვითმმართველობებს ადგილობრივი პრობლემების ეფექტურად გადაჭრა შეუძლიათ. პოლიტიკური უნარი არ არის დამოკიდებული რეგიონულ განსხვავებაზე.

გადაწყვეტილებითი ქმედითობის ჯამური ინდექსი პატარა მუნიციპალიტეტებში უფრო მაღალია, ვიდრე დიდ მუნიციპალიტეტებში. სხვადასხვა რეგიონებში ჯამური ინდექსის ქულებში განსხვავება არ არის. ჯამური ინდექსის ქულა სოფლის მუნიციპალიტეტებში უფრო მაღალია, ვიდრე პატარა ქალაქებისა და საგრაფოს უფლების მქონე დიდი ქალაქების მუნიციპალიტეტებში. ქულა უფრო მაღალია მუნიციპალიტეტებში, სადაც უმცირესობის პროცენტი 10%-ზე დაბალია, ვიდრე იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ეს პროცენტი 50%-ზე მაღალია. გადაწყვეტილებით ქმედითობას, ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონესა და ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსურ მდგომარეობას შორის კორელაცია არ შეინიშნება.

## 32 განხორციელებითი ქმედითობა

ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორც ადმინისტრაციული ერთეული, თვითონ მართავს თავის ორგანიზაციულ და ფინანსურ რესურსებს, რათა უზრუნველყოს საჯარო მომსახურება, განახორციელოს განვითარების პროგრამები და გაატაროს მარეგულირებელი წესები.

პროექტები წარმატებულად მიიხვეწა, თუ სინამდვილეში დახარჯული ფული შეესაბამება პროგრამით გათვალისწინებულ ციფრებს. თუ სხვაობა 30%-ზე ნაკლებია, მაშინ ის იზომება, როგორც „წარმატებული“. თუ ასეთი „წარმატებული“ პროექტები მისი მთლიანი რაოდენობის 75%-ს შეადგენს, მაშინ საზომის მნიშვნელობა გამოევა „მაღალი“.

სუსტად რომ ვთქვათ, შესაძლოა, უკეთესი ყოფილიყო განხორციელებითი ქმედითობის შედეგების კრიტერიუმებით გაზომვა. ასეთი კრიტერიუმები დაგვიკირდებოდა მიზნებისა და ამოცანების მიღწევის დასახასიათებლად. თუმცა პრობლემა ის არის, რომ ასეთი მონაცემები ხელმისაწვდომი არ არის და დასკვნების გამოტანა გეიხდება დანახარჯების (input) მონაცემების შეფასებით.

ლატვიაში განხორციელებითი ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა ბევრად დაბალია (55%), ვიდრე გადაწყვეტილებითი ქმედითობისა (82%). ეს შეიძლებოდა აგვეხსნა მუნიციპალიტეტების არასაკმარისი ადმინისტრაციული უნარით. გადაწყვეტილებითი ქმედითობა შეიძლება განხორციელებულიყო მაღალი ადმინისტრაციული უნარის გარეშეც, მაგრამ ეს მოითხოვდა საკრებულოს წევრების მაღალ პოლიტიკურ ნებას. ამ შემთხვევაშიც კი განხორციელებითი ქმედითობა მაღალ ადმინისტრაციულ უნარს მოითხოვს.

ყველაზე მაღალი ქულები წილად ხედა ევექტიანობის მისაღწევად მიღებულ ზომებსა (80%) და 2000 წელს წარმატებით განხორციელებულ პროექტებს (72%). სტრატეგიული დაგეგმვის ქულა 58%-ია. უდაბლესი ქულით შეფასდა მრავალწლიანი პროგრამის დაგეგმვა (37%) და ადგილობრივი ხელისუფლების პროექტებში მოქალაქეთა წვლილის მოზიდვა (10%). დიდ მუნიციპალიტეტებში განხორციელებითი ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა უფრო მაღალია, ვიდრე პატარა მუნიციპალიტეტებში. მაგალითად, მუნიციპალიტეტებში, რომელთა მოსახლეობა 1000-ზე ნაკლებია, ქულა 48%-ია, მუნიციპალიტეტებში, რომელთა მოსახლეობა 5000-დან 9999-მდეა – 68%. რიგში განხორციელებითი ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა სხვა რეგიონებისაზე გაცილებით მაღალია. ქალაქის მუნიციპალიტეტებში განხორციელებითი ქმედითობა უკეთესია (62%), ვიდრე სოფლის მუნიციპალიტეტებში (54%). განხორციელებითი ქმედითობა უფრო მაღალია სოციალურ-ეკონომიკურად უკეთესად განვითარებულ და მდიდარ მუნიციპალიტეტებში მთლიანი ადმინისტრაციული უნარისა და მაღალკვალიფიციური პერსონალის გამო. ასეთი უმდეგები მოსალოდნელიც იყო.

### 3.3 რეაგირებადობა

რეაგირებადობა არის ადგილობრივი ხელისუფლების უნარი, უპასუხოს მცხოვრებთა მოთხოვნებს. პოლიტიკის შემუშავების დონეზე პოლიტიკური რეაგირებადობა გულისხმობს როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკის ქმედითობასა და მოქალაქეთა მოთხოვნებს შორის, ასევე მომსახურებასა და მომხმარებელთა საჭიროებებს შორის შესაბამისობას. ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანების, მომსახურებისა და პროგრამების განხორციელებასთან დაკავშირებული კმაყოფილების დონე ამგვარი რეაგირებადობის მაჩვენებელია.

რეაგირებადობის ჯამური ინდექსის ქულა ლატვიაში 60%-ია. სასოში „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობით მოქალაქეთა კმაყოფილება“ მაღალ ქულას იღებს – 90%-ს, მაგრამ „მოქალაქეთა მოთხოვნებზე პასუხის გაცემის რეგულირებამ“ ძალიან დაბალი ქულა მიიღო – 1%. ეს შეიძლება აიხსნას ეროვნული კანონმდებლობის მიერ საკითხის ზედმეტად ძალიან დეტალური რეგულირებით, რის გამოც ადგილობრივი დონეზე რეგულირება საჭირო აღარ ხდება.

ექსპერტების შეფასება გვიჩვენებს, რომ ზოგიერთი სასოში სამართლებრივ სტატუსზეა დამოკიდებული.

სოფლის მუნიციპალიტეტებს უმეტეს პოლიტიკურ სფეროში შესაბამისობის საშუალო დონე და კმაყოფილების მაღალი დონე აქვთ (მოქალაქეთა 60%-ზე მეტი სრულიად ან ნაწილობრივ კმაყოფილია). მუნიციპალიტეტების სხვა კატეგორიებს (შერეული ქალაქი/სოფლის მუნიციპალიტეტი, პატარა ქალაქის მუნიციპალიტეტი და დიდი ქალაქის მუნიციპალიტეტი საგრაფოს უფლებით) თითქმის ყველა პოლიტიკურ სფეროში მაღალი შესაბამისობა და მოქალაქეთა კმაყოფილების საშუალო დონე აქვთ (მოქალაქეთა 40-60% სრულიად ან ნაწილობრივ კმაყოფილია).

მოქალაქეთა მოთხოვნებზე პასუხის რეგულაციები მხოლოდ საგრაფოს უფლებების მქონე ქალაქის მუნიციპალიტეტებსა (ქულა 40%) და რადენიზე პატარა ქალაქში (ქულა 4%) არსებობს. ჯამური ინდექსის ქულა საგრაფოს უფლებების მქონე მუნიციპალიტეტებში (73%) და ქალაქის მუნიციპალიტეტებში (67%) უფრო მაღალია, ვიდრე სოფლის მუნიციპალიტეტებში (58%), რადგან მათ უფრო მაღალი ადმინისტრაციული უნარი აქვთ.

### 3.4 დემოკრატიული ქმედითობა

„კანონი ინფორმაციის გაცემის შესახებ“ განსაზღვრავს ფიზიკური და იურიდიული პირების უფლებებს თვითმმართველობის ორგანოების შესახებ ინფორმაციის მოპოვების

ოვებისა და მისი გამოყენებისათვის. ამ კანონის მიზანია, უსრუნველყოს სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ინსტიტუტებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებაში გამოყენებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. „კანონი ინფორმაციის გაცემის შესახებ“ განსაზღვრავს ფიზიკური და იურიდიული პირების უფლებას, მოიპოონ და გამოიყენონ საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტებთან დაკავშირებული ინფორმაცია. სამართლებრივი თვალსაზრისით, ინფორმაცია ყველა შემთხვევაში ხელმისაწვდომია, გარდა შემთხვევებისა, სადაც ის კანონითაა აკრძალული.

კანონის მიხედვით, ინფორმაცია ორ ნაწილად იყოფა:

- შეუსდუდავად ხელმისაწვდომი;
- შესდუდავად ხელმისაწვდომი.

პირველი მათგანზე საზოგადოებას შესდუდების გარეშე მიუწვდება ხელი. მეორე მათგანზე ხელმისაწვდომობა შესდუდებულია. შესდუდული ხელმისაწვდომობის ინფორმაცია განისაზღვრება შემდეგნაირად:

- რომელიც განსაზღვრულია კანონით;
- რომელიც გამოიყენება მხოლოდ ინსტიტუტის შიგნით;
- საიდუმლო ბიზნეს ინფორმაცია;
- პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია;
- პროექტების, კონსურსების, გამოცდების შეფასების ინფორმაციები და ა.შ.

ნებისმიერი ადმინისტრაციული ტერიტორიის მოსახლეობას უფლება აქვს, დაესწროს ადგილობრივი საკრებულოს სხდომებს. საკრებულოს სხდომები უნდა ჩატარდეს იმ შენობაში, სადაც შესაძლებელი იქნება მოსახლეობის, ჟურნალისტების, მუნიციპალური და რაიონული ინსტიტუტების ოფიციალური პირების დასწრება. საზოგადოებასათვის ხელმისაწვდომია საკრებულოს ან აუდიტორული კომისიის ნებისმიერი გადაწყვეტილება, თავმჯდომარის ბრძანებულება და საკრებულოს ღია სხდომების ოქმი. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ღიაა საზოგადოების დაკვირვებისათვის. ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილება თითოეული მცხოვრებისათვის საჯარო უნდა გახდეს ადგილობრივი ხელისუფლების დებულებით დადგენილი პროცედურების შესაბამისად.

მოსახლეობას შეუძლია საკრებულოს თავმჯდომარეს, საკრებულოს წევრებსა და ადმინისტრაციულ დირექტორს მიღების საათების განმელოებაში მიმართოს კითხვებით. თხოვნითა და წინადადებებით. არა მარტო საკრებულოს წევრებს, არამედ მოსახლეობის წარმომადგენლებსაც შეუძლიათ გახდნენ საკრებულოს მიერ შექმნილი საბჭოს, კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების წევრები.

ლატვიის რესპუბლიკის კანონები მოსახლეობას უფლებას აძლევს, დაარსოს და მონაწილეობა მიიღოს სოციალურ ორგანიზაციებში და პოლიტიკურ პარტიებში, წარადგინოს საჩივრები და მიმართვები, კითხვის ქვეშ დააყენოს მთავრობის ინსტიტუტების ადმინისტრაციული დოკუმენტები და ა.შ. ასეთ კანონებს განეკუთვნება „კანონი მიმართვების, საჩივრებისა და წინადადებების განხილვის წესის შესახებ სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში“, რომელიც 1994 წლის ოქტომბერში გამოიცა.

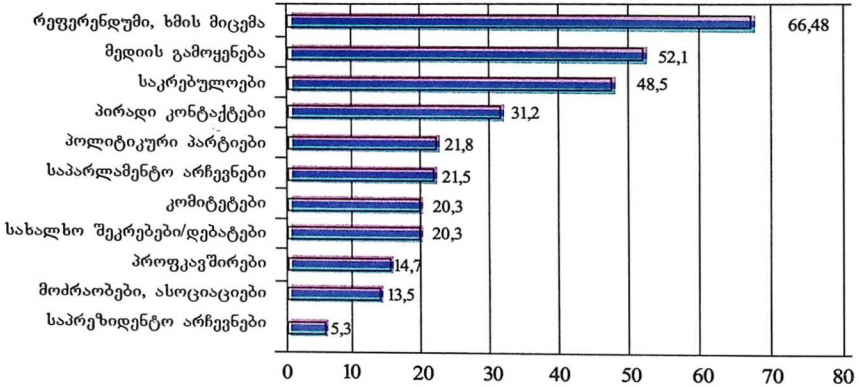
მოსახლეობის წარმომადგენლები ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობენ მრავალი მაგიდის გარეშე დისკუსიებისა და სხვა სხდომების, კითხვარების, საგანგებო და მასშედის სხვა საშუალებებში განხილვების, ინტერესთა ჯგუფებში და მრჩეველთა საბჭოებში მონაწილეობის მეშვეობით. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა რამდენადმე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე და მოკიდებულია. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მიხარი დაუჭირა პროცესის მომზადებას, რომელიც მოსახლეობას ინფორმაციას მიაწოდებს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმისა და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული სხვა პროცესების შესახებ. ზოგიერთ დიდ და პატარა ქალაქში ადგილობრივი მოსახლეობა ტერიტორიის განვითარების გეგმის განხილვაში მონაწილეობს. ადგილობრივი ხელისუ-

ფლების ბიუჯეტის პროექტი უნდა დაიბეჭდოს ადგილობრივ გაზეთში/გაზეთებში ან საინფორმაციო ბიულეტენში/ბიულეტენებში ან უნდა გამოიფინოს მოსახლეობისათვის ადვილად ხელმისაწვდომ ადგილზე.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის ყველაზე მნიშვნელოვანი საშუალებები ნაჩვენებია დიაგრამა 3.2-ში.

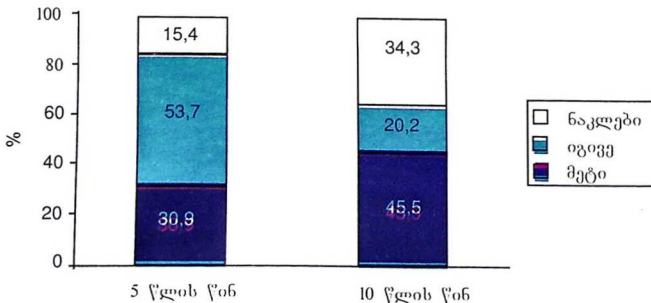
**დიაგრამა 3.2**

*ხალხის მიერ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის საშუალებები  
[იმ ამომრჩეველთა წილი, ვინც შეკითხვაზე პასუხი გასცა]*



**დიაგრამა 3.3**

*1999 წელს ადგილობრივ საკითხებში მოსახლეობის მონაწილეობა  
ხუთი და ათი წლის წინანდელ მონაცემებთან შედარებით  
[თითოეული პერიოდისათვის ყველა პასუხის პროცენტი]*





საპარლამენტო და ადგილობრივი არჩევნების გარდა, ლატვიის რესპუბლიკაში ორი რეფერენდუმი წარმოადგინდა:

- მოქალაქეების შესახებ კანონში ცვლილებების შესატანად (1998);
- სახელმწიფო პენსიების შესახებ კანონში ცვლილებების შესატანად (1999).

1998 წლის რეფერენდუმში მონაწილეობა მიიღო ხმის მიცემის უფლების მქონე ლატვიელთა 69%-მა, 1999 წლის რეფერენდუმში კი 25%-მა. რადგან რეფერენდუმში ამომრჩეველთა რაოდენობა უკანასკნელ საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნახევარზე ნაკლები იყო, კონსტიტუციის თანახმად, არჩევნები გაიმეორებულადაც კაცოცხადდა.

ლიდერები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პოლიტიკურ პარტიებს ნაკლებად ეყრდნობიან.

ადგილობრივ საკითხებში ხალხის მონაწილეობის ცვალებადობა ასახულია დიაგრამა 3.3-ზე. ლიდერების მესამედზე ნაკლები (31%) მიიხსნევს, რომ 1999 წელს თავიანთი თემის ადგილობრივ საკითხებში ხალხის მონაწილეობა უფრო მაღალი იყო, ვიდრე ხუთი წლის წინ. 54 % მიიხსნევს, რომ მონაწილეობა თევია, 15% კი უფრო დაბალი, დადებით და უარყოფით პასუხებს შორის სხვაობა 16%-ია. ახალგაიერად, ათი წლის წინანდელ მონაცემებს თუ გათვითვადისწინებით, ლიდერების 46%-ს მიაჩნია, რომ მათი აქტიურობა გაიზარდა, 34% კი თვლის, რომ შემცირდა. ამიტომ, დადებით და უარყოფით პასუხებს შორის სხვაობა 12%-ია. პასუხების სკალაზე საშუალო მნიშვნელობა 0.11-ია (სტანდარტული გადახრა 0.98).

ეს მონაცემები გვიჩვენებს, რომ ხალხის აქტიურობა ათი წლის მანძილზე გაიზარდა, მაგრამ არც ისე სწრაფად, მიუხედავად იმისა, რომ მოხალხეთა აქტიურობა უკანასკნელ წლებში მცირედ გაიზარდა. დემოკრატიული ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა დაბალია 37%. მაღალია დაბალია შემდეგი სახომების ქვლებიც:

- მოქალაქეთა წვლილი ბიუჯეტრებაში 21%;
- ადგილობრივი ევბგვერდის არსებობა - 21%;
- ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართული ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების წილი 25%;
- ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლების მიერ ქურნალისტებისათვის ინფორმაციას მიწოდება - 29%.

კარნიმდეგდობის მიხედვით, ტერიტორიული გეგმის საბოლოო ვერსიის მიღებამდე სავალდებულოა სასოკადოებასთან კონსულტაცია. როცა საქმე სხვა საკითხებს ეხება, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება საჯარო მოსმენის საჭიროების შესახებ. საჯარო მოსმენის ფორმები ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა შეარჩიოს. აღსანიშნავია, რომ ლატვიის ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტრების პროცესში მოქალაქეების ჩართვის საქმარისი ტრადიცია და სავალდებულება არა გვაქვს.

ადგილობრივი ევბგვერდები წარმატებით გამოიყენება დიდი და მოსრდილი ქალაქის მუნიციპალიტეტებში, სოფლის მუნიციპალიტეტებში კი იშვითად. მუნიციპალიტეტებს ამ სფეროში კარგი პერსპექტივა აქვთ, რადგან ეროვნული ინფორმაციის პროგრამა თითოეულ მუნიციპალიტეტს უახლოეს მომავალში ადგილობრივი ევბგვერდის გაკეთებას სთავაზობს.

ძირითადად, დიდ და მოსრდილ ქალაქებში ქურნალისტებისათვის ინფორმაციის მისაწოდებლად პეაეთ დაქირავებული თანამშრომლები (სასოკადოებასთან ურთიერთობის განყოფილება).

ზემით ნახსენებ დაბად ქვლებთან შედარებით, ორი სასომის ქვლები მნიშვნელოვნად მაღალია: „ფორუმებისა და საჯარო მოსმენების რაოდენობა“ -- (61%) და „ქურნალისტებთან კონტაქტის ინციბრება“ -- (67%).

დემოკრატიული ქმედითობის ჯამური ინდექსი შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მოხალხეობის რაოდენობის პრედაპირპროპორციულია (ცხრილი 3.13).

**ცხრილი 3.13**

*დემოკრატიული ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით*

მოსახლეობის რაოდენობა	ჯამური ინდექსის ქულა
1000-ზე ნაკლები	30%
1000-1999	33%
2000-4999	39%
5000-9999	50%
10 000-ზე მეტი	51%
საშუალოდ	37%

დემოკრატიული ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა ლატვიის სხვადასხვა რეგიონში არსებითად განსხვავდება. მაგალითად, რიგის რეგიონში ის 44%-ია, მაგრამ ლატგალეს რეგიონში - 30%. ინდექსის ქულა მაღალია საგრაფოს უფლებების მქონე ქალაქის მუნიციპალიტეტებში (57%) და პატარა ქალაქის მუნიციპალიტეტებში (44%), ხოლო დაბალი - შერეული სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტებში (41%) და სოფლის მუნიციპალიტეტებში (35%). ასეთი დიდი განსხვავება კარგის მაჩვენებელი არ არის. ის შეიძლება შემცირდეს აქტიური რეგიონული პოლიტიკის შედეგად, როცა რეგიონული განსხვავებები სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში შემცირდება. დემოკრატიული ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა მაღალია სოციალურ-ეკონომიკურად მაღალგანვითარებულ ტერიტორიებსა და მდიდარ მუნიციპალიტეტებში (ცხრილი 3.14). ეს შეიძლება აგეხსნას ფაქტით, რომ განვითარებული და მდიდარი მუნიციპალიტეტების მცხოვრებლები უფრო მეტად ენდობიან თავიანთ ადგილობრივ ხელისუფლებებს და დარწმუნებულები არიან, რომ მათი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დადებით შედეგს გამოიღებს.

**ცხრილი 3.14**

*დემოკრატიული ქმედითობის ჯამური ინდექსის ქულა მუნიციპალიტეტების განსხვავებულ კატეგორიებში*

კატეგორია	მუნიციპალიტეტები	
	სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე	ფინანსური მდგომარეობა
მაღალი (1-ლი მეხუთედი)	45%	40%
საშუალო (მე-2 მეხუთედი)	39%	40%
საშუალო (მე-3 მეხუთედი)	33%	34%
დაბალი (მე-4 მეხუთედი)	30%	32%
საშუალოდ	37%	37%

## 4. ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაცია

„ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონის“ თანახმად, თავისი ფუნქციების შესასრულებლად ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება აქვს, დააარსოს ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტები და საწარმოები, მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო-კერძო კომპანიებში, კონტრაქტები დაუდოს კერძო ხელკრის, თანამშრომლის სხვა ადგილობრივ ხელისუფლებებთან, მოახდინოს ადგილობრივი ქონების პრივატიზება და ა.შ.

ადგილობრივი ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სტრუქტურა შესუდული არ არის. იგი განისაზღვრება „ადგილობრივი საკრებულოს დებულების“ მიერ. დიდ და პატარა ქალაქებში ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციული სამსახურები წვეულებრივ დეპარტამენტებად და განყოფილებებად იყოფა. ასეთი დაყოფა არ არსებობს სოფლის მუნიციპალიტეტების უმეტესობაში, რადგან ადმინისტრაციის პერსონალის რაოდენობა სწორად 5-7-ს არ აღემატება. ადგილობრივი ხელისუფლების თითოეული ინსტიტუტსა და საწარმოს საკუთარი შიდა სტრუქტურა აქვს.

### 4.1 ადმინისტრაციის თანამშრომლების ხარისხი

უკანასკნელ წლებში ადმინისტრაციული უნარის პრობლემა მეტად ხელშესახები გახდა. მდგომარეობის გაუმჯობესების გზების ძიებისას უთანხმოებაც კი წარმოიშვა. სახელმწიფო ადმინისტრაციული რეფორმის თანახმად, წინ წამოიწია ერთიანმა საჯარო სამსახურმა. ასეთ იდეას ეყრდნობოდა პირველი „კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ“ (1994).

ამ მოსაზრების თანახმად, თვითმმართველობის საჯარო მოხელეები საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის ნაწილად ითვლებოდნენ, რომელსაც ცენტრალური ორგანო ხელმძღვანელობდა. ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირი ამ კონცეფციას მხარს არ უჭერდა, რადგან ასეთი მიდგომა ეწინააღმდეგებოდა თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ პრინციპებს. „კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ“ არც პოლიტიკოსებს შორის იყო პოპულარული, რადგან უაზრო ბიუროკრატიზმის საყუქვლად მიიხსენიდა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მეორე კანონი (2000) თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს საჯარო მოსამსახურეებად აღარ მიიხსენებს და სახელმწიფო ადმინისტრაციის საჯარო მოსამსახურეებისათვის პროცედურებს ამარტივებს. ამრიგად, თვითმმართველობის ადმინისტრაციული უნარის გაუმჯობესების ძირითადი საშუალება გახდა სწავლება და ტრენინგი.

თვითმმართველობის თანამშრომლების ტრენინგი ლატვიაში კერძო საფუძველზე მიმდინარეობს. ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირმა თვითმმართველობის სასწავლო ცენტრი დააარსა, მეორე სასწავლო ცენტრი ლატვიის უნივერსიტეტში შეიქმნა. 1990-იან წლებში მან დიდი მხარდაჭერა მიიღო ევროკავშირის PHARE პროგრამიდან და სხვა გარე წყაროებიდან. თვითმმართველობის ტრენინგის დაფინანსების ძირითადი წყარო დასაწყისიდანვე იყო და დარჩება ადგილობრივი ბიუჯეტი. ისეთ დისციპლინებში, როგორცაა საჯარო ადმინისტრირება, რევიონული დაგეგმვა და ა.შ., უნარის გაუმჯობესებისათვის უმაღლესი განათლება ძირითად როლს ასრულებს. ბევრი ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის პირი მუდმივად იმალეებს განათლების დონეს.

ადგილობრივი ადმინისტრაციის კვალიფიკაციის დონეს შესაბამისი ინდიკატორი განსაზღვრავს. ჯამური ინდექსის გამოთვლაში გამოყენებულია გამოკითხვის სამი საზომი, ხოლო მეოთხე საზომი ექსპერტული მეთოდის გამოყენებით განისაზღვრავს საზომი არის „ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანების შესრულების უნარი“.

ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანების შესრულების უნარის დასახასიათებლად ექსპერტებმა გამოიყენეს სხვა კვლევებზე დაფუძნებული მოდელი (ტერიტორიული რე-ფორმის მოსამზადებელი პერიოდის განმავლობაში ფართომასშტაბიანი კვლევები მიმ-დინარეობდა ყველა ლატვიურ ადგილობრივ ხელისუფლებაში), რომელიც გულისხმობს, რომ:

- მაღალი უნარი დამახასიათებელია მაქსიმალური ზომის, სამართლებრივი სტა-ტუსისა და საუკეთესო ფინანსური მდგომარეობის მქონე ქალაქებისათვის;
- საშუალო უნარი დამახასიათებელია საშუალო ზომის, სამართლებრივი სტა-ტუსის, კარგი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და ნორმალური ფი-ნანსური მდგომარეობის მქონე ქალაქებისათვის;
- დანარჩენისათვის დამახასიათებელია დაბალი უნარი.

ადგილობრივ ხელისუფლებაში საჯარო მოსამსახურეები არ არიან. ამის გათ-ვალისწინებით საჯარო მოსამსახურეების მიერ ხარისხის ფლობის შესახებ დასმული კითხვა ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა თანამშრომელს ეხება. ჯამური ინდექსის ქულა ზემოთ ნახსენები ფორმულის მიხედვით გამოითვლება. ადმინისტრაციის თანამშ-რომლების ხარისხი საკმაოდ მაღალია: 71%. უმაღლესი ქულა აქვს შემდეგ საზომებს:

- ეკანტური ადგილების წილი – 94%;
- შესაბამისი კვალიფიკაციის გარეშე დაკავებული საჯარო მოსამსახურეების ადგილების წილი – 91%.

უმაღლესი განათლების ან აკადემიური ხარისხის მქონე საჯარო მოსამსახურეე-ბის რაოდენობა 77%-ია.

საზომის „ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანების შესრულების უნარის“ ქულა ჯამური ინდექსის ქულასთან შედარებით დაბალია – 47%. ის განსაკუთრებით დაბალია პატარა მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 1000-ზე ნაკლებია (29%), 1000-დან 1999-მდე (32%) და სოფლის მუნიციპალიტეტებში (37%). ის მაქსიმალურია (100%) სა-გრაფოს უფლების მქონე ქალაქის მუნიციპალიტეტებში და დიდ მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 5000-დან 9999-მდეა და 10000-ზე მეტია. ეს გამოიწვეულია დიდი მუნიციპალიტეტების თანამშრომელთა მაღალი კვალიფიკაციით.

**ცხრილი 3.15**

*ადმინისტრაციული პერსონალის ხარისხის ჯამური ინდექსის ქულა სხვადასხვა კატეგორიის მუნიციპალიტეტებში*

კატეგორია	მუნიციპალიტეტები	
	სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე	ფინანსური მდგომარეობა
მაღალი (1-ლი მეხუთედი)	84%	93%
საშუალო (მე-2 მეხუთედი)	69%	77%
საშუალო (მე-3 მეხუთედი)	67%	61%
დაბალი (მე-4 მეხუთედი)	64%	54%
საშუალოდ	71%	71%

ჯამური ინდექსის ქულა პატარა მუნიციპალიტეტებში უფრო დაბალია. მუნიცი-პალიტეტში, რომლის მოსახლეობა 1000-ზე ნაკლებია, ქულა 61%-ია, მუნიციპალიტეტში 5000-დან 9999 მოსახლეობით (93%). რიგის რევიონში ის გაცილებით დიდია (87%), ვიდრე სხვა ოთხ რევიონში (68%-დან 71%-მდე). სხვა კატეგორიებთან (86%) შედარ-

ებით, ის დაბალია სოფლის მუნიციპალიტეტში (67%). ასეთი სიტუაცია გვიჩვენებს განათლებული ადამიანების უფრო მაღალ ქულას ურბანულ ტერიტორიებზე და, განსაკუთრებით, დედაქალაქ რიგაში.

ჯამური ინდექსის ქულა უფრო მაღალია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონით უფრო მაღლა მდგომ ტერიტორიებსა და მდიდარ მუნიციპალიტეტებში (ცხროლი 3.15)

შევიძლია დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანების შესრულების უნარი და, სოფადად, ადმინისტრაციული პერსონალის ხარისხი დიდ მუნიციპალიტეტებში, როგორცაა: რიგის რეგიონი, დიდი და პატარა ქალაქები, განვითარებული და მდიდარი მუნიციპალიტეტები, გაცილებით მაღალია.

## 4.2 ადგილობრივ ხელისუფლებაში ანგარიშების მექანიზმი

შიდა ანგარიშების მექანიზმის ცნება გულისხმობს სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ საშუალებებს, რითაც კონტროლი ხორციელდება. ადგილობრივი ხელისუფლება მთლიანად პასუხისმგებელია შიდა სტრუქტურის ორგანიზებაზე, დაწესებულებებზე, საწარმოებსა და სააგენტოებზე. ამრიგად, განსხვავებულ მდგომარეობას შეიძლება წააწყდეთ ზომის, დეპუტატების პოლიტიკური ღირებულებისა და ტრადიციების მიხედვით. სოფიერ შემთხვევაში კომიტეტები ძალიან ძლიერია და პირდაპირ მართავს აღმასრულებელ შტოს. სოფლის პატარა მუნიციპალიტეტებში ერთი და იგივე ადამიანი შეიძლება საკრებულოს წევრიც იყოს და აღმასრულებელიც. ამიტომაც, უფრო პატარა, „პრიმიტიულ“ მუნიციპალიტეტებში ვინმეს შეიძლება უფრო ახლო კონტაქტები, მაგრამ მცირე ცოდნა ჰქონდეს და, პირიქით, დიდ მუნიციპალიტეტებში - უფრო დიდი ცოდნა და ნაკლები კონტაქტები. მდგომარეობა, ასევე, დამოკიდებულია ფრაგმენტაციისაზე. როცა მმართველი კოალიცია მრავალფრაქციულია, იგი შეიძლება ფრაგმენტაციის მიზეზი გახდეს. ყველა ზემოთ ნახსენები ფაქტი გავლენას ახდენს ანგარიშებაზე.

ასეთი „ადმინისტრაციული კულტურა“ დამახასიათებელია ეროვნული დონისათვის. მმართველ კოალიციაში 1995 წლის შემდეგ ყოველთვის შედიოდნენ წარმომადგენლები სამიდან ხუთამდე საპარლამენტო ფრაქციიდან. თუ მინისტრი რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრია, მაშინ სამინისტროც ამ პარტიის გაუგებრობის სფეროშია. მაგალითად, ტრანსპორტისა და საგარეო საქმეთა სამინისტროები, ტრადიციულად, „ლატვიის გზის“ გაუგებრობის სფეროშია, ხოლო სოციალური უზრუნველყოფისა (ჯანმრთელობისა და სოციალური მომსახურების) და თავდაცვის სამინისტროებზე გაუგებრობას ახდენს პარტია „სამშობლოსა და თავისუფლებისათვის“. ბუნებრივია, აღმასრულებელი ხელისუფლების ასეთი დაყოფა დამახასიათებელია ქალაქებისათვისაც, სადაც მმართველი კოალიცია სამი-შიდრი კომპონენტისაგან შედგება. არჩულ საკრებულოს წევრებს შორის შეთანხმება დამოკიდებულია კომიტეტებს შორის მოლაპარაკებებზე. კომიტეტები ძლიერ გავლენას ახდენენ შესაბამის აღმასრულებელ სტრუქტურებზე.

ექსპერტების ანგარიშების შეფასება „საშუალო“ გამოვიდა. გამოკვლევებმა გვიჩვენეს, რომ ანგარიშვალდებულებასა და ადგილობრივი ხელისუფლების ზომასა და ტიპს შორის მკაფიო კორელაცია არ არსებობს. ანგარიშვალდებულების ჯამური ინდექსის ქულა 55%-ია.

„ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციაში ანგარიშების მექანიზმის“, „ადგილობრივი ადმინისტრაციასა და არჩულ წარმომადგენლებს შორის ანგარიშების მექანიზმის“ და „ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტების ადმინისტრაციასა და ადგილობრივი ხელისუფლებას შორის ანგარიშების მექანიზმის“ სასომებმა 50% მიიღო, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ შეგებისა და საკრებულოსათვის წარდგენილმა ანგარიშებმა - 49%, დავაგებულმა ფინანსურმა კონტროლმა - 78%.

სხვადასხვა ჯგუფებსა და მუნიციპალიტეტების კატეგორიებში ჯამური ინდექ-

სის ქულებს შორის დიდი სხვაობა არ აღმოჩნდა. მათემატიკურად, ეს ექსპერტთა მიერ სამიდან ხუთამდე სასოომის შეფასების შედეგია.

## 5. ძალაუფლების დანაწილება

### 5.1 ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების ფორმალური გავლენა

ფორმალური გავლენის შეფასება კანონმდებლობიდან გამომდინარეობს და კანონის შესაბამის შესაძლებლობებს წარმოვიდგენს. ეს ინდიკატორი გვიჩვენებს დონეს, რამდენად უფლებამოსილებები კონცენტრირებულია ან გაბნეულია ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციურ აქტორებს შორის. შედეგი არის არა ადგილობრივი ხელისუფლების აქტორთა რაოდენობა, არამედ რანგი, რომელიც სამართლებრივი დოკუმენტების შეფასებას ემყარება.

„ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ კანონის“ თანახმად, საკრებულოს დომინანტური ძალაუფლება აქვს. მერს მოქალაქეები პირდაპირ არ ირჩევენ. მას საკრებულო ფარული კენჭისყრით ირჩევენ. ყველა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო. საკრებულოს უფლება აქვს, გადაჭრას ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციაში შემავალი ნებისმიერი საკითხი. საკრებულო გამოსცემს ადგილობრივი მნიშვნელობის ზოგად საკანონმდებლო აქტებს. ეს არის საკრებულოს უმაღლესი ფარდობითი ძალაუფლების მქონე რანგირების მიხედვით.

ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციის დაახლოებით 40-50% ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციების შესრულებასთანაა დაკავშირებული. ამ შემთხვევებში ადგილობრივი ხელისუფლება სამინისტროებს ექვემდებარება. შესაბამისად, მინისტრებს საეაღდებულო გადაწყვეტილებების მიღების უფლება აქვთ. ცენტრალურ ხელისუფლებას, ასევე, აქვს ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებზე სამართლებრივი ზედამხედველობის უფლება. ეს კი ნიშნავს, რომ ცენტრალური ხელისუფლებას რანგით მეორე ადგილზეა, ხოლო რეგიონული ხელისუფლების როლი კი არც ისე მნიშვნელოვანია.

ლატიურ ენაზე მერი ნიშნავს საკრებულოს თავმჯდომარეს და ის ადგილობრივი ხელისუფლების სრულ განაკვეთზე მომსახურე მოხელეა. მერის წინადადების საფუძველზე საკრებულო მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ დირექტორებს ნიშნავს. 2000 წლამდე პოლიტიკური და აღმასრულებელი ლიდერობა შეიძლებოდა გაერთიანებულიყო. 2001 წლის შემდეგ ასეთი გაერთიანება აღარ იქნა დაშვებული მუნიციპალიტეტებში, რომელთა მოსახლეობა 5000-ზე მეტია. საკრებულოს თავმჯდომარეს (მერს), კანონის თანახმად, ყველაზე დიდი ძალაუფლება აქვს. თეორიულად, ლატვიის მუნიციპალიტეტებს „სუსტი“ მერი ჰყავთ. მიუხედავად ამისა, მერის როლი გაძლიერდა დებულებით, რომ ლატვიაში მერი ყოველთვის მუდმივმოქმედი ფინანსური კომიტეტის თავმჯდომარეა.

მუდმივმოქმედ კომიტეტებს მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ. ადგილობრივი ხელისუფლების დებულების თანახმად, ნებისმიერი საკანონმდებლო თუ ადმინისტრაციული აქტი, ნებისმიერი კერძო სამართალზე დაფუძნებული გადაწყვეტილება საკრებულოს განსახილველად ვერ გადაეცემა, თუ ჯერ შესაბამისმა კომიტეტმა არ განიხილა. კომიტეტები საკრებულოს სხდომებზე განსახილველად ამზადებენ საკითხებს, თავიანთ კომპეტენციაში შემავალი საკითხების შესახებ აყენებენ წინადადებებს, ზედამხედველობას უწევენ ადგილობრივი ხელისუფლების საწარმოებისა და ორგანიზაციების მუშაობას, განიხილავენ ბიუჯეტის პროექტს და ა.შ. ორი მუდმივმოქმედი კომიტეტი – ფინანსური და სოციალური, განათლებისა და კულტურული საკითხების – საეაღდებულოა ნებისმიერი ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის. სხვა მუდმივმოქმედი კომიტეტები შეიძლება შეიქმნას ადგილობრივი ხელისუფლების დებულების შესაბამისად.

თითოეული ამომრჩეველთა ასოციაცია და პოლიტიკური ორგანიზაცია ყოველ კომიტეტში წარმოდგენილი უნდა იყოს საკრებულოს არჩევნების შედეგების პროპორციულად. საკრებულოს თითოეული წევრი ერთი კომიტეტის წევრი მაინც უნდა იყოს. კომიტეტის მუშაობა მიმდინარეობს დახურულ სხდომებზე, წევრები ირჩევენ თავმჯდომარეს, გამონაკლისისა ფინანსური კომიტეტი, რომელსაც ხელმძღვანელობს საკრებულოს თავმჯდომარე.

„დემოკრატიისა და ადგილობრივი ხელისუფლების“ გამოკითხვის მონაცემების მიხედვით, საშუალოდ, ლიდერთა 52% მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებას ეფექტურად მუშაობისათვის საკმარისი ძალაუფლება და ავტონომია აქვს, მაგრამ ეს მონაცემი, ამავედროულად, გულისხმობს, რომ 48% ასე არ ფიქრობს.

ყველაზე უკეთესი მდგომარეობაა (დადებითი პასუხების პროცენტი) შემდეგ სფეროებში:

- დასვენება და კულტურა 89%
- პირობების გაუმჯობესება 81%
- სოციალური მომსახურება და კეთილდღეობა 71%
- საბინაო პრობლემები 62%
- განათლების ხარისხი 58%

ყველაზე ცუდი მდგომარეობაა შემდეგ სფეროებში:

- უმუშევრობა 20%
- ეკონომიკური ზრდა 25%
- სიღარიბე 33%
- ჯანდაცვა 37%
- დანაშაული და წესრიგის დარღვევა 37%

კითხვაზე „იმის მიუხედავად, თუ როგორ მიდის საქმე, ვის ეკისრება უპირველესი პასუხისმგებლობა?“ ლიდერების პასუხები თორმეტ სფეროში ასე ნაწილდება:

- ადგილობრივი ხელისუფლება 43%
- ცენტრალური ხელისუფლება 37%
- რეგიონული ხელისუფლება 13%
- არასამთავრობო ორგანიზაციები 4%
- ხალხი (კერძო სექტორი) 3%

როგორც ვხედავთ, ყველაზე ხშირად ადგილობრივი ხელისუფლებას ნახსენები, ყველაზე იშვიათად კი – არასამთავრობო ორგანიზაციები და კერძო სექტორი. დადებითი პასუხების პროცენტი, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობას 12 სფეროში, ნაჩვენებია დიაგრამა 3.4-ში.

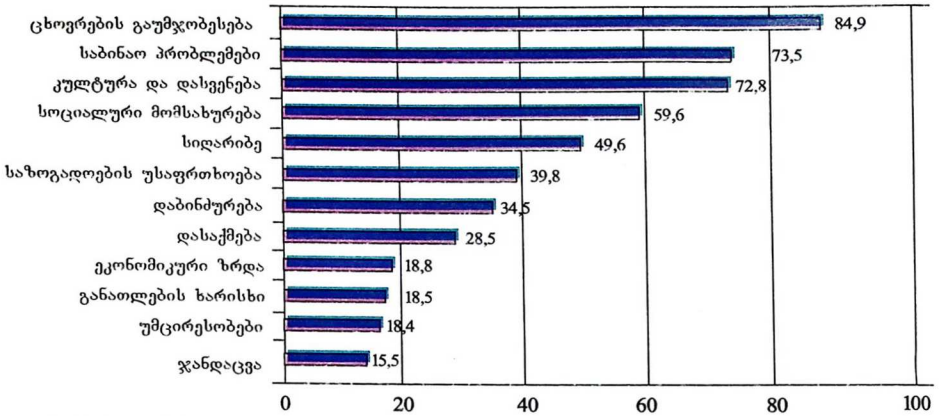
დიაგრამა 3.4-ის მონაცემები გვიჩვენებს, რამდენად ხშირად ახსენეს ადგილობრივმა ლიდერებმა თითოეული უფლებამოსილება, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლებას უნდა მიეკუთვნებოდეს (იმის მიუხედავად, როგორ არის ეს საკითხი კანონით განსაზღვრული). ყველაზე დადებითი პასუხები ქვემოთ ჩამოთვლილ საკითხებს უკავშირდება:

- ცხოვრების გაუმჯობესება (85%);
- საბინაო პრობლემები (74%);
- დასვენება და კულტურა (73%);
- ღარიბები (50%).

კანონმდებლობის მიხედვით, ფორმალურად ადმინისტრაციას დიდი ძალაუფლება არა აქვს, რაც მას, რანგიერების მიხედვით, მეხუთე ადგილს აკუთვნებს.

### დიაგრამა 3.4

ადგილობრივი ხელისუფლების 12 ძირითადი პასუხისმგებლობა



სამართლებრივი დოკუმენტების მიხედვით, ძალაუფლების განაწილების რანგირება შემდეგნაირია: (1) საკრებულო, (2) ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლებები, (3) მერი, (4) კომიტეტები, (5) ადგილობრივი ადმინისტრაცია.

თუ ძალაუფლებას ფორმალურად შევფასებთ, აღმონდება, რომ ძირითადი როლი საკრებულოს აკისრია. საკრებულოს ფუნქციებში შედის ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციაში შემავალი ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღება, ნებისმიერი ინსტიტუტის ან საწარმოს რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია, მერის არჩევა ან გათავისუფლება და ა.შ.

ცენტრალური ხელისუფლების მაღალი რანგი შეიძლება ორ ფაქტორზე იყოს დაყრდნობული:

- ცენტრალური ფუნქციების დელეგირების მაღალი პროცენტი;
- ადგილობრივი ხელისუფლების კონპეტენციის სფეროებზე ეროვნული კანონებისა და ცენტრალური ხელისუფლების რეგულაციების გავლენა.

მერი პირადად არის პასუხისმგებელი ყველა გადაწყვეტილების კანონიერებაზე. სხვა ფაქტორებთან ერთად მის რანგირებაში ამასაც თავისი წილილი შეაქვს.

## 5.2 არაფორმალური გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე

ადგილობრივი პოლიტიკოსების პასუხებმა საშუალება მოგვცა, შეგვეფასებინა არაფორმალური გავლენა. ეს ინდიკატორი, წინას მსგავსად, რანგირებას უკეთებს აქტორებს ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე. მათი გავლენის მიხედვით. არაფორმალური ძალაუფლება გამოითხოვის მონაცემებზე დაყრდნობით ფასდება (ცხრილი 3.16).

მუნიციპალიტეტების ყველა ჯგუფში, რომლებიც რანგირებულია ზომის (მოსახლეობის) მიხედვით, საკრებულო ყოველთვის პირველ ადგილზეა, ხოლო ცენტრალური/რეგიონული ხელისუფლება - უკანასკნელზე (მეხუთეზე). არაფორმალური გავლენა არსებითად განისხვავდება ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ფორმალური გავლენისაგან.



**ცხრილი 3.16**

ადგილობრივ ხელისუფლებაზე არაფორმალური გავლენის რანგი

ჯგუფი	რანგი	ჯგუფი	რანგი
მთლიანად ქვეყანაში	<ol style="list-style-type: none"> <li>საკრებულო</li> <li>კომიტეტები</li> <li>მერი</li> <li>ადგილობრივი ადმინისტრაცია</li> <li>ცენტრალური/რეგიონული ხელისუფლება</li> </ol>	2000 - 4 999	<ol style="list-style-type: none"> <li>საკრებულო</li> <li>კომიტეტები</li> <li>მერი</li> <li>ადგილობრივი ადმინისტრაცია</li> <li>ცენტრალური/რეგიონული ხელისუფლება</li> </ol>
< 1000	<ol style="list-style-type: none"> <li>საკრებულო</li> <li>კომიტეტები</li> <li>მერი</li> <li>ადგილობრივი ადმინისტრაცია</li> <li>ცენტრალური/რეგიონული ხელისუფლება</li> </ol>	5000 - 9 999	<ol style="list-style-type: none"> <li>საკრებულო</li> <li>კომიტეტები</li> <li>მერი</li> <li>ადგილობრივი ადმინისტრაცია</li> <li>ცენტრალური/რეგიონული ხელისუფლება</li> </ol>
1000-1999	<ol style="list-style-type: none"> <li>საკრებულო</li> <li>კომიტეტები</li> <li>მერი</li> <li>ადგილობრივი ადმინისტრაცია</li> <li>ცენტრალური/რეგიონული ხელისუფლება</li> </ol>	10 000 -	<ol style="list-style-type: none"> <li>საკრებულო</li> <li>კომიტეტები</li> <li>მერი</li> <li>ადგილობრივი ადმინისტრაცია</li> <li>ცენტრალური/რეგიონული ხელისუფლება</li> </ol>

საკრებულოს ფარდობითი ძალაუფლება ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ფორმალური და არაფორმალური გავლენის მხრივ პირველ ადგილზეა. უდიდესი განსხვავებაა ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლებების ფარდობითი ძალაუფლების ადგილებს შორის. ფორმალური გავლენის შემთხვევაში ის მთორე ადგილზეა, ხოლო არაფორმალური გავლენის შემთხვევაში – მეხუთე ადგილზე. ეს ნაწილობრივ შეიძლება აიხსნას უკანასკნელ წლებში (1997 წლიდან) რეგიონული ხელისუფლების ძალაუფლების შესაღწევად. ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე არაფორმალური გავლენა (ცოტათი მაღალია (მეოთხე ადგილი), ვიდრე ფორმალური გავლენა (მეხუთე ადგილი). კომიტეტების არაფორმალური გავლენა (მეორე ადგილი) უფრო მაღალია, ვიდრე ფორმალური (მეოთხე ადგილი). მერის პოსიცია, რომელიც რანგირების შუაშია, ორივე შემთხვევაში ერთნაირია. კომიტეტების ასეთი მაღალი არაფორმალური გავლენა შეიძლება იმით აიხსნას, რომ კომიტეტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, ჩვეულებრივ, ეთანხმება საკრებულო.

**5.3 ადგილობრივი საზოგადოებრივი აქტორების არაფორმალური გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე**

წინა ინდიკატორის მსგავსად, ეს ინდიკატორიც ზომავს არაფორმალურ გავლენას ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. იგი ყურადღებას ამახვილებს გარე -- საზოგადოებრივ აქტორებზე (ცხრილი 3.17). მილიანად ქვეყანაში

და, ზომის მიხედვით მუნიციპალიტეტების ყველა ჯგუფში, ჩვეულებრივი მოქალაქეები ყოველთვის პირველ ადგილზე არიან და პოლიტიკური პარტიები – ბოლოზე (მეხუთხეზე). ადგილობრივი ბიზნესის (მეორე ადგილი) გააღვანა უფრო დიდი, ვიდრე ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებისა (მესამე ადგილი).

გამოკითხვის „დემოკრატია და ადგილობრივი მმართველობა“ მონაცემების მიხედვით, ადგილობრივი ლიდერების პოლიტიკური პარტიების მიმართ დამოკიდებულება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე განსხვავებულია. ადგილობრივი ლიდერების 49% მიიჩნევს, რომ პოლიტიკური პარტიები ძალიან მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ქვეყანაში, 47% მათ რამდენადმე მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, 4% კი – უმნიშვნელოდ. ადგილობრივი ხელისუფლებაში პოლიტიკური პარტიების როლი ბევრად ნაკლებად შეფასდა. პოლიტიკურ პარტიებს ლიდერთა მხოლოდ 7% მიიჩნევს მნიშვნელოვნად ადგილობრივ ხელისუფლებაში, 41% – რამდენადმე მნიშვნელოვნად, ხოლო რესპონდენტთა ნახევარზე მეტი (52%) – უმნიშვნელოდ.

**ცხრილი 3.17**

*ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ადგილობრივი საზოგადოებრივი აქტორების არაფორმალური გავლენის რანგი*

ჯგუფი	რანგი	ჯგუფი	რანგი
მთლიანად ქვეყანაში	<ol style="list-style-type: none"> <li>ჩვეულებრივი მოქალაქეები</li> <li>ადგილობრივი ხელისუფლება</li> <li>ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება</li> <li>მედია</li> <li>პოლიტიკური პარტიები</li> </ol>	2000-4999	<ol style="list-style-type: none"> <li>ჩვეულებრივი მოქალაქეები</li> <li>ადგილობრივი ხელისუფლება</li> <li>ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება</li> <li>მედია</li> <li>პოლიტიკური პარტიები</li> </ol>
< 1000	<ol style="list-style-type: none"> <li>ჩვეულებრივი მოქალაქეები</li> <li>ადგილობრივი ხელისუფლება</li> <li>ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება</li> <li>მედია</li> <li>პოლიტიკური პარტიები</li> </ol>	5000-9999	<ol style="list-style-type: none"> <li>ჩვეულებრივი მოქალაქეები</li> <li>ადგილობრივი ხელისუფლება</li> <li>ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება</li> <li>მედია</li> <li>პოლიტიკური პარტიები</li> </ol>
1000-1999	<ol style="list-style-type: none"> <li>ჩვეულებრივი მოქალაქეები</li> <li>ადგილობრივი ხელისუფლება</li> <li>ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება</li> <li>მედია</li> <li>პოლიტიკური პარტიები</li> </ol>	10 000 <	<ol style="list-style-type: none"> <li>ჩვეულებრივი მოქალაქეები</li> <li>ადგილობრივი ხელისუფლება</li> <li>ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება</li> <li>მედია</li> <li>პოლიტიკური პარტიები</li> </ol>

ცხადია, პოლიტიკური პარტიების როლი ქალაქებსა და 5000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ერთეულებში გაიზრდება, რადგან აქ, 2001 წლის მარტის ადგილობრივი არჩევნე-

ბიდან დაწყებული, მხოლოდ რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიებს ან რეგისტრირებულ კოალიციებს აქვთ დეპუტატების კანდიდატების სიის წარდგენის უფლება.

მნიშვნელოვანია, რომ შედია მაღალ რანგშია ყველაზე პატარა და ყველაზე დიდ მუნიციპალიტეტებში. პატარა მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში ძალიან მნიშვნელოვანია ადგილობრივი (სოფლის მუნიციპალიტეტის) ან ქალაქის მედია, სადაც ადამიანებს შეუძლიათ მიიღონ ინფორმაცია ინდივიდებსა და ადგილობრივ მოვლენებზე. დიდი სომის ადგილობრივ ხელისუფლებაში – ქალაქებში – ეროვნულ მასშედიას ენიჭება დიდი მნიშვნელობა.

## 5.4 წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაცია და უმრავლესობის მმართველობა

არჩევითი ორგანოების ფრაგმენტაციის მასშედიებელი საკრებულოში ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ დისციპლინირებული პოლიტიკური დაჯგუფებების რაოდენობა. რაც მეტი ფრაქცია და დამოუკიდებელი წარმომადგენელია საკრებულოში, მით მეტია მისი ფრაგმენტაცია.

იბადება კითხვა, როგორ უნდა „გაიზომოს“ მდგომარეობა, როცა ადგილობრივ სათათბირო ორგანოში ფრაქციები საერთოდ არ არის. ერთი მიდგომის მიხედვით, ამგვარ საკრებულოს დამოუკიდებელი დეპუტატები მხოლოდ იმტომ პყავს, რომ მათ შორის ფორმალური შეთანხმება არ არსებობს - თითოეული ინდივიდის გადაწყვეტილება „დამოუკიდებელია“. მეორე მიდგომა არის ის, რომ სადაც ფრაქციები არ არის, მთელი საკრებულო ერთ ფრაქციად ჩაითვალოს.

1997 წლის არჩევნები აღსანიშნავი იყო პოლიტიკურ პარტიებს (დიდ და პატარა ქალაქებში, სოციერთ სასოფლო ტერიტორიასზე) შორის და საარჩევნო ასოციაციების მიერ წარმოდგენილ სიებს შორის კონკურენციით. ქალაქებში, ვენტსპილისის გარდა (1997 წელს საკრებულოს II წევრი აირჩიეს ერთი პარტიის სიიდან), უმრავლესობა არ გამოკეეტილა. მაგალითად, ისეთ ქალაქებში, როგორცაა იელგავა და იურმალა, ერთი პარტიიდან სამი ან ორი საკრებულოს წევრი აირჩიეს. ამან პირველ კვირებში მერობის კანდიდატებს შორის პირველ სერიოზულ კონკურენციამდე მიგვიყვანა. ამ არჩევნებისათვის დამახასიათებელი იყო „სუსტი უმრავლესობა“, როგორცაა რვა შეილის წინააღმდეგ ან შეიდი ექვსის წინააღმდეგ.

სასოფლო მუნიციპალიტეტებშიც მსგავსი მდგომარეობაა. განსხვავება ის არის, რომ კონკურენციას ხანგრძლივი პოლიტიკური წარსული არა აქვს. ამომრჩეველთა ასოციაციები მხოლოდ ერთჯერადი მოვლენაა და არჩევნების შემდეგ პერიოდში ისინი აღარ არსებობენ.

შეიძლება წარმოიშვას პრობლემა: როგორ შევაფასოთ მდგომარეობა, როცა წარმომადგენლობით ორგანოში ფრაქციები არ არსებობს. თუ საკრებულოში ფრაქციები არის და სოციერთი წევრი მის შემადგენლობაში არ შედის, მაშინ ასეთი დეპუტატები დამოუკიდებლად მიიჩნევიან. როგორია მდგომარეობა, თუ ფრაქციები არ არის?

ერთ-ერთი თვალსაზრისით, საკრებულოს ყველა წევრი შეიძლებოდა დამოუკიდებლად მიგვეჩინა, რადგან არ არსებობს განსაკუთრებული ფრაქციული „დისციპლინა“. სხვა თვალსაზრისით, ფრაქციების არარსებობა მერის მხარდაჭერის მასშედიებელია. ჩვენ მეორე თვალსაზრისს ვირჩევთ. ჩვენი აზრით, როცა ფრაქციები არ არის, საკრებულოს ყველა წევრი დამოკიდებულია და მიეკუთვნება მმართველ კოალიციას. ეს პირველი ინდექსისათვის დაბალ ქულას გვაძლევს. წარმომადგენლობითი ორგანოს ფრაგმენტაციის ჯამური ინდექსის ქულა ძალიან დაბალია - 16%. ქულა სასომისა - „დამოუკიდებელი ადგილობრივი წარმომადგენლების წილი“ - 2%-ია, ქულა მეორე სასომის - „თითოეულ ფრაქციაში წარმომადგენელთა რაოდენობა“ - 30%.

ჯამური ინდექსის ქულა უმაღლესია შერეულ სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტებში და საგრაფოს უფლების მქონე ქალაქის მუნიციპალიტეტებში (25%), ყველაზე დაბალია საშუალო შემოსავლის მუნიციპალიტეტებში (13%). რიგის რევიონში ქულა სხვა რევიონებთან შედარებით (14%-დან 17%-მდე) ყველაზე მაღალია (22%). ეს კი იმით აიხსნება, რომ ჯამური ინდექსის ქულა დიდ მუნიციპალიტეტებში უფრო მაღალია. მაგალითად, მუნიციპალიტეტებში, რომელთა მოსახლეობა 10000 და მეტია, ეს ქულა 19%-ია, სხვა ჯგუფებში კი 15%-დან 17%-მდე იცვლება.

უმრავლესობის მმართველობის ინდიკატორი მმართველი უმრავლესობის ძალას აფასებს, თუკი ასეთი არსებობს მოცემულ მუნიციპალიტეტში. უმრავლესობის ჯამური ინდექსის ქულა 68%-ია. საზომს – „უმრავლესობის კოალიციის წევრი წარმომადგენლების არსებობა“ – ძალიან დაბალი ქულა აქვს (15%). ორმა სხვა საზომმა მაღალი ქულები მიიღო: „უმრავლესობის კოალიციის თანამშრომლობის სიძლიერემ“ - 94%, ხოლო „უმრავლესობისა და უმცირესობის განცალკევებამ“ – 93%. უმრავლესობის მმართველობის ჯამური ინდექსის ქულა ყველა ჯგუფსა და მუნიციპალიტეტების კატეგორიებში ძალიან მსგავსია. ჯამური ინდექსის ქულა არ არის დამოკიდებული მუნიციპალიტეტის ზომაზე. ზოგადად, ეს ადგილობრივი პოლიტიკური სისტემის შედარებით ეფექტურობას და გადაწყვეტილებების დღის წესრიგის შესაბამისად მიღების უნარს გვიჩვენებს.

## 6. ადგილობრივი წარმომადგენლები

### 6.1 ამომრჩეველ-ლიდერის ფარდობა

ამომრჩეველ-ლიდერის ფარდობა არის ამომრჩევლის უფლებების მქონე ადგილობრივი მოქალაქეების რაოდენობის ფარდობა არჩეული ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების რაოდენობასთან.

ამომრჩეველ-ლიდერის ფარდობა დაბალია პატარა მუნიციპალიტეტებში და მაღალია დიდ მუნიციპალიტეტებში.

#### ცხრილი 3.18

#### ამომრჩეველ-ლიდერის ფარდობა

მოსახლეობის რაოდენობა	ხმის მიცემის უფლებების მქონე ადგილობრივი მოქალაქეების რაოდენობის ფარდობა არჩეული წარმომადგენლების რაოდენობასთან
1000-ზე ნაკლები	63
1000-1999	115
2000-4 999	187
5000-9 999	390
10 000-ზე მეტი	2,681
საშუალოდ	313

საკრებულოს წევრების რაოდენობა განსაზღვრულია „კანონით ქალაქის მერიის და სოფლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არჩევნების შესახებ“ (1994 წლის იანვარი). კანონმა მნიშვნელოვნად შეამცირა (სამ-ოთხჯერ) საკრებულოს წევრთა რაოდენობა. ეს გონივრული გადაწყვეტილებაა, რადგან ადრე ადგილობრივი საკრებულოები ძალიან

დიდი იყო. ლატვიაში საკრებულოს წევრთა საშუალო რაოდენობა ამჟამად უფრო მცირეა, ვიდრე დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში და დაახლოებით ისეთივეა, როგორც შეერთებულ შტატებში.

საკრებულოს წევრთა რაოდენობა დამოკიდებულია მოცემული ადგილობრივი ხელისუფლების ტერიტორიის მოსახლეობის რაოდენობაზე. საკრებულოში 7 წევრია, თუ მოსახლეობის რაოდენობა 2000-დან 4999-მდეა, 11 წევრი -- თუ მოსახლეობა 5000-დან 49 999-მდეა, 15 წევრი -- თუ 50000-ია და მეტი. რიგის საკრებულოში 60 წევრი შედის. რიგა, როგორც ლატვიის დედაქალაქი, გამოიწვევს. თუ შევადარებთ საკრებულოს წევრების რაოდენობას, რომელიც ერთ სულ მოსახლეზე მოდის, ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი რიგას ეკნება.

## 6.2 სოციალური წარმომადგენლობა

წარმომადგენელთა სქესის, ასაკის, ეთნიკური წარმომადგენლობისა და განათლების შესახებ მონაცემები ყველა მუნიციპალიტეტში არ შეკრებილა. ამის გათვალისწინებით შეირჩა ექსპერტული შეფასების მეთოდი: იგი ვერდნობა ეროვნულ საშუალო სტატისტიკას და მხედველობაში იღებს ტერიტორიული რეფორმების მომზადებისას წარმომადგენელთა გამოკვლევებს. ექსპერტთა შეფასება შემდეგ მონაცემებს იძლევა:

- წარმომადგენლობა სქესის მიხედვით = 1;
- წარმომადგენლობა ასაკის მიხედვით = 1;
- წარმომადგენლობა ეთნიკური ნიშნის მიხედვით = 1;
- წარმომადგენლობა რელიგიური ნიშნის მიხედვით (მონაცემები არ მოიპოვება);
- წარმომადგენლობა განათლების მიხედვით = 1;
- წარმომადგენლობა საქმიანობის მიხედვით (მონაცემები არ მოიპოვება);
- ჯამური ინდექსი = სოციალური წარმომადგენლობა = (S1+S2+S3+S5)/8.

### ცხრილი 3.19

საკრებულოს წევრების განაწილება ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით

ასაკობრივი ჯგუფი	საკრებულოს წევრების რაოდენობა	პროცენტი
21-30	282	6
31-40	1565	36
41-50	1459	33
51-60	903	20
61-70	219	5
70 წელს ზემოთ	17	0
მთლიანად	4 445	100

რელიგიური წარმომადგენლობის შესახებ მონაცემები არ შეკრებილა. ლატვიაში ცხრა „ტრადიციული“ ქრისტიანული კონფესიისა, რომლებიც სათავეს საუკუნეების წინ იღებს. უკანასკნელი წლების მანძილზე ბევრი არატრადიციული რელიგიის გაკლენა გაერაცელა. ლატვია მრავალრელიგიური და მრავალეთნიკური ქვეყანაა. რომელიმე რელიგიური აღმსარებლობის მიკუთვნების შესახებ ინფორმაცია არ მოიპოვება, რადგან ასეთი მონაცემები პერსონალურ მონაცემებად ითვლება და მათ დაცვას კანონი ითვალისწინებს.

სოციალური წარმომადგენლობის ჯამური ინდექსის ქულა ლატვიაში 50%-ია. წარმომადგენლობა სქესის, ასაკის, ეთნიკურობისა და განათლების მიხედვით, ასევე, 50%-ია.

ადგილობრივი ხელისუფლების საკრებულოს წევრთა საერთო რაოდენობაში ქალები 50%-ია (მთლიანად ლატვიაში 54%). საკრებულოს წევრთა რაოდენობა ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით ნაჩვენებია ცხრილ 3.19-ში.

საკრებულოს წევრთა ორ მესამედზე მეტი 31-50 ასაკობრივ ჯგუფს განეკუთვნება. ახალგაზრდა საკრებულოს წევრთა წილი მხოლოდ 6%-ია.

განათლების მიხედვით საკრებულოს წევრთა განაწილება ნაჩვენებია ცხრილ 3.20-ში.

**ცხრილი 3.20**

*განათლების მიხედვით საკრებულოს წევრთა განაწილება*

განათლება	საკრებულოს წევრთა რაოდენობა	პროცენტი
უმაღლესი	2229	50
არასრული უმაღლესი	58	1
საშუალო-ზოგადი	591	13
არასრული საშუალო	55	1
საშუალო სპეციალური	1445	33
დაწყებითი სკოლა	68	2
მთლიანად	4 445	100

საკრებულოს წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს უმაღლესი განათლება აქვს, ერთ მესამედს – საშუალო (სპეციალური და ზოგადი) განათლება.

**6.3 წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალი; ადგილობრივი წარმომადგენლების სამოქალაქო კულტურა; ადგილობრივი წარმომადგენლების დემოკრატიულობა**

თუ, ზოგადად, არასამთავრობო ორგანიზაციებზე ვისაუბრებთ, ლატვიის პოლიტიკური და ეკონომიკური აქტორების შესაბამისი როლების შეფასება იოლი არ იქნება. ყველა „არასახელმწიფო“ საზოგადოებრივი ორგანიზაცია, გარდა ეკლესიებისა და სავაჭრო კავშირებისა, რეგისტრირებულია და საქმიანობს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კანონის თანახმად. რეგისტრირებულ ორგანიზაციათა საერთო რაოდენობა 5000-ზე მეტია.

არასამთავრობო სექტორში შედის ყველა სახის პროფესიული ინტერესთა ჯგუფი, რომელიც თვითდაფინანსებაზეა და ძლიერ გავლენას ახდენს ეროვნულ პოლიტიკასა და ეკონომიკაზე, ასევე აქტიურად ლობირებს პარლამენტში და ა.შ. არასამთავრობო ორგანიზაციები, ასევე, მოიცავს ქვეყნის მასშტაბით ცნობილ ორგანიზაციებს, რომლებიც შეიძლება საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების განყოფილებებს წარმოადგენდნენ და სახელმწიფოებრივი თანამშრომლობის ფინანსური მხარდაჭერა პქონდენ. ასეთი ორგანიზაციები სავაჭრო კანონის მიხედვით მოქმედებენ და, შესაბამისი კანონების თანახმად, მათ სახელმწიფოებრივი ფუნქციები გადაეცემათ (მაგალითად, პროფესიუ-

ლი სერტიფიკატების ცნობა, მათთან სახელმწიფოს საგაღდეგულო კონსულტაციების დაწესება და ა.შ).

არასამთავრობო სექტორში შედის მრავალი პატარა ადგილობრივი ორგანიზაცია, რომელიც, როგორც წესი, სოციალური ორიენტაციისაა. ასეთი პატარა არასამთავრობო ორგანიზაციები ძირითადად ერთი ან მეტი ადგილობრივი ხელისუფლების ტერიტორიაზე მოქმედებს. უკანასკნელი ათი წლის განმავლობაში საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, როგორცაა ამერიკული ორგანიზაცია Peace Corps, ასეთ საქმიანობებს ძლიერ ბიძგი მისცა. მომავალ ათწლეულში, შესაძლებელია, რომ ასეთი მხარდაჭერა დასრულდება და პატარა არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ალბათ, ფინანსური პრობლემები შეექმნებათ. ასეთ სიტუაციაში ადგილობრივი ხელისუფლებასთან თანამშრომლობა მნიშვნელოვანია. პრაქტიკულად, თითოეულ არასამთავრობო ორგანიზაციას ერთ ადგილობრივი ხელისუფლებასთან მაინც აქვს კონტაქტები და სარეგებლობის მისი მხარდაჭერით.

სამწუხაროდ, კანონში ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნების შესახებ არაფერია ნათქვამი არასამთავრობო ორგანიზაციების წევრი კანდიდატების შესახებ. შესაბამის გამოკვლევებში ყველა მონაცემი მხოლოდ რესპონდენტთა პასუხებსზეა დაშოკებული.

წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალი წარმოადგენს წარმომადგენლების ფესვგადგმულობას ადგილობრივი საზოგადოების ფორმალურ და არაფორმალურ ქსელებსა და ორგანიზაციებში.

სემგალესა (4) და ლატგალეს (5) რეგიონებში არასამთავრობო ორგანიზაციების გაეულენა რამდენადმე სუსტია. ეს გაეულენა უმნიშვნელოა რეგიონული ხელისუფლების ტოლფასი ქალაქებისათვის.

წარმომადგენლების სამოქალაქო კულტურა ეხება არსებული თანამდებობის პირების პოლიტიკურ ღირებულებებს, როგორცაა: განსხვავებული ასრების შესთანხმება, ტოლერანტობა, კომპრომისის სურვილი და ნდობა. წარმომადგენლების სამოქალაქო კულტურის შესაფასებლად მონაცემები „დემოკრატიისა და ადგილობრივი მმართველობის“ გამოკითხვიდან ავიღეთ, რომელიც ლატვიაში 1999 წელს ჩატარდა. გამოკითხვის შედეგების თანახმად, ლიდერების 62% მტკიცედ უჭერს მხარს განცხადებას, რომ პატიოსნებისა და სამართლიანობის მხრივ კომპრომისი დაუშვებელია, რესპონდენტთა 35% ეთანხმება ამ მოსაზრებას, 2% არ ეთანხმება, ხოლო 1% სასტიკად უარყოფს.

ადგილობრივი ლიდერების 72% ეთანხმება განცხადებას, რომ „ადგილობრივმა ლიდერებმა საჯაროდ და სამართლიანად უნდა ილაპარაკონ მათ მიერ სოციალური საკითხების მოუგვარებლობის შესახებ“, ლიდერების 20% მთლიანად ემხრობა ამ მოსაზრებას, მხოლოდ 7% არ ეთანხმება და 1% სასტიკად უარყოფს. ამიტომაც, ჩვენ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი ლიდერების დიდ უმრავლესობას სამოქალაქო ღირებულებების სჯერა და ამ ინდიკატორის ქულა 100%-ია.

დემოკრატიული ღირებულებები და ნორმები ეხება წარმომადგენლების რწმენას, რომ ადგილობრივი პოლიტიკაში მოქალაქეთა მონაწილეობას დიდი მნიშვნელობა აქვს. იმავე „დემოკრატიისა და ადგილობრივი მმართველობის“ გამოკითხვაში ადგილობრივი ლიდერების 51% არ დაეთანხმა და 6%-მა კი მტკიცედ უარყო განცხადება, რომ „ხალხის მონაწილეობა არ არის აუცილებელი, თუ გადაწყვეტილებების მიღება მცირე რაოდენობის კომპეტენტური ლიდერების ხელშია“. სამწუხაროდ, რესპონდენტთა 39% დაეთანხმა და 4% მთლიანად დაეთანხმა ამ განცხადებას.

განცხადებას „თანამედროვე საკითხების სირთულე მოითხოვს, რომ საჯაროდ მხოლოდ მარტივი საკითხები უნდა განიხილებოდეს“, დაეთანხმა ადგილობრივი ლიდერების 65% და სასტიკად უარყო 12%-მა. ამასთან, 15% დაეთანხმა, ხოლო 3%-მა მთლიანად დაუჭირა მხარი. ლიდერების მხოლოდ 9% ემხრობა ადმინისტრაციული ძალის საშუალებით მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას, 88%-ს მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების დროს მოქალაქეთა ასრის უნდა იქნეს მიხედ-

ველობაში მიღებული. ჩვენ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი ლიდერების უმრავლესობას დემოკრატიული მონაწილეობისა და დემოკრატიული ღირებულებების სჯერა და ამიტომაც ამ ინდიკატორის ქულა 50%-ია.

**ცხრილი 321**

*წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალი რეგიონისა და სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით*

ფონური ცვლადი	ადგილობრივი ხელისუფლებების ჯგუფი	ინდექსი
რეგიონი	რიგა	0.1477
	ვიდზემე	0.1667
	კურსემე	0.1761
	სემგალე	0.0917
	ლატგალე	0.0433
სამართლებრივი სტატუსი	სოფლის მეურნეობა/პალიტექნიკა	0.1160
	შერეული სოფლის/ქალაქის	0.1786
	პატარა ქალაქი	0.1518
	დიდი ქალაქი	0.0000
ლატვია	საშუალოდ	0.1214

**7. პოლიტიკური პარტიები**

**7.1 პარტიების რაოდენობა**

საბჭოთა ხელისუფლების პერიოდში მხოლოდ ერთი პარტია არსებობდა – კომუნისტური პარტია. სხვა რომელიმე პარტიის წევრობა კრიმინალურ დანაშაულად ითვლებოდა და მკაცრად ისჯებოდა. 1988-1990 წლებში ლატვიაში პოლიტიკური გაერთიანებები, ანუ „ფრონტები“ დაარსდა. 1989 წლის არჩევნებში ლატვიის ეროვნული დამოუკიდებლობის მომხრეობასთან ერთად ლატვიის სახალხო ფრონტმა გაიმარჯვა. ძირითადი ოპონენტი ლატვიის საერთაშორისო ფრონტი იყო, რომელიც ორიენტირებული იყო ლატვიაში სსრკ-ს მმართველობის შენარჩუნებასა და საბჭოთა არმიის მიერ ლატვიის ოკუპაციის გახანგრძლივებაზე. 1990 წლის 17 აპრილს ეროვნული დამოუკიდებლობის აღდგენის სურვილი თვითმმართველობების დეკლარაციების გაერთიანებულ სხდომაზე გაცხადდა. 1990 წლის 4 მაისს იგივე განცხადება გააკეთა პარლამენტმა და „დამოუკიდებლობის დეკლარაციას“ დეკლარატთა ორ მესამედზე მეტმა დაუჭირა მხარი.

1992 წლიდან დაიწყო ადრინდელი პოლიტიკური გაერთიანებების პოლიტიკურ პარტიებად დაყოფა. ორი ტრადიციული პარტია, რომლებიც 1918 წლიდან 1934 წლამდე დომინანტურ როლს ასრულებდა, ლატვიის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია და ლატვიის გლეხთა კავშირი, ხელახლა ჩამოყალიბდა ლატვიაში, ასევე შეიქმნა დემოკრატიული ცენტრისტული პარტია. 1993 წლის არჩევნების გამარჯვებულებს შორის იყო „ლატვიის გზა“ (LNIM) (ლიბერალები) და კავშირი „სამშობლო და თავისუფლება“ (LPU) (ნაციონალ-კონსერვატორები). ლატვიის მე-5 მოწვევის პარლამენტში (Saeima – ლატვიის ერთპალატიანი პარლამენტი) ცხრა პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენელი შედიოდა. სოციალ-დემოკრატები საპარლამენტო პარტიებს შორის არ იყვნენ. შემარცხენებს წარმოადგენდნენ პრომოსკოვური კოალიცია და ეროვნული კომუნისტური



ლატვიის დემოკრატიული მუშათა პარტია. ორი წლის შემდეგ 40-ზე მეტი პოლიტიკური პარტია დარეგისტრირდა და ყველა მათგანი 1994 წლის თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობდა.

1990-იან წლებში დაახლოებით 50 პარტია იყო რეგისტრირებული. 1998 წელს ეროვნულ არჩევნებში წამყვანი პარტიები იყო:

- ლატვიის სახალხო პარტია (პარლამენტში 24 მანდატი);
- „ლატვიის გზა“ (21 მანდატი);
- კოალიცია „სამშობლო და თავისუფლება“ („ლატვიის გზა“ (17 მანდატი);
- კოალიცია „პარმონია“ (16 მანდატი);
- ლატვიის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია (14 მანდატი);
- ახალი პარტია (8 მანდატი).

პირველი სამი პარტია ახლანდელი მოწვევის პარლამენტში მემარჯვენე კოალიციის წარმომადგენელია.

ამჟამად მიმდინარეობს პოლიტიკური პარტიების თანდათანობითი გაერთიანების პროცესი. მე-6 მოწვევის პარლამენტის არჩევნებში 5%-იანი ზღვარი დადგინდა: ნებისმიერმა პოლიტიკურმა პარტიამ ან პოლიტიკური პარტიების კოალიციამ უნდა მიიღოს ამომრჩეველთა ხმების 5% ხუთ საარჩევნო ოლქში მაინც, იმის გათვალისწინებით, რომ არჩევნები პროპორციულ წარმომადგენლობას ეყრდნობა, ასეთი წესი მიმართულია საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების რაოდენობის შემცირებისაკენ.

ასევე არსებობს ძლიერი რეგიონული, ანუ ადგილობრივი პარტია, როგორიცაა ვენტსპილსის პარტია. ასეთი პარტიები მხოლოდ კონკრეტული ქალაქის თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობს. პოლიტიკური პარტიების რეგისტრაციის პირობები თანაბარია იმისგან დამოუკიდებლად, ის ეროვნულ არჩევნებში მონაწილეობს თუ ადგილობრივში. პოლიტიკურ პარტიაში 200 წევრი მაინც უნდა შედიოდეს. სოვიერსი პოლიტიკური პარტიისათვის წევრების ეს რაოდენობა ძალიან დიდია, ამიტომ, მათ რეგისტრაცია ვერ მოახერხეს.

ეროვნულ პარლამენტში 6 პოლიტიკური პარტიაა წარმოდგენილი, ამიტომაც წარმომადგენლობის მაღალ დონედ 6 და მეტი პარტია მიიჩნევა, ხოლო საშუალო დონედ – 5 - 4.

პარტიების ასეთი წარმომადგენლობა ადგილობრივი არჩევნებისათვის ძალიან მაღალია. 1997 წლის ადგილობრივ არჩევნებში მხოლოდ შუედ ქალაქში იყო წმინდა პარტიული კონკურენცია. სხვა მუნიციპალიტეტებში საარჩევნო ასოციაციების მიერ დასახელებული კანდიდატები სჭარბობდნენ. ეს ნიშნავს, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა, რომელთაც, ასევე, შეუძლიათ კანდიდატების წამოყენება, წააგეს ადგილობრივ კანდიდატებთან. ასეთი სიტუაცია პატარა სოფლის მუნიციპალიტეტისათვისა დამახასიათებელი, ამიტომ პარტიების წარმომადგენლობის შეფასებისათვის ასეთი მაღალი ციფრები შერჩეულია სხვა ქვეყანასთან შედარებისათვის, სადაც არჩევნები დაშვებულია მხოლოდ პარტიულ ბაზაზე.

ამ ინდიკატორის ქულა ძალიან დაბალია – 3%, რადგან ლატვიის პარლამენტში ბევრი პოლიტიკური პარტიაა და მხოლოდ სოვიერსი შერეულ სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტში, პატარა და საგრაფოს უფლებების მქონე დიდი ქალაქის მუნიციპალიტეტშია წარმოდგენილი პარლამენტში შემავალი პარტიების ნახევარზე მეტი. ინდიკატორის – „სოფლის მუნიციპალიტეტში პარტიების რაოდენობა“ – ქულა 0%-ია, შერეული სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტში – 7%, ქალაქის მუნიციპალიტეტში – 18%. საგრაფოს უფლების მქონე დიდი ქალაქის მუნიციპალიტეტში – 30% (ცხრილი 3.22).

**ცხრილი 3.22**

ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური პარტიების არსებობა და საქმიანობა სამართლებრივი სტატუსისა და ეთნიკური უმადგენლობის მიხედვით

ფონური ცვლადი	%უფი	პარტიების რაოდენობა	პარტიების ადგილობრივი საქმიანობა
სამართლებრივი სტატუსი	სოფლის მუნიციპალიტეტი	0.00%	8.51%
	შერეული სოფლის/ქალაქის	7.14%	28.57%
	პატარა ქალაქი	17.86%	48.21%
	დიდი ქალაქი	30.00%	60.00%
მოსახლეობა, გარდა ლატეიელებისა	10%-ს ქვემოთ	0.00%	4.41%
	10%-30%	2.27%	18.64%
	31%-50%	7.14%	18.57%
	50%-ს ზემოთ	8.93%	25.00%
ლატეია	საშუალო	3.11%	15.35%

უმცირესობებით დასახლებულ ტერიტორიებზე (უმეტესწილად, რუსულენოვანი მოსახლეობით) პარტიული წარმომადგენლობა და საქმიანობა ძლიერია. ესეც ადასტურებს, რომ ქალაქებში უმცირესობები უფრო მეტადაა წარმოდგენილი.

**7.2 ადგილობრივი პოლიტიკური პარტიების ორგანიზაციული სიძლიერე, ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების ავტონომია**

ეს ინდიკატორი იზომება პარტიების რაოდენობით, რომლებმაც 2000 წელს ერთი სასოფლო-სოფლებრივი ღონისძიება მაინც მოაწყეს. ასეთი პარტია „აქტიურად“ მიიჩნევა. ეს საზომი „აქტიური“ პარტიების რაოდენობის ტოლია. ლატეიაში ინდიკატორის ქულა 15%-ია და მისი მნიშვნელობა უფრო მაღალია დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებში (ცხრილი 3.23).

**ცხრილი 3.23**

„ადგილობრივი პოლიტიკური ორგანიზაციების საორგანიზაციო ძალის“ ინდიკატორის ქულა

მოსახლეობის რაოდენობა	ინდიკატორის ქულა	მოსახლეობის რაოდენობა	ინდიკატორის ქულა
1000-ზე ნაკლები	3%	5 000-9 999	50%
1000-1999	8%	10 000-ზე მეტი	67%
2000-4999	11%	საშუალოდ	15%

როგორც ვხედავთ, პატარა და დიდი მუნიციპალიტეტების ქულებს შორის უზარმაზარი განსხვავებაა: შესაბამისად, 3% და 67%. ასეთი განსხვავება მარტივად შეიძლება აიხსნას: პატარა სოფლის მუნიციპალიტეტებში პარტიები არ არის წარმოდ-

გენილი. გამოკვლევის წელი ადგილობრივი არჩევნების წელი იყო, საპარლამენტო არჩევნებამდე კი წელიწადსაჩუქარ რჩებოდა. ნებისმიერი ეროვნული პარტიის საქმიანობა, ჩვეულებრივ, დაკავშირებულია:

- ეროვნულ არჩევნებთან, როცა მისმა საქმიანობამ მთელი ქვეყნის ტერიტორია უნდა მოიცვას;
- ადგილობრივ არჩევნებთან, რომლის დროსაც მისმა საქმიანობამ უნდა მოიცვას იმ მუნიციპალიტეტების ტერიტორიები, სადაც მათ კანდიდატები უნდა წამოაყენონ.

ამრიგად, ცხრილი 3.23 გვიჩვენებს 2001 წლის მუნიციპალურ არჩევნებში პარტიების მონაწილეობის ქულებს. ამ არჩევნებში კანდიდატთა წამოყენების წესები შეიცვალა. ტერიტორიებზე, რომელთა მოსახლეობა 5000-ზე მეტია, დაშვებული იყო მხოლოდ პოლიტიკური პარტიების მიერ წარმოდგენილი სიები.

როგორც ადრე აღვნიშნეთ, პოლიტიკური პარტიების როლი ადგილობრივ დონეზე ისე მნიშვნელოვანი არა არის, როგორც ეროვნულ დონეზე. პარტიები არ არის იმდენად დიდი, რომ თავისი ორგანიზაცია ყველა მუნიციპალიტეტში ქიონდეს. ჩვეულებრივ, რეგიონული (რაიონული) სტრუქტურა უფრო დიდ პარტიებს აქვთ. ლატვიაში 33 რეგიონული ერთეულია. პარტიები უფრო მეტად ორიენტირებულია რაიონული სტრუქტურის შექმნაზე. მათ, ასევე, შეუძლიათ ფართომასშტაბიან საფუძველზე ორგანიზება, სახელმძღვანელო, კონსტიტუციაში ნახსენებ ოთხ რეგიონსა (კურზემე, ზემგალე, ეირზემე, ლატგალე) და რიგის საქალაქო რეგიონში.

რეგიონული პარტიების წესდებების მიხედვით, როგორც წესი, ტერიტორიულ ორგანიზაციებს ავტონომიის რაღაც ხარისხი აქვთ. მათ, ასევე, აქვთ ადგილობრივი არჩევნებისათვის კანდიდატების შერჩევის უფლება. ხანდახან შიდა გადაწყვეტილებებით შეიძლება უფლებები გაფართოვდეს ეროვნულ არჩევნებში მონაწილეობისთვის. გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ კანდიდატების დემოკრატიული შერჩევა ყოველთვის წარმატებული არ არის. მაგალითად, 1998 წელს ლატვიის გლეხთა პარტია საპარლამენტო არჩევნებში დამარცხდა, რადგან მან 5%-იანი ზღერის გადალახვა ვერ შეძლო. 1998 წელს პარტიის ერთ-ერთი ტაქტიკური შეცდომა რეგიონული ორგანიზაციების წევრებს შორის ადგილობრივი კანდიდატების შერჩევა იყო. ასეთი მიდგომის ცუდი შედეგის მეორე მაგალითად შეგვიძლია 2001 წლის მუნიციპალური კამპანია მოვიყვანოთ, როცა „ლატვიის გზა“ რიგაში ადგილებისათვის იბრძოდა. დემოკრატიულმა შერჩევამ რიგის ორგანიზაციების წევრებს შორის ეს პარტია 60-დან მხოლოდ 5 ადგილის მოპოვებამდე მიიყვანა, რამაც რიგაში ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ პრემიერ-მინისტრის პარტიის ოპოზიციის რიგებში მოხვედრა განაპირობა.

როგორც საპარლამენტო, ისე ადგილობრივი არჩევნებისათვის სიები, შესაძლოა, შეიცვალოს. ყოველ ამომრჩეველს შეუძლია თავისი არჩევანი აღნიშნოს ნიშნით „+“, „0“ (ნეიტრალური) ან „-“ (მინუსი). ამის შედეგად მხოლოდ პოპულარული პიროვნებების არჩევა ხდება. თუ პარტია კანდიდატებს პროფესიულ საფუძველზე შეარჩევს, ჩვეულებრივ, ასეთი კანდიდატები არჩევნებში ვერ გაიმარჯვებენ. ამ პროცედურის გამო შერჩევა ხდება არა პროგრამის ან იდეოლოგიის, არამედ კანდიდატების ინდივიდუალური აქტიურობის საფუძველზე, პროფესიული გამოცდილების მიუხედავად. ეს ასევე ასუსტებს პარტიების შესაძლებლობას, განახორციელოს წინასაარჩევნო საქმიანობები.

ლატვიაში ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციები კანდიდატების შერჩევაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. 2001 წლის არჩევნების შემდეგ მხოლოდ რეგისტრირებულ ორგანიზაციებსა და მათ რეგისტრირებულ კოალიციებს შეუძლიათ შეიტანონ კანდიდატთა სიები ქალაქებისა და იმ მუნიციპალიტეტებისათვის, რომელთა მოსახლეობა 5000 და მეტია. სხვა შემთხვევებში სია შეიძლება წარადგინონ რეგისტრირებულმა პოლიტიკურმა ორგანიზაციებმა, მათმა რეგისტრირებულმა კოალიციებმა და ამომრჩეველთა ასოციაციებმა. ამომრჩეველთა ასოციაციებს ქმნიან ისინი, ვინც მხარდაჭერის აღსანიშნავად ხელს აწვიენ კანდიდატების სიებს.

ადგილობრივი საარჩევნო კამპანიების უმეტესობას ადგილობრივი პოლიტიკური ორგანიზაციები აფინანსებენ. პოლიტიკური ორგანიზაციების პროგრამის სოგიერთი საკითხი ადგილობრივი წარმომადგენლებისთვის სავალდებულო ხდებოდა.

ადგილობრივ დონეზე არჩევნების შედეგებსა და ეროვნულ დონეზე პარტიების პოპულარობას შორის გარკვეული მსგავსება არსებობს.

## 8. ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციები

ინდიკატორის – „მხოლოდ ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე“ – ქულა 0%-ია, ხოლო ინდიკატორის – „ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე“ – ქულა 4%-ია და მერყეობს 0%-დან 10%-მდე. ამ ინდიკატორში ძლიერი რეგიონული სხვაობა აღინიშნება (ცხრილი 3.24).

აქ წარმოდგენილი ინდექსების დაბალი ქულა ორგანოდ აიხსნება:

- ფორმულები, რომლებიც საერთოა ყველა გამოკვლევული ქვეყნისათვის, არ არის შესაფერისი პატარა სოფლის მუნიციპალიტეტებისათვის (pagasts). ბევრ შემთხვევაში ფორმულა D1-სათვის C პარამეტრი 0.3%-ზე ნაკლებია;
- რესპონდენტებს ზოგ შემთხვევაში თავიანთ ტერიტორიაზე მოქმედი ყველა არასამთავრობო ორგანიზაციის შესახებ საკმარისი ცოდნა არ გააჩნიათ. სამართლებრივი თვალსაზრისით, ყველა არასამთავრობო ორგანიზაცია რეგისტრირებულია ცენტრალურ რეესტრში და ისინი ქვეყნის მასშტაბით საქმიანობენ.

ამრიგად, სამოქალაქო ორგანიზაციების აქტიუობასთან დაკავშირებული მანევრებლები დაბალი გამოვიდა, მაგრამ ეს სურათი, შესაძლოა, არცთუ ზუსტი იყოს. არასამთავრობო ორგანიზაციების ძირითადი ნაწილი გარეშე ფინანსებით არსებობს, მაგრამ რეგისტრირებული ორგანიზაციების საერთო რაოდენობა ისეთი პატარა ქვეყნისათვის, როგორც ლატვიაა, მაღალია – დაახლოებით, 5 000. პრაქტიკულად, თითოეულ მათგანს კავშირი აქვს მუნიციპალიტეტებთან.

ყველაზე აქტიური დიდი ისტორიული ტრადიციების მქონე რეგიონი ვირზემეა, სადაც სამოქალაქო ორგანიზაციების გაელენა ძალიან მნიშვნელოვანია.

### ცხრილი 3.24

სამოქალაქო ორგანიზაციების რეგიონული განსხვავებულობა

ფონური ცვლადი	ადგილობრივი ხელისუფლების ჯგუფი	სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე
რეგიონი	რიგა	0.0227
	ვიდზემე	0.0952
	კურზემე	0.0568
	ზემგალე	0.0000
	ლატგალე	0.0192
ლატვია	საშუალოდ	0.0415

არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის დონის ჯამური ინდექსის ქულა საკმაოდ დაბალია – 26%. განსაკუთრებით დაბალია ქულა სასომისა „ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მომსახურების უზრუნველსაყოფად კონტრაქტით დაკავშირებული არასამთავრობო ორგანიზაციების წილი“ – 15%. უმაღლესი ქულით ფასდება სასომი „არასამთავრობო ორგანიზაციების წილი, რომელთაც ადგილობრივი ხელისუფლება უჭერს მხარს“ – 34%. ქულა შემდეგი საზო-

მისა „ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდამჭერი არასამთავრობო ორგანიზაციების წილი“ ახლოსაა ჯამური ინდექსის ქულასთან – 29%. მუნიციპალიტეტების ჯგუფებსა და კატეგორიებში საგრაფოს უფლების მქონე ქალაქის მუნიციპალიტეტს ყველაზე დაბალი ჯამური ინდექსის ქულა აქვს (13%), ყველაზე მაღალი კი – მუნიციპალიტეტს, რომლის მოსახლეობა 5000-დან 9999-მდეა (36%). ჯამური ინდექსი გვინიყნებს, რომ კონტაქტები უფრო ძლიერია სოფელსა და პატარა ქალაქებში, ხოლო დიდ ქალაქებში კი – სუსტი (ცხრილი 3.25).

**ცხრილი 3.25**

*არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კონტაქტების დონე სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით*

ფორმური ცვლადი	მუნიციპალიტეტის ჯგუფი	ინდექსი
სამართლებრივი სტატუსი	სოფლის მუნიციპალიტეტები	0.2500
	შერეული სოფლის/ქალაქის	0.2976
	პატარა ქალაქი	0.3393
	დიდი ქალაქი	0.1333
ლატვია	საშუალოდ	0.2607

სამოქალაქო აქტიურობა იმ ტერიტორიებზე უფრო ძლიერია, სადაც პოლიტიკური პარტიები დიდ გავლენას ვერ ახდენენ. ეს „ტრადიციული“ თვითმმართველობისათვის ძლიერ მხარდაჭერაზე მიანიშნებს. თუ ტერიტორია პატარაა და ყველა ამომრჩეველი ერთმანეთს იცნობს, წამოყენებული კანდიდატების ჩათვლით, ამგვარ თემს „ტრადიციული“ შეიძლება ეწოდოს. პოლიტიკური პარტიებისადმი მიკუთვნება არ არის მნიშვნელოვანი: ამომრჩეველები მზად არიან, მხარი დაუჭირონ პარტიისა და/ან გასაცდელ მეზობლებს. ცხრილი 3.25 გვინიყნებს არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უკეთეს კონტაქტებს ასეთ „ტრადიციულ“ შემთხვევებში.

ქალაქებში, სადაც ძალაუფლებასა და მოქალაქეებს შორის ძლიერი გაუცხოებაა, ასეთ კარგ მდგომარეობას ვერ ვხედავთ. თუ ვინმე ეცდება ამ „პარადოქსის“ ახსნას, მან მხედველობაში უნდა მიიღოს არასამთავრობო ორგანიზაციის სტრუქტურა. სოფლის პატარა მუნიციპალიტეტში ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაცია ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან გარკვეული მხარდაჭერის გარეშე ვერ იარსებებს. აქ კონტაქტები უფრო მჭიდროა და თანამედრობის პირები და პოლიტიკოსები უკეთ იცნობენ ამ ორგანიზაციებს. და, პირიქით, ქალაქებში ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაციაა, ისინი წართულები არიან გარკვეულ სოციალურ ან ეკონომიკურ საქმიანობებში. ამ კონტაქტების შესახებ ინფორმაცია ყველა რესპონდენტს როდი ჰქონდა.

ჩვენ არ გექონდა მონაცემები სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ დასახელებული ადგილობრივი წარმომადგენლების წილის შესახებ. კანდიდატების დასახელება არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმე არ არის, ის პოლიტიკური პარტიების ან ამომრჩეველთა წინასაარჩევნო ასოციაციების ფუნქციაა. ორივე შემთხვევაში ეს ნიშნავს კანდიდატთა დასახელების შიდა პროცესს. არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების შესახებ სტატიისტიკა არ არსებობს. კანდიდატებთან დაკავშირებულ მონაცემებში (რეგისტრაციის პროცესში შესაერები) არ შედის ინფორმაცია სამოქალაქო ორგანიზაციებისადმი მიკუთვნების შესახებ.

## 9. ადგილობრივი მედია

ადგილობრივი მედიის მრავალფეროვნება განისაზღვრება ადგილზე არსებული საინფორმაციო წყაროებით, რომლებიც რეგულარულად აშუქებენ ადგილობრივ საკითხებს და ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად არსებობენ. ლატვიაში ადგილობრივი მედიის რაოდენობის ინდიკატორის ქულა 88%-ია. მუნიციპალიტეტებისათვის, რომელთა მოსახლეობა 10000 და მეტია და საგრაფოს უფლების მქონე მუნიციპალიტეტებში ინდიკატორის ქულა მაქსიმალურია - 100%. უდაბლესი ქულა საშუალო სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მქონე მუნიციპალიტეტებშია (მე-3 მეხუთედი) - 81% (ცხრილი 3.26).

ცხრილში ჩანს სამართლებრივ სტატუსზე სუსტი დამოკიდებულება. ქალაქის ტერიტორიებზე ადგილობრივი მედია დიდი რაოდენობით არის წარმოდგენილი. ზოგადად რომ ვთქვათ, ლატვიაში მასმედია ბასარზეა ორიენტირებული. იდეოლოგიური საკითხების წილი გაცილებით მცირეა.

ლატვიაში მოსახლეობის უმეტესობას ხელი მიუწვდება მედიაზე, მაგრამ არა ყველას. ცალკეული მედია-პროდუქციის მომხმარებლის შეფასება ხდება კითხვარის საფუძველზე. მაგალითად, ერთ-ერთი მათგანი ფარავს მომხმარებლის 60%-ს, მეორე - 30%-ს, კიდევ ხევა - 20%-ს. თუ შედეგებს შევაჯამებთ, მივიღებთ 110%-ს. ამავე დროს, ცხადია, მოსახლეობის ეს ნაწილი ბევრი წყაროთა უზრუნველყოფილი, მაგრამ ზოგიერთ მათგანს მედიაზე ხელი საერთოდ არ მიუწვდება. ამიტომაც, შეფასების რაიმე მოდელი უნდა გამოვეყენებინა, კერძოდ, ექსპერტების შეფასების მეთოდი, რომლის მიხედვითაც, თუ მომხმარებლის ჯამი 100%-ზე მეტია, მაშინ ქულა „მაღალია“, ხოლო თუ 70%-სა და 100%-ს შორისაა - „საშუალო“.

ქულათა მაქსიმალური რაოდენობა 50-ია. ჯამში, რომელიც თერთმეტის ტოლია, „მაღალ“ ქულას გვაძლევს. მოდელი ეყრდნობა ისეთ მდგომარეობას, რომ მხოლოდ ერთი მედია-პროდუქცია მომხმარებლის საშუალო რაოდენობას უზრუნველყოფს, ორი მედია კი - მომხმარებლის დიდ რაოდენობას.

ამ ინდიკატორის ქულა 69%-ია. მაქსიმალურ ქულას (100%) იღებს საგრაფოს უფლების მქონე ქალაქი. უდაბლესი ქულა (57%) იყო რიგის რეგიონსა და შერეულ სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტებში. რიგის რეგიონმა უდაბლესი ქულა მიიღო, რადგან ქალაქი რივა კითხვარში არ შედიოდა, მაგრამ რიგის რეგიონის დანარჩენ ნაწილში ქალაქ რივასა და ეროვნულ გაზეთებს კითხულობენ.

### ცხრილი 3.26

ადგილობრივი მედიის კავლეინის დამოკიდებულება სამართლებრივ სტატუსზე

ფორმის (კლასი)	ადგილობრივი ხელისუფლების ჯგუფი	რაოდენობა	მომხმარებელი
სამართლებრივი სტატუსი	სოფლის მუნიციპალიტეტები	0.863	0.670
	შერეული სოფლის/ქალაქის	0.857	0.571
	პატარა ქალაქი	0.946	0.804
	დიდი ქალაქი	1.000	1.000
ლატვია	საშუალოდ	0.876	0.687

როგორც ცხრილ 3.26-დან ვხედავთ, უზრუნველ ტერიტორიებზე მომხმარებელი უფრო მეტია. სოფლის პატარა მუნიციპალიტეტს მედიის უფრო მეტი მომხმარებელი ჰყავს, ვიდრე შერეულ სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტს. ეს გვიჩვენებს, რომ ადმინისტრაცი-

ულ-ტერიტორიული რეფორმებს, შესაძლოა, პრობლემები შეიქმნას - რეფორმირებული ტერიტორიები (novads) ხომ ძირითადად შერეულია.

გამოკითხვა მონაცემებს ვეძებდეთ მუნიციპალიტეტში არსებული ხუთი: გასე-თისა და ხუთი რადიო და ტელევიზორების მიერ სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის გა-შუქების შესახებ. ადგილობრივი მდგომარეობის დახასიათებისათვის სვენ საშუალო და საუკეთესო მდგომარეობები ავირჩიეთ. ექსპერტებმა შემოვიფარგავს, რომ ადგილო-ბრივი მდგომარეობა დაგეგმვისათვისა საუკეთესო შედეგით. ამიტომაც, თუ რომელიმე ბუქდურ და ელექტრონულ მედიას „კარგი“ გაშუქება აქვს, მას ეს შედეგი ადგილობრივ ტერიტორიაზე ექნება. მედიის ადგილობრივი გაშუქების ჯამური ინდექსის ქულა დაბა-ლია - 24%. ბუქდური მედიის ადგილობრივი დაფარვის ქულა არის 29%, ელექტრონული მედიისა კი - 18%. ჯამური ინდექსის ქულა მერყეობს 12%-დან იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 1000-ზე ნაკლებია, 51%-მდე, მუნიციპალიტეტებში 5000-9 999 მო-სახლეობით (ცხრილი 327).

გამოკითხვის მონაცემებით, ადგილობრივი საქმიანობის გაშუქების მიხედვით, გვაქვს ხუთი „საუკეთესო“ მედია. მედიის შესახებ პასუხი შეიძლება იყოს „დიახ“ ან „არა“. ამიტომაც სასოში ნიშნავს „დადებით“ შემთხვევების როდენობის შეფასებას.

ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ჯამური ინდექსის ქულა 21%-ია. სასოშს „ადგილობრივი ხელისუფლების სხდომების პირდაპირი ტრანსლაცია“ ყველაზე დაბალი ქულა აქვს - 11%. ეს ქულა განსაკუთრებით დაბალია სოფლის მუნიცი-პალიტეტებში (6%). საგრაფოს უფლების მქონე ქალაქის მუნიციპალიტეტებში ის გაც-ილებით დიდია - 60%. სასოში „ადგილობრივი ხელისუფლების ლიდერებთან ინტერ-ვიუ“ ასევე დაბალ ქულას იღებს - 14%. სასომები „ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების გაშუქება“ და „ადგილობრივი ხელისუფლების წინადადებების გა-შუქება“ უმაღლესი ქულით ფასდება - 37% და 24%.

**ცხრილი 327**

*მედიის ადგილობრივი გაშუქება სოშის მიხედვით*

ფონური ცეღადი	ადგილობრივი ხელისუფლების ჯამური	ჯამური ინდექსის ქულა
სომა	1000-ზე ნაკლები	0.123
	1000-1999	0.166
	2000-4 999	0.291
	5 000-9 999	0.513
	10 000 და მეტი	0.431
ლატვია	საშუალოდ	0.235

ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობების გაშუქების ჯამური ინდექსის ქულა მერყეობს 15%-დან დაბალი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მუნიციპალიტეტებ-ში (მე-4 მეხუთედი) 26%-მდე - რიგის რევიონში. ეს ეხება პირდაპირ ტრანსლაციებს, რაც ნიშნავს, რომ ძლიერი ფრაგმენტაცია დაბალ ქულას განაპირობებს. როგორც ეროვნული, ისე რეგიონული ტელევიზია მოსახლეობას ადგილობრივი ხელისუფლების სხდომების შესახებ აწვდის ცნობებს, მაგრამ არ არსებობს პირდაპირი ტრანსლაციების პრაქტიკა. ასეთი პირდაპირი ტრანსლაცია შესაძლებელია პარლამენტის სხდომებისათ-ვის. ადგილობრივი სხდომები ხანდახან რადიოთი გადაიცემა, ტელევიზიით კი - ძალიან იშვიათად.

ასეთი მდგომარეობის კომპენსაციას ახდენენ მასმედიის სხვა საშუალებები, განსაკუთრებით, გასუფიები, სადაც მოსახლეობას შეუძლია სხდომების შესახებ დეტალური ინფორმაციის ამოკითხვა.

„მედიის მფლობელობის“ ინდიკატორი ადგილობრივი მედია-პროდუქციის ძირითადი მფლობელების რანგირებაა. ადგილობრივი მედიის მფლობელობის გასარკვევად ინდექსების შესაბამისი პასუხების დადგენაა საჭირო.

ექსპერტთა შეფასების მიხედვით:

- საზომს „ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორც ძირითადი მფლობელი“, შეესაბამება პასუხი: „ადგილობრივი ხელისუფლება ან ადგილობრივი ხელისუფლების მფლობელობაში მყოფი კომპანია (1)“;
- საზომს „ძირითადი კომერციული მფლობელი“ შეესაბამება პასუხი: „ერთი ან მეტი ბიზნეს საწარმო (6)“ ან „კერძო მოქალაქეები (7)“;
- საზომს „პოლიტიკური პარტია, როგორც ძირითადი მფლობელი“, შეესაბამება პასუხი: „პოლიტიკური პარტია (4)“;
- საზომს „საზოგადოებრივი ინსტიტუტი ან ცენტრალური (რეგიონული) ხელისუფლება, როგორც მთავარი მფლობელი“, შესატყვისია ორი პასუხი: „სხვა ადგილობრივი ხელისუფლება, ან რეგიონული ხელისუფლება, ან ცენტრალური ხელისუფლება, ან კომპანია, რომელიც ნებისმიერ მათგანს ეკუთვნის (2)“, ან „ადგილობრივი საზოგადოებრივი ინსტიტუტი (3)“;
- საზომს „არასამთავრობო ორგანიზაცია, როგორც მთავარი მფლობელი“, შეესაბამება პასუხი: „ერთი ან მეტი არაკომერციული ორგანიზაცია“.

კითხვარების შედეგების მიხედვით, მედიის ძირითადი მფლობელობის მონაცემები და ინდექსები ლატვიაში შემდეგია:

1. კომერციული ორგანიზაცია (51);
2. ადგილობრივი ხელისუფლება (31);
3. საზოგადოებრივი ინსტიტუტი ან ცენტრალური, ან რეგიონული ხელისუფლება (7);
4. არასამთავრობო ორგანიზაცია (1);
5. პოლიტიკური პარტია (0).

იგივე რანგირება შეინიშნება მუნიციპალიტეტების ყველა ჯგუფსა და კატეგორიაში. თუ ქალაქებს შევადარებთ სოფლის ან შერეულ ტერიტორიებს, აღმოჩნდება, რომ იქ კომერციული ორგანიზაცია უფრო ძლიერია. სოფლის ტერიტორიაზე მედია, რომელსაც ადგილობრივი ხელისუფლება ფლობს, ასევე მნიშვნელოვანია.

ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მედიის დამოუკიდებლობის შეფასება ხდება კითხვით „იღებს მედია ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან ფულს ან სუბსიდიას, ან რეკლამების ფულს თუ იხდის?“ (ცხრილი 3.28).

ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან მედიის დამოუკიდებლობის ხარისხი დაბალია – 21%. უმაღლესი ქულით წარმოდგენილია რიგის რეგიონი – 52%, უდაბლესით – მუნიციპალიტეტები, რომლის მოსახლეობა 1000-ზე ნაკლებია. დიდ მუნიციპალიტეტებში დამოუკიდებლობის დონე მაღალია.

უნდა აღინიშნოს, რომ ცხრილის შედეგები ეხება ადგილობრივ და არა ცენტრალურ მედიას. ეროვნული მედია თვითმმართველობისაგან დამოუკიდებელია.



**ცხრილი 328**  
**პასუხების შეფასება**

პასუხები	მედია	დამოუკიდებლობის შეფასება
არა	1	„ძალი“
შემოსავლის უმნიშვნელო ნაწილი	2	„საშუალო“
მნიშვნელოვანი ნაწილი, მაგრამ არსებობისათვის არაარსებითი	3	„საშუალო“
არსებობისათვის აუცილებელი	4	„დაბალი“

**ცხრილი 329**  
**ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან მედიის დამოუკიდებლობის ქულა**

მოსახლეობის რაოდენობა	დამოუკიდებლობის ქულა	მოსახლეობის რაოდენობა	დამოუკიდებლობის ქულა
1000-ზე ნაკლები	11%	5 000-9 999	45%
1000-1999	16%	10 000 და მეტი	50%
2000-4 999	23%	საშუალოდ	21%

**10. ადგილობრივი პოლიტიკური მონაწილეობა**

**10.1 კონკურენციის დონე ადგილობრივ არჩევნებში**

1997 წლის ადგილობრივ არჩევნებში 4445 დეპუტატის ადგილზე 11942 კანდიდატი, ანუ ერთ ადგილზე 2,7 კანდიდატი იყრიდა კენჭს. ინდიკატორის – „ადგილობრივ არჩევნებში კონკურენციის დონე“ – ქულა 50%-ია. პოლიტიკური პარტიების მიხედვით სიებისა და კანდიდატების განაწილება, კოალიციები და ამომრჩეველთა ასოციაციები მითითებულია ცხრილ 3.30-ში. სიების საერთო რაოდენობის დიდი უმრავლესობა (85%) წარადგინეს ამომრჩეველთა ასოციაციებმა, 14% – პარტიებმა და 1% – კოალიციებმა.

ამომრჩეველთა ასოციაციებს ქმნიან ადამიანები, ვინც ხელს აწერენ კანდიდატთა სიებს იმის აღსანიშნავად, რომ მხარს უჭერენ არა მარტო მთლიან სიას, არამედ ცალკეულ ინდივიდებსაც. კანდიდატთა სიას ხელი უნდა მოაწეროს სულ მცირე 20-მა ამომრჩეველმა.

საარჩევნო კომისიები კანდიდატთა სიებს იღებენ იმ მხარდამჭერებისაგან, ვისაც დეპოზიტი აქვს გადახდილი. თუ ერთი კანდიდატი მაინც იქნა არჩეული ამ სიიდან, დეპოზიტი უკან ბრუნდება.

ამომრჩეველთა ასოციაციები პარტიებზე მეტად წარმატებულები გამოდგნენ. საკრებულოში წარმომადგენლობა მიიღო ამომრჩეველთა ასოციაციების მიერ წარდგენილი სიების 95%-მა და პარტიების მიერ წარდგენილი სიების 85%-მა. საკრებულოში არჩეულ იქნენ ასოციაციების კანდიდატების 43% და პარტიების კანდიდატების მხოლოდ 19%. ამრიგად, არჩეული საკრებულოს წევრთა 88% ამომრჩეველთა ასოციაციების მიერ იქნა დასახელებული, ხოლო 12% – პარტიებისა და კოალიციების მიერ.

უმთავრესი ეროვნული პარტიები ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობდნენ, მაგრამ, სოფადად, ისინი ადგილობრივ პოლიტიკაში სუფთად არ ერევიან. ყველაზე აქტიური და წარმატებული პარტიებია: ლატვიის გლეხთა კავშირი (48 სიამ წარმომადგენლობა მხილო, ხოლო 171 კანდიდატი საკრებულოს წევრებად აირჩიეს), დემოკრატიული პარტია (Saimnieks) (41 სია, 83 დეპუტატი), სამშობლოსა და თავისუფლების კავშირი (16 სია, 43 დეპუტატი) და ლატვიის გზის კავშირი (13 სია, 41 დეპუტატი). ეროვნული პოლიტიკური პარტიების როლის გაფართოების პრობლემა სასოფლო თვითმმართველობებში ლატვიის პოლიტიკური სისტემის განვითარების მნიშვნელოვანი პრობლემაა. 1997 წელს რაიონული (რეგიონული) თვითმმართველობის პირდაპირი არჩევნები გაუქმდა და შემოდებულ იქნა ადგილობრივი მერების მიერ რაიონული საკრებულოს ფორმირება. ამ დრომდე რაიონულ არჩევნებში პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობდნენ, ამიტომაც 1997 წელი ადგილობრივი დემოკრატიის სერიოზული შესღუდვის წლად იქნა მიჩნეული.

ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის (CLRAE) მოსაზრება (1998) და შესაბამისი რეკომენდაცია 47 „ლატვიაში ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის შესახებ“ რეგიონულ დონეზე პირდაპირი არჩევნების აღდგენის მოწოდებას შეიცავს. სამწუხაროდ, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ ეს რეკომენდაცია არ გაითვალისწინა.

სოფლის პატარა მუნიციპალიტეტები პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონკურენციისათვის შესაფერისი ადგილი არ არის. პარტიული პოლიტიკოსების მიმართ სოფლად უარყოფითი დამოკიდებულებაა. ამის გათვალისწინებით, როცა პოლიტიკური პარტიის წევრები იყრიან კენჭს, მათ კანდიდატურებს ამომრჩეველთა ასოციაციები ასახელებენ. 1997 წლის ადგილობრივ არჩევნებზე 94% კანდიდატად დასახელდა საცხოვრებელი ადგილიდან, 5% – სამუშაო ადგილიდან, 1% – იმ ადგილიდან, სადაც კანდიდატებს გამარჯვების იმედი ჰქონდათ.

**ცხრილი 330**

*კანდიდატების სიისა და არჩეული დეპუტატების რაოდენობა პარტიების, კოალიციებისა და ამომრჩეველთა ასოციაციების მიხედვით*

	კანდიდატების სია			კანდიდატები		
	მთლიანად	გამარჯვებულითა რაოდენობა	გამარჯვებულითა პროცენტი	მთლიანად	არჩეულების რაოდენობა	არჩეულების პროცენტი
პარტიები	202	171	85	2442	467	19
%	14	13	—	20	11	—
პარტიების კოალიცია	19	19	100	315	48	15
%	1	1	—	3	1	—
ასოციაციები	1233	1170	95	9 185	3930	43
%	85	86	—	77	88	—
მთლიანად	1454	1360	—	11 942	4 445	—
საშუალოდ	—	—	94	—	—	37
%	100	100	—	100	100	—

2001 წლის ადგილობრივი არჩევნებიდან მოყოლებული, მხოლოდ რეგისტრირებულ პოლიტიკურ ორგანიზაციებსა და მათ რეგისტრირებულ კოალიციებს შეუძლიათ კანდიდატთა სიების წარდგენა ქალაქებისა და შერეული სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტებში, რომელთა მოსახლეობა 5000-ზე მეტია. სხვა მუნიციპალურ საკრებულოში კანდიდატთა სიები შეიძლება წარადგინონ როგორც რეგისტრირებულმა პოლიტიკურმა პარტიებმა და მათმა რეგისტრირებულმა კოალიციებმა, ისე ამომრჩეველთა ასოციაციებმა. როგორც აღინიშნეთ, პარტიების გაელენისა და მათი პასუხისმგებლობის გაზრდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია.

2001 წლის ადგილობრივ არჩევნებში საკრებულოს წევრობის კანდიდატების 1572 სიით 13122 კანდიდატი იყო წარდგენილი 4335 ადგილზე. საშუალოდ თითოეულ საკრებულოზე 2.8 სია მოდიოდა და საკრებულოს წევრის თითოეულ ადგილზე 3 კანდიდატი იყრიდა კენჭს.

საინტერესო იქნება კონკურენციის ინდივიდუალური მაჩასიათებლების ანალიზი (კალკული ფონური ცვლადებისათვის (ცხრილი 3.31). არჩეული საკრებულოს წევრების რაოდენობა კანონითაა განსაზღვრული. ადგილობრივ მკვიდრთა რაოდენობის მიხედვით, ის შეიძლება იყოს შეიდი (ადგილობრივ მკვიდრთა რაოდენობა  $\leq 2000$ ), ცხრა (2000 < ადგილობრივ მკვიდრთა რაოდენობა  $\leq 5000$ ), თერთმეტი (5000 < ადგილობრივ მკვიდრთა რაოდენობა  $\leq 50000$ ) ან თხუთმეტი (გარდა დედაქალაქ რიგისა, სადაც 60 დეპუტატი აირჩიეს). ცხადია, რომ კონკურენცია ზომასთან ერთად ისრდება.

რიგის რეგიონის უმაღლესი ქულა მიანიშნებს სხვა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან შედარებით მის დიდ ზომასზე. საინტერესო შედეგს იძლევა ლიდერების რილი შერეული სოფლის/ქალაქის მუნიციპალიტეტების ადგილობრივ ხელისუფლებებში. ეს მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფებს შორის ინტერესთა სხვადასხვაობას გვიჩვენებს. „უმცირესობის“ 31-50%-იანი ჯგუფისათვის მიკუთვნება მათი წარმომადგენლის კონკურენტუნარიანობის დონეს ამაღლებს. შესაძლებელია, ეს იმას ნიშნავდეს, რომ უმცირესობის წარმომადგენლებს უკეთესი პირობები ექმნებათ წარმომადგენლობისათვის ბრძოლისათვის.

სოციალურ-ეკონომიკური ან ფინანსური მდგომარეობიდან გამომდინარე ტენდენციები არ შეიმჩნევა.

უნდა აღინიშნოს, რომ კანდიდატთა რაოდენობას ახასიათებს ინდექსი და არა რეალური პროპორცია. მდგომარეობა, როცა ინდექსი 0.5-ზე ნაკლებია, „ძლიერი“ კონკურენციის საკმაოდ მაღალ შეფასებაზე მეტყველებს, როცა კანდიდატთა რაოდენობა თითოეულ ადგილზე 6 და მეტია. ამიტომ ტიპური შეფასება 1-ია. 0.5-ზე ნაკლები შედეგი გვიჩვენებს, რომ უმეტეს შემთხვევაში თითოეულ ადგილზე 1 კანდიდატია და არა 6 და მეტი. უფრო ძლიერი კონკურენცია დამახასიათებელია მუნიციპალიტეტებისათვის, რომელთა მოსახლეობა 5000-ზე მეტია. ამ შემთხვევაში კონკურენცია პოლიტიკურ პარტიებს შორის ხდება.

წარმომადგენლის თითოეულ ადგილზე კანდიდატთა რაოდენობის ქულა 37% იყო. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაღალი დონე დაკავშირებულია კონკურენციის მაღალ დონესთან (43%). ადგილობრივ არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობის ქულა 53%-ია. აქტიურობა საშუალო ზომის მუნიციპალიტეტში უფრო მაღალია (60%). ხოლო ყველაზე დაბალი აქტიურობა ქალაქებშია (44,4%).

**ცხრილი 331**

1997 წლის ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნებზე ამომრჩეველთა რაოდენობა და კონკურენციის მაჩასიათებლები

ფონური ცვლადი	ჯგუფი	კითხვარებში შემთხვევათა რაოდენობა	1. კონკურენცია: კანდიდატთა რაოდენობა თითოეულ ადგილზე	2. ამომრჩეველთა რაოდენობა ადგილობრივ არჩევნებზე
ზომა	1000-ზე ნაკლები	59	0.3814	0.5000
	1000-1999	83	0.3735	0.5843
	2000-4999	61	0.3852	0.5000
	5 000-9 999	20	0.5500	0.6000
	10 000 და მეტი	18	0.3889	0.4444
რეგიონი	რიგა	22	0.4773	0.3636
	ვიდზემე	63	0.3810	0.5952
	კურზემე	44	0.3750	0.5341
	ზემგალე	60	0.4083	0.5000
	ლატგალე	52	0.3750	0.5673
სტატუსი	სოფლის მუნიციპალიტეტი	194	0.3918	0.5232
	შერეული სოფლის/ქალაქის	14	0.4643	0.5357
	დიდი ქალაქი	28	0.3750	0.6250
	პატარა ქალაქი	5	0.4000	0.4000
მოსახლეობა, გარდა ლატვიელებისა	50%-ზე უკვეით	28	0.3036	0.4643
	31%-50%	35	0.4857	0.5429
	10%-30%	110	0.3864	0.5227
	10%-ზე ქვევით	68	0.3971	0.5735
სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება	მაღალი	60	0.4667	0.4917
	საშუალო/მაღალი	60	0.3833	0.5417
	საშუალო/დაბალი	60	0.3833	0.5500
	დაბალი	61	0.3443	0.5492
ფინანსური მდგომარეობა	მაღალი	60	0.4083	0.5083
	საშუალო/მაღალი	60	0.3500	0.5333
	საშუალო/დაბალი	60	0.4000	0.5500
	დაბალი	61	0.4180	0.5410
ქვეყანა	მოლიანად	241	0.3942	0.5332

**102 ამომრჩეველთა რაოდენობა ადგილობრივ არჩევნებში, მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ პოლიტიკაში და კოლექტიური საქმიანობების ინიციატორები**

1997 წლის ადგილობრივ არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობა მაღალი იყო – 56.8%, 1994 წლის არჩევნებზე კი – დაბალი (58.5%). 2001 წლის არჩევნებში ამომრჩეველთა რაოდენობა კიდევ უფრო გაიზარდა – 62% გახდა. ეს არჩევნები მძლავრი სარჩევნო კამპანიებით გამოირჩეოდა. ეს, შესაძლოა, ამომრჩეველთა რაოდენობის გაზრდის ერთ-ერთი მიზეზიც ყოფილიყო. ამომრჩეველთა რაოდენობის დამოკიდებულება ფორმურ ცვლადზე ცხრილ 3.31-შია ნაჩვენები.

არ გამოიკვეთა არჩევნებზე მისულ ამომრჩეველთა რაოდენობის მუნიციპალიტეტის ზომასზე დამოკიდებულების მკაფიო ტენდენცია. ამომრჩეველების რაოდენობის მხრივ რეგიონებს შორის ლიდერობენ ვიდზე (ინდექსი 0.6) და ლატვალე (ინდექსი 0.57). ეველასზე მეტ აქტიურობას ამომრჩეველები ქალაქებში იჩენენ (ინდექსი 0.63). მაგრამ საგრაფოს უფლებების მქონე ქალაქებში ამომრჩეველთა რაოდენობა განსაკუთრებით დაბალია (0.40). ეს პატარა ქალაქის გარკვეულ უპირატესობას გვიჩვენებს. სასოგადოების დაყოფა ამომრჩეველთა რაოდენობისათვის არ არის მნიშვნელოვანი ფაქტორი. იგივე შეიძლება ითქვას სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებასა და ფინანსურ მდგომარეობასზე.

**ცხრილი 3.32**  
*მოქალაქეთა მონაწილეობა მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი სტატუსის გათვალისწინებით*

სამართლებრივი სტატუსი	დემონსტრაციები	პეტციები	შეხვედრის მოთხოვნები	გადაწყვეტილებების განაჩინება	სამოქალაქო სასოგადოების წინადადებები	ჯამური ინდექსი
სოფლის მუნიციპალიტეტი	0.008	0.152	0.157	0.026	0.255	0.120
შერეული სოფლის/ქალაქის	0.036	0.250	0.036	0.107	0.429	0.171
პატარა ქალაქი	0.018	0.321	0.429	0.125	0.625	0.304
დიდი ქალაქი	0.300	0.300	0.900	0.100	0.800	0.480
ლატვია საშუალოდ	0.017	0.180	0.197	0.044	0.320	0.151

პოლიტიკური მონაწილეობა არის გზა, რომლის საშუალებითაც ხალხი ცდილობს, სასოგადოებრივი საკითხების შესახებ მოთხოვნები წამოაყენოს. გამოკითხვის შედეგად მოვარგოეთ მონაცემები მოქალაქეთა პოლიტიკური საქმიანობის ხუთი ტიპის შესახებ. მოქალაქეთა ადგილობრივ პოლიტიკაში მონაწილეობის ჯამური ინდექსის ქულა 15%-ია. „სამოქალაქო სასოგადოების მიერ შეთავაზებულ წინადადებებს“ უფრო მაღალი ქულა აქვს – 32%, „ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების გას-

აჩივრების“ ქულა ძალიან დაბალია – 4%. ჯამური ინდექსის ქულა პატარა ქალაქებში და საგრაფოს უფლების მქონე ქალაქებში უფრო დიდია და მერყეობს 12%-დან სოფლის მუნიციპალიტეტებში 48%-მდე საგრაფოს უფლების მქონე ქალაქის მუნიციპალიტეტებში (ცხრილი 3.32).

ცხრილის მიხედვით, საზოგადოებრივი დემონსტრაციები დამახასიათებელია ქალაქებისთვის, გადაწყვეტილების გასაჩივრება – ყველა ტიპისათვის, სოფლის მუნიციპალიტეტის გარდა.

ადგილობრივი პოლიტიკური საქმიანობის მთავარი ინიციატორების რანგირება კითხვებზე დაყრდნობით შეიძლება გაეკეთოს.

ადგილობრივი პოლიტიკური საქმიანობების ინიციატორებში გამოიყოფა შემდეგი როლები:

1. პოლიტიკური პარტიების როლი;
2. არასამთავრობო ორგანიზაციების როლი;
3. კერძო მოქალაქეების როლი.

იგივე რანგირებაა მუნიციპალიტეტების ყველა ჯგუფსა და კატეგორიაში, გარდა ზემოაღნიშნულ რეგიონისა:

1. არასამთავრობო ორგანიზაციების როლი;
2. პოლიტიკური პარტიების როლი;
3. კერძო მოქალაქეების როლი.

## 6. პოლიტიკური კულტურა

პოლიტიკურ საკითხებზე მოქალაქეთა განსწავლულობის ხარისხის შესახებ რაიმე განსაკუთრებული კვლევა ხელმისაწვდომი არ არის. მიუხედავად ამისა, ამ საკითხზე, შესაძლოა, რამდენიმე მოსაზრება გამოითქვას:

- მოქალაქეთა ცოდნის დონე შეიძლება არაპირდაპირი გზით შეფასდეს ადგილობრივ არჩევნებში მათი მონაწილეობის დინამიკით. 2001 წლის არჩევნებში 1997 წლის არჩევნებთან შედარებით ამომრჩეველთა რაოდენობა გაიზარდა, რაც მოსახლეობის გაზრდილ ინტერესზე მიგვითითებს;
- ცოდნის დონის არაპირდაპირი შეფასება შესაძლებელია კონკრეტული პოლიტიკური პარტიებისადმი სტაბილური მხარდაჭერით. 2001 წლის არჩევნების წინ რიგაში მოსახლეობის მხოლოდ ერთ მესამედს არ გააჩნდა მკაფიო არჩევანი. თითოეულ ლიდერ პარტიას სტაბილური ელექტორატი ჰყავს;
- ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხებს მუდმივად განიხილავს და იკვლევს ცენტრალური მასშედი. მოსახლეობის ნაწილს მოსწონს ამ პრობლემის განხილვისას სატელევიზიო შოუებსა და რადიო დისკუსიებში მონაწილეობა;
- სპეციალურად ადგილობრივი მოსახლეობისათვის ცოდნის გაერცელება ადგილობრივი ხელისუფლების რეგულარული ამოცანაა;
- სხვა ქვეყნებთან შედარებით თვითმმართველობის ასოციაციები (ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კავშირი) ძალიან პოპულარულია. მოქალაქეები პრაქტიკულად ყოველდღე იღებენ ინფორმაციას ეროვნული მასშედიისაგან ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველობას შორის დისკუსიების შესახებ.

როგორც ვხედავთ, იზრდება მოქალაქეთა ცოდნა პოლიტიკურ ლიდერებზე, თვითმმართველობის ფუნქციების მასშტაბებსა და მიმდინარე საკითხებზე. მაგრამ ამ მდგომარეობას თავისი უარყოფითი მხარე აქვს. მასშედიის მიერ გამოქვეყნებული რეგუ-

ღარულე ინტერეიუები გვიჩვენებს, რომ მოსახლეობის ნაწილი მაჟორი განსხეეებებს ეერ ხედავს ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ საკითხებს შორის. ხანდახან ეს ადამიანები ფიქრობენ, რომ თვითმმართველობა არის ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი შტო. მოსახლეობის დიდი ნაწილს არ სჯერა ადგილობრივი პოლიტიკისა და ადგილობრივი ხელისუფლებისა.

მოქალაქეთა პოლიტიკური განსწავლელობა და ცოდნა ექსპერტთა მიერ საშუალოდ შეფასდა და ამ ინდიკატორის ქულა 50% გამოვიდა. ლატვიაში მოქალაქეთა უმრავლესობას სწამს სამოქალაქო ღირებულებისა და ამ ინდიკატორის ქულა 50%-ია. თუმცა ამ საკითხის სპეციალური გამოკლეევა არ არსებობს. სამოქალაქო კულტურა რომ არაპირდაპირ შეეფასოს, შეგვიძლია განვიხილოთ მონაწილეობის დონე, ასევე – არჩევნების შედეგები ცენრისტულ და რადიკალურ პოლიტიკას შორის.

არასამთავრობო ორგანიზაციებმა საკმაოდ დიდი და მსარდი პოლიტიკური მონაწილეობა აჩვენეს, რაც გულისხმობს, რომ მოსახლეობის ნაწილი აქტიური და, სოციადად, აქტიურობის ზრდა შესაძლებელია სამოქალაქო ღირებულებებისადმი რწმენის საფუძველზე.

უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ არჩევნებზე მოქალაქეები ხმას უფრო ცენტრისტულ, სტაბილურ ღირებულებებს აძლევენ, ვიდრე რადიკალურს. მემარცხენე და მემარჯვენე რადიკალურ პარტიებს ამ არჩევნებში გამარჯვება არ შეეძლოთ. ეს კი მიგვანიშნებს, რომ მოსახლეობის უდიდესი ნაწილისათვის ტოლერანტობა მნიშვნელოვანია. ამავე დროს, არც მაღალი სამოქალაქო კულტურის ვარაუდი შეგვიძლია. ტრადიტიარისმის შემკვიდრეობა, ერთი პოლიტიკისა და, ამევედროულად, ერთადერთი სწორი გადაწყვეტილების რწმენა ლატვიურ საზოგადოებაში საკმაოდ ძლიერია.

ლეგიტიმურობა არის მოქალაქეების მიერ პოლიტიკური სისტემის ინსტიტუტების მორალურად გამართლულად მიჩნევის ხარისხი. მხედველობაში მიიღება როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის, ისე დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობა. მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი მიიჩნევს, რომ პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობა მორალურად გამართლებულია და მისი ქულა 100%-ია. მოქალაქეების უმრავლესობა ადგილობრივი ხელისუფლების ლეგიტიმურობას მორალურად გამართლებულად მიიჩნევს და ამ საზომის ქულა 50%-ია, სისტემის ლეგიტიმურობის ჯამური ინდექსის ქულა კი – 75%.

დისკუსიები ლატვიის კონსტიტუციური წარსულის, საპარლამენტო დემოკრატიის, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებათა გაყოფის შესახებ დიდი ხნის განმავლობაში მიმდინარეობდა. ეს ფასეულობები ფართოდ არის აღიარებული.

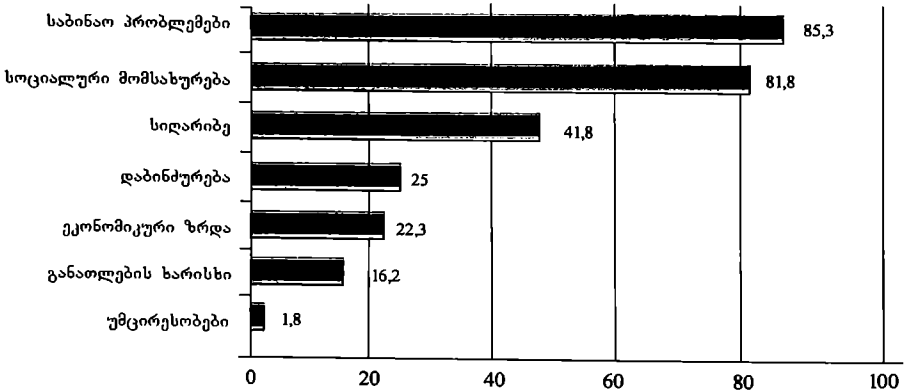
ზოგადად რომ ეთქვას, მდგომარეობა დემოკრატიული ღირებულებების მხრივ დამაკმაყოფილებელია. მიუხედავად ამისა, რამდენიმე უარყოფითი სიმპტომიც გამოსაყოფია:

- მოსახლეობის ნაწილს სჯერა, რომ კარლის ულმანისი, ლატვიის უკანასკნელი პრეზიდენტი, სანამ ქეეყანას 1940 წელს საბჭოთა ჯარი დაიპყროდა, ეროვნული პოლიტიკური ღირების დადებითი მაგალითი იყო. სამწუხაროდ, 1934 წელს, კარლის ულმანისის მმართველობის დროს, საპარლამენტო და თვითმმართველობითი დემოკრატია გაუქმდა და დიქტატურა დამყარდა. ეს გვიჩვენებს, რომ მოსახლეობის ამ ნაწილს ძლიერი დემოკრატიული ღირებულებები არ გააჩნია.
- მოსახლეობის დიდი ნაწილი 1997 წელს თვითმმართველობის პირდაპირი გზით არჩევის გაუქმებას დაეთანხმა. ეს მაგალითი კი ცხადყოფს ადგილობრივი დემოკრატიის ნათელი სურათის არარსებობას.

ეს არის მიზეზები, რის გამოც ინდექსი „საშუალოდ“ ფასდება. ადგილობრივი მოქალაქეების უმრავლესობა თავიანთი მუნიციპალიტეტით ამყოფს და ადგილობრივი

იდეენტობის ინდიკატორის ქულა 50%-ია. გამოკითხვის „დემოკრატია და ადგილობრივი მმართველობის“ შედეგების ანალიზი გეისეულებს, რომ ადგილობრივი ლიდერები თავიანთი თემის პატრიოტები არიან (დიაგრამა 3.5). ლიდერები, რომლებიც გარკვეულ ტერიტორიას ეკუთვნიან, ხშირად დაკავშირებული არიან იმ ქვეყანასთან, ადგილობრივ ერთეულთან ან ქალაქთან, სადაც ცხოვრობენ. ბალტიისპირა ქვეყნებისადმი კუთვნილება მოსხენებულია შემთხვევების მეხუთედში, რომელიც ცოტათი ნაკლებია, ვიდრე ევროპისადმი კუთვნილება. ეს შეიძლება იყოს ახსნილი იყო იმ ფაქტით, რომ, ბალტიისპირა ქვეყნების თანამშრომლობა სასურველსაგან შორსაა. ამის მიზეზი ეკონომიკური სიტუაციაა: ბალტიისპირა ქვეყნები უფრო კონკურენტები არიან, ვიდრე პარტნიორები.

**დიაგრამა 3.5**  
*ლიდერების მიერ ტერიტორიული თვითიდენტიფიცირება  
 [გააკრებული პასუხების პროცენტები]*



კითხვებზე პასუხში, რომლებიც ლიდერებისაგან ტერიტორიებისადმი კუთვნილების პირველ და მეორე არჩევანს ეხება, პირველ ადგილზე ადგილობრივი ერთეული ან ქალაქი, სადაც ლიდერი ცხოვრობს, მეორეზე – ქვეყანა, მესამეზე – რეგიონი. რეგიონების დაბალი შეფასება აისხნება იმ ფაქტით, რომ ამჟამად რეგიონების როლი შესუსტებულია. რეგიონული ხელისუფლების შესახებ ახალი კანონი ახლა განიხილება. ლიდერებისა და ხალხის აზრი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების შესახებ საკმაოდ მსგავსია. ლიდერების 92%-ს სჯერა, რომ ტერიტორიების თავისებურებები გათვალისწინებული უნდა იყოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების გატარებისას.



## დასკვნა

გამოკითხვის შედეგებსა და ექსპერტების მოსასრებებზე დაყრდნობით გამოან-გარიშებულ იქნა ინდექსის (ინდიკატორების) ქულები, რომლებიც მოცემულია შემდეგ ცხრილში:

ხასიათდება, სამი კატეგორიის საშუალებით ფასდება:

- ნეგატიური (-) – თუ ქულები 0-დან 40%-მდეა;
- ნეიტრალური (ნ) – თუ ქულები 41-დან 50%-მდეა;
- დადებითი (+) – თუ ქულები 51-დან 100%-მდეა.

ამ შეფასებიდან შემდეგი ძირითადი მიკითხვა გამომდინარეობს: თუ ქულა 50-ზე მაღალია, მდგომარეობა დადებითად ფასდება. ამგვარი დაყოფა (და არა 100%-ის სამ თანაბარ ნაწილად დაყოფა) იმითმ შეირსა, რომ მისი საშუალებით შესაძლებელია განვითარების ასახვა ახალი საზომების შემოტანისას.

შეფასების ინდექსის თანახმად, 14 (41%) ქულა დადებითია, 11 (33%) – უარყოფითი და 8 (25%) – ნეიტრალური. აქედან შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ლატვიის დემოკრატიის განვითარების მიმართულება დადებითია. მაგრამ რამდენიმე კანონპროექტის კანონად ქცევის შემთხვევაში, რომელიც ტრადიციულ საჯარო მართვის ეჭვარება ეს მიმართულება შეიძლება შეიცვალოს. ზოგადად, ინდექსის საშუალებით შეფასება გეინვენებს, რომ დიდი ზომისა და უკეთესი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მუნიციპალიტეტებს დემოკრატიის უფრო მაღალი დონე აქვთ. ამავდროულად, შეფასება გეინვენებს, რომ მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებში ხელმძღვანელობა ნაკლებად არის მოსახლეობისაგან გაუცხოებული, ვიდრე დიდ მუნიციპალიტეტებში.

ლატვიაში ადგილობრივი დემოკრატიის შემდგომი განვითარებისათვის ექვლასე მნიშვნელოვანია კონსტიტუციაში თვითმმართველობის პრინციპის დაფიქსირება. ამ საკითხზე უკვე ათი წელია დისკუსია მიმდინარეობს თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის. ადგილობრივი დემოკრატიასე მნიშვნელოვან გავლენას უნდა ევლოდეთ ადმინისტრაციული პროცესის რეფორმის შედეგად.

ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების მნიშვნელოვანი ყაქტორი შეიძლება გახდეს გადაწყვეტილება ადგილობრივი პოლიტიკოსებისა და მოხელეების ტრენინგისა და განათლებისათვის მეტი რესურსების დათმობის შესახებ.

ცალკეულ ქვეყანაში დემოკრატიის განვითარების პროცესის უკეთ შესაფასებლად აუცილებელია სხვა ქვეყნების მდგომარეობასთან შედარება და დინამიკის გაანალიზება.

**ცხრილი 3.33**

**ინდექსის (ინდიკატორების) ქულები**

№	ინდიკატორი	ინდექსის ქულა [%]	შეფასება
1.1	ფისკალური ავტონომია	47	6
1.2	სამართლებრივი ავტონომია	50	6
1.3	ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშგაღებულება	100	+
2.1	გადაწყვეტილებითი ქმედითობა	82	+
2.2	განხორციელებითი ქმედითობა	55	+
2.3	რეაგირებადობა	60	+
2.4	დემოკრატიული ქმედითობა	37	-
3.1	ადმინისტრაციული აპარატის ხარისხი	71	+
3.2	ანგარიშგების მექანიზმები	55	+
4.1	საკრებულოს ფრაგმენტაცია*	16	-
4.2	მაჟორიტარული წესი	68	+
5.1	სოციალური წარმომადგენლობა	50	6
5.2	წარმომადგენელთა სოციალური კაპიტალი	12	-
5.3	სამოქალაქო ღირებულებებისადმი რწმენის პროპორცია	100	+
5.4	დემოკრატიული მონაწილეობისადმი რწმენის პროპორცია	50	6
6.1	პარტიების რაოდენობა*	3	-
6.2	ადგილობრივი პარტიების ორგანიზაციული სიძლიერე	15	-
6.3	ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების ავტონომიურობა	50	6
7.1	ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების სიმჭიდროვე	4	-
7.2	უმცირესობათა სამოქალაქო ორგანიზაციები		
7.3	არასამთავრობოებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კონტაქტის დონე	94	+
		26	-
8.1	ადგილობრივი მედიის რაოდენობა	88	+
8.2	ადგილობრივი მედიის მომხმარებელი	69	+
8.3	მედიის ადგილობრივი გაშუქება	24	-
8.4	ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გაშუქება	23	-
8.5	მედიის დამოუკიდებლობა ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან	64	+
9.1	კანდიდატთა რაოდენობა ერთ ადგილზე	37	-
9.2	ადგილობრივ არსენებში მონაწილეობა	53	+
9.3	მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ პოლიტიკაში	15	-
10.1	პოლიტიკური ლიდერების ცნობა	50	6
10.2	სამოქალაქო ღირებულებებისადმი რწმენის პროპორცია	50	6
10.3	სისტემის ლეგიტიმურობა	75	+
10.4	ადგილობრივი იდენტობა	50	6

\* საკმაოდ ხაკამათო ინდიკატორია. ერთი მხრივ, ამ ინდიკატორის მაღალი ქულა დემოკრატიაზე და პლურალიზმზე მიანიშნებს, მაგრამ, მეორე მხრივ, დაბალი ქულა მოსახლეობის მიერ ლიდერი პარტიების ან ადგილობრივი სივების მხარდაჭერაზე მეტყველებს.

ცალკეულ სფეროებში დემოკრატიის მდგომარეობა, რომელიც ინდექსის ქულით

## ბიბლიოგრაფია:

### ლატვიის რესპუბლიკის კანონები

- კანონი ქალაქის მუნიციპალიტეტის შესახებ, დამტკიცებულია 1991 წლის 24 აპრილს;
- კანონი ქალაქის მერიის, რეგიონული და სოფლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არჩევნების შესახებ, დამტკიცებულია 1994 წლის 13 იანვარს;
- კანონი ქალაქის მერიის, რეგიონული და სოფლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დეპუტატების შესახებ, დამტკიცებულია 1994 წლის 17 მარტს;
- კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ, დამტკიცებულია 1994 წლის 19 მაისს;
- კანონი მიმართულების, საჩივრებისა და წინადადებების განხილვის წესისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტების შესახებ, დამტკიცებულია 1994 წლის 27 ოქტომბერს;
- კანონი ლატვიის რესპუბლიკის გადასახადებისა და მოსაკრებლების შესახებ, დამტკიცებულია 1995 წლის 2 თებერვალს;
- კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტის შესახებ, დამტკიცებულია 1995 წლის 29 მარტს;
- კანონი რეგიონების შესახებ, რომლებიც განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებენ, დამტკიცებულია 1997 წლის 22 მაისს;
- კანონი ტერიტორიული განვითარების დაგეგმვის შესახებ, დამტკიცებულია 1998 წლის 15 ოქტომბერს;
- კანონი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შესახებ, დამტკიცებულია 1998 წლის 21 ოქტომბერს;
- კანონი ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსების გამოთანაბრების შესახებ, 1998 წლის 5 მარტი.

### კუბლიკაციები ლატვიურად:

- ლატვიის ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმების კონცეფცია, რიგა, 1993;
- ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნების შედეგები 1997 წლის 9 მარტს, რიგა, 1997.

### კუბლიკაციები ინგლისურად:

Charter of Local Self-Governments, Strasbourg, 1985;

Pukis, Maris (1996) *Report of the Association of Latvian Local Governments*, "The Role of Associations of Local Authorities in Decentralization and the Strengthening of Local Government," Proceedings of the FDI Regional Conference, December 2-4, 1996. Vienna, Austria, pp.59-78;

Edvins, Vanags, Seimuskane Lilita and Vilka Inga (2000) *Leaders, Democracy and Development of Local Governments*, Presented at the XVIII<sup>th</sup> World Congress of Political Science. Quebec City, August 1-5, 2000;

Edvins, Vanags and Vilka Inga (2000) "Local Government in Latvia." In Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*, Vol. 1. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.



#### 4. პარტიები და პოლიტიკური კულტურა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ადგილობრივ ხელისუფლებაში

### პაველ სვიანიევიჩი და ადამ მიელჩარეკი

#### ზოგადი მიმოხილვა

ამ თავში განხილულია პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელობა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შეიდი ქვეყნის ადგილობრივ პოლიტიკაში. თავდაპირველად გავეცნობით იმას, თუ საკრებულოს რამდენი წევრი და რამდენი მერი მიეკუთვნება რომელიმე პარტიას ან არჩევნებისას იყენებს პარტიულ მხარდაჭერას, შემდეგ კი განვიხილავთ პარტიული პოლიტიკის ფარდობით მნიშვნელობას ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. რამდენადაც ამ მხრივ შეიძლება ქვეყანას შორის მნიშვნელოვანი ვარიაცია შეინიშნება, ჩვენ მოვახდინეთ მისი ტესტირება რამდენიმე ინსტიტუციური ფაქტორის მიმართ. ეს ფაქტორებია: არჩევნების სისტემა (პროპორციული ან მაჟორიტარული), მერის პოზიცია და მისი დანიშვნის მეთოდი (ძლიერი მერი ან კოლექტიური ლიდერობა) და ტერიტორიული ორგანიზაციის სახეობა (ფრაგმენტული ან კონსოლიდირებული სისტემა). ჩვენი ანალიზი ადასტურებს, რომ ტერიტორიულ ორგანიზაციასა და საარჩევნო სისტემას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ, მაგრამ მერის პოზიციის გავლენის შესახებ დამაჯერებელი მონაცემები ვერ მოვიპოვეთ. ჩვენ, ასევე, შევიწყაღეთ საკრებულოების პოლიტიკური ფრაგმენტაცია და აღმოჩნდა, რომ ის გაცილებით მაღალია, ვიდრე დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში.

განსახილველი საკითხისათვის შესაფერი კიდერთი ფაქტორია ცალკეული პარტიების პოლიტიკური კულტურა და მისი გავლენა საკრებულოს წევრების მოსაზრებებზე. ჩვენი მიდგომა ის არის, რომ შევამოწმოთ საკრებულოს პარტიული წევრების მოსაზრებები რამდენიმე საკითხის შესახებ: მათი თვითგანსაზღვრული ადგილი მემარჯვენეობა-მემარცხენეობის პოლიტიკურ სკალაზე, საბაზრო ინდივიდუალიზმი, სოციალური ინდივიდუალიზმი, ეგალიტარიანიზმი, ელიტიზმი და პოლიტიკური ტრანსფორმაციის ძირითადი მიმართულების მისაღებობა. ჩვენ ვასკენით, რომ ყველაზე მნიშვნელოვანი გავლენა ჩანს ყოფილ კომუნისტებსა და ყოფილ დემოკრატიულ ოპოზიციიდან მომდინარე ჯგუფებს შორის. მაგრამ თავად პარტიებიც არ არიან პომოკენურები – ერთი პარტიის წარმომადგენელ საკრებულოს წევრებს მნიშვნელოვნად განსხვავებული შეხედულებები აქვთ პოლიტიკური კულტურის მიმართ და ეს განსხვავება სულაც არ ჩამორჩება სხვადასხვა პარტიულობის მქონე საკრებულოს წევრებს შორის არსებულ განსხვავებებს.

#### 1. შესავალი

პარტიული პოლიტიკის როლს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ჯერჯერობით ვეროვანი ყურადღება არ დაუქმსახურებია. არსებობს გაუხმოვანებელი და საკმაოდ გულუბრყვილო ვარაუდი, რომ პარტიული პოლიტიკა ადგილობრივ დონეზე მნიშვნელოვანი არ არის (და არც უნდა იყოს). ამ ვარაუდის საწინააღმდეგო ფაქტები და მოვლენები უხერხულ გადახრებად უფრო მიიჩნევა, ვიდრე ადგილობრივი პოლიტიკური ცხოვრების ბუნებრივ ნაწილად.

წარმომადგენლობითი დემოკრატიის კლასიკურ თეორიებში პოლიტიკური პარტიები განიხილება, როგორც პლურალისტური დემოკრატიის განუყოფელი ნაწილი (Dahl and Tufte 1973 ; Dahl 1961). ნაშრომში ურბანული თემების ძალაუფლების სტრუქტურ-

რის შესახებ კლარკი (1967) ამბობს, რომ ძლიერი პოლიტიკური პარტიული სისტემის არსებობა აძლიერებს პლურალისტური გადაწყვეტილებების მიღების შანსს ელიტურის საპირისპიროდ. პარტიული პოლიტიკის მნიშვნელობას ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე სულ უფრო და უფრო მეტი ყურადღება ექცევა სხვადასხვა ქვეყანაში. სანდბერგმა (1987) მუნიციპალური არჩევნების პოლიტიზირება შენიშნა სკანდინავიის ქვეყნებში, სადაც პოლიტიკური პარტიის როლი საკრებულოს წევრობის კანდიდატების წამოყენებისას თანამიმდევრულად გაიზარდა. მისი კვლევა გვიჩვენებს, რომ 1930-იანი წლებიდან 1990-იან წლებამდე პარტიული საკრებულოს წევრების პროცენტული მანევრებული 50%-ზე ნაკლებიდან 90%-მდე გაიზარდა.

დიდად პოლიტიზირებული ადგილობრივი ხელისუფლების მეორე მაგალითს გაერთიანებული სამეფო წარმოადგენს, სადაც რამდენიმე ნაშრომმა დაადასტურა პარტიების როლი პოლიტიკური არჩევანის გაკეთების მხრივ. ალბათ, ყველაზე უფრო ყოველმხომცველი შარპისა და ნიუტონის ნაშრომია (1984), რომლებიც ამტკიცებენ, რომ პარტიულ შეფერვაობას დიდი მნიშვნელობა ექონდა ხარჯების სტრუქტურისათვის 1960-1970-იან წლებში. მათ დაასკვნეს, რომ პარტიები „არა მხოლოდ ინტერესებისა და საჭიროებების გადამცემი სარტყელები არიან, არამედ მათ საკუთარი მოსაზრებებიც აქვთ პოლიტიკის შერჩევის შესახებ და ამ მოსაზრებებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიცვლიან, თუ ამას ძლიერი კონკურენტის არსებობა აიძულებთ“ (გვ. 202). რამდენიმე სხვა გამოკვლევაშიც იგივე მიგნებები დაადასტურა (Barnett et al. 1990, Page et al. 1990, Hoggart 1984, Hoggart and Shrives 1991).

#### ცხრილი 4.1

*პარტიული სიებით არჩეული საკრებულოს წევრების წილი სკანდინავიის ქვეყნებში [%]*

წელი	დანია	ფინეთი	ნორვეგია	შვედეთი
1915	34	მონაცემები არ არის	38	მონაცემები არ არის
1925	57	მონაცემები არ არის	50	მონაცემები არ არის
1935	58	მონაცემები არ არის	62	მონაცემები არ არის
1945	63	62	66	70
1955	60	79	77	99
1965	58	89	85	98
1975	86	96	91	98
1985	90	98	95	99

პარტიების როლი ადგილობრივ ხელისუფლებაში სამხეთ ევროპაში რამდენადმე სუსტი იყო. თუმცა ბოლმი (1989), მაგალითად, გვიჩვენებს, რომ საფრანგეთში პოლიტიკური მიკუთვნება პოლიტიკის არჩევანის ახსნისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო. პოფმანისა და მატრონოს გამოკვლევა გვიჩვენებს, რომ ნორვეგიისა და ფინეთის მერების 97% 1980-იან წლებში პარტიული იყო, მაშინ, როცა საფრანგეთში პარტიულობის დონე გაცილებით დაბალი იყო – 85%-ზე ნაკლები. ბელგიაში კი მერების 90% რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრია (Steyvers 2003). როგორც ჩანს, ძლიერი პარტიული ორგანიზაციის მქონე ქალაქები მნიშვნელოვნად განსხვავდება პოლიტიკის არჩევანის მხრივ

იმ ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან (თვითმმართველობებისგან), სადაც პარტიები სუსტია.

**ცხრილი 4.2**

*პარტიის წევრობის პროცენტული მასკენებლები (ამომრჩეველთა რაოდენობასთან შეფარდებით)*

ქვეყანა	წელი	წევრობის მთლიანი ბაზა	წევრების ფარდობა ამომრჩეველთან
აესტრია	1999	1,031,052	17.66
ფინეთი	1998	400,615	9.65
ნორუეგია	1997	242,022	7.31
საბერძნეთი	1998	600,000	6.77
ბელგია	1999	480,804	6.55
შვეიცარია	1997	293,000	6.38
შვეცია	1998	365,588	5.54
დანიის	1998	205,382	5.14
ესტონეთი	2002	14,400	4.90
სლოვაკეთი	2000	165,277	4.11
იტალია	1998	1,974,040	4.05
პორტუგალია	2000	346,504	3.99
ჩეხეთი	1999	319,800	3.94
ესპანეთი	2000	1,131,250	3.42
ირლანდია	1998	86,000	3.14
გერმანია	1999	1,780,173	2.93
პოლანდია	2000	294,469	2.51
უნგრეთი	1999	17,600	2.15
გაერთიანებული სამეფო	1998	840,000	1.92
საფრანგეთი	1999	615,219	1.57
პოლონეთი	2000	326,500	1.15
საშუალო			4.99

წყარო: Mair, van Biezen (2001), როგორც ციტირებულია Walecki (2002) მიერ, ესტონეთის გამოკლებით, რომელიც ემყარება Sikk (2003).

შენიშვნა: მუქი შრიფტით გამოყოფილია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები.

მაგრამ რამდენიმე ახალმა გამოკვლევამ პარტიების როლისა და სოციალური პრესტიჟის დაკნინება გამოავლინა. ეს პროცესი ტრადიციული წარმომადგენლობითი დემოკრატიის კრიზისის ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილადაა მიჩნეული და იგი ეხება როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ პოლიტიკურ არენას (Franklin et al. 2002, Clark

and Lipset 1991, Clark and Lipset 2001, Clark 2000, Gabriel et al. 2002). დენტერსმა გვისჩვენა, რომ ნიდერლანდების სრდასრულ მოსახლეობაში პარტიის წევრობამ 1950-1960-იანი წლების 10%-დან 1990-იან წლებში 2.5%-მდე იკლო. რასაკვირველია, ეს პროცესი ადგილობრივ პოლიტიკაზეც პოეებს ასახვას.

მაშინ, როცა დასავლეთის ადგილობრივ დემოკრატიაში პარტიების კრიზისი რამდენადმე უკავშირდება პოსტმოდერნიზმის ფასეულობებსა და დამოკიდებულებებს, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში განსხვავებული სურათი გვაქვს. აქ პოლიტიკური არნა უარდასად არასტაბილურია – პარტიები ყოველწლიურად ჩნდებიან და ქრებიან, იყოფიან და ერთდებიან. ამ რეგიონში პოლიტიკური პარტიების სისუსტის მარტივი, მაგრამ მძლავრი ინდიკატორია პარტიების წევრობა (იხ. ცხრილი 4.2). ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანაში, რომელიც ცხრილშია მოცემული, პარტიის წევრობის დონე დაშუალო მნიშვნელობაზე დაბალია, ხოლო პოლონეთში ეს მაჩვენებელი ყველაზე დაბალია შესაფილი 20 ქვეყანას შორის. ზოგი ავტორი იმასაც ამბობს, რომ ტრადიციული მემარჯვენეობა-მემარცხენეობის განსომილება სულ უფრო და უფრო შეუსაბამო ხდება და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის პარტიებს შორის განსხვავებების დანახვა ჭირს. ბოლოს, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში პოლიტიკურ პარტიებს მოსახლეობაში დაბალი რეპუტაცია აქვთ. ხალხს მიაჩნია, რომ ისინი საოზადოებრივი სიმდიდრის მოვლა-პატრონობის ნაცვლად პირად მიზნებს ემსახურებიან.

სურათი კიდევ უფრო ქაოტურია ადგილობრივ დონეზე. წევრობის დაბალი დონე განსაკუთრებით პრობლემატურს ხდის პოლიტიკური პარტიების როლს ადგილობრივ დონეზე. „ადგილობრივი დემოკრატისა და ინოვაციების პროექტის“ (LDI) მიერ 1990-იანი წლების დასაწყისში ჩეხეთში, უნგრეთში, პოლონეთსა და სლოვაკეთში ჩატარებულმა ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკვლევამ დაასკენა, რომ პარტიის წევრობა საკრებულოს წევრებისათვის ერთ-ერთი ყველაზე ნაკლებად მნიშვნელოვანი იყო (Baldersheim et al. 1996). ეს მიგნება დაადასტურა პროექტის მეორე ეტაპმაც, რომელიც 1997 წელს განხორციელდა ჩეხეთში, პოლონეთსა და სლოვაკეთში.

ამ თავში ჩვენ ეცდილობთ პარტიების როლის ემპირიულ და შედარებით ანალიზს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის რამდენიმე ქვეყანაში. ანალიზის პირველი ნაწილი ეთმობა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში პარტიების ცვალებად როლს და როგორც ქვეყანათშორის, ისე ქვეყნებს შიგნითა განსხვავებებს. მეორე ნაწილი განიხილავს ადგილობრივ ხელისუფლებაში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიების პოლიტიკურ კულტურას, რომელიც იზომება პარტიული ადგილობრივი პოლიტიკოსების მიერ გამოხატული აზრებითა და ფასეულობებით.

## 1.1 საკითხისადმი მიდგომა: კვლევითი კითხვები

ჩვენი კვლევის მანძილზე დასმული შეკითხვების დიდი მრავალფეროვნება არ იძლევა თითოეულ საკითხში ჩადრმავეების საშუალებას. ჩვენც ანალიზის შემოსაზღვრის ნაცვლად საკითხისადმი ფართო მიდგომა შევარჩიეთ. რამდენადაც ეს საკითხი სერიოზული ანალიზის საგანი არასოდეს გამხდარა, მით უფრო მიგვაჩნია, რომ მნიშვნელოვანია საკითხის სხვადასხვა ასპექტის განხილვა, მიუხედავად იმისა, რომ მონაცემებისა და ადგილის შესლუდულობის გამო ჩვენი ზოგიერთი დასკენა მხოლოდ დროებითად უნდა მივიჩნიოთ და მის დადასტურებას მომავალი დეტალური კვლევების ველოდოთ. ჩვენი კვლევის მიმართულებას განსაზღვრავს ქვემოთ განხილული ოთხი კვლევითი კითხვა.



## 1.1.1 რა როლს ასრულებენ პოლიტიკური პარტიები ადგილობრივ პოლიტიკაში?

ამ საკითხის განხილვისას, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დავაზუსტოთ არიან თუ არა პარტიები წარმომადგენელი ადგილობრივ დონეზე (ანუ ჰყავთ თუ არა მათ თავისი წარმომადგენელი საკრებულოს წევრები და მერები). შეჰქედვ უნდა გაირკვეს, თუ რამდენად გავლენიანები არიან ისინი (ანუ ასრულებენ თუ არა ისინი გარკვეულ როლს ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიღებაში).

მეორე კითხვა მრავალნაირად შეიძლება დაისვას. ჯერ ერთი, ჩვენ ვიყენებთ „რეპუტაციულ“ მეთოდს, რომელიც აღებულია პანტერის კლასიკური ნაშრომიდან თემში ძალაუფლების შესწავლის შესახებ (1953), რომელიც შეისწავლის, არიან თუ არა პოლიტიკური პარტიები მიჩნეული ადგილობრივი პოლიტიკის მნიშვნელოვან აქტორებად. მეორე, ჩვენ ვეკითხებით საკრებულოს წევრებსა და მერებს, თუ რამდენად იღებენ მხედველობაში თავიანთი პარტიული კომიტეტების მოსაზრებებს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღებისას. მესამე, ჩვენ ვეკითხებით საკრებულოს წევრებსა და მერებს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანი ინფორმაციის წყაროს წარმოადგენს პარტია ადგილობრივი პოლიტიკური საკითხების შესახებ.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პარტიაში გაწევრიანების დონე ცენტრალურ და ადგილობრივ ევროპაში დაბალია. ჩვენ, ასევე, ვიცით, რომ პარტიები მოსახლეობის მხრიდან მხარდაჭერით არ სარგებლობენ და ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმამდე წამყვანი იდეოლოგიაც ანტიპარტიული იყო. რეფორმატორებისა და ადგილობრივი ლიდერების მიერ გამოყენებული ტიპური ლოზუნგის თანახმად, „ჩიღში გაჩენილი ხერხედი პოლიტიკურ საკითხს არ წარმოადგენს“. ეს განცხადება გულისხმობს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან სამართავი საკითხები პოლიტიკურად ნეიტრალურია, „ობიექტურია“ და პარტიული თუ იდეოლოგიური დებატებისათვის ადგილს აღარ ტოვებს. თავად ეს ლოზუნგი ერთობ წინამძღვრობითაა. შეიძლება ითქვას, რომ თუმცა „ხერხედი“, შესაძლოა, არც იყოს პოლიტიკური, გადაწყვეტილება, თუ ვინ ან როგორ უნდა შეაკეთოს იგი, ადგილად შეიძლება დაუკავშირდეს იდეოლოგიური ფასეულობის არჩევანს. 1991 წლის LD1 პროექტის გამოკითხვაზე დაყრდნობით, აღინიშნა, რომ „პარტიაში გაუწევრიანებლობა“ „იდეალური საკრებულოს წევრის“ ერთ-ერთი ყველაზე სასურველი მახასიათებელი იყო (Baldersheim et al. 1996). ამავე პროექტის 1997 წლის გამოკითხვა მსგავს შედეგებს იძლევა, თუმცა ახალი პარტიები ადგილს იმეიდრებენ პოლიტიკურ სისტემაში და ადგილობრივი ხელისუფლება მათი საქმიანობის მნიშვნელოვანი სფეროა.

ამ დაკვირვებების საფუძველზე ჩამოვყალიბეთ ჰიპოთეზა:

- პოლიტიკური პარტიების როლი ადგილობრივ პოლიტიკაში არ არის ძალიან მნიშვნელოვანი (ანუ მერებისა და საკრებულოს წევრების პარტიულობის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად ნაკლებია ევროკავშირთან შედარებით), მაგრამ მისი მნიშვნელობა ბოლო თორმეტი წლის მანძილზე თანდათან იზრდებოდა.

## 1.1.2 როგორია პოლიტიკური პარტიების როლის ვარიაცია სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში?

ადგილობრივი დემოკრატიის არსი მის მრავალფეროვნებაში მდგომარეობს. რაც ერთ ქალაქში სწორი და მნიშვნელოვანია, მეორე ქალაქში შეიძლება სრულიად უადგილო გამოდგეს. ეს პოლიტიკურ პარტიებსაც ეხება. ხშირ შემთხვევაში ადგილობრივი პოლიტიკა იცვლება არა მარტო ქვეყნიდან ქვეყანაში, არამედ მუნიციპალიტეტიდან

მუნიციპალიტეტშიც. ეს ვარიაცია რამდენიმე ფაქტორის შედეგი შეიძლება იყოს, რომლებიც ქვემოთ ზოგადაა დაჯგუფებული:

(1) ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკური ფაქტორები, როგორცაა პოლიტიკური კულტურა;

(2) ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ინსტიტუციური ნიშან-თვისებები.

ჩვენ ყურადღებას ვამახვილებთ მეორე ჯგუფს, განსაკუთრებით იმ ფაქტორებზე, რომლებიც ამ ნაწილის დასაწყისშია ჩამოთვლილი.

პარტიები, ისევე როგორც სხვა ორგანიზებული ჯგუფები, ჩვეულებრივ, უფრო მრავალრიცხოვანი და აქტიურია დიდი ზომის თემებში (Dahl and Tufte 1973, Clark 1967). აგრეთვე, როგორც შესავალშიც აღვნიშნეთ, პარტიების როლი უფრო მნიშვნელოვანია ჩრდილოეთ ევროპის ტერიტორიულად კონსოლიდირებულ, ვიდრე სამხრეთ ევროპის ტერიტორიულად ფრაგმენტულ ქვეყნებში. ალბათ, შემთხვევითი არ უნდა იყოს, რომ ჩრდილოეთის ქვეყნებში საკრებულოს წევრების პარტიულობის ზრდა (ცხრილი 4.1) ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების რეფორმასთან ერთად მოხდა.

ამ დაკვირვებამ კიდევ ორ ჰიპოთეზამდე მიგვიყვანა:

- პარტიის როლის ზრდა ადგილობრივ პოლიტიკაში უფრო სწრაფად მიმდინარეობს კონსოლიდირებული ტერიტორიული სისტემების მქონე ქვეყნებში (პოლონეთი და ბულგარეთი);
- პარტიების როლის ზრდა უფრო სწრაფად ხდება დიდ ქალაქებში (სადაც პარტიული ორგანიზაციები ადგილობრივ პოლიტიკაში ხშირად გადამწყვეტ როლს ასრულებენ), ვიდრე მცირე ზომის თემებში (სადაც პარტიები ხშირად არც არსებობს და საკრებულოს წევრებისა და მერების უმეტესობა დამოუკიდებელი კანდიდატები არიან).

პროპორციული წარმომადგენლობა კანდიდატებს დიდი ზომის საარჩევნო სივების შედეგნას აიძულებს. ამეგარი სისტემა მოითხოვს ჯგუფების მიერ გარჩევადი სახელწოდებების ქონას, რომლის მიხედვითაც ამომრჩეველი მათ ხმას მისცემს. ამიტომ ჩვენი მეოთხე ჰიპოთეზაა:

- პარტიების როლი უფრო მნიშვნელოვანია ქვეყნებში, რომლებსაც პროპორციული საარჩევნო სისტემა აქვთ, ვიდრე ერთმანდატიანი, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის მქონე ქვეყნებში.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის შედარებითი კვლევები (Horváth 2000, Kandeva 2001) გვიჩვენებს, რომ ქვეყნების უმეტესობა პირველ ჯგუფს მიეკუთვნება (ბულგარეთი, ესტონეთი, ლატვია, რუმინეთი), ხოლო სლოვაკეთს მაჟორიტარული სისტემა აქვს (თუმცა არჩევნები მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში ტარდება). უნგრეთისა და პოლონეთის შემთხვევა უფრო რთულია, რადგან არჩევნები მაჟორიტარული წესით ტარდება მუნიციპალიტეტებში, სადაც 10 000 კაცზე ნაკლებია უნგრეთში და 20000-ზე ნაკლები კი – პოლონეთში. უფრო დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებში პოლონეთში პროპორციული არჩევნები ტარდება, ხოლო უნგრეთის სისტემა უფრო კომპლექსურია და შეიძლება ერთეული ეწოდოს. ამან, როგორც უემოთაც აღვნიშნეთ, მცირე და დიდი ზომის ერთეულებს შორის განსხვავება შეიძლება კიდევ უფრო გაზარდოს. თუმცა ევროკავშირის ქვეყნების მაგალითი გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებაში ინტენსიური პარტიული პოლიტიკა, შესაძლოა, მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემაშიც გვხვდებოდეს (მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში).

მერის პოზიცია კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია. ნათელია საკრებულოს მიერ არჩეული მერის სისტემის ქვეყნების (ესტონეთი და ლატვია) განსხვავება იმ ქვეყნებისაგან, სადაც მერი მოსახლეობის მიერ პირდაპირ ირჩევა (ყველა დანარჩენი ქვეყანა). პოლონეთის შემთხვევა განსაკუთრებით საინტერესოა, რადგან აქაური საარჩევნო სისტემა 2002 წელს იმ მიზნით შეიცვალა, რომ პარტიების გააღენა შესუსტებულიყო.

გაერთიანებულ სამეფოში მერდის პირდაპირი არჩევის შემოღებამ ამ ცვლილების გამტარებელი თემების ნახევარში უპირტიო მერების არჩევა გამოიწვია (Elock and Fenwick 2003). ამის ყველაზე ცნობილი მაგალითია ლონდონის მერი კენ ლიუნგსტონი.

მაგრამ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წერი კვებების ემპირიული მონაცემები ამ საკითხთან წინააღმდეგობაში მოდის. როგორც აღნიშნავენ (Mouritzen and Svava 2002. 176, 184-190), ადგილობრივი პოლიტიკოსის, როგორც პარტიის სპიკერის როლი „ძლიერი მერის“ სისტემებში (აშშ-ის ნაწილი, საფრანგეთი, იტალია, პორტუგალია) იმაზე მეტად არ აღიქმება, ვიდრე ეს „კორპორტილიდერის“ ან „კოლექტიური ლიდერობის“ (შეცემა, დანია, გაერთიანებული სამეფო და ნიდერლანდები) სისტემებში გეხდებოდა. „საკრებულო-მენეჯერის“ სისტემის ქვეყნები (აშშ-ის ნაწილი, ფინეთი, ნორვეგია) ამ მხრივ უფრო მრავალფეროვანია, მაგრამ, საშუალოდ, მერის, როგორც პარტიის სპიკერის როლი უფრო სუსტისკენ იხრება, ვიდრე ძლიერი სისტემის. მართალია, ეს დაკვირვება მომდინარეობს „იდეალური პოლიტიკოსის“ ნიშნისთვისების შესახებ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მოსაზრებების საფუძველზე. მაგრამ მოურიცენი და სვარა აღნიშნავენ, რომ „ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების დამოკიდებულება არ განსაზღვრავს ადგილობრივი თანამდებობის პირების ქცევას, არამედ იგი ხელს უწყობს ქცევის მისაღები ნორმების ჩამოყალიბებას, რომელთა გათვალისწინებასაც არჩეული თანამდებობის პირები ესწრაფვიან“ (185). მეორე მხრივ, ამავე გამოკვლევაში მოურიცენმა და სვარამ შენიშნეს, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ მერის ფაქტიური როლის აღქმაში პარტიული ლიდერობა ყველაზე ხშირად გამოხატული კომიტეტი-ლიდერის სისტემაში იყო. მას მიჰყვება ძლიერი მერის სისტემა, ხოლო ყველაზე სუსტად გამოხატული იგი საკრებულო-მენეჯერისა და მართვის კოლექტიური ფორმების სისტემებში აღმოჩნდა (69-71). საინტერესოა, რომ საკრებულო-მენეჯერის სახეობა ორივე შემთხვევაში ყველაზე ნაკლებ პარტიულად მიიჩნევა.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის გაანალიზებული ქვეყნებიდან ესტონეთის, ლატვიისა და 2002 წლის რეფორმამდე პოლონეთს კოლექტიური ლიდერობის ახლოს მდგომი სისტემა ჰქონდათ (თუმცა 2002 წლის რეფორმამდე პოლონეთის სისტემა რამდენადმე კომიტეტი-ლიდერის ფორმასაც შეეად). უნგრეთის სისტემა, სადაც საკრებულო ძლიერ როლს ასრულებს, ხოლო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი აღმასრულებელ ფუნქციებს ასორციელებს, ახლოს დგას საკრებულო-მენეჯერის ფორმასთან, თუმცა პირდაპირ არჩეული მერი და მისი ცერემონიულ მეტი ფუნქციები საკრებულო-მენეჯერის იდეალური მოდელიდან გადახრას წარმოადგენს. ბულგარეთის, პოლონეთის (2002 წლის რეფორმის მერე), სლოვაკეთისა და რუმინეთის შემთხვევების კლასიფიკაცია უფრო რთულია. ეს სისტემები ახლოს არის ძლიერი მერის ფორმასთან, მაგრამ მერის მიერ საკრებულოს უმრავლესობაზე კონტროლის ხშირი შეუძლებლობა მოურიცენისა და სვარას აღჭურვილობისაგან მნიშვნელოვანდ განსხვავდება. ეს, ასევე, ხება შეზღუდვებს თანამშრომლების დაქირავებასა და დათხოვნის მხრივ, რაც არც ისე მნიშვნელოვანია სლოვაკეთსა და რუმინეთში, მაგრამ პოლონეთში (სადაც ქალაქის ხაზინდარისა (treasurer) და მდიური დანიშნას საკრებულოს თანხმობა სჭირდება) და ბულგარეთში (სადაც მერის მოადგილეებს საკრებულო ნიშნავს) მერის უფლებებს დიად ზღუდავს. ამ ფორმას შეიძლება ეწოდოს „ძლიერი მერი საკრებულოს ძლიერი კონტროლით“, რომელიც, ერთი განსაზღვრების თანახმად, ახლოს არის „ზიარი ლიდერობის“ ფორმასთან (Getimis and Grigoriadou 2003).

თუ მოურიცენისა და სვარას წინააღმდეგობრივ დასკვნებს მხედველობაში არ მივიღებთ და გავითვალისწინებთ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში აღმასრულებელი ხელისუფლების რეფორმის მიზნებს, მეხუთე პიპოთეზა ამგვარად ჩამოყალიბდება:

- პარტიების როლი ადგილობრივ პოლიტიკაში უფრო ძლიერია ლიდერობის კოლექტიური ფორმის მქონე ქვეყნებში (ლატვია, ესტონეთი, პოლონეთი 2002

წლამდე) ძლიერი მერის სისტემასთან ახლოს მდგომ ქვეყნებთან შედარებით (სლოვაკეთი, ბულგარეთი, რუმინეთი, პოლონეთი 2002 წლის შემდეგ) და კიდევ უფრო ძლიერია უნგრეთის შემთხვევაში, სადაც სისტემა საკრებულო-მენეჯერის ფორმას უახლოვდება.

### 1.13 რამდენად ფრაგმენტული და ცვალებადია ადგილობრივი პოლიტიკური არენა

პოლიტიკური გარემო მნიშვნელოვანი ფაქტორია ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტური საქმიანობის უნარის ჩამოყალიბებისათვის. ჩვენ ველით, რომ უკიდურესად ფრაგმენტირებული საკრებულო, ისევე როგორც მმართველი კოალიციის ხშირი ცვალებადობა, გაართულებს გრძელვადიანი პოლიტიკის განხორციელებას. მოურიცენი და სეარა (2002) მიუთითებენ მონაცემებზე, რომლის მიხედვითაც, უფროსი აღმინისტრატორები თავიანთ ქმედითობაზე უარყოფითი გავლენის მქონე ფაქტორებში პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონფლიქტის ასახვლებენ. თუმცა პარტიული ფრაგმენტაცია არ შეიძლება იყოს კონფლიქტის ინტენსიურობის ერთადერთი ფაქტორი (ამ მხრივ ასევე მნიშვნელოვანია პოლიტიკის კონსენსუსური სტილის არსებობა თუ არარსებობა), უბეჭეა, რომ მაღალი კონსოლიდაციის მქონე საკრებულოში კონფლიქტი ნაკლებ მოსალოდნელია. ჩვენი ადრინდელი ნაშრომი გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ფრაგმენტაცია პოლონეთის ქალაქებში უფრო დიდია, ვიდრე დასავლეთ ევროპის ქალაქებში (Swainiewicz and Klimska 2003, Gabriel et al. 2002). ჩვენ ველოთ, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქალაქებშიც ამგვარი სურათი გვექნება. აქედან გამომდინარე, მეექვსე კიპოთეზა აცხადებს, რომ

- ადგილობრივი საკრებულოების პოლიტიკური ფრაგმენტაცია და ცვალებადობა მნიშვნელოვანია (მეტად, ვიდრე ეს ტიპურია დასავლეთ ევროპის ქალაქებისათვის) და, შესაძლოა, სახიფათო გახდეს ადგილობრივი ხელისუფლების მმართველობითი უნარისათვის.

კიდევ ერთი ფაქტორი, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს თანამიმდგრადი გრძელვადიანი პოლიტიკის განხორციელებაზე, არის ადგილობრივი არჩევნებისას პარტიების ცვალებადობა. ჩვენ მივიჩნევთ, რომ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ცვალებადობა საკმაოდ მაღალია. ეს მოლოდინი ეფუძნება დაკვირვებას, რომ გაანალიზებულ ქვეყნებში ადგილობრივი პოლიტიკურ არენაზე უცვარი ცვლილებები ხდება. პოლიტიკური ცვალებადობის მაღალი დონე დოკუმენტირებული გვაქვს პოლონეთის ადგილობრივი ხელისუფლებაში (Swainiewicz and Klimska 2003, შედარებისათვის აგრეთვე იხ. 1998 და 2002 წლების არჩევნების შედეგები), მაგრამ, სამწუხაროდ, მონაცემები ანალიზის სხვა ქვეყნებზე გაერცვლების საშუალებას არ გვაძლევს.

### 1.14 აქვს თუ არა სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიას განსხვავებული და ჰარმონიული პოლიტიკური კულტურა?

მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან თუ არა პოლიტიკური პარტიები ერთმანეთისაგან? აქეთ თუ არა საკრებულოს წევრებს, რომლებიც სხვადასხვა პარტიას მიეკუთვნებიან ან მხარდაჭერას უცხადებენ, სხვადასხვა ფასეულობა და პოლიტიკური პრეფერენცია? როგორია პარტიის წევრებისა და მათი მხარდამჭერთა პოლიტიკური კულტურის ტიპური ნიშან-თვისებები?

ამ კითხვებზე პასუხის წინარე მცდელობებმა ცხადი სურათი ვერ მოგვცეს. პარტიების მხარდამჭერთა პოლიტიკური კულტურის ანალიზის შედეგები, რომელიც 1991

წლის გამიკითხვას ყუფუნებოდა ჩეხეთში, უნგრეთში, პოლონეთსა და სლოვაკეთში, საქმოდ არადამაჯერებელი გამოდგა (Swainiewicz and Clark 1996). მაგრამ რამდენიმე წლის მერე 1994 წლის პოლონეთის ადგილობრივი არჩევნების ანალიზმა შემდეგი ადგილობრივი პარტიის წევრების ვარიაციის მოულოდნელად თანამიმდევრული სურათი მოგვცა (Swainiewicz 1996).

ჩვენს ანალიზში პოლიტიკური კულტურის რამდენიმე განსომილებას გამოვარჩევთ:

ადგილობრივი პოლიტიკოსების თვითგანსაზღვრული ადგილი მემარცხენებო-მემარჯვენეობის სკალაზე;

- საბაზრო ინდივიდუალიზმი;
- სოციალური ინდივიდუალიზმი;
- ეგალიტარულობა;
- ელიტურობა (პატერნალიზმი).

სოგადი ღირებულებების გარდა, რომლისაც სჯერათ ადგილობრივ პოლიტიკოსებს, ჩვენ თანამედროვე ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის მნიშვნელოვან სამ დამატებით განსომილებას განვიხილავთ:

- 1990 წლის შემდეგ მომხდარი „სისტემის სოგადი ცვლილებების მისაღებობის“ დონე (იზომება დემოკრატიული სისტემისა და ევროკავშირთან ინტეგრაციის მისაღებობით);
- პარტიის წევრების „კომუნისტური ფესვები“;
- მოდერნულობა, ანუ თანამედროვეობა (იზომება განათლებისა და ინტერნეტის გამოყენების დონით).

პოლიტიკური არენის სოგადი სურათი შესწავლილ ქვეყნებში რამდენადმე ქაოტურია. პარტიების გეოგრაფიის ხშირი ცვლა, მმართველი კოალიციების მოულოდნელი შეცვლა და მნიშვნელოვანი პოლიტიკური საკითხების ირგვლივ ძირითად პოლიტიკურ ოპონენტებს შორის ბუნდოვანი იდეოლოგიური განსხვავებები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისათვის ერთობ დამახასიათებელია. ამ დაკვირვებებმა შემდეგ პირობებზემდე მივიყვანა:

- საკრებულოს წევრებისა და მერების პარტიული ორიენტაცია (სიმპათია, წევრობა) სუსტ კორელაციაშია მათ პოლიტიკურ კულტურასა და პოლიტიკურ პრეფერენციებთან. მიუხედავად ამისა, პარტიები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან და ჩვენი ანგარიში შეეცდება ამ განსხვავებების განხილვას.
- პარტიებს შორის განსხვავებების ცხადი, საერთაშორისოდ აღიარებული თარგი არ არსებობს. პარტიები, რომლებიც მსგავს სახელებს ატარებენ (როგორცაა: დემოკრატიული, სოციალ-დემოკრატიული და ცალკეული მემარჯვენე ან მემარცხენე) სხვადასხვა ქვეყანაში, აუცილებელი არ არის ერთმანეთის მსგავსი იყოს.

## 12 მონაცემთა წყაროები

მონაცემთა ყველაზე მნიშვნელოვანი წყაროა „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში წარმოებული გამოკითხვა, რომელიც 2000-2003 წლებში ჩატარდა. პროექტი მოიცავდა საკრებულოს წევრების, მერებისა (ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვას - LRS) და აღმასრულებელი შტოს თანამშრომლების გამოკითხვას, საიდანაც ავიღეთ მონაცემები როგორც საკრებულოების შემადგენლობის, ასევე მერების პოლიტიკური პოზიციის შესახებ.

დამატებითი და შედარებითი მონაცემები მომდინარეობს „ადგილობრივი დემოკრატიისა და ინოვაციის პროექტის“ (LDI) მიერ ჩატარებული 1991 და 1997 წლების გამოკითხვებიდან.

ანალიზის უმეტესი ნაწილი დაფუძნებულია საკრებულოს წევრებისა და მერების გამოკითხვაზე, რომელიც ჩატარდა 2002 და 2003 წლების განმავლობაში ბულგარეთში, პოლონეთში, სლოვაკეთსა და უნგრეთში. 2000 და 2001 წლებში იგივე პროექტის ფარგლებში ჩატარებულმა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების გამოკითხვამ საშუალება მოგვცა ჩვენი მონაცემები რამდენადმე განგვევსო ლატვიასა და რუმინეთზე. LDI-ს გამოკითხვაზე დამყარებული ისტორიული ანალიზი მოიცავს მხოლოდ პოლონეთს, სლოვაკეთსა და უნგრეთს. ცხრილი 4.3 გვიჩვენებს მონაცემთა წყაროებს და თითოეული გამოკითხვის მასშტაბის შესრულების ზომას.

**ცხრილი 4.3**

*მონაცემთა წყაროები და გამოკითხვების შესრულების მასშტაბი*

	ბულგარეთი	ესტონეთი	უნგრეთი	ლატვია	პოლონეთი	რუმინეთი	სლოვაკეთი
საკრებულოს წევრების გამოკითხვა - „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტი“ (2002-2003)							
N	956	983	982	არ არის	759	არ არის	890
მერების გამოკითხვა - „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტი“ (2002-2003)							
N	95	77	70	არ არის	38	არ არის	109
ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების გამოკითხვა - „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტი“ (2000-2001)							
N	189	291	646	241	579	557	413
მერების გამოკითხვა - „ადგილობრივი დემოკრატიისა და ინოვაციის პროექტი“							
1991	არ არის	არ არის	206	არ არის	503	არ არის	167
1997	არ არის	არ არის	არ არის	არ არის	521	არ არის	313
მერების გამოკითხვა - „ადგილობრივი დემოკრატიისა და ინოვაციის პროექტი“ (1991)							
N	არ არის	არ არის	206	არ არის	395	არ არის	330

**2. მონაწილეობენ თუ არა პარტიები ადგილობრივ პოლიტიკაში?**

**2.1 პარტიის წევრობა**

მიუხედავად ადრე განხილული პარტიული პოლიტიკის კრიზისისა, პარტიის წევრობის დონე ევროკავშირის რამდენიმე ქვეყანაში საკმაოდ მაღალია და, როგორც წესი, გაცილებით მაღალი, ვიდრე ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში (იხ. ცხრილი 1.4).

საინტერესოა, რომ ცხრილ 4.4-ში მოცემული რანგირება მთლად არ შეესაბამება ცხრილი 4.2-ის პარტიის წევრობის რანგირებას.

დიდ ბრიტანეთში, ირლანდიასა და ნიდერლანდებში პოლიტიკური პარტიის წევრ ამომრჩეველთა პროპორცია შედარებით დაბალია, მაგრამ მათი ადგილობრივი საკრებულოები ძალიან პოლიტიზებულია. ტერიტორიული ორგანიზაციები ძალიან მნიშვნელოვანია, უნდა აღინიშნოს, რომ ცხრილში შემაჯავლი ევროკავშირის წევრი ქვეყნები

უმთავრესად ტერიტორიულად უფრო კონსოლიდირებულ ჩრდილოეთ ევროპაში მდებარეობენ. ლოულისის (2001) მიხედვით, მდვიმარეობა მცირედ განსხვავდება სამხრეთ ევროპის უფრო ფრაგმენტირებული ქვეყნებისაგან. საფრანგეთში პოლიტიკური პარტიები პატარა ადგილობრივ ერთეულებში არ არიან, ხოლო ეროვნული პარტიები ადგილობრივ კოალიციებს მხოლოდ იმ ქალაქებში აკონტროლებენ, რომელთა მოსახლეობა 30000-ზე მეტია. იტალიასა და საბერძნეთში საკრებულოს წევრთა უმეტესობა პარტიის წევრია, თუმცა იტალიაში სურათი ცოტა ხნის წინ შეიცვალა.

#### **ცხრილი 4.4**

*პარტიის წევრების ფარდობა საკრებულოს წევრების საერთო რაოდენობასთან ევროკავშირისა და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში*

ევროკავშირის ქვეყნები		ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები	
გაერთიანებული სამეფო (1991)	90.4	ბულგარეთი (2002)	86.4
ირლანდია (1991)	90.4	ესტონეთი (2002)	49.4
გერმანია (1997)*	90.0	სლოვაკეთი (2002)	44.9
შვეიცია (1998)**	94.6	პოლონეთი (2003)	34.9
დანია (1997)**	96.7	უნგრეთი (2002)	34.7
ფინეთი (1996)**	93.2		
ნიდერლანდები (1994)**	75.0		

შენიშვნა: \* მუნიციპალიტეტები 10 000-ზე მეტი მოსახლეობით

\*\* მცირე ზომის, ადგილობრივი პარტიების გარდა

წყარო: ევროკავშირის ქვეყნები - Loughlin (2001), ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები - ILDGP გამოცემა.

აღნიშნული განსხვავებები ევროპის ქვეყნებს შორის ადგილობრივი მეურვის პარტიულობის შესახებ მონაცემებით დასტურდება (იხ. ცხრილი 1.5). პარტიულობის დონე ყველაზე დაბალია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, მაშინ როცა ის ხშირად მაღალია ქვეყნებში, რომლებიც ტრადიციულად ასოცირდება ჩრდილოეთი ევროპის ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემასთან.

ბულგარეთის ადგილი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების რანგირებაში ტერიტორიულ ფრაგმენტაციასა და ადგილობრივი საკრებულოს პარტიულობას შორის ურთიერთობას ადასტურებს. ბულგარეთს ყველაზე დიდი ადგილობრივი ხელისუფლებები და პარტიული საკრებულოს წევრების მაღალი პროპორცია აქვს. მაგრამ პოლონეთი, სადაც, ასევე, დიდი ადგილობრივი ხელისუფლებებია, ამ მართე მოდელს არ შესაბამება. პარტიის წევრობის მიხედვით, არც სლოვაკეთია ბოლო ადგილზე, თუმცა მას ყველაზე ფრაგმენტირებული ტერიტორიული სისტემა აქვს. ამ ურთიერთობის უფრო დაკვირვებით გასაანალიზებლად ჩვენ გვჭირდება უფრო სუსტი მონაცემები საკრებულოს წევრების პარტიულობასა და ადგილობრივი ხელისუფლების ზომის შესახებ (ცხრილი 4.6).

როგორც ვეარაოდობლივ, საკრებულოს წევრების პარტიულობა უფრო ხშირია დიდ ქალაქებში, ვიდრე პატარა სასოფლო თემებში. ყველაზე ძლიერი კორელაცია უნგრეთში აღმოჩნდა, სადაც მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობა 2000-ზე ნაკლებია, პარტიული ათიდან ერთზე ნაკლები საკრებულოს წევრია, ხოლო ქალაქებში,

სადაც 50 000-ზე მეტი მოსახლეა - ათიდან თითქმის ცხრა, ერთადერთი გამონაკლისი ბულგარეთია, სადაც პარტიის წევრობა, ზომის მიუხედავად, ყველა მუნიციპალიტეტში ერთნაირია.

**ცხრილი 4.5**

*მერების პარტიის წევრობა ევროპის ქვეყნებში*

ქვეყანა	შერჩევის ზომა	პოლიტიკური პარტიების წევრი მერების პროცენტი	პროცენტში მერებისა, რომლებიც აირჩიეს, როგორც პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლები
შვედეთი	139	100	არ არის
პოლანდია	256	99	არ არის
ინგლისი	122	96	96
გერმანია	632	79	76
შვეიცარია	111	95	არ არის
ბელგია	139	98	99
საფრანგეთი	181	82	არ არის
იტალია	253	79	89
საბერძნეთი	138	82	არ არის
ჩეხეთის რესპუბლიკა	78	78	86
უნგრეთი	92	62	76
პოლონეთი	230	40	61

წყარო: „ევროპის მერების“ საერთაშორისო კვლევის პროექტის 2003 წლის გამოკითხვა. შენიშვნა: მონაცემები ეხება ადგილობრივ ხელისუფლებებს 10 000-ზე მეტი მოსახელით.

ცხრილი 4.6 გვიჩვენებს, რომ ეროვნული საშუალო მაჩვენებელი, შესაძლოა, რეალობას არ ასახავდეს. გაანალიზებული ცვლადები ხშირად ძლიერ არის დამოკიდებული ადგილობრივი ხელისუფლების ზომაზე, ხოლო ზომის სტრუქტურა განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში. უფრო მარტივად შესაძარებლად ჩვენ ვიყენებთ „ზომის სტანდარტიზებულ საშუალოს“ (ე. ი. მნიშვნელობას, რომელსაც იმ შემთხვევაში მივიღებდით, თუ ადგილობრივი ხელისუფლებების განაწილება ზომის მიხედვით დალაგებულ ჯგუფებს შორის ყველა განხილულ ქვეყანაში ერთნაირი იქნებოდა). პარტიის წევრობის შედარება პოლონეთსა და უნგრეთში კარგ მაგალითს გვაძლევს – საშუალო მაჩვენებელი ორივე ქვეყანაში ერთნაირია, მაგრამ თუ ერთი ზომის ადგილობრივ ხელისუფლებებს შევადარებთ, წევრობის კოეფიციენტი მნიშვნელოვნად მაღალია უნგრეთში (განსხვავება აისახება ზომის სტანდარტიზებულ ინდექსში).

ცხრილი 4.6-ის მონაცემების მიხედვით, პარტიული საკრებულოს წევრები ყველაზე მეტია ბულგარეთში და ყველაზე ნაკლები – პოლონეთში. მდგომარეობა უნგრეთში, ესტონეთსა და სლოვაკეთში მსგავსია, მაგრამ უნგრეთში პარტიის წევრობა ნაკლებად ხშირია პატარა ადგილობრივ ხელისუფლებებში, როცა დიდ ადგილობრივ ხელისუფლებაში ის უფრო ხშირია, ვიდრე სლოვაკეთსა და (ნაკლებად) ესტონეთში.

ევარაუდობდით, რომ ქვეყნებში, სადაც მერებს არაპირდაპირი გზით ირჩევენ, მერებს შორის პარტიის წევრობა უფრო მაღალი იქნებოდა, ვიდრე საკრებულოს წევრებს შორის (ეს შეიძლება მოხდეს ქვეყანაში, სადაც მერების პირდაპირი და საკრებულოს პროპორციული არჩევნები ტარდება). ჩვენ მიერ მოპოვებული მონაცემები მერების პარტიის წევრობის შესახებ წარმოდგენილია ცხრილ 4.6-ში (ეს მონაცემები მოიცავს ორ ქვეყანას – რუმინეთსა და ლატვიას).



**ცხრილი 4.6**  
**პოლიტიკური პარტიების არსებობა ადგილობრივ ხელისუფლებაში (2000-2003)**

	ბუღალტრული		ესტაბლიშმენტი		უნგრეთი		ლატვია	პოლონეთი		რუმინეთი	სლოვაკეთი	
	საკრებულოს წევრები	მერები	საკრებულოს წევრები	მერები	საკრებულოს წევრები	მერები		საკრებულოს წევრები	მერები (1)		საკრებულოს წევრები	მერები
	პოლიტიკური პარტიების არსებობის მონაცემები											
საშუალო	86.4	76.4	81.3	34.7	18.4	32.0	34.9	46.3	94.2	44.9	47.7	
სტანდარტული გადახრა	85.3	78.4	80.2	40.5	25.3	47.7	29.4	41.7	95.0	53.9	47.8	
ზომის და წარმოების ფარგლებში მართვის პროცენტის კონტრაქტის	***	**	***	***	***	**	***	***	***	***	***	**
პროცენტები მერების/საკრებულოს წევრების, რომელთაც უკანასკნელ არჩევნებზე განაცხადეს, რომ მათ პოლიტიკური პარტიები უკავშირდებოდათ												
	საკრებულოს წევრები (N=956)	მერები (N=95)	საკრებულოს წევრები (N=982)	მერები (N=77)	საკრებულოს წევრები (N=982)	მერები (N=70)	საკრებულოს წევრები (N=241)	მერები (N=759)	საკრებულოს წევრები (N=38)	მერები (=557)	საკრებულოს წევრები (N=800)	მერები (N=100)
საშუალო	94.4	96.8	76.4	75.3	44.5	35.7	არ არის	59.4	71.1 (2)	არ არის	78.4	67.9
სტანდარტული გადახრა	95.5	96.8	80.6	78.9	53.8	59.9	არ არის	53.7	71.9	არ არის	83.0	63.0
ზომის და წარმოების ფარგლებში მართვის პროცენტის კონტრაქტის	***	***	***	***	***	***	არ არის	***	***	არ არის	***	**

შენიშვნა: \* ნაშრომი, რომ კონტრაქტის მნიშვნელობა 0.05 დონეზე; \*\* 0.01 დონეზე; \*\*\* 0.001 დონეზე; \*\*\*\* 0.0001 დონეზე. ციფრები უკანასკნელ მნიშვნელობაზე რგულირებულია.

(1) ცხრილში მოცემული მონაცემები 2001 წლის მარტიდან აღებულია და აღნიშნულია მონაცემების დასრულების თარიღი. (2) მონაცემები 2002 წლის აგვისტოდან აღებულია და აღნიშნულია მონაცემების დასრულების თარიღი. (3) წარმოების პროცენტის მონაცემები - აღნიშნულია მონაცემების დასრულების თარიღი. (4) მონაცემები აღებულია მონაცემების დასრულების თარიღიდან დასრულების თარიღამდე.

**ცხრილი 4.7**  
**მერებისა და საკრებულოს წევრების პარტიის წევრობის შედარება: გარდაუდები და შედეგები**

	შაქტორები, რომლებიც თუორიულ ვარაუდზე ახდენენ გაყვანას		ეპიბორული მონაპორები	პოპოტუების (1) და (2)
	(1) მერის არჩენები	(2) საკრებულოს არჩენები		
ბუღღარეთი	პორღაპორი	პროპორციული	პარტიის წევრების წილი მღაღია საკრებულოში	ღასტურღება
ესტონეთი	არაპორღაპორი	პროპორციული	პარტიის წევრების წილი მღაღია ორივე ჯგუფში	ღასტურღება
სლოღაკეთი	პორღაპორი	მეფორიტიარული	პარტიის წევრების წილი ერთნაირად მღაღია ორივე ჯგუფში	ღასტურღება
უნღრეთი	10000-ზე ცოტა	მეფორიტიარული	პარტიის წევრების წილი ერთნაირი პარტიის ადგილობრივ ხელისუფლებებში, მეგრამ უფრო მღაღია მეგრეს შორის დიდ ქღღაქებში. პარტიის და დიდ ადგილობრივ ხელისუფლებებში საკრებულოს წევრების პროპორციის შორის დიდი განსხეეება.	ღასტურღება
	10000-ზე მეტი	შერეული		ღასტურღება
პოღონეთი	20000-ზე ცოტა	მეფორიტიარული	პარტიის წევრების წილი მეგრეს შორის დეეცა 2002 წლის შემდეგ. იგი უფრო მღაღია იყო 2002 წღღამდე მეგრეს შორის და 2002 წლის შემდეგ – საკრებულოს წევრებს შორის. პარტიის ადგილობრივ ხელისუფლებებში მეგრეს შორის პარტიის წევრების წილი ყვეღღა დროს უფრო მღაღია იყო. უღარმეზარო სხეეობა საკრებულოს წევრების ჟარღობებს შორის პარტიის და დიდ ადგილობრივ ხელისუფლებებში.	ღასტურღება
	20000-ზე ცოტა	მეფორიტიარული		ღასტურღება
	20000-ზე მეტი	პროპორციული		ღასტურღება
	20000-ზე მეტი	პროპორციული		ღასტურღება

პირველი დაკვირვებით ჩანს, რომ ურთიერთობა ზომასთან იდენტურია, მაგრამ არა ისე ძლიერი, როგორც საკრებულოს წევრების შემთხვევაში: წევრობა იზრდება მოსახლეობის ზომის ზრდასთან ერთად. კორელაციის კოეფიციენტები უმაღლესია უნგრეთსა და პოლონეთში, მაგრამ ისინი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია ესტონეთში, ლატვიასა და სლოვაკეთშიც. მხოლოდ ბულგარეთსა და პოლონეთში (ორი ქვეყანა, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლებები ყველაზე მეტადაა პოლიტიზებული) არ არსებობს ურთიერთობა ამ ორ ცვლადს შორის. მაგრამ მოერევა კი ჩვენს თეორიულ ვარაუდს მერენისა და საკრებულოს წევრობის პროპორციას შორის განსხვავება? ჩვენი პიპოთეზის შეჯამება მოცემულია ცხრილ 4.7-ში.

ჩვენი ვარაუდით, მერების პირდაპირი არჩევა ამცირებს და არაპირდაპირი არჩევა კი ზრდის მერების პარტიის წევრობას. შესაბამისად, პროპორციული საარსყენო სისტემა ამცირებს და მაჟორიტარული სისტემა ზრდის პარტიულობას საკრებულოს წევრობა შორის.

ძირითადად, ჩვენი პიპოთეზა დადასტურდა. ამაზე ყველაზე უკეთ მტკიცებებს პოლონეთის შემთხვევა, სადაც განხილული გამოკითხვებიდან პირველი 2002 წლამდე ჩაატარეს, მეორე – 2002 წლის შემდეგ, როცა მერების პირდაპირი არჩევა შესივდა. რეფორმის შემდეგ პარტიის წევრი მერების წილი დაეცა და დიდ ქალაქებში (სადაც საკრებულოს წევრებს პროპორციული საარსყენო სისტემით ირჩევენ) დღეს ეს პროპორცია უფრო დაბალია, ვიდრე პარტიული საკრებულოს წევრებისა (2002 წლამდე კი პირიქით იყო). მართლაც, მრავლად მოიპოვება მაგალითი წარმატებული მერებისა, რომლებიც არც ერთი პარტიის მკაფიო მხარდაჭერით არ სარგებლობენ, ან სულაც მათი ყოფილი პარტიის აპარატის ნება-სურვილს ეწინააღმდეგებიან (Swianiewicz and Klimska 2003). საკრებულოს წევრებში პარტიულობის ფარდობებს შორის განსხვავება პატარა (მაჟორიტარულ) და დიდ (პროპორციული სისტემის) ადგილობრივი ხელისუფლებებს შორის უნგრეთსა და პოლონეთში, ასევე, ადასტურებს ამ თეორიას.

მაგრამ, ასევე, მნიშვნელოვანია ქვეყნის განსაკუთრებული ფაქტორები. მხოლოდ ინსტიტუციური ფაქტორები რომ ახდენდეს გავლენას, ესტონელ, ლატვიელ და პოლონელ მერებს შორის ყველაზე მაღალი პარტიულობის დონე იქნებოდა (2002 წლამდე). სინამდვილეში ის შედარებით დაბალია პოლონეთში და უმაღლესია რუმინეთში, სადაც მერებს პირდაპირ ირჩევენ. როგორც ჩანს, ინსტიტუციური ფაქტორები ვერ ახსნავენ უნგრეთისა და სლოვაკეთის პატარა ადგილობრივი ხელისუფლებებში პარტიულობის დონეებს შორის არსებულ დიდ განსხვავებებს.

## 2.2 პარტიული მხარდაჭერა ადგილობრივ არჩევნებში

ხანდახან მერის ან საკრებულოს არჩევნებში კანდიდატი პარტიის წევრი არ არის, მაგრამ ისე მჭიდროდა დაკავშირებული პოლიტიკურ ჯგუფთან, რომელიც მას რეკომენდაციას უწევს ან მხარს უჭერს საარსყენო კამპანიის დროს. ცხრილ 4.6-ის ქვედა ნაწილი ამტკიცებს, რომ კამპანიაში „პარტიის დროშის“ ან პარტიის ორგანიზაციული აპარატის გამოყენება ბევრად ხშირია, ვიდრე ფორმალური წევრობა.

რაც შეეხება საკრებულოს წევრებს ბულგარეთსა და უნგრეთში, პარტიის წევრებსა და არჩევნებში პარტიის მომხრეთა გამოყენებას შორის არ არის დიდი განსხვავება. მაგრამ პოლონეთში, ესტონეთსა და სლოვაკეთში საკმაოდ მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით, შედარებით პატარა ადგილობრივი ხელისუფლებებში. ეს მხარდაჭერა საარჩევნო სისტემასთან მიმართებით იცვლება. ესტონეთში (პროპორციული არჩევნებით) კანდიდატები ფორმალურად პარტიულები არ არიან, მაგრამ პარტიის ოფიციალურ სიაში შედიან. პოლონეთსა და სლოვაკეთში (პატარა ადგილობრივი ხელისუფლებებში მაჟორიტარული სისტემით) ფორმალურად დამოუკიდებელი კანდიდატები პარტიისაგან ფინანსურ და ორგანიზაციულ დახმარებას იღებენ.

რაც შეეხება მერებს, პარტიის ფორმალურ წევრობასა და პარტიის მხარდაჭერას შორის განსხვავება უდიდესია პოლონეთსა და სლოვაკეთში და უმცირესი - ესტონეთში. განსხვავება შესაძლოა აიხსნას ბალტიისპირა ქვეყნებში მერების არაპირდაპირი არჩევნებით და პოლონეთსა და სლოვაკეთში – პირდაპირი საარჩევნო სისტემით. პირდაპირ არჩევნებში ფორმალურად დამოუკიდებელ კანდიდატებს პოლიტიკური ჯგუფის მხარდაჭერის გამოყენების მეტი საშუალება აქვთ.

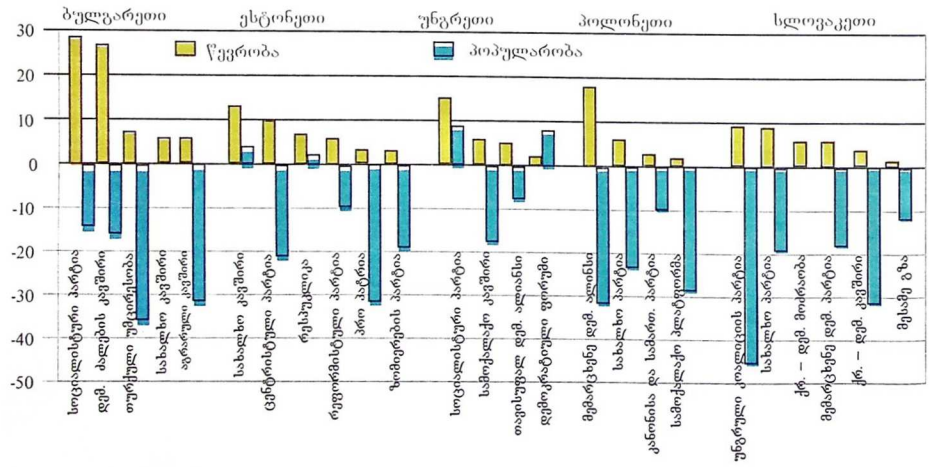
### 2.3 რომელი პარტიები?

პარტიის წევრების წილის განხილვის საშუალებით, ასევე, გვინდოდა გაგვეგო, რომელი პარტიებია ადგილობრივ პოლიტიკოსებს შორის ყველაზე პოპულარული. ჩვენ ეს საკითხი ორნაირად გავიხარეთ: იმის განსაზღვრით, თუ რომელი ჯგუფი ფლობს საკრებულოსსა და მერების უდიდეს წილს და რომელი პარტიები სარგებლობენ პოპულარობით საკრებულოს წევრებსა და მერებს შორის. ამისათვის რესპონდენტებს ეთხოვათ, შეიბღლიან სკალაზე აქსახათ თავიანთი დამოკიდებულება ძირითადი პარტიების მიმართ. „ჯამური“ პოპულარობა განისაზღვრა, როგორც სხვაობა პროცენტისა, ვინც შეიძინა ან ექვსი პარტია აირჩია და ვინც ერთი ან ორი შეარჩია.

შედგებები წარმოდგენილია დიაგრამებში – 4.1-სა და 4.2-ში და მოიცავს ყველა იმ პარტიას, რომელთაც საკრებულოს წევრ-რესპონდენტებს შორის თხუთმეტი წევრი ჰყავდათ.<sup>6</sup> მხოლოდ ხუთ პარტიას ჰყავდა საკრებულოს წევრების თითოეული შერჩევის 10%-ზე მეტი. ორი მათგანი ბულგარეთის – ბულგარეთის სოციალისტური პარტია (BSP) (სვენი კლასიფიკაციის აშკარა ლიდერი 29%-ით) და დემოკრატიული ძალების კავშირი. შემდეგია პოლონეთის სოციალ-დემოკრატიული პარტია (SLD) (დემოკრატიულ მემარცხენეთა ალიანსი) 18.7%-ით, რომელსაც მოჰყვება უნგრეთის სოციალისტური პარტია (14.7%-ით) და ესტონეთის სახალხო კავშირი (12.3%-ით). უნდა აღინიშნოს, რომ ამათგან სამ პარტიას წინა სისტემაში აქვს ფესვები (ბულგარელი, უნგრელი და პოლონელი

დიაგრამა 4.1

საკრებულოს წევრების პარტიულობა და პოლიტიკური პარტიების პოპულარობა



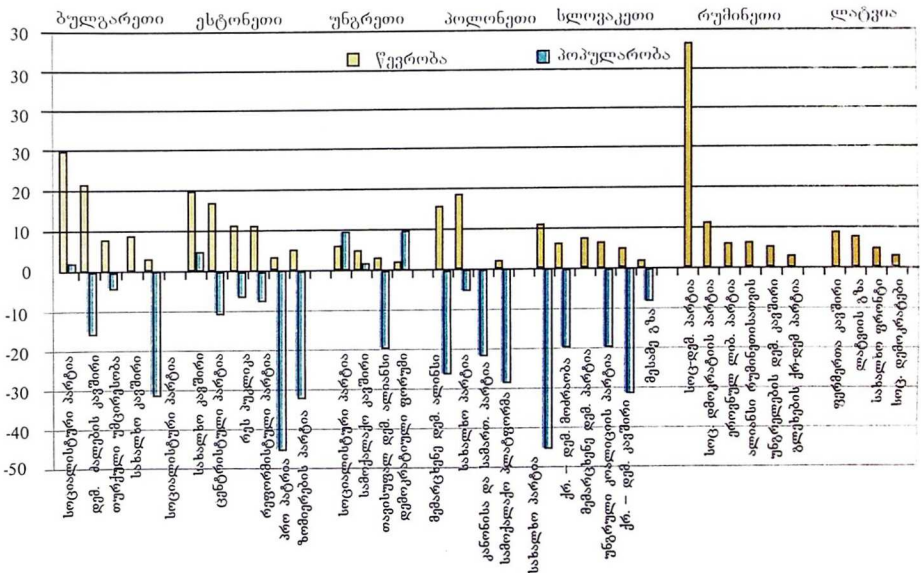
სოციალისტები/სოციალ-დემოკრატები). მხოლოდ ერთი მათგანია (დემოკრატიული ძალების კავშირი) დაკავშირებული ანტიკომუნისტურ ოპოზიციასთან.

პარტიულობის მაღალი წილი არ გულისხმობს პარტიის ზოგად პოპულარობას. მაგალითად, პოლენეთში საკრებულოს წევრების მხოლოდ 20% მიეკუთვნება პოსტკომუნისტურ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას, მაგრამ ეს ერთ-ერთი არაპოპულარული პარტიაა ადგილობრივ პოლიტიკოსებს შორის. პოპულარობის<sup>1</sup> გაზომვისას ამ პარტიამ 31% მიიღო. ამაზე ნაკლები ქულა მხოლოდ ესტონეთის პროპარტიის კავშირმა მიიღო. „პირველი ხუთეულიდან“ შემდეგმა – ესტონეთის სახალხო კავშირმა – მხოლოდ მინიმალური დადებითი პოპულარობა მიიღო (3%). ერთადერთი შემთხვევა, სადაც მაღალი პარტიულობა საკრებულოს წევრებს შორის პარტიის პოპულარობას ემთხვევა, არის უნგრეთის სოციალისტური პარტია. თრივე ბულგარულმა პარტიამ საკრებულოს წევრებს შორის პარტიულობის მაღალი დონით (პოსტკომუნისტური ბულგარეთის სოციალისტური პარტია და დემოკრატიული ძალების კავშირი, დემოკრატიულ ოპოზიციამ<sup>2</sup> გადამული ფეხვებით) საკრებულოს წევრებს შორის ჩვენს შერჩევაში ჯამური პოპულარობის უარყოფითი ქულა მიიღო. ბულგარეთის სოციალისტური პარტია ბულგარულ მერებს შორის ძალიან დადებითი დადებითი პოპულარობით სარგებლობს, მაგრამ პირიქითაა დემოკრატიული ძალების კავშირის შემთხვევაში.

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური პარტიები ჩვენ მიერ გაანალიზებული ქვეყნების უმეტესობაში არ მოსწონთ. ჯამური სიმპათია დადებითია 25 შემთხვევაში (სოციალისტური პარტია და დემოკრატიული ფორუმი უნგრეთში და სახალხო კავშირი და რეს

დიაგრამა 4.2

მერების წევრების პარტიულობა და პოლიტიკური პარტიების პოპულარობა



კუბლიკა ესტონეთში). პოლონეთში, სლოვაკეთსა და ასევე ბულგარეთში პოლიტიკური პარტიები, სოფადად, არ უყვართ.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი მერების შერჩევაში\* შედის (დიაგრამა 4.2) კიდევ ორი ქვეყანა და უფრო მეტი პარტია, სადაც პარტიულობის მნიშვნელოვანი დონეა. აბსოლუტური ლიდერი რუმინეთის სოციალ-დემოკრატიული პარტიაა, რომლის შემადგენლობაში შედის რუმინეთის მერების თითქმის ნახევარი. მას მოჰყვება ბულგარეთის სოციალისტები 29.6%-ით, ბულგარეთის დემოკრატიული ძალების კავშირი - 22.2%-ით და ესტონეთის სახალხო პარტია - 20.6%-ით. კიდევ ერთ ესტონურსა (ცენტრისტულ) და ორ პოლონურ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას (SLD და PSL) შესაბამისი ქვეყნის შერჩევაში მერების 15%-ზე მეტი მიეკუთვნება. ამ ჯგუფში ესტონეთში სახალხო კავშირი და ბულგარული სოციალისტური პარტია მერებს შორის პოპულარობით\* სარგებლობენ. მაგრამ ადგილობრივი მერების დარჩენილი „დიდი პარტიები“ – ესტონური ცენტრისტული პარტია, ბულგარული დემოკრატიული ძალების კავშირი, პოლონური სახალხო პარტია და მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი საეჭაოდ არაპოპულარულია (ინდექსის უარყოფითი მნიშვნელობა უკანასკნელ შემოხვევაში უფრო მნიშვნელოვანია).

## 2.4 ისტორიული ევოლუცია

ჩვენ უკვე აღვნიშნეთ, რომ საეარაუდო ადგილობრივი ხელისუფლებებში პოლიტიკური პარტიების როლის თანდათანობითი ზრდა. შევეიძლია კი ჩვენი ვარაუდის ემპირიული მტკიცების მოძიება?

ამ კითხვაზე პირდაპირი პასუხი არ არსებობს. პოლონელ ადგილობრივ პოლიტიკოსებს შორის შეინიშნება პარტიულობის დონის გარკვეული ზრდა (თუმცა იგი მაინც დაბალია). 1990 წლის არჩევნების დროს პოლონეთის პოლიტიკური ტრანსფორმაცია იწყებოდა და ის შეიძლება დახასიათდეს, როგორც „არაპარტიული“ არჩევნები. 1990 წელს ძეილი (პოსტკომუნისტური) პარტიები უმეტესად კომპრომისზე მიდიოდნენ, ხოლო ახლებს ჯერ არ სქონდათ საკმარისი დრო განვითარებისათვის. ადგილობრივ არჩევნებში დომინირებდნენ სამოქალაქო კომიტეტები (*Komitery Obywatelskie*), რომელთაც ფესვები სოლიდარობის მოძრაობაში სქონდათ გადგმული. კოვალჩუკის (1991) მონაცემებით, სამოქალაქო კომიტეტებმა ადგილობრივი საკრებულოების 40% მოიპოვეს. პოლიტიკურმა პარტიებმა ადგილების მხოლოდ 8%-ს მოპოვება შეძლეს (როგორც დამოუკიდებლად, ისე კოალიციებში). დამოუკიდებელმა კანდიდატებმა კი თითქმის 40% მიიღეს. არჩევნებში გამარჯვებული პარტიული საკრებულოს წევრების დაბალი წილი შესაძლოა დაკავშირებული იყოს იმ ფაქტთან, რომ 1990 წელს არჩეული საკრებულოს წევრების მხოლოდ 23% მსახურობდა საკრებულოს წევრად 1990 წლის პოლიტიკურ გადაარჩენაში (Radni piarwszej kedencji, 1994). დანარჩენი 77% ოპოზიციური მოძრაობიდან მოვიდა, რომელსაც ჯერაც არ დაეწყო პოლიტიკურ პარტიებად ორგანიზება.

1994 წლის პოლონეთის ადგილობრივი არჩევნები შეიძლება დახასიათდეს, როგორც პარტიების „ფარული“ მომხრეობა. არჩევნების პოლიტიზაცია დიდ ქალაქებში უფრო მკაფიოდ აისახა. ქალაქების უმეტესობაში, სადაც არჩევნების პროპორციული სისტემა იყო, საკრებულოში ადგილებს უმრავლესობა სამ ბლოკს შორის გაიყო: მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი (პოსტკომუნისტური სოციალ-დემოკრატიები, რომლებიც ხშირად პოლონეთის სახალხო პარტიასთან არიან კოალიციაში), დემოკრატიულ კავშირსა (იმ დროს პარტიებს შორის უძლიერესი, რომლებიც სოლიდარული მოძრაობიდან წარმოიქმნა) და მომცრო მემარჯვენე პარტიებს შორის. ამ მდგომარეობამ ადგილობრივი კოალიციების წარმოქმნას შეუწყო ხელი. ბლოკებს შორის ბალანსი იმის ერთ-ერთი მისუსტი გახდა, რომ ადმასრულებელი ორგანოების არჩევა ხანგრძლივი და რთული პროცესი გახდა (მაგ. ვარშავის მერის არჩევის თითქმის სამი დღე დასჭირდა). ქვეყნის მასშტაბით კანდიდატების დაახლოებით 30%, საშუალო და დიდ ქალაქებში კი 60% იყო წარდგენილი პარტიების მიერ (Halamska 2001).

მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ 1994 წლის არჩევნებში პარტიები კარგად გამოვლინდნენ. განსაკუთრებით პატარა ქალაქებში კანდიდატები ცდილობდნენ, პოლიტიკური ორი-

ენტაციის აღიარებისათვის თავი აერიდებინათ. პოლიტიკური პარტიების მიმართ ხალხის იმედაცირების საპასუხოდ კანდიდატები ხშირად იყენებდნენ სტრატეგიას, რაც გულისხმობდა, რომ „იდეალური“ კანდიდატი არც ერთ პარტიას არ მიეკუთვნებოდა და, საზოგადოების გარდა, არავის წარმოადგენდა. მხოლოდ ასეთ კანდიდატს იღებდა ელექტორატის მნიშვნელოვანი ნაწილი, როგორც „თავის კაცს“ (ე. ი. არ ეკუთვნის „მათ“ – ამ შემთხვევაში პოლიტიკურ ელიტას). ამ შემთხვევას კარგად ასახავს სამუშაო ზომის ქალაქის ერთი ამბავი: ორმა კანდიდატმა ინტერვიუს დროს უნებურად აღიარა პოლიტიკური პარტიის წევრობა, მაგრამ მაშინვე აღნიშნა, რომ წევრობას არაფერი უქონდა საერთო მათ საარჩევნო პროგრამასთან ან იმასთან, რის გაკეთებასაც აპირებდნენ, როგორც საერებულო წევრები (Swianiewicz 1996). პარტიული საქმიანობის რაიმე კვალის პოვნა დიდ ქალაქებშიც უკიდრია. პროპორციული საარჩევნო სისტემის გამო კანდიდატებს სჭირდებოდათ ჯგუფებად ორგანიზება, მაგრამ ისინი ცდილობდნენ პარტიული კუთვნილებისათვის თავის არიდებას. უმეტეს შემთხვევაში კარგად ინფორმირებულ ამომრჩეველს შეეძლო ადვილად გამოეცნო, თუ რომელი პარტია იმალებოდა რომელიმე „ადგილობრივი კომიტეტის“ სახელის მიღმა, მაგრამ კანდიდატები მაინც ყრიდებოდნენ პარტიის სახელის გამხელას. კრაკოვის საარჩევნო კამპანია ამ სიყრთხილის კარგი მაგალითია: უმთავრესი პარტიები კომიტეტისათვის ისეთ სახელებს იყენებდნენ, რომლებიც თავიანთ თავსუ ნაკლებად მეტყველებდნენ, როგორცაა: „თქვენი ქალაქი“, „თვითმ-მართველი კრაკოვი“, „ალიანსი კრაკოვისათვის“ და ა.შ. (Swianiewicz 1996).

1998 წლის ადგილობრივ არჩევნებში აშკარად დომინირებდნენ ეროვნული პოლიტიკური პარტიები. ამ დროს მათ თავიანთი სახელი გამოიყენეს. თუმცა სვენ ზუსტი სტატისტიკა არ გავაჩინია, ვეცით, რომ საერებულში ადგილების უმრავლესობა გაიყო პოსტკომუნისტურ მემარცხენე დემოკრატიულ ალიანსსა და „საარჩევნო საქმიანობის სოლიდარობის“ სახელით ცნობილ (AWS - Akcja Wyborcza Solidarnosc) მემარჯვენე პოსტ-სოლიდარული პარტიების კოალიციას შორის, რომელიც ცენტრისტულ თავისუფლების კავშირთან (UW) ერთად ხანდახან მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა დიდ ქალაქებში და ცენტრისტულ აგრარულ კავშირთან (პოლონეთის სახალხო პარტია) ერთად პატარა - მუნიციპალიტეტებში. როგორც წინა არჩევნებში, დამოუკიდებელი კანდიდატები, ისინი, ვინც საარჩევნო კამპანიის დროს არ ამჟღავნებდნენ პარტიისადმი კუთვნილებას, მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ პატარა მუნიციპალიტეტებში, მაგრამ დიდ ქალაქებში აშკარა იყო დიდი პარტიების დომინანტური როლი. პალამსკას მიერ წარმოდგენილი მონაცემები (2001) გვიჩვენებს, რომ მთელი ქვეყნის მასშტაბით „საარჩევნო საქმიანობის სოლიდარობამ“ საერებულოს ადგილებს 14% მოიპოვა, მემარცხენე დემოკრატიულმა ალიანსმა – 11%, პოლონეთის სახალხო პარტიამ (ორ პატარა პარტიასთან კოალიციაში) – 6%, თავისუფლების კავშირმა – 1.5%, თუმცა ის ძირითად ქალაქებში ძალიან მნიშვნელოვანი იყო. 2003 წელს საერებულოს წევრების თითქმის ორი მესამედი რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრი იყო.

მსგავსი ცვლილებები განხორციელდა მერების პარტიულობის შემთხვევაშიც. 1990 წელს მერების უპრეტენდენტო ცვლილება მოხდა. პირველი დემოკრატიული არჩევნების შემდეგ თითქმის არც ერთი ყოფილი კომუნისტი მერი არ დარჩენილა თანამდებობებზე ქალაქებში, რომლის მოსახლეობა 40000-ზე მეტი იყო. პატარა ადგილობრივი ხელისუფლებების ადგილი მხოლოდ 15%-მა შეინარჩუნა. ახალი მერების თითქმის 60% სოლიდარობის სამოქალაქო კომიტეტის წევრი (Baldersheim et al. 1996) იყო. 1991 წელს გამოკითხულმა პოლონელმა მერებმა განაცხადეს, რომ ისინი არც ერთი პოლიტიკური პარტიის წევრები არ იყვნენ (Bartokowski 1996), დიდ ნაწილს უკმაყოფილო პარტიული არჩევანი არ გააჩნდა. 1991 წელს, როცა მათ უკითხეს, თუ ვის აძლევდნენ ხმას, 30%-ზე მეტმა უპასუხა, რომ არ იცოდნენ. 1997 წელს მერების 73%-მა (65%-ზე მეტმა იმ მუნიციპალიტეტებიდან, რომლის მოსახლეობა 20 000-ზე მეტია) კვლავ განაცხადა, რომ პოლიტიკური პარტიის არ მიეკუთვნებოდა. 2000 წლის ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის გამოკითხვის (IDLG) მიხედვით, უპარტიო მერების ფარდობა დაეცა 54%-მდე, მაგრამ 2003 წელს (რეფორმის შემდეგ, რომლის შედეგადაც მერები პირდაპირ აირჩევა) ისევე 63%-მდე გაიზარდა.

1990-იან წლებში პოლონეთში ადგილობრივი საკრებულოს წევრებსა და აღმასრულებელ მერებს შორის პარტიულობის ზრდა ადგილობრივი პოლიტიკის ბუნებრივ ევოლუციად შეიძლება დაგვეჩახა გარდამავალ პერიოდსა და პარტიული სისტემის მშენებლობის დროს. თუმცა საინტერესოა, რომ ეს მოვლენა არ არის ასეთი ძლიერი ზოგიერთ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანაში. სლოვაკეთში საკრებულოსა და მერების არჩევნებს შორის ძალიან აშკარა განსხვავებაა. წილი სლოვაკი დემუტატებისა, რომლებიც დამოუკიდებლად იყრიდნენ კენჭს (ე. ი. ისინი არც რომელიმე პარტიის წევრები იყვნენ და არც რომელიმე პარტია უწევდა მათ რეკომენდაციას), 16%-მდე დაეცა 1990 წელს და 9%-მდე – 1998 წელს (Bernalova et al. 2001). მსგავსი მდგომარეობა არ შეინიშნება სლოვაკეთში მერების პირდაპირ არჩევნებში, სადაც LDI-ს პროექტის მონაცემების მიხედვით, პარტიული მერების ფარდობა შედარებით უცვლელია. ასევე, თუ ჩვენ არ ნათვლით საკრებულოს წევრებს, რომელთაც რეკომენდაციას უწევენ პოლიტიკური პარტიები, მაგრამ პარტიულები არ არიან, წევრობის ფარდობა დაეცა 1990 წლის შემდეგ და უქანასკნელი ორი არჩევნების დროს შედარებით უცვლელი დარჩა.

**ცხრილი 4.8**

*დამოუკიდებელი მერებისა და საკრებულოს წევრების პროპორცია უნგრეთში [%]*

	მერები	საკრებულოს წევრები		
		მთლიანად	მოსახლეობა < 10 000	მოსახლეობა > 10 000
1990	80	არ არის	არ არის	არ არის
1994	84	69	81	9
1998	85	74	86	9
2002	85	73	87	6

წყარო: *Az önkormányzatok döntéshozói, 1990-2002* (2003), ბუდაპეშტი, უნგრეთის სტატისტიკური ბიურო.

უნგრეთში 1994 წელს, პირდაპირი საარჩევნო სისტემის შემოღების შემდეგ, ყველა ადგილობრივი ხელისუფლებაში მერების პარტიულობის პროპორცია დაეცა, მაშინ როცა საკრებულოს წევრების პარტიულობის პროპორცია არ შეცვლილა. უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, დამოუკიდებელი საკრებულოს წევრების პროპორცია, როგორც ჩანს, მცირედ იზრდება მცირე ზომის ადგილობრივ ხელისუფლებებში (მარტივი მავორიტარული საარჩევნო სისტემით), ხოლო დიდ ქალაქებში საპირისპირო ტენდენციაა. ეს მდგომარეობა ასახულია ცხრილ 4.8-ში.

ამგვარად, ადგილობრივი პოლიტიკოსების პარტიულობა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის არც აშკარაა და არც საყოველთაო. ცოტა ხნის წინანდელი მდგომარეობის შესახებ გამოკითხვის არსებული მონაცემები წარმოადგენილია ცხრილ 4.9-ში<sup>10</sup>.



**ცხრილი 4.9**

*ცვალებადობა პარტიის წევრობის პროპორციაში – მერები და საკრებულოს წევრები [%]*

	1991	1997	2000-01	2002-03
მერები				
• უნგრეთი	26	–	18	23
• პოლონეთი	–	27	46	37
• სლოვაკეთი	48	40	48	48
საკრებულოს წევრები				
• უნგრეთი	34	–	–	34
• პოლონეთი	8	–	–	35
• სლოვაკეთი	67	40	–	45

წყარო: 1991, 1997 წლების LDI-ს პროექტი, 2000-2003 წლების ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის გამოკითხვა.

**3. რამდენად დიდი გავლენა აქვთ პარტიებს?**

ცნობილია, თუ რამდენად არიან პარტიები ადგილობრივ ხელისუფლებაში წარმოდგენილი, მაგრამ ისმის კითხვა, თუ რამდენად დიდია მათი გავლენა? ასრულებენ თუ არა ისინი ძირითად როლს მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებში? იღებენ საკრებულოს წევრები მხედველობაში პარტიულ შეხედულებებს, როცა მნიშვნელოვან საკითხებს აძლევენ ხმას? ჩვენ ვეცდებით, ვუპასუხოთ ამ კითხვებს კლასიკური „რეპუტაციული“ მეთოდის გამოყენებით, რომელშიც ჩვენ საკრებულოს წევრებს შევეკითხებით ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სხვადასხვა აქტორის როლის შესახებ. ცხრილები 4.10 და 4.11 წარმოგიდგენს მათს მოსაზრებებს მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე პარტიების გავლენის შესახებ.

ქვეყნების შედარება გვიჩვენებს, რომ პარტიების გავლენა ძლიერია ბულგარეთში, ხოლო მას მოჰყვება პოლონეთი (ორი ქვეყანა, ყველაზე მეტად კონსოლიდირებული ტერიტორიული სისტემებით). ბულგარეთი ერთადერთი ქვეყანაა, სადაც უფრო მეტია რესპონდენტი, რომელიც პარტიებს გავლენიანად მიიჩნევს, ვიდრე ისეთი, რომელიც პარტიების გავლენას სუსტად თვლის (შესაბამისად, 22% და 14%). პოლონეთში საპირისპირო მდგომარეობაა, მაგრამ სხვაობა ძალიან დიდი არ არის (16% ფიქრობს, რომ პარტიები ძალიან გავლენიანები არიან, ხოლო 29% კი მათ გავლენას ძალიან მცირედ თვლის). დანარჩენ ქვეყნებში მათი რიცხვი, ვინც ფიქრობს, რომ პარტიები გავლენას ვერ ახდენენ, რამდენჯერმე მეტია იმაზე, ვინც საწინააღმდეგოს ფიქრობს.

პარტიის გავლენა მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული ადგილობრივი ხელისუფლების სომასთან, ეს კავშირი ჩვენ მიერ გაანალიზებულ ყველა ქვეყანაში გამოჩნდა.

ოივე შედეგებს ვიღებთ, როცა პარტიების აღქმულ გავლენას სხვა აქტორების გავლენას ვადარებთ. საკრებულოს წევრებს სთხოვეს, შეეფასებინათ თხუთმეტი ჯგუფიდან თითოეულის გავლენა. ბულგარეთში პარტიების გავლენა მეოთხე ადგილზე მოხვდა, სლოვაკეთში კი – მეორეზე.

თუ ქვეყნებს შორის შედარებას მსგავსი ზომის ერთეულებით შემოვსაზღვრავთ, ოდნავ განსხვავებულ შედეგებს მივიღებთ. ბულგარეთი რჩება ქვეყნად, სადაც პარ-

ტიული გავლენა ყველაზე ძლიერია, რაც ამტკიცებს მოსასრულებას ბულგარეთის ადგილობრივი ხელისუფლების მაღალი პოლიტიკების შესახებ. მაგრამ უფრო რთული ხდება იმ ქვეყნების გამოვლენა, სადაც პარტიებს ნაკლები გავლენა აქვთ. პატარა ადგილობრივი ხელისუფლებაში (2000-ზე მცირე მოსახლეობის რაოდენობა) პარტიების ყველაზე ნაკლები გავლენა შეინიშნება უნგრეთში, შემდეგ კი – სლოვაკეთში. ორივე ქვეყანაში ადგილობრივი არჩევნები მაჟორიტარული წესით ტარდება, რაც მნიშვნელოვნად განსხვავდება ესტონეთისაგან, სადაც პროპორციული საარჩევნო სისტემას (თუმცა პოლონეთის შედეგებს, სადაც პატარა მუნიციპალიტეტების არჩევნები ასეთივე საფუძველზე ხდება, ასეთი ახსნა კარგად მიესადაგება). დიდ ადგილობრივი ხელისუფლებებში (10000-ზე მეტი მოსახლეობით) პარტიების გავლენა ყველაზე დაბალი ესტონეთშია, მას სლოვაკეთი მოჰყვება, ე. ი. ორი ქვეყანა განსხვავებულია საარჩევნო სისტემით.

ვეარაუდობდით, რომ პარტიების გავლენა უფრო ძლიერი იქნებოდა კოლექტიური ფორმის ლიდერობის ქვეყნებში, სადაც მერს საკრებულო ასახელებს (ესტონეთი), ვიდრე ქვეყანაში, სადაც პირდაპირი, საყოველთაო არჩევნებია (დანარჩენი ოთხი ქვეყანა ცხრილებში – 4.9 და 4.10). თუმცა ამ ვარაუდს ჩვენმა მონაცემებმა მხარი არ დაუჭირა.

საბოლოო ჯამში, ვეარაუდობთ, რომ პოლიტიკური პარტიების გავლენა უკანასკნელ ათწლეულში თანდათან გაიზარდა ახალი პოლიტიკური რუკის გამოკვეთასა და სტაბილიზაციასთან ერთად. ჩვენ შეგვიძლია ნაწილობრივ დაეამტკიცოთ ეს მოსასრულება 1991 და 1997 წლებში უნგრეთში, პოლონეთსა და სლოვაკეთში ჩატარებული LDI-ს გამოკითხვების მეშვეობით. რამდენადაც LDI-ს გამოკითხვაში მერები მონაწილეობდნენ, ხოლო ჩვენს ახალ მონაცემებში საკრებულოს წევრებიც შედიოდნენ, ეს მონაცემები შესადარებლად ბოლომდე გამოსადეგი არ არის. თუმცა დასკვნების გაკეთებისას სიფრთხილე გვმართებს, ჩვენი პიპოთეზა, როგორც ჩანს, მეტწილად დადასტურდება.

ცვლილება აშკარაა უნგრეთში, სადაც პარტიების გავლენა 1991 წელს მე-14-ედ იყო რანგირებული, ხოლო 2002 წელს – მე-11-ედ, პოლონეთში, სადაც 1991 და 1997 წლებში გავლენა მე-15-ედ იყო რანგირებული, ხოლო 2003 წელს – მე-10-ედ. უნგრეთის შემთხვევა, ძირითადად, დიდ ქალაქებს შეეხება, პოლონეთისა კი – პატარა მუნიციპალიტეტებს, სადაც პარტიების როლი ადგილობრივ გადაწყვეტილების მიღებაში თანდათან გაიზარდა. სლოვაკეთში პარტიის გავლენა ნაკლებად შესამჩნევია (ოთხივე გამოკითხვაში მე-14 ადგილი), მაგრამ გავლენა საშუალო და დიდ ქალაქებში საგრძნობია (1997 წელს რანგირებაში მე-8 ადგილზე იყო ქალაქებში, რომელთა მოსახლეობა 50 000-ზე მეტია, 2002 წელს კი – მე-9 ადგილზე).

სხვა აქტორების მიერ აღქმული პარტიების მნიშვნელობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ არის ერთადერთი გზა, რომლის საშუალებითაც პარტიის გავლენას ვადგენთ. რესპონდენტებს – საკრებულოს წევრებსა და მერებს, ასევე, პიითხეს, ვის აზრს იღებენ მხედველობაში მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების დროს. მათ სთხოვეს, შეეფასებინათ რვა სხვადასხვა ჯგუფის გავლენა, რომელშიც ერთ-ერთი პოლიტიკური პარტია იყო.

**ცხრილი 4.10**  
**ადგილობრივ გადაწყვეტილებების მიღებაზე პარტიების გავლენის აღქმა საკრებულოს წევრების მიერ**

	ბულგარეთი		ესტონეთი		უნგრეთი		პოლონეთი		სლოვაკეთი	
	ძალიან ძლიერი გავლენა	ძალიან სუსტი გავლენა	ძალიან ძლიერი გავლენა	ძალიან სუსტი გავლენა	ძალიან ძლიერი გავლენა	ძალიან სუსტი გავლენა	ძალიან ძლიერი გავლენა	ძალიან სუსტი გავლენა	ძალიან ძლიერი გავლენა	სლოვაკეთი
საშუალო	22.4	13.5	9.0	43.5	11.0	53.7	16.2	29.4	6.0	52.9
სტანდარტიზებული სომის საშუალო	20.3	22.3	10.5	41.6	12.6	47.5	14.8	38.8	12.2	38.5
კორელაცია პარტიების აღქმულ გავლენასა და მოსახლეობის ზომას შორის	***		***		****		***		***	

შენიშვნა: \* ნიშნავს, რომ კორელაცია მნიშვნელოვანია 0.05 დონეზე, \*\* 0.01 დონეზე, \*\*\* 0.001 დონეზე, \*\*\*\* 0.0001 დონეზე.  
 წყარო: საკრებულოს წევრების გამოკითხვა ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის პროექტის ფარგლებში (2002-2003).

**ცხრილი 4.11**  
**პარტიების გავლენა ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღებაზე, რანეირებული თხეობზე შესაძლო აქტივის შორის**

	ბულგარეთი	პოლონეთი	უნგრეთი	ესტონეთი	სლოვაკეთი
მთლიანად	4	10	11	10	14
2000-ზე ნაკლები	არ არის	არ არის	15	12	14
2 000-10 000	7	13	12	11	14
10 000-50 000	4	12	7	8	7
50 000-ზე მეტი	3	5	5	7	6

წყარო: საკრებულოს წევრების გამოკითხვა ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის ფარგლებში (2002-2003).

შედეგები შეჯამებულია ცხრილ 4.12-ში. როგორც ვეარაუდობდით, ყველაზე მეტად პარტიული ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის არსებობა ბულგარეთში დასტურდება. დანარჩენი ქვეყნების რესპონდენტები (სლოვაკი მერების გარდა) აცხადებენ, რომ ისინი ადგილობრივი პარტიის აზრს მოსალოდნელზე უფრო ხშირად ითვალისწინებენ. ყველაზე დიდი სხვაობა ესტონეთშია, სადაც პარტიების გავლენა შედარებით მოკრძალებულია, მაგრამ რესპონდენტთა უმეტესობა მაინც აღიარებს, რომ ისინი მნიშვნელოვანი გავლენები იქონიან დროს მხედველობაში იღებენ პარტიების აზრს. ეს სხვაობა განსაკუთრებით დიდია ბატარა მუნიციპალიტეტებში და, შესაძლოა, ის დაკავშირებული იყოს არჩევნების პროპორციულ სისტემასთან (როცა მსგავსი ზომის უნგრულ და სლოვაკურ სოფლებში არჩევნები მაჟორიტარულ პრინციპს ემყარება). თუ საკრებულოს წევრების შანსები მომდევნო არჩევნებზე ძლიერ არის დამოკიდებული პარტიულ სიაში მის ადგილზე, მაშინ პარტიის აზრის გათვალისწინება მისანშეწონილი სტრატეგია აღმოჩნდება. ესტონელი, სლოვაკი და უნგრელი მერების პასუხების შედარებით ირკვევა, რომ პარტიის აზრის გათვალისწინება უფრო ხშირია მაშინ, როცა მერებს საკრებულოები ასახელებენ (ესტონეთი), ვიდრე მაშინ, როცა მათ პირდაპირ ირჩევენ მოკლდაქვები (როგორც უნგრეთი და სლოვაკეთი). ბულგარეთი ამ დასკვნებს არ მიესადაგება, მაგრამ რადგან ბულგარეთის ადგილობრივი ხელისუფლება სხვა ქვეყნებისაზე უფრო პოლიტიზებულია, განსხვავების დიდი წილი შეიძლება პოლიტიკურ კულტურას მიეწერებოდეს და არა ინსტიტუციურ ფაქტორებს.

დაკვირვება, რომ მერების ფორმალური მდგომარეობა გავლენას ახდენს მათ მიერ პარტიის პოზიციის გაზიარებაზე, მოურიცენისა და სვარას მიერ ამერიკასა და ევროპაზე გაკეთებული დაკვირვების მსგავსია (2001, 71): „შედარებით ცოტა მერი ამასივლებს ყურადღებას პარტიის პროგრამის გატარებასა და პარტიის წევრების ინტერესებზე... ძლიერი პარტიული ლიდერი ხუთიდან ერთი გამოდის“. მოურიცენმა და სვარამ ხელისუფლების ფორმასთან მჭიდრო კავშირი შენიშნეს. მათი კლასიფიკაციის მიხედვით, საკრებულო-მენეჯერის სისტემაში (რომელიც ჩვენს კვლევაში შედარებით ახლოსაა უნგრულ სისტემასთან) მერების 70% „სუსტი პარტიული ლიდერი“ არის, ძლიერი მერის სისტემაში (რომელიც სლოვაკეთის ან უფრო ნაკლები ხარისხით ბულგარეთის მდგომარეობასთან არის ახლოს) ამგვარი მხოლოდ 38%-ია, ხოლო კომიტეტი-ლიდერის სისტემაში (რომელიც ესტონეთისათვის არის დამახასიათებელი) – 29%. მოურიცენისა და სვარას თეორიის საფუძველზე ჩვენ ვეარაუდობთ, რომ მერები პარტიის მოსაზრებებს ესტონეთში უფრო ხშირად გაითვალისწინებენ, ხოლო შემდეგ - ბულგარეთსა და სლოვაკეთში. ყველაზე ნაკლებად კი - უნგრეთში. ბულგარეთის გამოკლებით (ქვეყანა, სადაც პარტიული პოლიტიკა დომინირებს) დანარჩენი ქვეყნების ვარიაცია კარგად ერგება ჩვენს თეორიულ ვარაუდებს.

როგორც ვეარაუდობდით, პარტიის მოსაზრებების გათვალისწინება უფრო მნიშვნელოვანია დიდი ზომის ადგილობრივი ხელისუფლებებში.

ბოლოს, საკრებულოს წევრებსა და მერებს ჰკითხეს, თუ საიდან იღებდნენ ინფორმაციას. მათ სთხოვეს, შეეფასებინათ ათი სხვადასხვა წყაროს მნიშვნელობა, რომელია შორის ერთ-ერთი პოლიტიკური პარტია იყო. მათი პასუხების შეჯამება მოცემულია ცხრილ 4.13-ში.

ცხრილი 4.13-ის დასკვნები ჩვენ მიერ ადრე განხილულის მსგავსია და ამგვარად ჩამოყალიბდება:

- ადგილობრივი პოლიტიკოსებს პარტიები ინფორმაციის მნიშვნელოვანი წყაროდ არ მიაჩნიათ. პარტიები სხვადასხვა წყაროს რანგირებაში უფრო ბოლოში ექცევიან, ვიდრე სათავეში.
- ბულგარეთი ამ წესიდან აშკარა გამოხატვის წარმოადგენს უფრო მერების, ვიდრე საკრებულოს წევრების შემთხვევაში. აქ, ალბათ, როლს ინსტიტუციური

ფაქტორი თამაშობს: ბულგარელი მერები პირდაპირ არიან არჩეულნი, მაშინ როცა საკრებულო პროპორციული საარჩევნო სისტემით აირჩევა, რაც არჩეული წარმომადგენლის პარტიულ კავშირს აძლიერებს.

- პოლონელები მეორე უკიდურესობაში არიან. თუმცა პოლონელი ადგილობრივი პოლიტიკოსები პარტიების მოსასრებებს არცთუ იშვიათად იზიარებენ, ისინი უფრო იშვიათად მიუთითებენ პოლიტიკურ პარტიებს, როგორც ინფორმაციის წყაროს, ვიდრე მათი კოლეგები სხვა ქვეყნებში. ეს განსაკუთრებით აშკარაა მაშინ, როცა ერთმანეთს ვადარებთ ერთისა და იმავე ზომის ადგილობრივ თვითმმართველობას.
- პარტიების, როგორც ინფორმაციის წყაროს მნიშვნელოვნება იზრდება ადგილობრივი ხელისუფლების ზომის ზრდასთან ერთად. 50000-ზე მეტი მოსახლეობა და ხანდახან 10000-ზე მეტიც კი ცელის მდგომარეობას. ეს განსაკუთრებით აშკარაა უნგრელ, ესტონელ და სლოვაკ საკრებულოს წევრების შემთხვევაში.

იგივე კითხვა დაუსვეს მერებს 1997 წლის გამოკითხვის დროს პოლონეთსა და სლოვაკეთში. სლოვაკეთში 1997 და 2002 წლებს შორის განსხვავება ძალიან მცირე იყო. პოლონეთში პარტიების, როგორც მნიშვნელოვანი ინფორმაციის წყაროს როლი, შემცირდა. ალბათ, ყველაზე მეტად ეს ცვლილება დაკავშირებულია მერების დასახელების სისტემასთან (საკრებულოს მიერ 2002 წლამდე და საყოველთაო არჩევნებით 2002 წლის შემდეგ).

**ცხრილი 4.12**

გალაწმენქილქეპის მიჯეპის პრიოქესში პარქიის აჭრის მნიშვნელობა, რანეირებუქლი რეა შესაძლო გაუქუნას შიის (2002-2003)

	ბუღალქარი		უწერქი		ექტონე		სლოვაქი	
	მერეპი	საკრებულოს წვერეპი	მერეპი	საკრებულოს წვერეპი	მერეპი	საკრებულოს წვერეპი	მერეპი	საკრებულოს წვერეპი
მთლიანად	3	3	8	4	4	4	8	4
2 000-მდე	არ არის	არ არის	8	8	4	4	7	6
2 000-10 000	3	3	6	6	4	4	8	5
10 000-50 000	3	3	4	4	3	3	8	4
50 000 <	3	3	არ არის	3	არ არის	3	არ არის	4

წვარო: საკრებულოს წვერეპის გამოქიოხვა ადგილობრივი დემოქრატული მმართველობის ინდიკატორების პრიოქტის ფარგლებში (2002-2003).

**ცხრილი 4.13**

პარქიები, რეკორქ ინფორმაციის წვარო, რანეირებუქლი ათ სხვადასხვა ქვეყნის შორის (2002-2003)

	ბუღალქარი		ექტონე		უნერე		პოლონე		სლოვაქი	
	მერეპი	წვერეპი	მერეპი	წვერეპი	მერეპი	წვერეპი	მერეპი	წვერეპი	მერეპი	წვერეპი
მთლიანად	8	5	10	10	10	10	10	10	10	9
2000-მდე	არ არის	არ არის	10	10	10	10	არ არის	10	10	10
2 000-10 000	9	5	10	10	10	10	10	10	10	9
10-50 000	8	5	10	10	8	7	10	10	10	6
50 000 <	8	5	არ არის	6	არ არის	4	9	8	არ არის	5

წვარო: საკრებულოს წვერეპის გამოქიოხვა ადგილობრივი დემოქრატული მმართველობის პრიოქტის ფარგლებში (2002-2003).

#### 4. პარტიების როლი ადგილობრივ პოლიტიკაში: ჯამური მოდელი

როგორ შეეაჯამოთ პარტიების გავლენა ადგილობრივ პოლიტიკურ ცხოვრებაზე ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში? პირველ რიგში, ჩვენ პარტიის მნიშვნელობის ინდექსი ჩამოვყალიბეთ, რომელიც შემდეგი ინდიკატორების შეწონილ ჯამს ემყარება:<sup>11</sup>

- მერების პარტიულობის დონე;
- საკრებულოს წევრობის პარტიულობის დონე;
- პარტიული მხარდაჭერა საკრებულოს წევრებისათვის უკანასკნელ საარჩევნო კამპანიაში;
- პარტიული მხარდაჭერა მერებისათვის უკანასკნელ საარჩევნო კამპანიაში;
- პარტიების აღქმული ზეგავლენა ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე;
- პარტიები, როგორც ინფორმაციის წყარო ადგილობრივი საკრებულოს წევრებისათვის.

(პოლონეთისათვის მონაცემების არქონის გამო შეკითხვა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღებაში პარტიის გავლენის შესახებ ამოღებულ იქნა ინდექსიდან).

ცხრილი 4.14 წარმოგიდგენს გამოთვლის შედეგებს. პოლიტიკურ პარტიებს ბულგარეთში ყველაზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, ხოლო დანარჩენ ოთხ ქვეყანაში – გაცილებით ნაკლები. პარტიების გავლენა ყველა ქვეყანაში მნიშვნელოვნად უკავშირდება ადგილობრივი ხელისუფლების ზომას – ე. ი. ინდექსის მნიშვნელობა მუნიციპალიტეტის ზომასთან ერთად იზრდება.

#### ცხრილი 4.14

ადგილობრივ პოლიტიკაში პარტიის მნიშვნელობის ინდექსი

	ბულგარეთი	პოლონეთი	უნგრეთი	ესტონეთი	სლოვაკეთი
საშუალო მნიშვნელობა	73.6	47.6	33.9	50.8	49.5
ზომის სტანდარტიზებული საშუალო	70.9	43.3	44.5	53.0	48.9
ინდექსის კორელაცია მოსახლეობის ზომასთან	***	***	****	***	***

შენიშვნა: 0 ნიშნავს უმნიშვნელოს, 100 – პარტიების ძალიან დიდ მნიშვნელობას ადგილობრივ პოლიტიკაში.

შენიშვნა: \* ნიშნავს, რომ კორელაცია მნიშვნელოვანია 0.05 დონეზე, \*\* 0.01 დონეზე, \*\*\* 0.001 დონეზე, \*\*\*\* 0.0001 დონეზე.

წყარო: ჩვენი გამოთვლები ეყრდნობა საკრებულოს წევრებისა და მერების გამოკითხვას ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის ფარგლებში.

თუმცა თითოეულ ქვეყანაში კორელაცია მნიშვნელოვანია 0.001 დონეზე, ის ყველაზე დაბალია ბულგარეთში, მაღალი კი – უნგრეთში. ბულგარეთში, ესტონეთსა და სლოვაკეთში ურთიერთობა შედარებით „მდორვა“, სწორხაზოვანი (ე. ი. პარტიის მნიშვნელობა იზრდება ზომის ზრდასთან ერთად, მაგრამ ცვლილება შედარებით დაბალია), მაშინ, როცა პოლონეთში და, განსაკუთრებით, უნგრეთში ის უფრო მკვეთრია.

ინდექსის თანახმად, პარტიების მნიშვნელობა ყველაზე სუსტია პატარა უნგრულ

ადგილობრივი ხელისუფლებებში (2000-ზე ნაკლები მოსახლე), რომელიც რამდენჯერმე ჩამორჩება მსგავსი ზომის ადგილობრივი ხელისუფლებებს ესტონეთსა და სლოვაკეთში. 2000-დან 10 000-მდე მოსახლეობის მქონე ერთეულებში ინდექსი უნგრეთისათვის მაინც დაბალია, ვიდრე ესტონეთის ან სლოვაკეთისათვის, მაგრამ ორ დანარჩენ ჯგუფში (10 000-ზე მეტი მოსახლე) ის უნგრეთში უფრო მაღალია, ბულგარეთის მაჩვენებელს კი ოდნავ ჩამორჩება.

ზოის სტანდარტიზებული ინდექსი საშუალებას გვაძლევს, შევადაროთ პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელობა ცალკეულ ქვეყნებში, ზოიმის სტრუქტურაში განსხვავებების მიუხედავად. საშუალოდ, ის ყველაზე დაბალია პოლონეთში, რამდენადმე – მაღალი უნგრეთში და საკმაოდ მაღალი – ბულგარეთში. ეს ნიშნავს, რომ „ნორმალური ინდექსის“ საშუალოს უმაღლესი მნიშვნელობა არ შეიძლება განპირობებული იყოს მხოლოდ იმით, რომ ბულგარეთს კონსოლიდირებული (გამსხვილებული) ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა აქვს.

როგორ ავსხნით ამ ვარიაციას? ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად და თავდაპირველი პიპოთეზის შესამოწმებლად აიგო რეგრესიული მოდელი, რომელშიც „პარტიის მნიშვნელობის ინდექსი“ დამოკიდებული ცვლადია. დამოუკიდებელი ცვლადები მოდელში, შესაძლოა, ორ ჯგუფად დაიყოს:

- ეროვნული პოლიტიკური კულტურა – წარმოდგენილი ფიქტიური (dummy) ცვლადებით თითოეული ქვეყნისათვის;
- ინსტიტუციური ფაქტორები წარმოდგენილია შემდეგი ცვლადებით:
  - ადგილობრივი ხელისუფლების მოსახლეობის რაოდენობა (ტერიტორიული კონსოლიდაცია);
  - მერების დასახელების მეთოდი (ესტონეთში საკრებულოს მიერ და დანარჩენ ქვეყნებში – საყოველთაო არჩევნებით);
  - საკრებულოს არჩევნების მეთოდი (პროპორციული – ბულგარეთის, ესტონეთისა და უნგრეთის<sup>2</sup> ადგილობრივი ხელისუფლებებში 10 000-ზე მეტი მოსახლეობით და პოლონეთის მუნიციპალიტეტში 20000-ზე მეტი მოსახლეობით, მაჟორიტარული – სლოვაკეთსა და უნგრეთისა და პოლონეთის პატარა მუნიციპალიტეტებში).

მოდელის სისუსტე (ჩვენი მონაცემებისათვის მაინც) არის ის, რომ მერების დასახელების წესი განსხვავებულია მხოლოდ ერთ ქვეყანაში (ესტონეთში). ამიტომ, ჩვენ არ შეგვიძლია სტატისტიკურად განვახსენაოთ „ესტონური კულტურის“ გავლენა მერების დასახელების წესის გავლენისაგან.

მოდელის შემოწმების მონაცემები მოკლედ წარმოდგენილია ცხრილ 4.15-ში. პირველ რიგში, მოდელი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი გამოდგა, ე. ი. შერჩეული დამოუკიდებელი ცვლადები ხსნიან პარტიის მნიშვნელობის ვარიაციის უმეტესობას.

თუ სხვა ცვლადების გავლენასაც მივიღებთ მხედველობაში, საკრებულოს არჩევნების მეთოდი და ადგილობრივი ხელისუფლების ზომა ყველაზე მნიშვნელოვანი გახდება. როგორც მოსალოდნელი იყო, დიდ ქალაქებსა და საკრებულოებში, რომლებიც პროპორციული პრინციპითაა არჩეული, პარტიების მნიშვნელობა უფრო მაღალია.

საინტერესოა, რომ სლოვაკეთის პოლიტიკური კულტურა პარტიის გავლენის ხელშემწყობი გამოდის. სლოვაკეთში მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის მიუხედავად, პარტიის გავლენა შედარებით მაღალია. ბულგარული კულტურა, ასევე, გავლენას ახდენს პარტიის მნიშვნელობის ზრდაზე, მაგრამ ამ შემთხვევაში გავლენა დაბალია, რადგან ბულგარეთის მაღალი ქულა ნაწილობრივ შეიძლება აიხსნას პროპორციული საარჩევნო სისტემითა და ტერიტორიული კონსოლიდაციის მაღალი დონით. პოლონეთსა და უნგრეთში პოლიტიკური კულტურა, როგორც ჩანს, ასუსტებს პარტიის მნიშვნელობას.

როგორც ამ თავში ადრევე ითქვა, ინდექსი სუსტ კორელაციაშია პოლიტიკური პარტიების პოპულარობასთან. სლოვაკეთში, სადაც პარტიების გავლენა ძლიერია, ისი-



ნი არ მოსწონთ. პოლონეთშიც, სადაც პარტიების მნიშვნელობა დაბალია, ისინი ასევე არ უყვართ. მეორე მხრივ, უნგრეთის პარტიები დიდი პოპულარობით სარგებლობენ.

მერების დასახელების წესის გაფლენა, რომელიც არც ძალიან ძლიერია და არც მნიშვნელოვანი, მოსალოდნელის საპირისპირო აღმოჩნდა. მაგრამ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ჩვენ არ შეგვიძლია დავასკვნათ, რამდენად განაპირობებს მას გამოკვლეული ფაქტორი და რამდენად არის დაკავშირებული ის „ესტონეთის ფაქტორთან“.

მერების არჩევის წესის ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიზებაზე გაფლენის საკითხი შეიძლება ნაწილობრივ გადაიტრას აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელების გამოკითხვით, რომელიც 2000-2001 წლებში შვიდ ქვეყანაში ჩატარდა. ჩვენი მონაცემები არ გვაძლევს საშუალებას, გამოვთვალოთ პარტიის მნიშვნელოვნების მსგავსი ინდექსი, მაგრამ შესაძლებელია დამოუკიდებელი ცვლადების იმავე რიგის გაფლენის შემოწმება მერების პარტიულობის დონეზე (იხილეთ ცხრილ 4.15-ის მარჯვენა სვეტი). ამ გამოკითხვის მონაცემები ჩვენ გვაქვს შემთხვევები, სადაც მერებს საკრებულოები ასახელებენ, ასეთია, მაგალითად: ესტონეთი, ლატვია და პოლონეთი (სადაც გამოკითხვა ჩატარეს 2002 წლის რეფორმამდე, რომლის შედეგადაც პოლინელი მერების არჩევის წესი შეიცვალა). ამის შედეგად, ჩვენ შეგვიძლია მერების არჩევის წესის გაფლენა განვასხვავოთ ქვეყნის დონეზე აღებული ცვლადების გაფლენისაგან.

**ცხრილი 4.15**

*ფაქტორები, რომლებიც გაფლენას ახდენენ პარტიების როლზე ადგილობრივ პოლიტიკაში – რეგრესიული მოდელის შედეგები*

	პარტიის მნიშვნელობის ინდექსი	მერის პარტიის წევრობა
	0.5860	0.5890
	0.3430	0.3440
<b>მოდელის მნიშვნელობა</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>
დამოუკიდებელი ცვლადები: პროპორციული არჩევნები	+++	++++
ადგილობრივი ხელისუფლების ზომა	+++	+
მერების პირდაპირი არჩევნები ბულგარეთი	+	
ესტონეთი	++	++
უნგრეთი	არ არის	+++
პოლონეთი	-	—
სლოვაკეთი	-	+
რუმინეთი	+++	+++
ლატვია	არ არის	+++
	არ არის	—

შენიშვნა: „+“ ნიშნავს დადებით, ხოლო „-“ უარყოფით ურთიერთობას. პლუსებისა და მინუსების რაოდენობა აღნიშნავს ცვლადების მნიშვნელობას. „+++“ ნიშნავს მნიშვნელობას 0.001 დონეზე, „++“ – 0.01 დონეზე, „+“ – 0.05 დონეზე. დამოუკიდებელი ცვლადები დალაგებულია ყველაზე დიდი მნიშვნელობიდან ყველაზე ნაკლებისაკენ.

წყარო: ჩვენი გამოთვლები ეყრდნობა საკრებულოს წევრებისა და მერების გამოკითხვის ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის ფარგლებში.

მაგრამ ჩვენ ენახეთ, რომ მერების დასახელების წესი უმნიშვნელო აღმოჩნდა, როცა მხედველობაში სხვა დამოუკიდებელი ცვლადები მივიღეთ. სხვა შედეგები პარ-

ტიის მნიშვნელოვნების ინდექსში წარმოდგენილისაგან დიდად განსხვავებული არ არის. არჩევნების პროპორციულობა მნიშვნელოვანი ფაქტორია. შედეგები, შესაძლოა, გასაკვირი აღმოჩნდეს, რადგან ის პირდაპირ არ არის დაკავშირებული პარტიის წევრობასთან. მაგრამ ქვეყნებში, სადაც მერს საკრებულო ირჩევს, საკრებულოს არჩევის წესი ძალიან მნიშვნელოვანია – პარტიულმა საკრებულომ, რომელიც პროპორციული სისტემითაა არჩეული, უფრო შესაძლებელია, პარტიული მერის აირჩიოს. საკრებულოს საარჩევნო სისტემას, ასევე, არაპირდაპირი გავლენა აქვს ქვეყნებში, სადაც მერებს პირდაპირი წესით ირჩევენ. ამ შემთხვევაშიც კი მერებს სჭირდებათ საკრებულოსთან თანამშრომლობა. ჩვენ უნდა გვახსოვდეს, რომ პირდაპირ არჩეული მერების პოზიცია ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნებში, ჩვეულებრივ, შედარებით სუსტია. მაგალითად, მნიშვნელოვანი საშტატო პერსონალი საკრებულოს თანხმობით ინიშნება. თუმცა პარტიულ მერებს უკეთესი შანსი აქვთ, პროპორციული სისტემით არჩეულ პარტიულ საკრებულოსთან თანამშრომლობაში წარმატებებს მიაღწიონ. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ქვეყნებში საკრებულოები უფრო მეტად უპარტიოა და ისინი დამოუკიდებელ მერებთან უკეთესად თანამშრომლობენ.

ასევე მნიშვნელოვანია ქვეყნისათვის სპეციფიკური ცვლადები. ესტონეთს, რუმინეთს, სლოვაკეთსა და, უფრო ნაკლებად, ბულგარეთს უფრო შესაძლებელია, პარტიული მერები პყავდეთ. თუ სხვა (ინსტიტუციური) ფაქტორების გავლენას გამოვრიცხავთ, ლატვიასა და უნგრეთში დამოუკიდებელი მერების არჩევა უფრო მეტად მოსალოდნელია. ორივე რეგრესიულ მოდელში „პოლონეთის“ ცვლადების გავლენას შორის საინტერესო განსხვავება შეინიშნება. ცვლადმა „პოლონეთი“ 2003 წლის პარტიის მნიშვნელოვნების ინდექსზე ოდნავ უარყოფითი გავლენა მოახდინა, ასევე უარყოფითი აღმოჩნდა ცვლადის გავლენა 2000 წლის მერების პარტიულობის ანალიზისას. ნიშნის ცვლილება, შესაძლოა, დაკავშირებული იყოს პოლონელი მერების არჩევის წესის ცვლილებასთან (თუმცა, როგორც ადრე აღვნიშნეთ, ამ ცვლადის დიდი მნიშვნელობა დადასტურდა).

ჩვენი შედეგების თანახმად, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში არიან თუ არა პარტიები, რომლებიც ადგილობრივ პოლიტიკას მართავენ? სწორი პასუხი იქნება: „გაანია, სად და როდის“. ჩვენ შეეძლებოდა, განგვესაზღვრა ქვეყნები, სადაც პარტიის ძლიერი გავლენის ტენდენცია შეინიშნება (სლოვაკეთი, ბულგარეთი, რუმინეთი). მაგრამ ინსტიტუციური ფაქტორებიც მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით, ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ტერიტორიული ფრაგმენტაცია და საკრებულოს არჩევის წესი.

## 5. ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ფრაგმენტაცია

საკრებულოს წევრების პარტიულობის საკითხთან ერთად ადგილობრივ საკრებულოში სხვადასხვა ფრაქციის ზომა ადგილობრივი საკრებულოს მართვისათვის მნიშვნელოვანი საკითხია. არსებობს თუ არა საკრებულოში აშკარად დომინანტური პოზიციის მქონე ჯგუფი, რომელსაც საკუთარი პოლიტიკის გატარება შეუძლია? ან იქნებ არსებობს რამდენიმე პატარა ჯგუფი, რომელსაც თითოეული გადაწყვეტილებისათვის სტაბილური ან ერთჯერადი კოალიცია სჭირდება? პოლიტიკური ფრაგმენტაციის დონის გასაზომად ვიყენებთ ინდექსს, რომელსაც რაეტილორის ფრაგმენტაციის ინდექსი ეწოდება. ინდექსის ფორმულა ასეთია:

$$FRA = 1 - \sum (i)^2$$

სადაც FRA საკრებულოს ფრაგმენტაციის ინდექსია,  $s(i)$  კი – ფრაქციის მანდატების წილი.

შესაძლებელია ამ ინდექსის ორი ვერსია (იხ. Gabriel et al. 2002): „საარჩევნო ფრაგმენტაციის ინდექსი“, რაც ასახავს არჩევნებში ხმების ფრაგმენტაციას და „პარლამენტის/საკრებულოს ფრაგმენტაციის ინდექსი“, რაც მხედველობაში იღებს პარტიულ

ჯგუფებს შორის ადგილების განაწილებას. პირველი ვერსია მოქალაქეთა პოლიტიკური არჩევანის ვარიაციას ასახავს. მაგრამ ჩვენ მეორე ვარიანტი გვჭირდება, რადგან ის ადგილობრივი ხელისუფლების მენეჯმენტის ყოველდღიურობას გვიჩვენებს.

ინდექსი 0-დან 1-მდე იცვლება, სადაც „0“ აღნიშნავს იმ მდგომარეობას, როდესაც საკრებულოში ყველა ადგილი ერთ პოლიტიკურ ჯგუფს ეკუთვნის (ან თუ ინდექსის „საარჩევნო“ ვერსიას ავიღებთ, ყველა ამომრჩეველი ერთ პარტიას აძლევს ხმას), მაშინ, როცა „1“ ნიშნავს, რომ თითოეული საკრებულოს წევრი დამოუკიდებელია და საკრებულოში ფრაქციები არ არის (ან საკრებულოს ყოველი წევრი სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფს მიეკუთვნება).

ცხრილი 4.16 ასახავს ადგილობრივი ხელისუფლების ფრაგმენტაციას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შვიდ ქვეყანაში. გაანალიზებული ქვეყნები შეიძლება დაიყოს დაბალი და მაღალი ფრაგმენტაციის ინდექსების მქონედ. მთლიანი ფრაგმენტაცია ყველაზე მაღალი უნგრეთში იყო საშუალო ქულით 0.9-ს ზემოთ, შემდეგ კი – პოლონეთში (0.818) და ლატვიაში (0.809). ჯგუფში, რომელსაც ფრაგმენტაციის დაბალი ინდექსი აქვს, შედის რუმინეთი (0.727), სლოვაკეთი (0.731), ბულგარეთი (0.744) და ესტონეთი (0.747). მაგრამ, თუ მხედველობაში მივიღებთ ადგილობრივი ხელისუფლების ზომაში განსხვავებებს, უმცირეს ქულას სლოვაკეთისათვის მივიღებთ.

ვეარაუდობდით, რომ ფრაგმენტაცია დაბალი იქნებოდა დიდ ქალაქებში, სადაც პარტიები უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ და დამოუკიდებელი საკრებულოს წევრების რიცხვი მცირეა. ცხრილი 4.16-ის უკანასკნელი რიგი გვიჩვენებს, რომ სწორედ ასეთი მდგომარეობაა უნგრეთში, შედარებით ნაკლები ხარისხით – პოლონეთში და კიდევ უფრო ნაკლებით – სლოვაკეთში. დანარჩენ ქვეყნებში კორელაცია უმნიშვნელოა (ბულგარეთი, რუმინეთი და ლატვია) ან, სულაც, სუსტი საპირისპირო მიმართულების კორელაცია ფიქსირდება (ესტონეთი).

**ცხრილი 4.16**  
საკრებულოს ფრაგმენტაციის ინდექსი (2000-2001)

	ბულგარეთი	ესტონეთი	უნგრეთი	ლატვია	პოლონეთი	რუმინეთი	სლოვაკეთი
საშუალო	0.744	0.747	0.967	0.809	0.818	0.727	0.731
ზომის სტანდარტიზებული საშუალო	0.730	0.770	0.918	0.798	0.830	0.731	0.693
ფრაგმენტაციის კორელაცია მოსახლეობის ზომასთან		*	(-)****		(-)***		(-)*

შენიშვნა: \* ნიშნავს კორელაცია მნიშვნელოვანია 0.05 დონეზე. \*\* 0.01 დონეზე. \*\*\* 0.001 დონეზე. \*\*\*\* 0.0001 დონეზე. ცარიელი ადგილები ნიშნავს უმნიშვნელო კორელაციას. (-) ნიშნავს კორელაციის კოეფიციენტის უარყოფით ნიშანს.

წყარო: ჩვენი გამოთვლები ეყრდნობა მთავარი აღმასრულებელი ხელმძღვანელების გამოკითხვას ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის ფარგლებში (2000-2001).

ფრაგმენტაციის ინდექსის მონაცემები სტატკურია და დროში ცვლილებებს არ გვიჩვენებს. მაგრამ რადგან პარტიული სისტემა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში სტაბილურობისაგან შორსაა, ვეარაუდობთ, რომ საკრებულოს შიგნით ფრაგმენტაცია

ტაცია მნიშვნელოვნად იცვლება საკრებულოს ვადის განმავლობაში. ზოგი ჯგუფი და კოალიცია არჩევნების შემდეგ იშლება და ახალი ფრაქციები ყალიბდება, რაც ფრაგმენტაციის დონეს ზრდის. საპირისპიროც შეიძლება მოხდეს, მაგრამ ჩვენი დაკვირვებით, ასეთი რამ იშვიათია. ამის სისტემატური დამტკიცება რთულია, მაგრამ პიპოთეზა, პოლონური მონაცემებით, ნაწილობრივ დასტურდება. ფრაგმენტაციის ინდექსი, რომელიც გამოთვალეს 1998 წელს ყველა პოლონურ ქალაქში, რომლის მოსახლეობა 100 000-ზე მეტია, 0.614 აღმოჩნდა (Swianiewicz and Klimska 2003). იგივე ინდექსი, რომელიც გამოთვალეს იმავე ჯგუფის ქალაქებში ორი წლის შემდეგ (ისევე იმავე ვადაში), 0.680, ანუ მნიშვნელოვნად მაღალი იყო.

პოლონური მონაცემები ასევე გვიჩვენებს, რომ ამჟამინდელი მოწვევის საკრებულოებში გაიზარდა ფრაგმენტაციის დონე წინა არჩევნების შემდგომ მდგომარეობასთან შედარებით. 2002 წლის საშუალო ქულა ქალაქებისთვის 100 000-ზე მეტი მოსახლეობით 0.670 იყო, მაშინ როდესაც 1998 წლის შემდეგ მხოლოდ - 0.614 (Swianiewicz and Klimska 2003). ამავეს ამტკიცებენ სხვა დაკვირვებებიც. მაგალითად, 1998 წლის არჩევნებში 54-მა კომიტეტმა ან ფრაქციამ 42 დიდ ქალაქში მოიპოვა ადგილები, მაშინ, როცა 2002 წელს ეს რიცხვი 98-მდე გაიზარდა. პოლონურ ქალაქებში ფრაგმენტაციის ზრდის მეორე ინდიკატორი არის საკრებულოს შემცირებული რაოდენობა, რომელშიც ერთმა პარტიამ ხმების აბსოლუტური რაოდენობა მიიღო. 42 ქალაქიდან, რომელთა მოსახლეობა 100 000-ზე მეტია, 1998 წლის არჩევნების შემდეგ 22-მა საკრებულოში აშკარა უმრავლესობა მოიპოვა, 2002 წლის არჩევნების შემდეგ კი ეს რიცხვი 11-მდე შემცირდა (Swianiewicz and Klimska 2003). საინტერესოა, რომ ფრაგმენტაციის ზრდა უფრო ძლიერი იყო ქალაქებში, სადაც არჩევნებზე მაღალი აქტიუობა დაფიქსირდა. ლიპსეტის ცნობილმა დაკვირვებამ (1981), რომ ამომრჩევლების მაღალი აქტიუობა ხშირად არის დაკავშირებული პოლიტიკური ცვლილების მოთხოვნასთან, შეიძლება ამის ახსნა მოგვცეს. სამწუხაროდ, ჩვენ არ შეგვიძლია ამ მონაცემების შედარება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებსა და პატარა ადგილობრივ ხელისუფლებებში მომხდარ ცვლილებებთან.

როგორ შევადაროთ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ფრაგმენტაციის დონე ევროკავშირის ქვეყნებში არსებულ მდგომარეობას? ამის გაკეთება არაპირდაპირი გზით შეიძლება. 2002 წელს გამოქვეყნებული ნაშრომი შეიცავს ევროკავშირის რვა ქვეყნის დიდი ქალაქების ფრაგმენტაციის ინდექსებს (Vetter 2002). მაგრამ ეს ინდექსები გამოთვლილია საარჩევნო მონაცემებისათვის და არა საკრებულოში ადგილების განაწილების საფუძველზე. საარჩევნო ფრაგმენტაციის ინდექსი ყოველთვის უფრო დაბალი იქნება, ვიდრე საკრებულოს ფრაგმენტაცია, ასე რომ, პირდაპირი შედარება ჩვენს ქულებთან (ცხრილი 4.15) შეუძლებელია. 2002 წელს საარჩევნო ფრაგმენტაციის ინდექსი გამოთვალეს 20 უდიდესი პოლონური ქალაქისათვის (Swianiewicz and Klimska 2003). ქულები რაინერებულ იქნა 0.669 და 0.760-დან გდინიასა და სოსნოვიცში, 0.873 და 0.878-მდე - კრაკოვსა და შჩეცინში. ამ ქალაქებში, გდინიას გარდა, ქულები ბევრად მაღალი იყო, ვიდრე ევროკავშირის იმავე ზომის ქალაქებში. ვეტერის მიერ გაანალიზებულ ყველა ქალაქში მხოლოდ ჰელსინკმა (0.82) და ზოგიერთმა პოლანდიურმა ქალაქმა (მაგ. ამსტერდამმა) გვიჩვენა პოლონეთის მსგავსი ფრაგმენტაცია. მაგრამ დანიის, შვედეთის, ნორვეგიის, გაერთიანებული სამეფოს, საფრანგეთისა და გერმანიის ქალაქებში ფრაგმენტაცია ბევრად დაბალი იყო. მაგალითად, ინგლისის ექვს უდიდეს ქალაქში იგი მერყეობს 0.60-დან მანჩესტერში 0.065-მდე ლივერპულში. ის, ასევე, ძალიან დაბალია რამდენიმე ფრანგულ ქალაქშიც - 0.569 ტურში, 0.572 - ნანტში და 0.584 - ბორდოში (Hoffman-Martinot 2002).

ჩვენი მონაცემებიდან ჩანს, რომ პარლამენტის ფრაგმენტაციის ინდექსი პოლონეთის ქალაქებში, რომელთა მოსახლეობა 100 000-ზე მეტია, ჩვეულებრივ, უფრო დაბალია, ვიდრე ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის დიდ ქალაქებში (გარდა სლოვაკეთისა). თუმცა ჩვენ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პოლიტიკური ფრაგმენტაციის დონე

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქალაქებში ბევრად მაღალია, ვიდრე ევროკავშირის უმეტეს ქვეყანაში.

როგორც ჩანს, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში პარტიული სისტემის სისუსტეს ადგილობრივი საკრებულოს ფრაგმენტაციამდე მიყვავართ. ამან კი შეიძლება ადგილობრივ მენეჯმენტში პოტენციური გართულებები წარმოშვას. გართულება შეიძლება იმანაც წარმოშვას, რომ მერს საკრებულოში ყოველთვის არ შეიძლება უმრავლესობა, რაც სამხრეთ ევროპაში განხორციელებული რეფორმის შედეგია. ამან შეიძლება მიგვიყვანოს და, სინაღვივლემში, ხშირად მიყვავართ კიდევ მართიონ სერიოზულ პრობლემამდე, როცა მერი საკრებულოში უმრავლესობის ოპოზიციას უპირისპირდება. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში პოლიტიკური პარტიების დაბალ სტაბილურობასა და მაღალ ფრაგმენტაციას შორის კავშირის გათვალისწინებით, ჩვენ ვვარაუდობთ უამრავ შემთხვევას, სადაც ეფექტური გადაწყვეტილების მიღება გაძნელებულია. მხოლოდ შეიძლება მერი 42 პოლონური ქალაქიდან, რომელთა მოსახლეობა 100 000-ზე მეტია, სარგებლობს საკრებულოს უმრავლესობის ასუარა მხარდაჭერით. დანარჩენი შემთხვევების უმრავლესობაში მერებს მეტ-ნაკლებად მქარ კოალიციაზე დაყრდნობა სჭირდებათ. ხუთ ქალაქში მდგომარეობა კიდევ უფრო რთულია – საკრებულოში უმრავლესობა უკავია ჯგუფს, რომელიც მერის ოპოზიციას (Swianiewicz and Klimska 2003). მსგავსი პრობლემები სხვა ქვეყნებშიცაა. ხანდახან ეს პრობლემები ისეთ ძირითად ქალაქებს ეხება, როგორცაა რუმინეთის დედაქალაქი ბუქარესტი ან ალბანეთის დედაქალაქი ტირანა. მაგრამ ამ საკითხს ჩვენი ანალიზი არ ეხება.

## 6. საკრებულოს წევრების პარტიულობა და პოლიტიკური კულტურა

მიუხედავად პარტიის წევრობას და მის მნიშვნელობას. რამდენად განსხვავდება პარტიის პროგრამები ერთმანეთისაგან? ნამდვილად ითაყისებენ თუ არა პროგრამას პარტიის წევრები, რომლებიც მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრები ხდებიან? ისთარებენ თუ არა პარტიის წევრები ღირებულებებს და ცდილობენ თუ არა საერთო მიზნის მიღწევას? თუ ისინი მეგობრების ან კოლეგების პრაგმატულ ჯგუფებს წარმოადგენენ, რომელთა გაერთიანება მჭიდროდ არ უკავშირდება იდოლოგიურ არსივანს?

### 6.1 კონტექსტის დადგენა

როგორც აღვნიშნეთ, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში პოლიტიკური პარტიების სისტემა მთლად მქარი არ არის. რა თქმა უნდა, მდგომარეობა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია, მაგრამ ზოგადი დაკვირვება მთელს რეგიონს ეხება.

ყველაზე არამქარი პარტიული სისტემა პოლონეთშია. „საარჩევნო საქმიანობის სოლიდარობის“ აღმავლობა და დაცემა (თავდაპირველად პოსტსოლიდარული ჯგუფის არამქარი კოალიცია და შემდეგ ცალკე პოლიტიკური პარტია), რომელმაც 1997 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გაიმარჯვა და თითქმის მთლიანად გაუჩინარდა 2001 წლის არჩევნების შემდეგ, საუკეთესო, მაგრამ არა ერთადერთი მაგალითია. თავისუფლების კავშირი, პარტია, რომელიც აქამდე მქარად იღვა პოლონეთის გარდამავალ პერიოდში – 2001 წლის შემდეგ პოლიტიკური არჩიდან, ფაქტობრივად, გაუჩინარდა. პარლამენტში წარმოდგენილ ექვს ძირითად პოლიტიკურ პარტიას შორის მხოლოდ ორი (პოლონეთის სახალხო პარტია და მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი) იყო წინა ვადაშიც წარმოდგენილი. ეს რადიკალური ცვლილებები, რასაკვირველია, ადგილობრივ ხელისუფლებაშიც აისახა (იხილეთ Swianiewicz and Klimska 2003).

ღიდი სტაბილურობით არც სლოვაკეთი გამოირჩევა. წინა პრემიერ-მინისტრის მქიარის სახალხო პარტია, ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა, მემარცხენე დემოკრატიების პარტია ან უნგრული კოალიციის პარტია ათი წლის განმავლობაში აქ-

ტიურობდნენ და მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ. მაგრამ, ცოტა ხნის წინ, ახალი პარტიების მოძლიერებამ, როგორცაა მოქალაქეთა ახალი ალიანსი (ANO) ან მესამე გზა (ამ უკანასკნელს 2003 წლის სასოვადოებრივი გამოკითხვების მიხედვით, ამომრევულთა უდიდესი რაოდენობა უჭერს მხარს), ზოგადად, არასტაბილური მდგომარეობის შექმნას შეუწყო ხელი. პოლონეთსა და სლოვაკეთში სისტემა, როგორც ჩანს, კონსოლიდაციისკენ არ მიდის და ეს დაკვირვება დაკავშირებულია, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური სცენის მარჯვენა ფრთასთან, რომელსაც ძლიერი ტენდენცია აქვს არასტაბილურობისა და ფრაგმენტაციისაკენ.

ბულგარეთში 2001 წელს ყოფილი მეფე სიმეონის (ეროვნული მოძრაობის) ახლად შექმნილი პარტიისათვის საყოველთაო მხარდაჭერამ მთლიანად დაანგრია შედარებით სტაბილური პოლიტიკური მდგომარეობა.

უნგრეთი და ესტონეთი უფრო სტაბილური აღმოჩნდნენ. საინტერესოა, რომ ოთხი პარტიიდან სამი, რომლებიც სუანიევიჩისა და კლარკის თანახმად, ყველაზე ხშირად იყო წარმოდგენილი 1991 წლის ადგილობრივ საკრებულოებში, 2002 წელს ისევ უძლიერეს პოლიტიკურ ჯგუფთა შორის დარჩა. (მეოთხე, რომელიც ამჟამად ერთ-ერთ უძლიერესად ითვლება, პოსტკომუნისტური უნგრეთის სოციალისტური პარტია, რომელიც საკრებულოს წევრების რაოდენობით მეექვსე იყო 1991 წელს). მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ სურათი ათი წლის განმავლობაში არ შეცვლილა. უნგრეთის სოციალისტური პარტიისათვის მხარდაჭერის ზრდის გარდა, ჩვენ შემარჯვენა ცენტრისტული ძალების რადიკალური კონსოლიდაციის მოწმებიც გავხვდით. 1994 წელს უნგრეთის პარლამენტში ოთხი შემარჯვენა ცენტრისტული პარტია იყო, თითოეულ მათგანს 7%-დან 12%-მდე მხარდაჭერა ჰქონდა, მაშინ როცა 2002 წელს პოლიტიკურ არენაზე დომინირებდა ერთი ჯგუფი – უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი – 40%-იანი მხარდაჭერით (Fowler 2003). მეორე მხრივ, ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია (KDNP), რომელიც შედარებით ძლიერი იყო ათი წლის წინ, მთლიანად დაიშალა და პოლიტიკური სცენიდან გაქრა (C. Nikolenyi 2003).

ესტონეთი განსახილველ ქვეყნებს შორის ყველაზე სტაბილურია. „უძლიერეს პარტიათა“ სია საკმაოდ სტაბილურია და არასტაბილურობის ინდექსი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის საშუალოზე აშკარად დაბალია (Sikk 2003). თუმცა ახალი ძლიერი პარტიის - „რეს პუბლიკა“ გამოჩენა 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნებში, როგორც ჩანს, ძირს უთხრის პარტიული სისტემის შედარებით მდგრადობას (Sikk 2003). უნდა აღვნიშნოთ, რომ „რეს პუბლიკა“ დიდი ხნის მანძილზე არსებობდა. 1990-იან წლებში ის სხვა პარტიებთან იყო დაკავშირებული (პრო პარტია და რეფორმის პარტია), ხოლო 2003 წელს პირველად გამოჩნდა, როგორც არჩევნების დამოუკიდებელი მონაწილე. „რეს პუბლიკის“ სიძველეს ხელი არ შეუშლია მისთვის, რათა საარჩევნო კამპანია ისტაბლიშმენტის საწინააღმდეგო რიტორიკაზე დაემყარებინა.

ეს დაკვირვებები პოლიტიკის ცენტრალურ დონეს ეხება, ადგილობრივ ხელისუფლებებში პარტიების შესახებ კი ძალიან ცოტა რამ არის ცნობილი. ცხრილ 4.17-ში მოცემულია პარტიების სია, რომელიც ჩვენს ანალიზში შედის. ამ პარტიების საერთაშორისო გაერთიანების წევრობა, რომელიც მითითებულია მარჯვენა სვეტში, უნდა დაგვეხსნაროს პარტიის იდეოლოგიური პროფილის დადგენაში, რომელსაც შემდეგ საკრებულოს წევრების ღირებულებებს შევადარებთ.

საკრებულოს წევრების ასაკზე დაკვირვება გეჩვენებს, რომ იგი 45-დან 51 წლამდე მერყეობს. პარტიული საკრებულოს წევრები, ჩვეულებრივ, უფროსები არიან, ვიდრე საკრებულოს დამოუკიდებელი წევრები. პოსტკომუნისტურ პარტიებს (სოციალისტური პარტია პარტია ბულგარეთში, სოციალისტური პარტია უნგრეთში და მემარცხენე დემოკრატიის პარტია სლოვაკეთში), ჩვეულებრივ, საკრებულოს წევრთა საშუალო ასაკზე უფროსი წევრები ჰყავთ. ყველაზე ახალგაზრდა პარტიები არიან ისინი, რომლებიც წარმოიქმნენ ახალგაზრდობის ოპოზიციური მოძრაობისაგან, როგორცაა უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი და ცოტა ხნის წინათ შექმნილი ესტონური „რეს პუბლიკა“

(უნგრეთის სამოქალაქო კავშირში წევრების საშუალო ასაკი ათი წლით ნაკლებია სხვა პარტიებთან შედარებით).

მდევრობითი სქესის საკრებულოს წევრების პროცენტი მერყეობს 20%-ზე ნაკლებიდან (ბულგარეთი, უნგრეთი და პოლონეთი) 30%-მდე (ესტონეთი). ქალები საკრებულოს დამოუკიდებელ წევრებს შორის მეტია, ვიდრე პარტიულებს შორის. პოლონეთში ქალი საკრებულოს წევრები მეტ-ნაკლებად პარტიულები არიან უნგრეთისაგან განსხვავებით, სადაც უნგრეთის სამოქალაქო კავშირსა და უნგრეთის დემოკრატიულ ფორუმს ქალი საკრებულოს წევრების დაბალი პროცენტი აქვთ (შესაბამისად, მხოლოდ 6% და 8%). სხვა პარტიები, სადაც მამაკაცები ჭარბობენ, არიან ბულგარეთის აგრარული ეროვნული კავშირი, თურქული უმცირესობა და ესტონური „პრო პატრია“ (სადაც 33 საკრებულოს წევრს შორის მხოლოდ ერთი ქალია).

საკრებულოს იმ წევრების პროპორცია, რომელთაც უმაღლესი განათლება აქვთ ყველაზე დაბალი სლოვაკეთშია (38%), ყველაზე მაღალი – ბულგარეთში (79%). ეს სხვაობა შეიძლება აიხსნას ტერიტორიული ფრაგმენტაციის დონით, რადგან საკრებულოს წევრები დიდ მუნიციპალიტეტებში უფრო განათლებულები არიან, ვიდრე პატარა სოფლის მუნიციპალიტეტებში. უნგრეთსა და პოლონეთში პარტიულ საკრებულოს წევრებს განათლების უფრო მაღალი დონე აქვთ, ვიდრე დამოუკიდებელ წევრებს. მაგრამ ბულგარეთში საპირისპირო შემთხვევაა. სლოვაკეთსა და ესტონეთში ამ ორ ცვლადს შორის მნიშვნელოვანი კავშირი არ არსებობს. გასაკვირი არ არის, რომ განათლების დაბალი დონე შეინიშნება სასოფლო და ეროვნული უმცირესობების პოლიტიკურ ჯგუფებში.

პოლიტიკური კულტურის საკითხის გაანალიზებამდე, განვიხილავთ იმ საკრებულოს წევრების მახასიათებლებს, რომლებიც ცალკეული პოლიტიკური პარტიების წევრები ან მხარდამჭერები არიან. ცხრილი 4.17 წარმოგიდგენს ძირითადი პარტიების მხარდამჭერების დემოგრაფიულ მრავალფეროვნებას განხილულ ქვეყნებში.

სურათი იცვლება იმ რესპონდენტების გამოთხოვისას, რომლებიც სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიებისადმი სიმპათიას ამჟღავნებენ, მაგრამ მათი წევრები არ არიან. სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა დემოგრაფიული ცვლადია მნიშვნელოვანი. ბულგარეთში, ესტონეთსა და უნგრეთში პარტიების მხარდაჭერა ასაკს უკავშირდება – ცალკეულ პარტიებს მხარს უჭერენ უფროსი ან ახალგაზრდა საკრებულოს წევრები და მხოლოდ მცირე რაოდენობისთვის არ არის ეს ცვლადი მნიშვნელოვანი. უნგრეთი ერთადერთი ქვეყანაა, სადაც სქესი მნიშვნელოვანია: სოციალისტებსა (MSZP) და ლიბერალებს (SzDSz) მხარს ქალები უფრო უჭერენ, ვიდრე მამაკაცები.

პოლონეთსა და სლოვაკეთში ასაკი არ არის დაკავშირებული პარტიების მიმართ საკრებულოს წევრების სიმპათიასთან, თუმცა სხვადასხვა პარტიაში საკრებულოს წევრების საშუალო ასაკი განსხვავდება. სლოვაკეთში განსხვავება დაკავშირებულია ადგილობრივი ხელისუფლების სომასა და განათლებასთან – არსებობს პარტიები, რომელთაც მხარს უჭერენ განათლებული და ქალაქში მცხოვრები საკრებულოს წევრები და ისეთი პარტიებიც, რომლებიც გაუნათლებელი და სოფლის მცხოვრები რესპონდენტების მხარდაჭერით სარგებლობენ.

პოლონეთი ყველაზე რთული შემთხვევაა. განსაზღვრული დემოგრაფიული პროფილის საკრებულოს წევრები მხოლოდ ორ მნიშვნელოვან პარტიას (პოლონეთის სახალხო პარტია და სამოქალაქო პლატფორმა) უჭერენ მხარს.

შემდეგი ორი საინტერესო საკითხია (1) რამდენად არიან პოლიტიკური პარტიების წევრები ფესვგადგმული კომუნისტურ სისტემაში და (2) როგორია მათი მოდერნიზაციის დონე.

კომუნისტური ფესვების ფაქტორი იზომება 1990 წლამდე პოლიტიკური პარტიების წევრების, პოლიტიკურ პარტიაში ოფიციალური თანამდებობებისა და საკრებულოს წევრთა რაოდენობით. პარტიებს შორის ვარიაციის ანალიზისათვის კომუნისტური ფესვების ფაქტორს ეროვნულ საშუალოსთან ვაკავშირებთ. თუ მნიშვნელობა 1-ზე ნაკ-

ლებია, კომუნისტური ფესვების როლი პარტიის წევრებისათვის ქვეყნის საშუალოზე დაბალი იქნება, მაგრამ თუ ის 1-ზე მეტია, მაშინ ამ პარტიის წევრებს საშუალოზე ძლიერი კომუნისტური ფესვები ექნებათ.<sup>13</sup>

**ცხრილი 4.17**

*კელევისათვის შერჩეული პოლიტიკური პარტიები*

სახელწოდება	რესპონდენტთა რაოდენობა	პარტიის საერთაშორისო გაერთიანების წევრობა
<b>ბულგარეთი</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ბულგარეთის სოციალისტური პარტია (BSP)</li> <li>• დემოკრატიული ძალების კავშირი (UDF)</li> <li>• თურქული უმცირესობა (MRF)</li> <li>• სახალხო კავშირი</li> <li>• ბულგარეთის აგრარული ეროვნული კავშირი (BANU)</li> </ul>	277 262 74 50 21	სოციალისტური ქრისტიან-დემოკრატიული, დემოკრატიული კავშირი
<b>უნგრეთი</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• უნგრეთის სოციალისტური პარტია (MSZP)</li> <li>• უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი (FIDESZ)</li> <li>• თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი (SzDSz)</li> <li>• უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმი (MDF)</li> </ul>	144 55 43 26	სოციალისტური ქრისტიან-დემოკრატიული, დემოკრატიული კავშირი ლიბერალური ქრისტიან-დემოკრატიული, დემოკრატიული კავშირი
<b>სლოვაკეთი</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა (KDH)</li> <li>• სახალხო პარტია (HZDS)</li> <li>• მემარცხენე დემოკრატების პარტია (SDL)</li> <li>• უნგრული კოალიციის პარტია (SMK)</li> <li>• სლოვაკეთის ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი (SDK)</li> <li>• მესამე გზა (SMEK)</li> </ul>	82 82 50 48 28 16	ქრისტიან-დემოკრატიული, დემოკრატიული კავშირი სოციალისტური ლიბერალური
<b>ესტონეთი</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• სახალხო კავშირი</li> <li>• ცენტრისტული პარტია</li> <li>• რეს პუბლიკა</li> <li>• რეფორმისტული პარტია</li> <li>• პრო პარტია</li> <li>• ზომიერების პარტია</li> </ul>	121 96 71 59 34 33	ლიბერალური ქრისტიან-დემოკრატიული, დემოკრატიული კავშირი სოციალისტური
<b>პოლონეთი</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი (SLD)</li> <li>• პოლონეთის სახალხო პარტია (PSL)</li> <li>• კანონისა და სამართლიანობის პარტია (PiS)</li> <li>• სამოქალაქო პლატფორმა (PO)</li> </ul>	142 49 19 16	სოციალისტური

წყარო: პარტიის საერთაშორისო გაერთიანების წევრობა, ლუისი (2003).



ცხრილი 4.18

კორუპციის საკრებულოს წევრების დემოგრაფიულ მახასიათებლებს, პარტიის წევრებსა და პოლიტიკური პარტიების მიზანი მხარდაჭერის შორის

	ახალი 2003 წელს		განაღლების დონე		მისახლეობის სიმა		სქესი	
	მხარდაჭერა	წევრი	მხარდაჭერა	წევრი	მხარდაჭერა	წევრი	მხარდაჭერა	წევრი
ბიულჯანები	სოც. პარტია BSP	ხნიერი	ხნიერი		მღვდი	პატარა		
	თურქული უმცირესობა (MFR)	ახალგაზრდა	ახალგაზრდა	დაბალი	დაბალი	პატარა	პატარა	მამრობითი
	აგრარული კავშირი (BANU)				დაბალი			
	სახალხო კავშირი							მამრობითი
	დემ. ძალების კავშირი (UDF)	ახალგაზრდა			მღვდი	დიდი	დიდი	
ესტრემი	ცენტრისტული პარტია	ხნიერი	ხნიერი	დაბალი				
	სოშიდემის პარტია	ახალგაზრდა		დაბალი	დაბალი	პატარა		
	სახალხო კავშირი	ხნიერი	ხნიერი	დაბალი	დაბალი	პატარა	პატარა	
	რეს. პუბლიკა	ახალგაზრდა	ახალგაზრდა				დიდი	
	პრო პარტია	ახალგაზრდა						მამრობითი
რეფორმისტული პარტია	ახალგაზრდა	ახალგაზრდა	მღვდი	მღვდი	დიდი	მამრობითი	მამრობითი	
უჩრდობი	სოც. პარტია (MSZP)	ხნიერი	ხნიერი		მღვდი	დიდი	დიდი	მდედრობითი
	თაქსუყალ დემ. აღიანისი (SzDSz)	ხნიერი			მღვდი		დიდი	მდედრობითი
	დემ. ფორუმისი (MDF)		ხნიერი				დიდი	მამრობითი
	სამსოკ. კავშირი (FIDESZ)	ახალგაზრდა	ახალგაზრდა	დაბალი	მღვდი	პატარა	დიდი	მამრობითი
პოლიტიკური	მემბრცხე დემ. აღიანისი (SLD)							
	სახალხო პარტია (PSL)			დაბალი	დაბალი	პატარა	პატარა	
	სამსოკ. პლატფორმა (PO)		ახალგაზრდა	მღვდი	მღვდი	დიდი	დიდი	
	კონსოხა და საზოგ. პარტია (PiS)		ახალგაზრდა					
სლაგაქი	მემბრცხე დემ. პარტია (SDL)	არ არის	ხნიერი	არ არის		არ არის		არ არის
	სახალხო პარტია (HZDS)			დაბალი	დაბალი	პატარა	პატარა	
	მესამე გზა (SMER)		ხნიერი	დაბალი		პატარა	პატარა	
	უნგრული კოალიცია (SMK-MKP)			მღვდი	მღვდი	დიდი	დიდი	
	ქრ-დემ. კავშირი (SDK-SDKU)	ახალგაზრდა	ახალგაზრდა	მღვდი	მღვდი	დიდი	დიდი	
ქრ-დემ. მოძრაობა (KDH)			მღვდი	მღვდი	დიდი	დიდი		

შენიშვნა: ცხრილში მხედველობაში მიიღება მხოლოდ კორუპცია, რომელიც მნიშვნელოვანია 0.05 დონეზე, ამ და სხვა ცხრილებში ქვეშეშე შიგნით პარტიები წარმოდგენილია მემბრცხე და მემბრცხე ფრისი პოლიტიკური სექტრის რიგზე (რომელიც გაიზომა პარტიული საკრებულის წევრების თვითმუყახების მიხედვით).

წყარო: საკრებულოს წევრების დამოკითხვა ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინსტიტუტების პროექტის ფარგლებში (2002-2003).

**ცხრილი 4.19**

*კომუნისტური წარმოშობა და პარტიის წევრების მოდერნიზმი: ეროვნული საშუალოდან გადახევა*

	კომუნისტური ფუნქციების ინდექსი	მოდერნიზმის ინდექსი
<b>ბულგარეთი – ეროვნული საშუალო</b>	<b>18.00%</b>	<b>52.00%</b>
სოციალისტური პარტია (BSP)	2.35	0.96
თურქული უმცირესობა (MFR)	0.29	0.70
აგარაკული ეროვნული კავშირი (BANU)	0.88	0.74
სახალხო კავშირი	0.33	0.87
დემოკრატიული ძალების კავშირი (UDF)	0.18	1.15
<b>ესტონეთი – ეროვნული საშუალო</b>	<b>5.00%</b>	<b>71.00%</b>
კვანტრისტული პარტია	1.00	0.95
ზომიერების პარტია	0.76	0.92
სახალხო კავშირი	0.98	0.89
რეს პუბლიკა	1.06	1.14
პრო პარტია	1.10	1.24
რეფორმისტული პარტია	1.06	1.28
<b>უნგრეთი – ეროვნული საშუალო</b>	<b>16.00%</b>	<b>67.00%</b>
სოციალისტური პარტია (MSZP)	2.63	0.93
თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი (SzDSz)	0.58	1.12
დემოკრატიული ფორუმი (MDF)	0.24	0.92
სამოქალაქო კავშირი (FIDESZ)	0.15	1.15
<b>პოლონეთი – ეროვნული საშუალო</b>	<b>11.0%</b>	<b>62.00%</b>
მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი – მუშათა კავშირი (SLD -UP)	2.05	1.04
პოლონეთის სახალხო პარტია (PSL)	1.61	0.59
სამოქალაქო პლატფორმა (PO)	0.19	1.29
კანონისა და სამართლიანობის პარტია (PiS)	0.48	1.13
<b>სლოვაკეთი – ეროვნული საშუალო</b>	<b>8.00%</b>	<b>51.00%</b>
მემარცხენე დემოკრატიის პარტია (SDL)	4.08	0.87
სახალხო პარტია – მოძრაობა დემოკრატიული სლოვაკეთისთვის (HZDS)	0.71	0.76
მესამე გზა (SMER)	1.04	1.37
უნგრული კოალიციის პარტია (SMK-MKP)	0.17	1.08
სლოვაკეთის ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი (SDK-SDKU)	0.56	1.48
ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა (KDH)	0.10	1.03

შენიშვნა: თითოეული პარტიისათვის ქულა „1“ ნიშნავს, რომ ეროვნული საშუალოს ტოლია, „1“-ის ქვემოთ ქულა ეროვნულ საშუალოზე დაბალ მნიშვნელობას ნიშნავს.

წყარო: ავტორთა გამოთვლები ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის ფარგლებში საკრებულოს წევრების გამოკითხვაზე დაყრდნობით (2002-2003).

1990 წლამდე პარტიულობას უფრო ხშირად „პოსტკომუნისტური“ ჯგუფების წევრები აცხადებდნენ, თუმცა ეს კავშირი უფრო სუსტია პოლონურ მემარცხენე დომაკრაციულ ალიანსში, ვიდრე ბულგარულ სოციალისტურ პარტიაში, უნგრულ სოციალისტურ პარტიასა ან სლოვაკურ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში (SD). ბულგარეთის სოციალისტურ პარტიისა და უნგრეთის სოციალისტური პარტიის წევრების 70%-ზე მეტი ამტკიცებდა, რომ ისინი 1990 წლამდე „ძველ“ პარტიებს მიეკუთვნებოდნენ. პარტიის

ყოფილი წევრებიდან ბევრი აგრარულ ჯგუფებში გაწევრიანდა – პოლონურ სახალხო პარტიასა და ბულგარულ აგრარულ კავშირში. აღსანიშნავია, რომ ორივე აგრარული პარტია არსებობდა 1990 წლამდე, როგორც კომუნისტური პარტიის სატელიტი, მაგრამ ფორმალურად დამოუკიდებელი პარტია.

კომუნისტური ფესვების დონე საკმაოდ ერთგვაროვანია ესტონეთში. ეს, შესაძლოა, ასახავდა საბჭოთა კავშირისა და სატელიტ ქვეყნების (განსაკუთრებით, პოლონეთისა და უნგრეთის) კომუნისტურ სისტემებს შორის განსხვავებას – სატელიტ ქვეყნებში გარკვეულწილად დაშვებული იყო დემოკრატიული ოპოზიციის არსებობა, ხოლო პარტიის წევრობა თითქმის აუცილებელი პირობა იყო საჯარო სამსახურისათვის. ესტონეთის გრადა, ყველა ქვეყანაში მემარცხენეობა ნიშნავს კომუნისტურ სისტემაში ფართოდ ფესვადგმულობას (იხილეთ ცხრილი 4.22).

დაბოლოს, ჩვენ პოლიტიკურ პარტიებს ვახასიათებთ ადგილობრივი საკრებულოს წევრების „მოდერნიზმის“, ანუ თანამედროვეობის საშუალებით. მოდერნიზმის ინდექსი იზომება სამი სასოფლის საშუალებით: განათლებით, ელექტრონული ფოსტისა და ინტერნეტის გამოყენებით.<sup>14</sup>

ესტონელი საკრებულოს წევრები უფრო ხშირად იყენებენ ელექტრონულ ფოსტასა და ინტერნეტს. უნგრეთში, პოლონეთსა და სლოვაკეთში ელექტრონული ფოსტასა და ინტერნეტს დამოუკიდებელ წევრებს ხშირად პარტიის წევრები იყენებენ, მაგრამ ბულგარეთსა და ესტონეთში ასეთი კავშირი არ დასტურდება (იხილეთ ცხრილი 4.19).

კომპიუტერის გამოყენება ძლიერ არის დაკავშირებული განათლების დონესთან, თუმცა სლოვაკეთის უნგრული კოალიციის პარტია (SMK) გამონაკლისია, სადაც განათლების შედარებით დაბალი დონეა, მაგრამ ელექტრონული ფოსტის გამოყენების პროცენტი მაღალია. ზოგადად, პარტიები, რომელთაც ნაკლებ განათლებული საკრებულოს წევრები აყვავდნენ, ჩამორჩებიან ელექტრონული ფოსტის გამოყენებაში. ეს ურთიერთობა აშკარაა ქვეყნებში, სადაც საკრებულოს წევრების მიერ ინტერნეტის გამოყენება არა არის ფართოდ გავრცელებული (მაგ. ბულგარეთი, პოლონეთი და სლოვაკეთი) და ესტონეთში, სადაც საკრებულოს წევრების 58% აცხადებს, რომ მას ხელი მიუწვდება ინტერნეტზე (სომეხების პარტიის წევრების 45% და სახალხო კავშირის წევრების 47% აცხადებს, რომ ინტერნეტს იყენებს). პოლონური სახალხო პარტიის წევრების 10% იყენებს ინტერნეტს, მაშინ, როცა ეროვნული საშუალო 30%-ზე მეტია, სლოვაკური სახალხო პარტიისათვის ეს მონაცემი 13%-ია, სლოვაკური საშუალო კი – 32%, ბულგარეთის თურქული უმცირესობის პარტიის წევრების 13% და ბულგარეთის აგრარული კავშირის წევრების 17% იყენებს ინტერნეტს, ბულგარელი საკრებულოს წევრების საშუალო კი 28%-ია.

პოსტკომუნისტური პარტიების წევრები, ჩვეულებრივ, ნაკლებად „მოდერნიზებულიები“ არიან ეროვნულ საშუალო მნიშვნელობასთან შედარებით, მაგრამ პოლონური მემარცხენე დემოკრატიული პარტიის აღიანსი ამ წესისგან გამონაკლისია. ზოგადად, მემარცხენე საკრებულოს წევრების ქულა მოდერნიზმის სკალაზე უფრო მაღალია სლოვაკეთში, ესტონეთსა და ბულგარეთში, მაშინ, როცა უნგრეთსა და პოლონეთში სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი ურთიერთობა არ დასტურდება.

## 6.2 თვითიდენტიფიკაცია მემარჯვენეობა-მემარცხენეობის ლერპზე

საკრებულოს წევრების იდენტობის ანალიზი უნდა დაიწყოს მათი მდგომარეობის შესწავლით მემარცხენე-მემარჯვენე პოლიტიკურ სპექტრში. გვაქვს თუ არა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის თანამედროვე პოლიტიკური მდგომარეობის ამ ცნებებით სრულად აღწერა, ამ ნაშრომში სრულად ვერ იქნება განხილული, მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში „მემარცხენესა“ და „მემარჯვენეს“ მნიშვნელობა განსხვავდება ტრადიციული ინტერპრეტაციისაგან, რომელიც მე-19 საუკუნის ევროპული პარლამენტარისმის საფუძველზე აღმოცენდა. ევროპის ამ

რეგიონში ტერმინები „მემარჯვენე“ და „მემარცხენე“ სხვაგვარი კონტექსტიდან და პოლიტიკური დებატებიდან იღებს სათავეს.

ამის გამო, ჩვენ ამ ტერმინებს მივიჩნევთ არა ფასეულობათა არქეტიპულ კონგლომერატად, არამედ პოლიტიკური იდეების ისტორიულ ტერმინად, რომელსაც ადამიანი ისევე შეიმეცნებს, როგორც სხვა აბსტრაქტულ ტერმინებს და განსასჯდრებებს. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ეს ტერმინები გაიგეს კონკრეტულ ისტორიულ კონტექსტში და მათი მნიშვნელობა, ხშირად, პოლიტიკური შეხლა-შემოხლის საგანი გახდა, რომელშიც მედია და პოლიტიკური ჯგუფებიც მონაწილეობდნენ.

განხილული ქვეყნების უმეტესობაში ტერმინები „მემარჯვენე“ და „მემარცხენე“ ორი ძირითადი ბლოკის განსასხვავებლად გამოიყენება: (1) პოსტკომუნისტური და (2) ჯგუფები, რომლებიც შეიქმნა კომუნისტური პერიოდის აქტიური დემოკრატიული ოპოზიციისაგან. ბულგარეთის, უნგრეთის, პოლონეთისა და სლოვაკეთის მონაცემები აშკარად უჭერენ მხარს ამ დაკვირვებას. ყველა ამ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი კორელაცია არსებობს 1990 წლამდე პარტიის წევრობასა და ახლანდელ თვითიდენტიფიცირებულ მემარცხენეობას შორის. პოსტკომუნისტური ჯგუფების წევრები (სოციალისტური პარტიები ბულგარეთისა და უნგრეთში და მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი სლოვაკეთში) არიან ისინი, ვინც თავიანთ თავს, ხშირად, მემარცხენედ მიიჩნევენ და და ეს იდენტუიაცია ბევრად ძლიერია, ვიდრე რომელიმე პარტიის წევრობა. პარადოქსია ის, რომ იმ პარტია პარტიის წევრები, რომლებიც იყენებენ „სოციალისტურ“ და „სოციალ-დემოკრატიულ“ დასახელებებს და რომელთა პროგრამა, ხშირად, ბევრად რადიკალურია, ვიდრე პოსტკომუნისტური ჯგუფებისა, ჩვეულებრივ, თავიანთ თავს ცენტრისტულს უწოდებენ, ვიდრე მემარცხენეს. ბულგარული მონაცემები ამის კარგი მაგალითია: ბულგარეთის სოციალ-დემოკრატიაში თოთხმეტი რესპონდენტიდან თორმეტმა თავისი თავი ცენტრისტად და არა მემარცხენედ მიიჩნია, ხოლო ბულგარულ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში ათიდან ცხრა თავს ცენტრისტს უწოდებს. პოლონურ შრომის კავშირში ეს მონაცემია ოთხიდან სამი.

ჩვენ არ ვამტკიცებთ, რომ პოსტკომუნისტური პარტიები მემარცხენეები არ არიან (ცალკეული პარტიების იდეოლოგიური შინაარსს შემდეგში განვიხილავთ), მაგრამ ჩვენ ვესვრის გამოვარკვეთ, სინამდვილეში როგორია ამ ტერმინის მნიშვნელობა.

პოსტკომუნისტური პარტიების მიერ მემარცხენე რიტორიკის გამოყენება არ არის „ისტორიული საჭიროება“. ესტონეთში ტერმინი „მემარცხენე“ მკიდროდ არის დაკავშირებული კომუნისტურ და საბჭოთა დიქტატურასთან. ამის გამო, ესტონეთში კომუნისტური „ნომენკლატურის“ მიერ შექმნილ პარტიას „ცენტრისტულ პარტიას“ უწოდებენ (Raun 1997; Kuczynski 2003) და ამ პარტიის წევრები თავს ცენტრისტებად მიიჩნევენ. მარტინაჯ, ირონიულად უძერს, რომ ისინი სახელის მიუხედავად, საკრებულოს სხვა წევრებზე მეტად მემარცხენეები არიან. ესტონეთში ტერმინ „მემარცხენეს“ გამოყენება არ სურთ, რითაც ის ჩვენ მიერ გაანალიზებული სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავდება. დანარჩენ ოთხ ქვეყანაში მემარცხენე საკრებულოს წევრების პროცენტი მერყეობს 19%-დან 30%-მდე, მაგრამ ესტონეთში ის მხოლოდ 5%-ია (იხილეთ ცხრილი 4.20). როგორც შემდეგში ვნახავთ, სახელწოდება „მემარცხენეს“ სიტყვიერად ურაცოფა ხშირია, მაგრამ ეს ყოველთვის არ უკავშირდება ლიბერალურ ეკონომიკურ პროგრამას.

რომელიმე პარტიის წევრობასა და თვითიდენტიფიკაციას შორის ძლიერი კორელაცია არსებობს. ზოგადად, საკრებულოს წევრები ჩვენს სკალაზე უკიდურეს მნიშვნელობას არ არჩევენ (გამონაკლისა ბულგარეთი). ცენტრისტად თვითიდენტიფიცირების ტენდენცია უფრო შესამჩნევია ესტონეთში და ის აშკარად არის დაკავშირებული ტერმინ „მემარცხენეს“ მიმართ უარყოფით და მოკიდებულებასთან. როგორც ცხრილ 4.20-დან ვხედავთ, პროპორცია ესტონელი რესპონდენტებისა, რომლებიც მემარჯვენე პარტიის წევრობას არჩევენ, არ არის ბევრად მაღალი, ვიდრე სხვა ქვეყნებში. თუმცა საშუალო მნიშვნელობა უმაღლესია (ყველაზე მეტად „მემარჯვენე“) ესტონეთში, ყველაზე მეტი

რესპონდენტი მაინც ბულგარეთში აცხადებს, რომ შემარჯუნება. ცენტრისტულ მდგომარეობას, ასევე, ძალიან ხშირად ირჩევენ პოლონეთში. ჩვენ ამ მოვლენას ეუკავშირებთ ცოტა ხნის წინანდელ პოლონეთის ძლიერ კრიზისს, რომელიც სხვადასხვა მიზეზების გამო გამოიარეს შემარჯუნვე და შემარცხენე პარტიებმა.

რაც შეეხება შემარცხენე ღირებულებებს, უნგრეთი ის ქვეყანაა, სადაც საკრებულოს წევრების ყველაზე დიდი რაოდენობა აცხადებს თავს შემარცხენედ. როგორც მოგვიანებით დაეინახავთ, უნგრული შემარცხენე ფრთა ღირებულებათა მხრივ ყველაზე თანამიმდევრულია. უნგრეთი არის ერთადერთი ქვეყანა, სადაც მეტი რესპონდენტი აცხადებს, რომ შემარცხენა და არა შემარჯუნვე.

ცხრილი 4.20, ასევე, გეიჩვენებს, რომ ცენტრისტულ მიმართულებას ყველაზე ხშირად უპარტიო წევრები ირჩევენ. ეს არააირდაპირ უჭერს მხარს ჩვენს მტკიცებას, რომ პოლიტიკის შემარჯუნვე ან შემარცხენე ფრთაზე თვითიდენტიფიცირება იმდენად სოციალურ ან ეკონომიკურ საკითხებზე შეხედულებებს არ გამოხატავს, რამდენადაც რომელიმე დომინანტური პოლიტიკური ჯგუფის მხარდაჭერას. თუ ეს ასეა, მაშინ განცხადება, რომ ცენტრისტია, უბრალოდ, ნიშნავს, რომ ვინმეს არ სურს ძირითად პოლიტიკურ პარტიებს შორის არჩეუანის ვაკეთება. ევარაუდობთ, რომ ეს ღოვაცა უდევს საფუძვლად ბულგარეთში თურქული უმცირესობის (უფლებებისა და თავისუფლებისათვის მოძრაობის წევრთა 74% ცენტრისტულ მიმართულებას ირჩევს) ან პოლონეთში პოპულისტური საპროტესტო პარტიის სამოირონას წევრების არჩეუანს (ჩვენს შერჩევის ოთხივე წევრმა განაცხადა, რომ ცენტრისტია). სხვადასხვა მიზეზების გამო ამ ჯგუფების წევრებს სურთ, გეიჩვენონ, რომ ისინი შორს არიან პოსტკომუნისტური შემარცხენეებისა და მათი ძირითადი ოპონენტი შემარჯუნვე პარტიებისგანაც. რამდენიმე პატარა პარტია, ასევე, მიჰყვება ამ წესს. ესტონეთში ასეთი კავშირი არ ჩანს, მაგრამ ეს ადვილი გასაგებია არის. თუ ძირითადი პოლიტიკური პარტიები თავიანთ თავს ცენტრში მოიაზრებენ, მაშინ დამოუკიდებლობის დემონსტრირება შემარცხენე-შემარჯუნვე პოლიტიკურ ღერძზე მდებარეობით აზრი ეკარება.

**ცხრილი 4.20**

*საკრებულოს წევრების თვითიდენტიფიცირება შემარცხენე-შემარჯუნვე პოლიტიკურ სპექტრში (7-ქულიანი სკალა)*

	ბულგარეთი	ესტონეთი	უნგრეთი	პოლონეთი	სლოვაკეთი
საკუთარი შეხედულება შემარცხენეობაზე ან შემარჯუნეობაზე					
საშუალო მნიშვნელობა	4.11	4.62	3.73	4.05	4.18
შემარცხენეობა (1-2)	27.0	5.2	29.6	19.7	19.1
ცენტრისტობა (3-5)	41.0	68.0	50.6	59.9	52.9
• პარტიულ წევრებს შორის	36.7	65.9	34.5	46.0	41.7
• არაპარტიულ წევრებს შორის	68.9	70.1	58.7	67.3	62.2
შემარჯუნეობა (6-7)	32.0	26.8	19.8	20.4	28.0

წყარო: საკრებულოს წევრების გამოკითხვა ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის ფარგლებში (2002-2003)

ბულოს წევრების პარტიულობის მაღალი დონით გამოირჩევა (დაახლოებით 86%). ამავე დროს, ცენტრისტულობა აქ ყველაზე დაბალია. უნდა ვივარაუდოთ, რომ ეს მონაწილეობა პარტიულ სისტემაში საკრებულოს წევრებს აიძულებს, უფრო მკაფიოდ განსაზღვრონ თავიანთი მდებარეობა ბარიკადის ერთ ან მეორე მხარეს. იმავე ფაქტორს (პარტიულობის ფარდობას) მივყავართ საკრებულოს წევრების აშკარა მემარცხენე ან მემარჯვენე თვითიდენტიფიცირებამდე დიდ ქალაქებში, მაშინ, როცა პატარა თემებში ცენტრისტობას ბევრად უფრო ხშირად ირჩევენ. ამ რესპონდენტებისათვის „ცენტრისტობა“ არც „მემარცხენეობას“ ნიშნავს და არც „მემარჯვენეობას“.

### 63 პარტიის წევრობა, პოლიტიკური კულტურა და ტრადიციული მემარცხენე-მემარჯვენეობის ღირებულებანი

ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა უამრავ ემპირიულ მასალას გვაწვდის, რომლებიც იძლევა საკრებულოს წევრების დამოკიდებულების ანალიზის საშუალებას სხვადასხვა სოციალურ და ეკონომიკურ საკითხთან მიმართებაში. ჩვენი ანალიზის თვალსაწიერი რომ უდემეტად ფართო არ გამოვიდეს, მხოლოდ რამდენიმე ინდექსზე შევიჩნდებით. მეორე უმნიშვნელოვანესი საკითხი, რომლის პასუხის გაცემის იმედიც გვაქვს, დაკავშირებულია მემარცხენე-მემარჯვენეობას შორის გახლეჩილობასთან (განსხვავებებთან). ჩვენ ვცდილობთ შემდეგი საკითხების შესწავლას:

1. რამდენად ასახავს პოლიტიკურ სპექტრში თვითიდენტიფიცირება მემარჯვენე და მემარცხენე ღირებულებებს შორის ტრადიციულ განსხვავებას?
2. რამდენად გადაფარავს განცხადება მემარცხენე-მემარჯვენეობის თვითიდენტიფიცირების შესახებ პოსტკომუნისტურ და ანტიკომუნისტურ გახლეჩილობას?

ჩვენ უკვე ვუჩვენეთ, რომ საკრებულოს წევრების მემარცხენე-მემარჯვენეობასა და პოსტკომუნისტურ ფესვებს შორის მკაფიო კავშირი არსებობს. შემდეგ ნაწილში კი შევეცდებით, გამოვარკვიოთ პარტიების დამოკიდებულება არსებულ პოლიტიკურ სისტემასთან.

ჩვენ შევადარებთ თვითიდენტიფიცირებულ მემარცხენე-მემარჯვენეობას განსაზღვრულ ღირებულებებთან, რომლებიც ტრადიციულ იდეოლოგიურ დებატებში პოლიტიკური სპექტრის მარცხენა და მარჯვენა ფრთას მოიცავს. ესენი არიან:

- **საბაზრო ინდივიდუალიზმი (MI)** კლარკისა და სეიანიევიჩის თანახმად (1996, 144), ინდივიდუალიზმი (კოლექტივიზმის საპირისპიროდ) განისაზღვრება, როგორც იმ პოლიტიკური პირობების მხარდაჭერა, რომელიც ყოველ მოქალაქეს მაქსიმალურად უზრდის კერძო ინტერესების გატარების შესაძლებლობას. საბაზრო ინდივიდუალიზმი მოიცავს კერძო ეკონომიკურ ტრანსაქციებში სახელმწიფოს მინიმალური ჩარევის მხარდაჭერას. საბაზრო ინდივიდუალიზმის ინდექსი გამოითვლება სამ კითხვაზე პასუხის ჯამით, სადაც აისახება დამოკიდებულება ეკონომიკაში სახელმწიფო საკუთრების მიმართ.
- **სოციალური ინდივიდუალიზმი (SI)** სეიანიევიჩისა და კლარკის განსაზღვრების მიხედვით, დაკავშირებულია სუბიექტური, თვისობრივი მიზნების მიღწევის თავისუფლებასთან არაეკონომიკურ სფეროში. სოციალური ინდივიდუალიზმი ყურადღებას ამახვილებს სიტყვის, პრესის, მედიის, რელიგიისა და პირადი ცხოვრების სტილის არჩევანის თავისუფლებაზე (144). ჩვენს ანალიზში სოციალური ინდივიდუალიზმის ინდექსი, რომელიც სამ ცვლადს ეყრდნობა, დაკავშირებულია: (1) უმცირესობების განსაკუთრებულ დაცვასთან, (2) საკამათო საკითხებზე სიტყვის თავისუფლების აღიარებასთან, (3) ექსტრემისტული ჯგუფების მიმართ ტოლერანტობასთან. სამი ცვლადიდან პირველმა შეიძლება რაღაც ეჭვები წარმოშვას, რადგან ის არ არის კორელაციაში (ზოგიერთ ქვეყანაში ის უარყოფით კორელაციაშია) დანარჩენ ორთან. მაგრამ, ჩვენი აზრით, ის ასახავს კარგად ცნობილ იდეას - „თავისუფლება თავისუფლების მტრებს“. მიუხედავად ამისა, სამივე ინდექსის შემადგენელი ცვლადი აშკარად უკავშირდება უნივერ-

საღურ ღირებულებებს, რაც სოციალურ ინდივიდუალიზმად შეიძლება მივიჩნიოთ. უფრო ძნელია ამ ინდექსის დაკავშირება მემარცხენე-მემარჯვენეობის გახლჩილობასთან, ვიდრე საბაზრო ინდივიდუალიზმი და ეგალიტარიანიზმის შემთხვევაში. ერთი მხრივ, ლიპსეტი (1981) გვაწვდის არგუმენტებს, რომ „უმცირესობის დაღვეა“ ხშირად მემარცხენე პარტიებისათვის არის დამახასიათებელი, ამიტომაც უმცირესობის წარმომადგენლები ხმას მემარცხენე პარტიას აძლევენ. ასევე, ზოგიერთი უკიდურესად მემარჯვენე პარტია ხანდახან საკამათო საკითხებზე ცენზურის დაწესებას მოითხოვს. მეორე მხრივ, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში უკანასკნელი ნახევარი საუკუნის მანძილზე ცენზურის არსებობა და სოციალური ტოლერანტობის ნაკლებობა სწორედ მემარცხენე პოლიტიკოსებს მიეწერებათ.

- ეგალიტარიანიზმი (E) კლარკმა და სვიანიევიმმა განსაზღვრეს (1995, 144), როგორც სახელმწიფოს დახმარების გამოყენება, რათა სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური შედეგები ყველა მოქალაქისათვის გათანაბრდეს. ეგალიტარიანიზმი მხარს უჭერს საბაზრო ურთიერთობების ძლიერ სამთავრობო რეგულირებასა და სოციალური ხარჯების გაწევას. ეგალიტარიანიზმის ინდექსი მიიღება ორ კითხვაზე პასუხების ჯამიდან, რომელიც ეხება პირადი შემოსავლების განაწილებასა და სახელმწიფოს რედისტრიბუციულ როლს.
- (არა)პატერნალიზმი/პოპულიზმი (P). პატერნალიზმი მოიცავს მოქალაქეებსა და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღმასრულებლის შორის შეუამავალი სტრუქტურების ინსტიტუციონალიზაციისათვის ხელშეწყობას (Clark and Swianiewicz 1996, 144). ამის საპირისპიროდ, პოპულიზმი გაგებულა, როგორც ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღებაში ამომრჩეველთა სურვილის გათვალისწინება. ეს ინდექსი გამოითვლება, როგორც შემდეგი მოსაზრებების მხარდაჭერის ჯამი: (1) გადაწყვეტილებები უნდა ეყრდნობოდეს ექსპერტების მოსაზრებებს, (2) მოქალაქეთა ფართოდ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მიუყვართ ფუჭ კონფლიქტებამდე და დროის კარგეამდე, (3) საკრებულოს წევრის მოსაზრებასა და ამომრჩეველთა უმრავლესობას შორის კონფლიქტის შემთხვევაში რესპონდენტებს უნდა გამოეყენებინათ თავიანთი განსჯა და არ უნდა გაეთვალისწინებინათ ამომრჩეველთა მოსაზრებები. უკანასკნელი ცვლადი მკაფიოდ უკავშირდება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის კლასიკურ დილემას (იხილეთ, მაგალითად, Pitkin 1972). ეს დილემა შეიძლება მოკლედ შევაჯამოთ, როგორც მანდატის დოქტრინა (წარმომადგენელმა უნდა გააკეთოს ის, რასაც მისი ზემდგომი გააკეთებდა და ისე უნდა იმოქმედოს, თითქოს თავად მისი ზემდგომი მოქმედებდეს – Pitkin 1972, 144) დამოუკიდებლობის დოქტრინის წინააღმდეგ (წარმომადგენელი, როგორც თავისუფალი აგენტი, რწმუნებული, ექსპერტი, რომელმაც თავად უნდა აეთოს თავისი საქმე – Pitkin 1972, 147). სოციალური ინდივიდუალიზმისა და იყოს, არც ამ განზომილების დაკავშირება გამოიღის ადვილი ტრადიციულ მემარცხენე-მემარჯვენე სქემასთან. მაგრამ ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის კონტექსტში შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ მემარცხენე ფრთის პარტიები უფრო ხშირად წარმომადგენდნენ პატერნალისტურ ღირებულებებს, ვიდრე მათი მემარჯვენე კოლეგები.

იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს წევრების აბსტრაქტული სიტყვიერი განცხადებები წინააღმდეგობაშია მათ წინაშე მდგარი პრაქტიკული საკითხების მიმართ დამოკიდებულებასთან, საბაზრო ინდივიდუალიზმის პრაქტიკულ მოსაზრებებზე გარდაქმნის ხარისხი ფასდება შემდეგ საკითხის მიმართ დამოკიდებულებით:

- ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის ფარგლებში მომსახურების გადაცემა კონტრაქტის საფუძველზე.

ჩვენ დაეინტერესდით უკანასკნელ ათ წელიწადში განხორციელებული პოლიტიკური ცვლილებების ძირითადი მიმართულებისადმი ადგილობრივი პარტიის წევრების დამოკიდებულებით, ამიტომაც, ჩვენ შევქმენით შემდეგი ინდექსი:

- ახალი პოლიტიკური სისტემის მისაღებობა. ეს ინდექსი ასახავს ცენტრალურ

და აღმოსავლეთ ევროპაში მიმდინარე ცვლილებების ძირითადი მიმართულებების მხარდაჭერას. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მოქალაქეებს დიდი ხნის მანძილზე ჰყავდათ მთავრობები, რომლებსაც პოლიტიკური ლეგიტიმურობის ძალიან დაბალი დონე ჰქონდათ. მაგრამ დემოკრატიულ სისტემაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებების მხარდაჭერა საყურადღებო ფაქტორია, რომელიც პოლიტიკური სისტემის ქმედითობაზე ახდენს გავლენას. ჩვენ ვცდილობთ, გავსომოთ მხარდაჭერის ეს დონე სამი ინდიკატორის მეშვეობით: (1) დემოკრატიული სისტემის მისაღებობა, (2) ახლანდელი ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის შედარება კომუნისტურ ადგილობრივ ადმინისტრაციასთან და (3) ევროპული ინტეგრაციის მხარდაჭერა.

ცვლადების უმრავლესობა იზომება შეიღებლიან სკალაზე, ხოლო დანარჩენი ამავე სკალის მიხედვით გარდაიქმნება. ჩვენ მოვახდინეთ ზოგიერთი მათგანის ხელახალი კოდირება ისე, რომ დადებითი მნიშვნელობა ყოველთვის ნიშნავდეს უფრო ლბერალურ არჩევანს (ე. ი. საბაზრო ან სოციალური ინდივიდუალისტი, არაეგალიტარიანული ან არაპატერნალისტი) და პოლიტიკური გარდაქმნების მტკიცე მხარდაჭერას, ხოლო უარყოფითი მნიშვნელობა – სახელმწიფოს წარევას, პატერნალიზმსა და ძირითადი ცვლილებებისადმი მხარდაჭერის ნაკლებობას. ასევე შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ინდექსების მაღალი მნიშვნელობა დაემთხვევა მემარჯვენე ფრთის პოზიციას და დაბალი მნიშვნელობა – მემარცხენე ორიენტაციას. თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სოციალური ინდივიდუალიზმისა და პატერნალიზმ/პოპულიზმის შემთხვევაში ეს ურთიერთობა უფრო ნაკლებად აშკარაა, ვიდრე საბაზრო ინდივიდუალიზმის, კონტრაქტით გადაცემის, ეგალიტარიანისმის ან სისტემის მხარდაჭერის დროს.

ცხრილი 4.21 წარმოგიდგენს შედეგების შეჯამებას. პარტიებს შორის იდეოლოგიური განსხვავებების არათანამიმდევრულ ხასიათზე ხალხის აზრის გათვალისწინებით საბაზრო ინდივიდუალიზმის ქულა გასაოცრად შეესატყვისება თვითდენტიფიცირებულ მემარცხენე-მემარჯვენეობას. ქვეყნების დონეზე რომ ვიმსჯელოთ, უნგრელი საკრებულოს წევრები ყველაზე მეტად მემარცხენეები და ყველაზე ნაკლებად საბაზრო ინდივიდუალისტები გამოდიან. ესტონელები, რომლებიც ყველაზე ახლოს არიან პოლიტიკური სპექტრის მემარჯვენე ფრთასთან, საბაზრო ინდივიდუალიზმში მეორე ადგილს იკაებენ (ბულგარელი საკრებულოს წევრების შემდეგ).

ცხრილი 4.22 გეიჩვენებს, რომ კორელაცია ორ ინდექსს შორის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია ხუთივე ქვეყანაში, ყველაზე მაღალი კი ბულგარეთსა და სლოვაკეთშია. მხოლოდ უნგრეთში (სადაც ის ყველაზე სუსტია) კორელაცია 0.01 დონეზე მნიშვნელოვანი არ არის. უნგრეთი ერთადერთი მაგალითია, სადაც პარტიული საკრებულოს წევრები, რომლებიც აცხადებენ, რომ რადიკალური მემარჯვენეები არიან, საბაზრო ინდივიდუალიზმის მხრივ მემარცხენეები გამოდიან (უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი). ხოლო თავისუფალ დემოკრატია ალიანსის შემთხვევაში კი პირიქით, მემარცხენე ცენტრისტულ პოზიციაზე მყოფი საკრებულოს წევრები რადიკალური საბაზრო ინდივიდუალისტები არიან. პოსტკომუნისტურ პარტიებს (BSP, SLD და SDL), რომლებიც უკიდურესად მემარცხენეები არიან თავიანთ ქვეყნებში, საბაზრო ინდივიდუალიზმში საშუალოზე დაბალი ქულები აქვთ. ერთადერთი გამონაკლისი უნგრეთია, სადაც პოსტკომუნისტური უნგრეთის სოციალისტური პარტიის საკრებულოს წევრები თავიანთ თავს რადიკალ მემარცხენეებად აცხადებენ, მაგრამ მათი ქულა საბაზრო ინდივიდუალიზმში ეროვნულ საშუალოზე ოდნავ მაღალია.



**ცხრილი 4.21**

**საკრებულოს წევრების პარტიულობა და ფაქულტატი**

პარტიის სახელწოდება	მემარცხენე-მემარჯვენე წევრები	საბაზრო ინდივიდუალური	კონსერვატიული დაჯგუფება	სოციალური ინდივიდუალური	ოპორტუნისტული (არა)	პოპულარული	სოციალური თანხმობა
<b>ბულგარეთი - ეროვნული საშუალო</b>	<b>4.11</b>	<b>4.69</b>	<b>3.75</b>	<b>3.34</b>	<b>4.59</b>	<b>4.15</b>	<b>5.60</b>
სოციალისტური პარტია (BSP)	-2.18	-0.73	-0.28	-0.09	-0.71	-0.06	-0.87
თურქული უმცირესობა (MFR)	0.04	0.21	-0.13	-0.07	-0.25	-0.12	0.48
აგრარული კავშირი (BANU)	0.56	0.26	-0.20	-0.36	-0.45	0.19	0.05
სახალხო კავშირი (PU)	1.27	0.64	0.03	+0.03	0.57	0.17	0.71
დემ. ძალების კავშირი (უნკ) (UDF)	1.97	0.68	0.28	+0.11	0.77	0.14	0.86
<b>ესტონეთი - ეროვნული საშუალო</b>	<b>4.62</b>	<b>4.62</b>	<b>3.89</b>	<b>3.81</b>	<b>3.98</b>	<b>4.17</b>	<b>5.13</b>
ცენტრისტული პარტია (Center Party)	-0.54	-0.47	-0.45	-0.37	-0.12	0.13	-0.11
ზომიერების პარტია (Moderates)	-0.45	-0.38	0.52	+0.25	-0.50	0.01	0.36
სახალხო კავშირი (PU)	0.41	-0.21	-0.16	-0.05	-0.45	0.01	-0.41
რეს პუბლიკა (Res Publica)	0.35	0.36	0.13	0.15	0.14	-0.04	0.32
პრო პარტია (Pro Patria)	0.97	0.93	0.59	0.34	0.35	-0.20	1.19
რეფორმისტული პარტია (Reform Party)	1.15	0.31	0.27	0.12	0.90	-0.11	0.72
<b>უნგრეთი - ეროვნული საშუალო</b>	<b>3.73</b>	<b>4.11</b>	<b>4.55</b>	<b>4.05</b>	<b>3.75</b>	<b>3.45</b>	<b>5.67</b>
სოციალისტური პარტია (MSZP)	-2.00	0.05	0.13	-0.13	0.02	0.05	0.46
თაიისუკალ დემოკრატიული ალიანსი (SzDSz)	-0.47	0.75	0.43	0.38	0.33	0.29	0.67
დემოკრატიული ფორუმ (MDF)	1.46	0.22	-0.10	0.10	0.33	-0.15	0.34
სამოქალაქო კავშირი (FIDESZ)	2.22	-0.07	0.03	0.23	0.41	-0.07	0.13
<b>პოლონეთი - ეროვნული საშუალო</b>	<b>4.05</b>	<b>4.47</b>	<b>4.16</b>	<b>3.77</b>	<b>4.34</b>	<b>3.83</b>	<b>5.36</b>
მემარცხენე დემ. ალიანსი - მუშათა კავშირი (SLD -UP)	-1.52	-0.21	-0.07	-0.03	-0.02	0.01	0.33
პოლონეთის სახალხო პარტია (PSL)	-0.35	-0.61	-0.38	-0.41	-0.69	0.39	-0.43
სამოქალაქო კლატორმა (PO)	1.28	1.09	1.54	0.56	1.38	-0.65	0.46
კანონისა და სამართ. პარტია (PiS)	2.17	1.58	0.58	0.32	0.27	-0.17	0.91
<b>სლოვაკეთი - ეროვნული საშუალო</b>	<b>4.18</b>	<b>4.47</b>	<b>4.30</b>	<b>3.60</b>	<b>3.68</b>	<b>4.49</b>	<b>5.35</b>
მემარცხენე დემოკრატიის პარტია (SDL)	-2.57	-1.12	0.09	-0.04	-0.11	0.03	-0.40
სახალხო პარტია - მოძრაობა დემოკრატიული სლოვაკეთისთვის (HZDS)	-0.80	-0.53	-0.12	-0.07	-0.45	-0.27	-0.47
მესამე გზა (SMER)	-0.68	0.20	-0.17	0.07	0.07	0.02	-0.32
უნგრული კოალიციის პარტია (SMK-MKP)	0.97	0.24	0.06	0.13	-0.25	-0.12	0.55
სლოვაკეთის ქრ-დემ. კავშირი (SDK-SDKU)	1.55	0.70	0.30	0.16	1.62	0.07	0.79
ქრ-დემ. მოძრაობა (KDH)	2.07	0.62	0.28	-0.12	0.35	0.18	0.94

შენიშვნა: ეროვნული საშუალო წარმოადგენს ინდივიდუალურ მნიშვნელობას. მაშინ, როცა მნიშვნელობა ინდივიდუალური პარტიებისათვის წარმოადგენს ეროვნული საშუალოსაგან განსხვავებულ მნიშვნელობას.

წყარო: საკუთარი გამოთვლები ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის გამოკითხვაზე დაყრდნობით (2002-2003).

**ცხრილი 4.22**

თვითიდენტიფიცირებულ მემარცხენე-მემარჯვენეობასა და პოლიტიკური კულტურის ინდექსებს შორის კორელაცია

	ბულგარეთი	ესტონეთი	უნგრეთი	პოლონეთი	სლოვაკეთი
საბაზრო ინდივიდუალიზმი	+ + + +	+ + +	+	+ + +	+ + + +
კონტრაქტის დადება	+ + +	+ + +		+ +	
სოციალური ინდივიდუალიზმი	+		+ +		
(არა)ეგალიტარიანიზმი	+ + + +	+ + + +	+ +		+ + +
პოპულიზმი	+	+		+ +	
სისტემის მიღება	+ + + +	+ + +			+ + + +
მოღვერნიზმი	+ +	+ +			+ + +
კომუნისტური ფესვები	- - - -		- - - -	- - - -	- - -

შენიშვნა: „+“ ან „-“ კორელაციის კოეფიციენტის ნიშნის განსაზღვრებას, მაშინ, როცა რაოდენობა სტატისტიკურ მნიშვნელობას შეეხება (0.05, 0.01, 0.001, 0.0001). ცარიელი უჯრები უმნიშვნელო კორელაციას ნიშნავს. „+“ ნიშნავს, რომ ინდექსის ქულები მემარჯვენე საკრებულოს წევრებისათვის უფრო მაღალია.

წყარო: ავტორთა გამოთვლები ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის გამოკითხვაზე დაყრდნობით (2002-2003).

მაგრამ, რაც შეეხება ადგილობრივი მომსახურების კონტრაქტირების საკითხებს, რომლებიც საბაზრო ღირებულებების განხორციელების მსაზრის პრაქტიკული გამოცდაა, სურათი ნაკლებად თანამიმდევრულია. ბულგარელი საკრებულოს წევრები, რომლებიც ყველაზე რადიკალურ საბაზრო ინდივიდუალისტურ ღირებულებებს აღიარებენ, ყველაზე სეკუტიკურად უყურებენ კონტრაქტირებას. ესტონელები, რომლებიც თავიანთივე შეფასებით მემარცხენეობისაგან ყველაზე შორს დგანან, ურბანული მომსახურების საბაზრო გადაწყვეტების წინააღმდეგობაში მხოლოდ ბულგარელი კოლეგების მომდევნო პოზიციას იჭერენ. საპირისპირო მდგომარეობა გვაქვს უნგრელ ადგილობრივ პოლიტიკოსებთან, რომლებიც მხარს უჭერენ საქალაქო მომსახურების პრივატიზაციას, თუმცა ისინი, ზოგადად, სეკუტიკურად უყურებენ საბაზრო ღირებულებებს და თავს სხვა ქვეყნის რესპონდენტებზე ხშირად მიიხნევენ მემარცხენეებად.

ქვეყნების ცალ-ცალკე განხილვისას ვარიაცია უფრო თანამიმდევრულია. ბულგარეთში, ესტონეთსა და პოლონეთში თვითიდენტიფიცირებულ მემარცხენე-მემარჯვენეობასა და კონტრაქტირების მხარდაჭერას შორის კორელაცია სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია. მაგრამ ეს უთიფირთობა არც უნგრეთში დასტურდება და არც სლოვაკეთში. უნგრეთში საკრებულოს წევრები საკმაოდ მემარცხენე თანხა უფადა დემოკრატია აღიანსიდან მტკიცედ უჭერენ მხარს საქალაქო მომსახურების პრივატიზაციას, მაშინ როცა საკრებულოს წევრები მემარჯვენე უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმიდან უფრო ხშირად მათ ოპონენტებად გამოდიან. მემარცხენე სოციალისტური პარტიისათვის ეს ინდექსი ეროვნულ საშუალოზე მაღალია, ასევე მაღალია ყველაზე მემარჯვენე პარტიის, უნგრეთის სამოქალაქო კავშირის ქულასზე. თუმცა სლოვაკეთში ორი პარტია, რომლებიც ყველაზე მეტად უჭერენ მხარს კონტრაქტირებას, არიან მემარჯვენედა ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი. მესამე ამ რანგში პოსტკომუნისტური მემარცხენე დემოკრატიული პარტიაა.

ანტისაბაზრო დამოკიდებულება, როგორც ჩანს, არ არის ტიპური პოსტ-კომუნისტური ჯგუფებისათვის. სლოვაკეთში, ეკონომიკური თვალსაზრისით, ყველაზე ანტი-

ლიბერალურია მემარცხენე დემოკრატიული პარტია, მაგრამ სახალხო პარტია მისგან დიდად არ განსხვავდება. პოლონეთში სახალხო პარტია უფრო რადიკალურად ანტი-საბაზრო მიმართულებისაა, ვიდრე პოსტკომუნისტური მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი. უნგრეთში სოციალისტური პარტიის მხარდაჭერა საბაზრო გადაწყვეტილები-სადმი აშკარად ეროვნულ საშუალოზე მაღალია, მაშინ, როცა მემარჯვენე სამოქალაქო კავშირი საპირისპირო უკიდურესობას უახლოვდება. ბულგარეთის პოსტკომუნისტური სოციალისტური პარტია, ასევე, ყველაზე მეტად ანტისაბაზრო პარტიაა განხილულ ქვეყნებში. ესტონეთში ყველაზე მემარცხენე ჯგუფი ყველაზე მეტად ეწინააღმდეგება საბაზრო გადაწყვეტილებებს, მაგრამ, როგორც ადრე აღვნიშნეთ, ამ ქვეყანაში არც ერთ განხილულ პარტიას არ აქვს ფესვები წინა სისტემაში.<sup>15</sup>

ვევარაუდობდი, რომ სოციალურ ინდივიდუალიზმთან დაკავშირებული საკითხე-ბი უფრო ძნელი დასაკავშირებელი იქნებოდა მემარცხენე-მემარჯვენე კატეგორიასთან, რასაც ცხრილ 4.22-ის მონაცემებიც ადასტურებს. კორელაცია საკმაოდ ძლიერია უნ-გრეთში, სუსტი – ბულგარეთში და უმნიშვნელო – დანარჩენ ქვეყნებში. თუ აქ რაიმე ურთიერთობა არსებობს, ეს არის ის, რომ მემარჯვენე საკრებულოს წევრები უფრო მეტად არიან სოციალური ინდივიდუალისტები, ვიდრე მემარცხენეები. საკრებულოს წევრების ქულები სოციალური ინდივიდუალიზმის სკალაზე უნგრეთში ყველაზე მაღა-ლია და ბულგარეთში – ყველაზე დაბალი. ასევე საყურადღებოა ის, რომ ოთხივე პოსტკომუნისტური პარტია ამ სკალაზე ეროვნულ საშუალოზე დაბლა აღმოჩნდა.

ყველაზე ნაკლებად ევალიტარიანელები პოლონელი და ბულგარელი საკრებუ-ლოს წევრები არიან, ხოლო ყველაზე მეტად - სლოვაკები და უნგრელები. ეს ნიშნავს, რომ ეროვნულ დონეზე ევალიტარიანიზმი თვითდენტიფიცირებულ მემარცხენე-მემარ-ჯვენეობასთან დაკავშირებული არ არის. ერთადერთი ქვეყანა, სადაც ორივე სკალაზე მდებარეობა ერთნაირია, უნგრეთია. მაგრამ ყველაზე მეტად მემარცხენე კატორელი საკრებულოს წევრები ევალიტარიანიზმის ქულათა რანგის შუაში დგანან.

თუ თითოეულ ქვეყანას ცალ-ცალკე განვიხილავთ, სურათი შეიცვლება. ბულგა-რეთსა და ესტონეთში მემარცხენე-მემარჯვენეობის ორიენტაციასა და ევალიტარიან-იზმს შორის ძლიერი კორელაციაა, სლოვაკეთსა და უნგრეთში - იდნავ სუსტი. მკიდრი კავშირია ევალიტარიანიზმსა და საბაზრო ინდივიდუალიზმს შორის (ხუთივე ქვეყანაში კორელაცია მნიშვნელოვანია 0.001 დონეზე). პოსტკომუნისტური პარტიები ყველაზე ევალიტარიანელები არიან. ეს აშკარაა ბულგარეთსა და სლოვაკეთში. პოლონეთში მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსს, ამ თვალსაზრისით, მოსდევს სახალხო პარტია, მაგრამ ორივე პარტიის ქულები ეროვნულ საშუალოზე მაღალია. უნგრეთი განსა-კუთრებული შემთხვევაა. უნგრეთის სოციალისტური პარტიის ქულა ევალიტარიან-იზმის ინდექსზე გაანალიზებულ პარტიებს შორის ყველაზე დაბალია, მაგრამ ყველა პარტიას დადებითი ქულა აქვს (ე.ი. ეროვნულ საშუალოზე მაღალი). აქედან გამომ-დინარეობს, რომ დანარჩენი საკრებულოს წევრები (დამოუკიდებლები ან ეროვნულ დონეზე მინიმალური მნიშვნელობის პატარა პარტიებიდან) უფრო ევალიტარიანელები არიან, ვიდრე „ისტებლნიშმენცის“ რომელიმე პარტიიდან. მსგავსი მოვლენა გამოჩნდა საბაზრო ინდივიდუალიზმის უნგრეთის ქულების ანალიზში და სისტემის ცვლილების მხარდაჭერაში.

სლოვაკეთი პოპულიზმის სკალაზე ყველაზე მაღლაა, მაშინ, როცა უნგრეთი და პოლონეთი მეორე უკიდურესობაზე (პატერნალიზმი) თავსდებიან. ეს განსომილებდა სუს-ტად არის დაკავშირებული თვითდენტიფიცირებულ მემარცხენეობასთან. პოლონეთში და, უფრო ნაკლებად, ბულგარეთსა და ესტონეთში მემარჯვენე საკრებულოს წევრები უფრო პოპულიზმის პარტიები არიან. უნგრეთში კორელაცია საპირისპირო მიმართულებისაა, თუმცა სუსტია. პარტიებს შორის განსხვავებები უძლიერესია პოლონეთში, სადაც აგრ-არული სახალხო პარტია ყველაზე პოპულიზტურია. მაშინ, როცა ლიბერალური სამო-ქალაქო პლატფორმა მეორე უკიდურეს წერტილშია. პოპულიზმის ინდექსის მიხედვით, სამოქალაქო პლატფორმას ოცდახუთივე გაანალიზებულ პარტიას შორის ყველაზე დაბალი ინდექსი აქვს.

დასასრულს, ჩვენ შევეცადეთ გაგვეჩინა, რამდენად მისაღებია პოლიტიკური და ეკონომიკური გარდაქმნების მიმართულებები (ცხრილი 4.21-ის უკანასკნელი სვეტი). ინდექსი შეიძლება დაგვეჩიხაროს, დაეინახოს, არის თუ არა რეალური კონსენსუსი სისტემის განვითარების ძირითად მიმართულებაზე და გამოვავლინოთ ის პარტიები, რომელთა დამოკიდებულება სოციალური კონსენსუსისაგან განსხვავებულია.

ჩვენი მონაცემების მიხედვით, ცვლილებებისათვის სოციალურ მხარდაჭერა საკმაოდ მაღალია. თითოეულ ქვეყანაში საშუალო ქულა ხუთზე მეტია ერთიდან შეიქმნე სკალაზე. კონსენსუსი ყველაზე ძლიერია უნგრეთში – ინდექსის საშუალო მნიშვნელობა უმაღლესია, ხოლო პასუხების სტანდარტული გადახრა – ძალიან დაბალი. ასევე დაბალია პასუხების სტანდარტული გადახრა ცალკეული პარტიებისათვის, რაც პარტიების მოსაზრებების მაღალ კომოგენურობაზე მიანიშნებს.

მეორე ქვეყანა, სადაც კონსენსუსის მაღალი დონეა (პასუხების დაბალი სტანდარტული გადახრა) ესტონეთია. ამავე დროს, ესტონეთი არის ქვეყანა, სადაც სისტემის მისაღებობის ინდექსს უდაბლესი საშუალო მნიშვნელობა აქვს. ეს დაკავშირებულია ევროპული ინტეგრაციის მხარდაჭერის ძალიან დაბალ დონესთან (საშუალო მოსაზრება ნეიტრალურზე ოდნავ მაღალია და ამ საკითხში ყველაზე აქტიური პარტიის – პროპატიის ქულა ექვსზე დაბალია ერთიდან შეიქმნე სკალაზე).

დანარჩენი ქვეყნების მდგომარეობა, როგორც ჩანს, მეტად წარმოშობს პოტენციურ კონფლიქტებს. ამ ქვეყნებში პასუხების სტანდარტული გადახრა ბევრად მაღალია – 1.82-დან ბულგარეთში 1.95-მდე პოლონეთსა და სლოვაკეთში. ბულგარეთში ყველაზე ხშირად პოსტკომუნისტური სოციალისტური პარტია აყენებს კითხვის ქვეშ ცვლილებათა მიმართულებას. სოციალისტური პარტიის წევრები კითხვის ქვეშ აყენებენ მოსაზრებას, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ადრინდელ კომუნისტურ ადმინისტრაციასზე უკეთესად მუშაობს, მაგრამ ისინი სხვა საკითხებს სკეპტიკურად უყურებენ.

პოლონეთში პოსტკომუნისტური მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი და ჯგუფები, რომლებსაც ფსევები აქვთ გადგმული ადრინდელ ოპოზიციანთა, სისტემის ყველაზე მნიშვნელოვან ცვლილებებს მხარს უჭერენ. მაგრამ აგრარული სახალხო პარტიისა და „სხვა“ პატარა პარტიის წევრები (რომლებიც არ არის წარმოდგენილი ჩვენს დასკვნით ცხრილებში) კონსენსუსზე არ მიდიან. უკანასკნელ შემთხვევაში ინდექსს უარყოფითი მნიშვნელობა აქვს, ე. ი. უფრო მეტ საკრებულოს წევრს აქვს უარყოფითი და არა დადებითი დამოკიდებულება სისტემის ცვლილებების მიმართ. ეს ნიშნავს, რომ პოლონეთში სხვა განხილულ ქვეყნებზე მეტად შეიძლება ოპოზიციის იდენტიფიცირება, რომელიც პარტიულ სისტემაში აისახება (თუმცა არა ძირითად პარტიებში) და კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ცვლილებათა ძირითად მიმართულებას.

უნგრეთი კიდევ ერთი ქვეყანაა, სადაც პოსტკომუნისტური პარტია (MSZP) იწონებს პოლიტიკური ტრანსფორმაციის ძირითად მიმართულებას. როგორც პოლონელი, ისე უნგრელი საკრებულოს წევრები, რომლებიც დამოუკიდებლები ან „სხვა“ პატარა პარტიის წევრები არიან, უფრო კრიტიკულად აფასებენ სისტემის ცვლილებას, ვიდრე ძირითადი „ისტაბლიშმენტის პარტიათა“ წევრი ადგილობრივი პოლიტიკოსები. (მაგრამ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, უნგრეთში სისტემის ცვლილების მისაღებობა უფრო მაღალია, ვიდრე პოლონეთში და ამის შედეგად ეს ანტიისტემური ოპოზიციის ნაკლებად რადიკალური ხასიათისაა – საშუალო ქულა „სხვებისა“ და „დამოუკიდებლებისათვის“ ნეიტრალურის ზემოთაა).

სლოვაკეთში სისტემის მისაღებობის ინდექსმა და კომოგენურობის საზომმა უფრო დაბალი ქულა მიიღო. მაგრამ პოლიტიკურ გახლეჩილობას განსხვავებული ფორმა აქვს. სლოვაკეთის განსაკუთრებული მაღალი ძლიერი პარტიის ძირებობა (სახალხო პარტია – HZDS), რომელიც კითხვის ქვეშ აყენებს ცვლილებათა ძირითად მიმართულებას. კრიტიკულად განწყობილი კიდევ ერთი პარტიაა პოსტკომუნისტური მემარცხენე დემოკრატების პარტია. პოლონეთსა (სახალხო პარტია) და სლოვაკეთში 256

(სახალხო პარტია და მემარცხენე დემოკრატების პარტია) სისტემის საწინააღმდეგო პოზიცია სხვადასხვანაირად აისახება პარტიულ სისტემაში.

ზოგადად რომ ეთქვას, სისტემის მისაღებობის ინდექსს უმაღლესი მნიშვნელობა იმ პარტიებისთვის აქვთ, რომლებიც წარმოიქმნენ ადრინდელი დემოკრატიული ოპოზიციისაგან ან ამჟამინდელი მმართველი პარტიებისაგან, როგორცაა პოსტკომუნისტური პარტიები უნგრეთსა და პოლონეთში. სისტემის ცვლილების მისაღებად მათთვის უფრო ადვილია ხელისუფლებაში და არა ოპოზიციაში ყოფნა. პარტიებში, რომელთაც ფესვები წინა სისტემაში აქვთ, მისაღებობა უფრო დაბალია, განსაკუთრებით იმ პარტიებში, რომლებიც ამჟამად ოპოზიციაში არიან (მაგალითად, ბულგარეთში სოციალისტური პარტია ან სლოვაკეთში მემარცხენე დემოკრატების პარტია).

ასეთ სიტუაციებში თვითიდენტიფიცირებულ მემარცხენე-მემარჯვენეობასა და სისტემის ცვლილების მისაღებობას შორის ურთიერთობა არ არის გასაკვირი. როგორც ცხრილ 4.22-დან ვხედავთ, ბულგარეთში, ესტონეთსა და სლოვაკეთში ცვლილებებს უფრო ძლიერად მემარჯვენე ფრთის საკრებულოს წევრები უჭერენ მხარს. მაგრამ პოლონეთში ასეთი ურთიერთობა არ არსებობს, უნგრეთში კი საპირისპირო მიმართულების კორელაციაა.

## 6.4 პარტიების პოლიტიკური კულტურის ტიპოლოგია

პარტიების ტიპოლოგია (მათი საკრებულოს წევრების განცხადებების მიხედვით) ეყრდნობა ზემოთ განხილულ ინდექსებს უარდის იერარქიული დაჯგუფებების ანალიზის გამოყენებით. ქვეყნის სპეციფიკური ფაქტორების მინიმუმამდე შესამცირებლად ჩვენ მხედველობაში უნდა მივიღოთ ეროვნული საშუალოდან თითოეული პარტიის გადახრა (მაგალითად, რამდენად მაღალი ან დაბალია მოცემული პარტიისათვის საბაზრო ინდივიდუალიზმის ინდექსი ეროვნულ საშუალოზე).

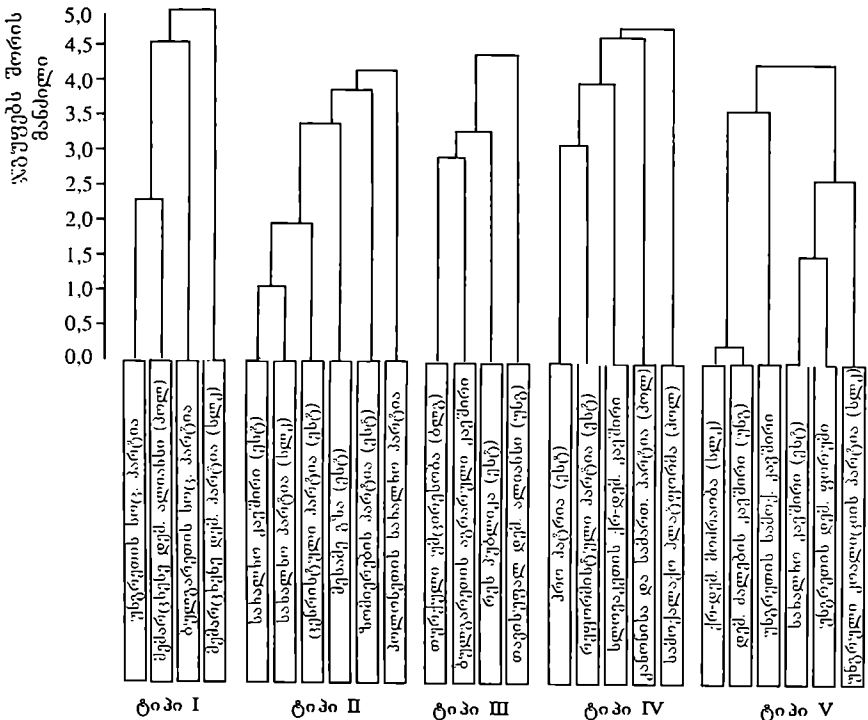
სანამ ტიპოლოგიის შედეგებს დეტალურად განვიხილავთ, ერთი მნიშვნელოვანი მეთოდოლოგიური დაკვირვება უნდა განვახორციელოთ. უარდის დაჯგუფებების ანალიზის მეთოდი (როგორც ნებისმიერი ტიპოლოგიური მეთოდი) წარმოშობს შედარებით პომოგენურ კლასებს, (ე. ი. ჯგუფის წევრებს შორის განსხვავებები უფრო უმნიშვნელოა, ვიდრე ჯგუფებს შორის), მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ჯგუფის ყველა საშუალო მახასიათებელი ჯგუფის თითოეულ წევრს ეხება. სტანდარტული გადახრის ანალიზი ჯგუფებს შიგნით და შორის გეიჩვენებს, რომ ჩვენი ტიპოლოგიის შედეგები ძალიან კარგად ასახავს განსხვავებებს თვითიდენტიფიცირებულ მემარცხენე-მემარჯვენეობას, პარტიის წევრების კომუნისტურ ფესვებსა და უფრო ნაკლებად – საბაზრო ინდივიდუალიზმში. მაგრამ ასეთი ანალიზი ნაკლებად გამოსაძევია პოპულიზმის, სოციალური ინდივიდუალიზმისა და მოდერნიზმის ინდექსებში ვარიაციის თვალსაზრისით.

დიაგრამა 4.3 ტიპოლოგიის შედეგებს წარმოგვიდგენს, დიაგრამა 4.4 კი აჯამებს იდენტიფიცირებული ჯგუფის ძირითად მახასიათებლებს. უარდის იერარქიული მეთოდის გამოყენებით გამოირჩევა პოლიტიკური პარტიების ხუთი ჯგუფი, რომელთა ძირითადი ნიშან-თვისებები წარმოგვჩვენია დიაგრამა 4.4-ში. მინაგანად ყველაზე პომოგენური ჯგუფებია I და V, მაშინ როცა IV და III ჯგუფები ყველაზე მეტერაქიულეები. თუმცა უკანასკნელ შემთხვევაში ჯგუფების შიდა განსხვავებები მნიშვნელოვნად დაბალია, ვიდრე გაანალიზებულ პარტიებს შორის საშუალო ვარიაცია.

I ტიპი მოიცავს პოსტკომუნისტური მემარცხენეების ოთხ პარტიას (უნგრული სოციალისტური პარტია, პოლონური მემარცხენე დემოკრატების ალიანსი, სლოვაკური მემარცხენე დემოკრატების პარტია და ბულგარული სოციალისტური პარტია). ყველა პარტია, რომელიც ამ ჯგუფშია კლასიფიცირებული, ევროპული სოციალისტების საერთაშორისო გაერთიანების წევრია (იხ. ცხრილი 4.16). მათი ყველაზე მნიშვნელოვანი

დიაგრამა 4.3

პოლიტიკური პარტიების პოლიტიკური კულტურის ტიპოლოგია  
(უარდის იერარქიული მეთოდი)

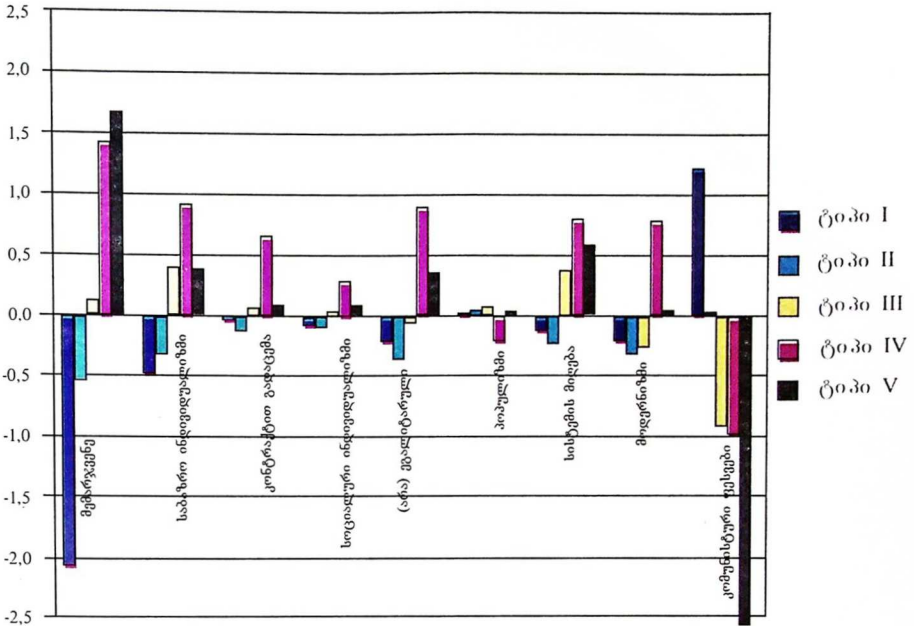


მახასიათებლებია ძლიერი მემარცხენე იდენტიფიკაცია და კომუნიკური წარსულის მქონე საკრებულოს წევრების დიდი პროპორცია. ისინი, ასევე, საბაზრო კოლექტივისტები (ე. ი. საბაზრო ან ინდივიდუალისტური გადაწყვეტილების საპირისპიროდ) და ეგალიტარიანელები არიან. სხვა მახასიათებლების მიხედვით, ამ შტოს პროცენტია ნაკლებად ნათელია. როგორც დიაგრამა 4.3-შია წარმოდგენილი, ეს ტიპი ორი ქვეჯგუფისაგან შედგება: უნგრული სოციალისტური პარტიასა და საბაზრო ინდივიდუალისტების მიმართ დემოკრატიული ალიანსისაგან, რომელნიც ძალიან მსგავსები არიან, მაშინ, როდესაც სლოვაკეთის მემარცხენე დემოკრატების პარტიასა და ბულგარეთის სოციალისტურ პარტიას შორის განსხვავება ძალიან დიდია. პირველ ქვეჯგუფს რეფორმირებული პოსტკომუნისტები შეიძლება დაერქვას, რომლებიც ხასიათდებიან სისტემის ძლიერი მხარდაჭერით, მოდერნიზმის მაღალი დონითა და საბაზრო ინდივიდუალისტების მიმართ სხვა ქვეჯგუფთან შედარებით უფრო ამბივალენტური დამოკიდებულებით. ასევე, აღსანიშნავია, რომ ორივე პარტია ძალაუფლებას ფლობს ცენტრალურ ხელისუფლებაში.

მეორე ქვეჯგუფს (ბულგარეთის სოციალისტურ პარტია და სლოვაკეთის მემარცხენე დემოკრატების პარტია) შეიძლება დაეარქვას „არარეფორმირებული პოსტკომუნისტები“. ის ხასიათდება სისტემის ცვლილების სუსტი მხარდაჭერით, საკრებულოს წევრების დაბალი მოდერნულობითა და რადიკალური ანტისაბაზრო ღირებულებებით.

დიაგრამა 4.4

პარტიების პოლიტიკური კულტურის ტიპოლოგია



**II ტიპი**, რომელსაც „ანტიმოდერნისტულ მემარცხენეებს“ ვუწოდებთ (რადგან ის ხასიათდება მოდერნიზმისა და სოციალური ინდივიდუალიზმის უდაბლესი ინდექსითა და პოლიტიკური ტრანსფორმაციის დაბალი მხარდაჭერით), შედგება სამი ესტონური (ცენტრისტული პარტია, სახალხო კავშირი და ზომიერების პარტია), ორი სლოვაკური (სახალხო პარტია და მესამე გზა) და ერთი პოლონური (აგრარული სახალხო პარტია) პარტიისაგან. ამ ჯგუფის დამატებითი ნიშან-თვისება არის ძლიერი ევგალიტარიანიზმი და საპაზრო მიდგომების მისაღებობის დაბალი დონე. ამ ჯგუფს ასევე ვუწოდებთ „ვეროსკეპტიკოსებს“. მისი შემადგენელი ექვსი პარტიიდან სამი ტავორტისა და სნერბიაკის მიერ კლასიციფირებული იყო (2003) „სუსტ ვეროსკეპტიკოსებად“ (ესტონური ცენტრისტული პარტია, სლოვაკური და პოლონური სახალხო პარტიები). ამ ჯგუფს ადვილად შეიძლება დაემატოს სლოვაკური მესამე გზა. ორი დარჩენილი პარტია – ესტონური სახალხო კავშირი და ზომიერების პარტია მიეკუთვნება იმ ქვეყნებს, სადაც, ზოგადად, ევროკავშირში ინტეგრაციისადმი სკეპტიციზმი ყველაზე მაღალია. ჩვენ უკვე ვახსენეთ პოლონურ და სლოვაკურ პარტიულ ასპარეზზე სისტემის საწინააღმდეგო ოპოზიცია და ამ პარტიათა უმეტესობა (გარდა პატარა პარტიებისა, რომლებიც ანალიზის საგანი არ გამხდარა) მიესადაგება II ტიპს. გარდა ცენტრისტული პარტიისა, ამ პარტიების წევრ პატარა ქალაქების ან სოფლების საკრებულოს წევრებს დაბალი განათლების დონე აქვთ (იხ. წინამდებარე ცხრილი 4.17). დაბოლოს, არსებობენ პარტიები, რომლებიც შინაგანად ნაკლებად პომოგენურები არიან, რაც შემდეგ ნაწილშია წარმოდგენილი.

**III ტიპის** შემადგენლობაში, ერთი შეხედვით, ორი ბულგარული პარტიის უცნაური კონგლომერატია, რომლებიც „ანტიისტებლიშმენტურ“ რიტორიკას იყენებენ (აგრარული

ეროვნული კავშირი და თურქული უმცირესობის პარტია). ამავე ჯგუფში შედის ესტონური „რეს პუბლიკა“ და უნგრული ლიბერალური თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი (რომლებიც ლიბერალური პარტიების საერთაშორისო გაერთიანებას მიეკუთვნებიან). ეს ჯგუფი შედარებით ჰეტეროგენულია – პოლიტიკურ კულტურაში ორი ბულგარული პარტია ერთმანეთთან ძალიან ახლოსაა, მაშინ როცა „რეს პუბლიკა“ და თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი ოდნავ განსხვავებულები არიან. შინაგანი ვარიაციები განსაკუთრებით სოციალური ინდივიდუალიზმისა და მოდერნიზმის საკითხებში ჩანს („რეს პუბლიკა“ და თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი მეტად მოდერნისტულები არიან და მეტად უჭერენ მხარს სოციალურ ინდივიდუალიზმს, ვიდრე ამ ჯგუფის დანარჩენი ორი პარტია). ეს ჯგუფი საკმაოდ პომოგენურია ანალიზის სხვა სკალაზე. იგი რამდენადმე საბაზრო ინდივიდუალისტია და სუსტი კომუნისტური ფესვები აქვს. უმეტეს საკითხებში ჯგუფის საშუალო გაანალიზებული პარტიების მთელი რიგი საშუალოსათვის ახლოს დგას.

დანარჩენი ორი ტიპი მოიცავს პარტიებს, რომელთა წევრები თავიანთ თავს პოლიტიკური სპექტრის მარჯვენა ფრთაზე ათავსებენ.

**IV ტიპს** შეიძლება „ლიბერალური მემარჯვენეები“ ეწოდოს, რომელიც შედგება ორი პოლონური (სამოქალაქო პლატფორმა და კანონისა და სამართლიანობის პარტია), ორი ესტონური („პრო პატრია“ და რეფორმისტული პარტია) და ერთი სლოვაკური პარტიისაგან (SDK). ეს ჯგუფი ყველაზე ახლოსაა ლიბერალურთან: როგორც ცხრილ 4.17-ში ჩანს, ხუთი პარტიიდან ორი (სლოვაკური ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი და ესტონური რეფორმისტული პარტია) მიეკუთვნება ლიბერალურ ინტენაციონალიზმს, პოლიონურისამოქალაქო პლატფორმა ასევე ახლოსაა ამ იდეოლოგიასთან (რამდენადაც ის ახალი ჩამოყალიბებულია, ჯერჯერობით არც ერთ საერთაშორისო გაერთიანებას არ მიეკუთვნება). ამ პარტიების საკრებულოს წევრები წარმოადგენენ, ტრადიციული ვაგებები, მემარჯვენე ღირებულებებს და მათი თვითიდენტიფიცირებული მდგომარეობაც, შესაბამისად, მემარჯვენეა, მაგრამ არა უეიდურესი. ისინი ამყლავენ საბაზრო მიდგომების ძლიერ მხარდაჭერას. ეს მხარდაჭერა იზომება როგორც საბაზრო ინდივიდუალიზმის შესახებ დასწრებით აბსტრაქტული, ასევე ადგილობრივი მომსახურების კონტრაქტირებასთან დაკავშირებული კონკრეტული კითხვები. ამ ჯგუფის წარმომადგენლები ყველაზე ძლიერი ანტიკორუპციონარული არიან და მათ მიერ სისტემის მხარდაჭერის დონეც უმაღლესია. ისინი არიან ყველაზე ნაკლებად პოპულისტები, მაგრამ, ამავე დროს, ყველაზე მეტად მოდერნისტები და სოციალური ინდივიდუალისტები.

**V ტიპი** მოიცავს ორ ბულგარულ (დემოკრატიული ძალების კავშირი და სახალხო კავშირი), ორ უნგრულ (უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმი და უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი) და ორ სლოვაკურ პარტიას (უნგრული კოალიციის პარტია და ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა). მას შეიძლება „ტრადიციული მემარჯვენეები“ ეწოდოს. ამ ჯგუფს, ასევე, შეიძლება ქრისტიან-დემოკრატიულიც ეწოდოს, რამდენადაც ხუთი პარტიიდან ოთხი ქრისტიან-დემოკრატიული პარტიის საერთაშორისო გაერთიანებაში არის გაწევრიანებული (ბულგარული დემოკრატიული ძალების კავშირი, უნგრული სამოქალაქო კავშირი, უნგრული დემოკრატიული ფორუმი და სლოვაკური ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა). ეს ჯგუფი სხვებთან შედარებით ყველაზე პომოგენურია. როგორც დიაგრამა 14-შია მოცემული, ამ შტოს რესპონდენტები ყველაზე მეტად თვითიდენტიფიცირებული მემარჯვენეები არიან და კომუნისტურ პერიოდში ყველაზე ნაკლებად იყვნენ ჩართულნი პოლიტიკაში. ამის მიუხედავად, მათ მიერ გაცხადებული ღირებულებები აუცილებელი არ არის, ძალიან ახლოს იყოს ტერმინ „მემარჯვენე პოლიტიკის“ ტრადიციულ ვაგებასთან. ისინი მხარს უჭერენ საბაზრო ინდივიდუალიზმს და არაეგალიტარინელები არიან, მაგრამ არც ისე ძლიერ, როგორც ტიპ IV-ის მიკუთვნებული პარტიები. თუმცა არ შეიძლება ითქვას, რომ მათი მემარჯვენე ორიენტაცია მხოლოდ იდეოლოგიურია. საშუალო ქულა უმეტეს სკალაზე არსებითად განსხვავებულია I და II ტიპის ქულებისაგან (რომლებიც სკალაზე უეიდურესი მემარჯვენეობასთან ახლოს არიან), მაგრამ არც ისე განსხვავებული, როგორც შეიძლება ვივარაუდოთ თვითიდენტიფიცირებული მდგომარეობისა და არაკომუნისტური წარსულის საფუძველზე.



ტიპოლოგია გვიჩვენებს, რომ პარტიების პოლიტიკური რუკა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ქაოსური არ არის. მოსაზრებები საკრებულოს იმ წევრებისა, რომლებიც მსგავს პოლიტიკურ პარტიებს წარმოადგენენ, ქვეყნებს შორის ბევრ მსგავსებაზე მიგვიბრუნებს. ამგვარი შესაბამისობა ერთობ გასაკვირია ამ ქვეყნებში არსებული პოლიტიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით. ასევე დასტურდება, რომ ორგანიზაციული ცვლილებები (ორი პარტიის წარმოშობა, დაშლა და შინაგანი კონფლიქტი) არ არის აუცილებელი, რომ იდეოლოგიური არსებების შეცვლის შედეგი იყოს. ის შეიძლება უფრო პიროვნულ კონფლიქტებს ან პარტიული ლიდერების დაბალ ორგანიზაციულ უნარს მიეწეროს. მიუხედავად ამისა, ცალკეული პარტიების შინაგანი პომოგენურობა შედარებით დაბალია, რასაც მომდევნო ნაწილში დაინახავთ.

## 6.5 პოლიტიკური თანხმობა პარტიებს შინით

ივარაუდება, რომ პარტიების არსებობა ხელს უწყობს პოლიტიკური დებატების მოწესრიგებას. დემოკრატიულ თეორიაში პარტიები ადგენენ მეტ-ნაკლებად თანამიმდევრულ პროგრამას ამომრჩეველთა ინტერესებიდან გამომდინარე და საარჩევნო გამოცდის წარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში მის განხორციელებას ცდილობენ. რამდენად ახლოსაა ეს ნორმატიული განხილვება ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ადგილობრივი ხელისუფლების მდგომარეობასთან? რამდენად შეესაბამება ერთმანეთს ერთსა და იმავე პარტიის წარმომადგენელი საკრებულოს წევრების მოსაზრებები?

ამ კითხვებზე პასუხის გაცემას შეეცდებით პასუხების სტანდარტული გადართობისა და „პარტიული პომოგენურობის ინდექსის“<sup>16</sup> გამოყენებით, რაც ითვალისწინებს ადრე გაანალიზებული ცხრავე ინდექსის ვარიაციებს. ზოგადად, მოსაზრებათა ყველაზე დიდი ვარიაციები ბულგარეთსა და სლოვაკეთშია, ყველაზე მცირე კი ესტონეთში. ცალკეული პარტიების პომოგენურობის ინდექსი ცხრილ 4.23-შია წარმოდგენილი.

ჩვეულებრივ, ინდექსის მნიშვნელობა 1-ზე დაბალია, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარტიებს შინით მოსაზრებების სხვადასხვაობა უფრო დაბალია, ვიდრე ქვეყანაში საკრებულოს წევრებს შორის. ესტონური სახალხო პარტია ამ წესის ერთადერთი გამონაკლისია. სხვა ძალიან პეტეროგენული პარტიებია ესტონური ცენტრისტური და სომიერთა პარტიები, უნგრული თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი, პოლონეთის სახალხო პარტია და სლოვაკეთის სახალხო პარტია.

ყველაზე პომოგენურ პარტიებს კი განეკუთვნება ბულგარული დემოკრატიული ძალების კავშირი და სახალხო კავშირი, ესტონური რეფორმისტული პარტია, პოლონური სამოქალაქო პლატფორმა და კანონისა და სამართლიანობის პარტია, უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი და სლოვაკური ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა. ადვილი შესამჩნევია, რომ მემარჯვენე საკრებულოს წევრების მოსაზრებები, ჩვეულებრივ, უფრო კომოგენურია, ვიდრე მათი მემარცხენე კოლეგებისა. მართლაც, ორ ინდექსს შორის კორელაცია 0.58-ია (სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი 0.01 დონეზე). ეს, მართლაც, გასაკვირი მიგნებაა.<sup>17</sup> პოლონეთში მემარჯვენე პარტიები უდიდესი პლინობით არიან ცნობილი (და ეს სლოვაკ მემარჯვენეებსაც ეხება). ეს პარტიები დიდი დისკუსიების მიმდინარეობით გამოირჩევა, რასაც შედეგად დაშლა და გაერთიანება მოსდევს და რაც პოლიტიკური სექტრის მარჯვენა ფრთას არამდგრადსა და ქაოსურს ხდის. ის ფაქტი, რომ მათ ერთად მუშაობის უნარი არ გააჩნიათ, საყველთაოდ არის ცნობილი. მიუხედავად ამისა, ჩვენი გამოკვლევა გვიჩვენებს, რომ მემარჯვენე ჯგუფის წევრები ერთმანეთს ჰგავან და მათი შეხედულებები მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებზე უფრო ერთგვაროვანია, ვიდრე სხვა პარტიებში.

კიდევ უფრო გასაკვირი ის არის, რომ ხდება მაღალი პომოგენურობის შენარჩუნება, როცა საკრებულოს წევრებს, რომლებიც სხვადასხვა პოლინურ „ცენტრისტულ-მემარჯვენე“ პარტიებს მიეკუთვნებიან, ერთ ჯგუფად მივიჩნევთ. მემარჯვენე საკრებულოს წევრების პომოგენურობა, ჩვეულებრივ, უფრო მაღალია, ვიდრე პოსტკომუნის-

ტურ ჯგუფებში, რომელთაც შედარებით ერთგეაროვნებისა და დისციპლინებულობის რეპუტაცია აქვთ. ჩვენი ასრით, ეს დაკვირვება მაინცდამაინც არ ეწინააღმდეგება მემარჯვენე პარტიებში არსებული კამათის ტრადიციას. პარტიები, რომლებიც აღრინდელი დემოკრატიული ოპოზიციის საფუძველზე შეიქმნენ, საერთო ღირებულებებსა და იდეოლოგიურ არჩევანს ეყრდნობიან (ისტორიულად მაინც). თუ მათ არ შეუძლიათ ამ კაპიტალის გამოყენება მყარი პოლიტიკური ორგანიზაციის შესაქმნელად, მიზეზი პრაქტიკული ცოდნის არქონა და ხანდახან კონსენსუსის მიღწევის უუნარობაა და არა საერთო იდეოლოგიური საფუძვლის უქონლობა. მეორე მხრივ, ჩვენი შედეგები ამტკიცებს, რომ მემარჯვენე ჯგუფები (განსაკუთრებით, პოსტკომუნისტური პარტიები) ძალიან მიჯაჭვული არიან საერთო ინტერესებს და არა – საერთო იდეებს. ჩვენი ანალიზი, ასევე, ადასტურებს სწერბიაციის (2003) დაკვირვებას, რომ პოლონური მემარჯვენე პარტიების დაშლა და არამდგრადობა უფრო დაკავშირებულია ინსტიტუციონალური უნარ-ჩვევების ნაკლებობასთან, ვიდრე იდეოლოგიურ არათანამიმდევრულობასთან.

მაღალი პომოგენურობა დამახასიათებელია უმეტესი პარტიისათვის, რომლებიც ჩვენს მიერ IV და V ტიპებში კლასიფიცირებულია. მეორე მხრივ, ყველაზე პეტეროგენულია ის პარტიები, რომლებიც II ტიპს მიეკუთვნებიან. ესენი არიან ჯგუფები, რომლებსაც 1990 წლის პოლიტიკური გადატრიალების შემდეგ დაწყებული ცვლილებების ეშინიათ და შესაძლებელია, რომ ეს შიში უფრო მეტად აკავშირებდეს თავიანთ ორგანიზაციებთან (და არა საერთო პოზიტიურ პროგრამასთან). ამ პარტიების ამომრჩევეებს ხშირად განათლების დაბალი დონე აქვთ და პარტიის პროგრამის თეორიული თანამიმდევრულობა მათთვის ნაკლებად მნიშვნელოვანია.

კლარკისა და სეიანიევიჩის მოსაზრებების საპირისპიროდ, რომლებიც 1991 წლის მონაცემებზე დაფუძნებულ გამოკვლევებშია წარმოდგენილი, პარტიის პომოგენურობა ძლიერი ფაქტორი არ აღმოჩნდა, რომელიც მათ სტაბილურობაზე ახდენს გავლენას. ამ ნაწილში გაანალიზებულ პარტიებს შორის არის რამდენიმე ჯგუფი, რომელთა წევრებს მრავალ საკითხზე განსხვავებული მოსაზრებები აქვთ, მაგრამ, მაინც სტაბილური რჩებიან.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის უმეტესი პარტიისათვის ინდექსი 1-ზე ოდნავ დაბალია. ერთადერთი ბულგარული დემოკრატიული ძალების კავშირისთვის არის პომოგენურობის ინდექსი 0.80-ზე დაბალი.<sup>18</sup>

**ცხრილი 4.23**

*ინდივიდუალური პარტიების პარტიული ჰომოგენურობის ინდექსი*

<b>ბულგარეთი</b>	
ბულგარეთის სოციალისტური პარტია (BSP)	0.91
თურქული უმცირესობა (MFR)	0.87
ბულგარეთის აგრარული ეროვნული კავშირი (BANU)	0.92
სახალხო კავშირი (People's Union)	0.84
დემოკრატიული ძალების კავშირი (UDF)	0.78
<b>ესტონეთი</b>	
ცენტრისტული პარტია (Center Party)	0.97
ზომიერების პარტია (Moderates)	0.95
სახალხო კავშირი (People's Union)	1.01
რეს პუბლიკა (Res Publica)	0.90
პრო პარტია (Pro Patria)	0.88
რეფორმისტული პარტია (Reform Party)	0.84
<b>უნგრეთი</b>	
უნგრეთის სოციალისტური პარტია (MSZP)	0.86
თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსი (SzDSz)	0.94
უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმი (MDF)	0.89
უნგრეთის სამოქალაქო კავშირი (FIDESZ)	0.83
<b>პოლონეთი</b>	
მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი - მუშათა კავშირი (SLD –UP)	0.91
პოლონეთის სახალხო პარტია (PSL)	0.96
სამოქალაქო პლატფორმა (PO)	0.82
კანონისა და სამართლიანობის პარტია (PiS)	0.82
<b>სლოვაკეთი</b>	
მემარცხენე დემოკრატების პარტია (SDL)	0.88
სახალხო პარტია – მოძრაობა დემოკრატიული სლოვაკეთისთვის (HZDS)	0.95
მესამე გზა (SMER)	0.88
უნგრული კოალიციის პარტია (SMK-MKP)	0.86
სლოვაკეთის ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი - სლოვაკეთის დემოკრატიული კოალიცია (SDK-SDKU)	0.86
ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა (KDH)	0.82

შენიშვნა: თუ ინდექსი 1-ზე ნაკლებია, პარტიებს შიდა ვარიაცია ერთიანი ეროვნული შერჩევის საშუალოზე ნაკლებია, ე. ი. რაც უფრო დაბალია ინდექსი, მით უფრო ჰომოგენურია პარტია.

წყარო: აუტორთა გამოთვლები ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის გამოკითხვაზე დაყრდნობით (2002-2003).

## 7. დასკვნა

ჩვენ ახლა ვუბრუნდებით პიპოტუებს, რომლებიც ამ თავის დასაწყისში ჩამოყალიბეთ და განესაზღვრათ, დაადასტურა თუ არა ისინი ჩვენმა ანალიზმა.

- პოლიტიკური პარტიების როლი ადგილობრივ პოლიტიკაში არ არის ძალიან მნიშვნელოვანი, მაგრამ იგი ბოლო თორმეტი წლის მანძილზე თანდათან იზრდება.

უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური პარტიების როლი მრავალფეროვანია, ის განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში, ისევე, როგორც დიდ და პატარა მუნიციპალიტეტებს შორის. მაგრამ პიპოტუა, რომ პარტიების როლი თანდათან იზრდება, მხოლოდ ნაწილობრივ დასტურდება. ადგილობრივ არჩევნებსა და ადგილობრივ პოლიტიკაში პარტიის წევრობის ზრდა შეინიშნება პოლონეთში, მაგრამ უნგრეთისა და სლოვაკეთის მონაცემები ნაკლებად დამაჯერებელია. სამწუხაროდ, ჩვენ არ გავეანინა სერიოზული დროითი მონაცემები სხვა ქვეყნებისათვის. ამრიგად, პირველი პიპოტუა მხოლოდ ნაწილობრივ დასტურდება და იგი არ არის ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყნისათვის უნივერსალურად სანდო.

- პარტიის როლის ზრდა ადგილობრივ პოლიტიკაში უფრო სწრაფად კონსოლიდირებული ტერიტორიული სისტემების მქონე ქვეყნებში მიმდინარეობს (პოლონეთსა და ბულგარეთში და არა ესტონეთში, ლატვიაში, უნგრეთსა და სლოვაკეთში).

ტერიტორიული კონსოლიდაცია, მართლაც, ხელს უწყობს მაღალი ქულის დაწერას ბულგარეთისათვის, მაშინ, როცა უნგრეთში ტერიტორიული ფრაგმენტაციის მაღალ დონეს პარტიის მნიშვნელოვნების ინდექსის დაბალ ქულამდე მიყვავართ. მაგრამ პარტიების როლი დამოკიდებულია „ქვეყნისათვის სპეციფიკურ ცვლადებზე“. მაგალითად, პოლონეთში ის ზერად დაბალია, ვიდრე მისი ტერიტორიული ორგანიზაციის საფუძველზე იყო მოსალოდნელი.

- პარტიების როლის ზრდა უფრო სწრაფად მიმდინარეობს დიდ ქალაქებში (სადაც პარტიული ორგანიზაციები ადგილობრივ პოლიტიკაში ხშირად გადამწყვეტ როლს ასრულებენ), ვიდრე მცირე ზომის თემებში (სადაც პარტიები, ხშირად, არც არსებობს და საკრებულოს წევრებისა და მერების უმეტესობა დამოუკიდებელი კანდიდატები არიან).

ადგილობრივი ხელისუფლების ზომის შემთხვევაში, მართლაც, დადასტურდა, რომ იგი ძალიან ძლიერი გაელენის მქონე ცვლადია, რომელიც ხსნის ადგილობრივ პოლიტიკაში პარტიების მნიშვნელობას. კორელაცია ძლიერია ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, უნგრეთში), სხვაგან უფრო სუსტი (მაგალითად, ბულგარეთში), მაგრამ ის უნივერსალურია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მთელ რეგიონში. ეროვნული საშუალოს შედარება „სომის სტანდარტიზებულ საშუალოსთან“ ამ ურთიერთობის მეტად დამაჯერებელი ილუსტრაციაა.

- პარტიების როლი უფრო მნიშვნელოვანია ქვეყნებში, რომლებსაც პროპორციული საარჩევნო სისტემა აქვთ, ვიდრე ერთმანდატიანი, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის მქონე ქვეყნებში.

დადასტურდა, რომ ეს ნამდვილად ასეა. მართლაც, საარჩევნო სისტემა (პროპორციული მაჟორიტარული სპირისპიროდ) ზოგიერთ რეგრესიულ ანალიზში ყველაზე ძლიერი ამხსნელი ძალის მქონე ცვლადი აღმოჩნდა.

- პარტიების როლი ადგილობრივ პოლიტიკაში უფრო ძლიერია ლიდერობის კოლექტიური ფორმის მქონე ქვეყნებში (ლატვია, ესტონეთი, 2002 წლამდე პოლონეთი) ძლიერი მერის სისტემასთან ახლოს მდგომ ქვეყნებთან შედარებით (სლოვაკეთი, ბულგარეთი, რუმინეთი, 2002 წლის შემდგომი პოლონეთი) და კიდევ უფრო ძლიერია უნგრეთის შემთხვევაში, სადაც სისტემა საკრებულო-მენეჯერის

## ფორმას უახლოვდება.

ჩვენ ვერ მოვახერხეთ ამის დამადასტურებელი მონაცემების მოპოვება. მეორე მხრივ, ჩვენ ვერც საწინააღმდეგო ურთიერთობის მიხედვით შევძელით (როგორც მოუზრინებისა და სვარას შედეგები გვისჩვენებს). როგორც ჩანს, პოლიტიკოსები და ექსპერტები გადაჭარბებით აფასებენ მერების დასახელების მეთოდის გაკლენას პარტიების როლზე ადგილობრივ პოლიტიკაში.

- ადგილობრივი საკრებულოების პოლიტიკური ფრაგმენტაცია და ცვალებადობა მნიშვნელოვანია და ეს, შესაძლოა, სახიფათო გახდეს ადგილობრივი ხელისუფლების მმართველობითი უნარისათვის.

ეს მოსასრება ნამდვილად დადასტურდა. არასტაბილურობის მონაცემები მხოლოდ ნაწილობრივია და ძირითადად მხოლოდ პოლიტიკური ფრაგმენტაცია აშკარად მაღალია ვეროკაქშირის ბევრ ქვეყანასთან შედარებით. მართვის ხშირი პრობლემები, შესაძლოა, ამ ფრაგმენტაციასთან იყოს დაკავშირებული.

- საკრებულოს წევრებისა და მერების პარტიული ორიენტაცია (სიმპათია, წევრობა) სუსტ კორელაციაშია მათ პოლიტიკურ კულტურასა და პოლიტიკურ პრეფერენციებთან. მიუხედავად ამისა, პარტიები ერთმანეთისაგან განსხვავდება და ჩვენი ანგარიში შეეცდება ამ განსხვავებების აღწერას.

პარტიულ წევრობასა და სხვადასხვა პოლიტიკურ საკითხზე მოსასრებებს შორის ურთიერთობაზე გადაჭრით პასუხის გაცემა, ალბათ, ყველაზე რთულია. ჩვენ არ მოგვეპოვება შესაძარებლად ვარგისი მონაცემები სხვა რეგიონების ქვეყნებიდან, მაგრამ ვვარაუდობთ, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შესწავლილ პარტიებში პომოგენურობა, ჩვეულებრივ, დაბალია. ერთ-ერთ პარტიაში (სახალხო კავშირი ესტონეთში) მოსასრებათა ვარიანტია უფრო მაღალია, ვიდრე ყოველზე ღირსეულ შეჩვეულ საკრებულოს წევრებს შორის. სხვა პარტიებში, როგორცაა: სლოვაკური HZDS, პოლონური PSL და ესტონური ცენტრისტული და ზომიერების პარტიები, ვარიანტია შედარებით დაბალია. სხვა პარტიებში შიდა ვარიანტია (ერთიანი ნაკლებია, მაგრამ მაინც ძლიერად უნდა ჩათვალოს. თუმცა, როგორც ადრე აღვნიშნეთ, არაღირსი შეუძლია იწინასწარმეტყველოს პარტიული სისტემის სტაბილურობა მხოლოდ შიდა პომოგენურობის საფუძველზე. ხანდახან პარტიები, რომლებიც პოლიტიკურ საკითხებზე პომოგენურები არ არიან (როგორცაა პოსტკომუნისტური პარტიების უმეტესობა), მეტი სტაბილურობით გამოირჩევიან, ვიდრე უფრო პომოგენური მემარჯვენე ჯგუფები.

დაბოლოს, ჩვენ შევნიშნეთ, რომ ესტონეთსა და, გარკვეულწილად, უნგრეთშიც პარტიებს შორის განსხვავება სხვა ქვეყნებზე უფრო დაბალია. ამრიგად, არ იქნება მართებული იმის თქმა, რომ საკრებულოს წევრებისა და მერების პარტიულობა სუსტადაა დაკავშირებული მათ პოლიტიკურ კულტურასთან. მაგრამ, ამავე დროს, მნიშვნელოვან საკითხებზე პარტიის წევრების მოსასრებების დაბალი პომოგენურობის გამო ჩვენ თანამედროვე პარტიულ სისტემას ვერ ეუწოდებთ სრულიად თანამიმდევრულს.

- პარტიებს შორის განსხვავებების ცხადი, საერთაშორისოდ აღიარებული თარგი არ არსებობს. პარტიები, რომლებიც მსგავს სახელებს ატარებენ (როგორცაა დემოკრატიული, სოციალ-დემოკრატიული და ცალკეული მემარჯვენე ან მემარცხენე) სხვადასხვა ქვეყანაში აუცილებლად ერთმანეთის მსგავსი არ არის.

როგორც ჩანს, ყველაზე ძლიერ გახლქილობას წარმოშობს პოსტკომუნისტების გამოყოფა დემოკრატიული ოპოზიციის წარსულის მქონე ჯგუფებისაგან. ესტონეთის გარდა, ეს რამდენადმე იდენტურია დაყოფისა თითოედაცხადებულ მემარჯვენე და მემარცხენე პოლიტიკოსებს შორის. ეს განსხვავება აისახება ისეთი საკითხების შესახებ იდეოლოგიურ არჩევანში, როგორცაა საბაზრო ინდივიდუალიზმი და ევალიტარიანიზმი (ე. ი. ფასეულობა, რომელიც ტრადიციულ მემარცხენე-მემარჯვენეობას შორის გამოყოფს წარმოადგენს). მაგრამ აქ არსებობს სოციალური წესიდან მნიშვნელოვანი გამოწვევები. მაგალითად, მემარცხენე-მემარჯვენეობა არ არის მნიშვნელოვან კორელა-

ციაში საბაზრო ინდივიდუალიზმთან უნგრეთში და ევალიტიანიზმთან – პოლონეთში. ამავე დროს, „მემარჯვენე“ ან „მემარცხენე“ ორიენტაციები სუსტად აისახება ბევრ კონკრეტულ პოლიტიკურ არჩევანში. ადგილობრივი მოსახლეობის კონტრაქტირების მხარდაჭერის შემთხვევაში (რაც შეიძლება გაგებულ იქნეს, როგორც საბაზრო ინდივიდუალიზმის პრაქტიკული გამოცდა) განხილული ქვეყნების უმრავლესობაში მემარცხენე-მემარჯვენე განსომილებასთან კორელაცია პრობლემატურია. უნგრეთში „მემარცხენე“ და „მემარჯვენე“ პარტიებს ეკონომიკის შესახებ მსგავსი მოსაზრებები აქვთ, მაგრამ ეკონომიკური ლიბერალიზმი დამახასიათებელია თავისუფალ დემოკრატთა ალიანსის საკრებულოს წევრებისათვის, რომლებიც ცენტრისტებთან დგანან ახლოს.

ამავე დროს, ფორმალური კლასიფიკაციის მეთოდის გამოყენებამ შეტანაკლებად თანამიმდევრული შედეგი გამოიღო. ჩვენ შეეძლოთ, გაანალიზებული პარტიები ხუთ ჯგუფად გაგვეერთიანებინა, რომლებიც ერთმანეთისაგან პოლიტიკური კულტურითა და საკრებულოს წევრების წარსული გამოცდილებით განსხვავდება. უფრო მეტიც, შესაძლებელი გახდა სხვადასხვა ქვეყანაში მსგავსი ტიპის პარტიების იდენტიფიცირება (ერთი ჯგუფი პოსტკომუნისტური პარტიებისაგან შედგება, მეორე ისეთი პარტიებისაგან, რომლებიც თავიანთ თავს ქრისტიან-დემოკრატებს უწოდებენ). მეორე მხრივ, კლასიფიკაციის საბოლოო შედეგი ყოველთვის თანამიმდევრული არ არის. ზოგიერთი ჯგუფი, რომელიც ფორმალური დაჯგუფების მეთოდს „ძალით დაუმორჩილეს“, ოდნავ ხელოვნურად გამოიყურება და საკმაოდ კეტეროგენურია. მაგალითად, უნგრელი ლიბერალები (სამოქალაქო კავშირი) იმავე ჯგუფშია გაერთიანებული, რომელშიც ბულგარული აგრარული ეროვნული კავშირი და თურქული უმცირესობა ბულგარეთში.

დამატებით უნდა ითქვას, რომ პარტიების ასეთი ტიპოლოგია უფრო მემარცხენე-მემარჯვენეობას შორის გახლეჩილობის ტრადიციულ სურათს წააგავს. კლარკის მიერ ახალი პოლიტიკური კულტურის ან ახალი ფისკალური პოპულიზმის თეორიებში გამოითქმული მოსაზრებისაგან განსხვავებით (Clark and Fergusson 1983, Clark and Hoffman-Martinot 1998), პარტიები, რომლებიც საბაზრო საკითხებში მემარცხენეები არიან, სოციალურ საკითხებშიც მემარცხენეებად რჩებიან. ამგვარად, გახლეჩილობის სურათი ბევრად თანამიმდევრულია, ვიდრე შეიძლებოდა გეგვარაუდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის პოლიტიკური სცენის ქაოსურობის საფუძველზე, მაგრამ, ამავე დროს, ის არც სრულად ლოგიკურია და არც ახსნა მოეძებნება.

## შენიშვნები:

<sup>1</sup> ადგილობრივი აღმასრულებელი მენეჯმენტის სისტემის კლასიფიკაცია განსაზღვრულია მოურიცენისა და სეარას (2002) ტიპოლოგიაში.

<sup>2</sup> ჩვენ ამ საკითხს მიუბრუნდებით პარტიების ადგილობრივი პოლიტიკური კულტურის შესახებ წარმოდგენილ ნაწილში.

<sup>3</sup> განსომილებების უფრო სუსტი განსაზღვრება ამ ნაშრომის შესაბამის თავშია მოცემული.

<sup>4</sup> ადგილობრივი დემოკრატიისა და ინოვაციის პროექტი დააფინანსა ნორვეგიის კვლევითმა საბჭომ გამოყენებითი სოციალური მეცნიერებისათვის და მას კოორდინირებას უწევდა პროფ. პარალდ ბალდერშეიმი (იხ. Baldersheim et al. 1996, Baldersheim et al. 2003).

<sup>5</sup> „ზომის სტანდარტიზებული ინდექსი“ გამოსათვლელად ჩვენ მიხედულობაში ვიღებთ ზომის განაწილებას, რომლის საშუალო მნიშვნელობაც ყველა ქვეყნისათვისაა გამოთვლილი. ისეთი ზომის კოპორტებისათვის, რომლებიც ჩვენს შერჩევაში ცარიელია (მაგ. ბულგარეთში და პოლონეთში ჩვენ ადგილობრივი ხელისუფლება არ გვაქვს ისეთ დასახლებებში, რომელთა მოსახლეობა 1000-ზე ნაკლებია), ჩვენ ვიყენებთ არსებული ზომის კოპორტების ტენდენციის ესტრატაპოლაციას.

<sup>6</sup> განხილულ ხუთ ქვეყანაში 25 ასეთი პარტიაა. პარტიების ასეთივე სიაა გაანალიზებული შემდეგ ნაწილში, სადაც პოლიტიკური კულტურის მრავალფეროვნებაა განხილული.

<sup>7</sup> გამოკითხვების შედეგად ვერ მივიღეთ მონაცემები ორი გაანალიზებული პარტიის მოკულარობის შესახებ, ესენია: SDL სლოვაკეთში და სახალხო კავშირი ბულგარეთში.

\* მერების პარტიულობა ცნობილია აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელების გამოკითხვიდან (იხ. ნაწილი 1.3).

<sup>9</sup> რუმინეთის პარტიების მიმართ მერების სიმპათიის შესახებ მონაცემები არა გვაქვს.

<sup>10</sup> უნგრეთისათვის გამოკითხვის მონაცემები მცირედ განსხვავდება ნამდვილი მონაცემებისაგან მთელი მოსახლეობის შესახებ (რომელიც ცხრილ 4.7-შია წარმოდგენილი). მაგრამ ეს განსხვავებები მცირეა და, ზოგადად რომ ვთქვათ, გამოკითხვისას შეკრებილი ინფორმაციის სიუსტეს ადასტურებს.

<sup>11</sup> ინდექსის გამოთვლის გამოყენებული მეთოდი შეიძლება მეთოდოლოგიურ შენიშვნას საჭიროებდეს. ინდექსი გამოითვლება თითოეული ინდიკატორის საშუალო მნიშვნელობის საფუძველზე. ზომის სტანდარტიზებული ინდექსის გამოსაყენებლად საშუალო მნიშვნელობები გამოითვლება ადგილობრივი ხელისუფლების ზომის შეიდი კოპორტისათვის ცალ-ცალკე (1000-ზე ცოტა მოსახლეობით, 1-2000, 2-5000, 5-10 000, 10-50 000, 100 000-ზე უმეტეს). ინდექსში პარტიის წევრობისა და არჩევნებში მხარდაჭერის ძლიერი დომინანტობის თვითდან ასაცილებლად პირველი ოთხი ცვლადის წონა 0.5-ია, მაშინ, როცა უკანასკნელი ორი ცვლადისა – 1. ინდექსი წარმოდგენილია 0-დან 100-მდე სკალაზე, სადაც 0 ნიშნავს პარტიების არარსებობას, 100 კი – ადგილობრივი პოლიტიკურ ცხოვრებაში პარტიების დომინანტურ როლს.

<sup>12</sup> მკაცრად რომ განესაჯოთ, საარჩევნო სისტემა დიდ უნგრულ ქალაქებში წმინდად პროპორციული არ არის და შეიძლება დაეხასიოთ, როგორც „მერველი“. მაგრამ ჩვენ მოდელში მას ვაჯგუფებთ ბულგარეთთან ან ესტონეთთან, რათა ადგილობრივი ხელისუფლების მდგომარეობა განენახვათ ტიპური უმრავლესობის სისტემისაგან, რომელიც სლოვაკეთის, უნგრეთისა და პოლონეთის მცირე ზომის ადგილობრივი ხელისუფლებებში არსებობს.

<sup>13</sup> კომუნიკური ფესვების ინდექსი გამოითვლება, როგორც com(პარტიის საშუალო)/com(ქვეყნის

საშუალო) და

$$com = \frac{crcomm + crcomoff + croidrep}{3}$$

Crcomin – პოლიტიკური პარტიების წევრობა 1990 წლამდე;  
Crcomoff – პარტიული მოხელე 1990 წლამდე;  
Croidrep – საკრებულოს წევრები 1990 წლამდე.

<sup>44</sup> მოდერნიზმის ინდექსი იმავე გზით გამოითვლება, როგორც კომუნისტური ფესვების ინდექსი. ეროვნული საშუალოსათვის 100% (როგორც წარმოდგენილია 1.17) ნიშნავს, რომ საკრებულოს ყველა წევრი იყენებს ელექტრონულ ფოსტას. ინტერნეტს და აქვს უნივერსიტეტის ხარისხი.

<sup>45</sup> სულ მცირე, ეს პარტიის ყველა წევრის სიტყვიერი განცხადებაა. სხვა ანალიზების მიხედვით, მაგალითად, Raun 1997, Kuczynski 2003 – ცენტრისტული პარტია ადრინდელმა კომუნისტურმა პარტიის ისტებლიშმენტმა შექმნა. მაგრამ ეს ჩვენი მონაცემებით ვერ დადასტურდა. იქნებ ეს არ ეხება ამჟამინდელ ადგილობრივ საკრებულოს წევრებს? ან შეიძლება მათ არ სურთ თავიანთი კომუნისტური წარსულის აღიარება?

<sup>46</sup> ეს ინდექსი შემოგვთავაზეს სვიანიევიჩმა და კლარკმა (1996). ის შედგება პარტიის სტანდარტული გადახრის საშუალო განაყოფისაგან ეროვნული შერჩევის სტანდარტულ გადახრაზე.

<sup>47</sup> ჩვენ ვამტიკებთ, რომ ეს მიგნება ერთობ გასაკვირია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისათვის, რამდენადაც იგი ეწინააღმდეგება საზოგადოებრივ სტერეოტიპს ერთიანი მემარცხენეებისა და დანაწევრებული მემარჯვენეების შესახებ. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ დასავლურ დემოკრატიებშიც შეინიშნება მემარცხენე პარტიების დიფერსიფიკაციის ზრდა. ლიპსეტმა (2001) აღნიშნა, რომ თანამედროვე საზოგადოებათა სოციალური სტრუქტურის ცვლილების შედეგად მემარცხენე პარტიები უფრო საშუალო ფენას იზიდავენ, ვიდრე ინდუსტრიულ მუშებს, ხოლო „ახალი მემარცხენეები“ სულ უფრო მეტად ეყრდნობიან საბაზრო გადაწყვეტილებებს. ლიპსეტი ასკენის, რომ სოციალ-დემოკრატიული და ლეიბორისტული პარტიები, ამჟამად, სოციალურად და იდეოლოგიურად პრულარისტულია (გვ.252).

<sup>48</sup> ინტეიცია გეკარნახობს, რომ თუ ინდექსი I-თან არის ახლოს, პარტიების პომოგენურობა უნდა შეფასდეს, როგორც საკმაოდ დაბალი. მაგრამ ეს, შესაძლოა, პარტიათა უმეტესობისათვის ტიპური იყოს დასავლეთ ევროპის სტაბილურ დემოკრატიულ სისტემაშიც კი. სამწუხაროდ, ჩვენ არა გვაქვს მთლიანად შედარებითი მონაცემები, მაგრამ რამდენიმე კითხვასთან დაკავშირებით ჩვენს იგივე მეთოდი გამოვიყენეთ, რაც „ფისკალური სიმპატიისა და ურბანული ინოვაციების პროექტის“ ფარგლებში იქნა გამოყენებული 1980-1990-იან წლებში. პარტიების პომოგენურობის ინდექსი ხუთი ფრანგული პარტიისათვის 0.57-სა და 0.93-ს შორის მერყეობდა, სამი ნორვეგიული პარტიისათვის კი – 0.80-სა და 0.99-ს შორის. ეს არასრულყოფილი შემოწმება ამტიკებს ჩვენს ვარაუდს, რომ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში პარტიის წევრების მოსახრებებს შორის მეტი სხვაობაა, ვიდრე დასავლეთ ევროპაში.



*Az önkormányzatok döntéshozói, 1990–2002.* 2003. Budapest: Hungarian Statistical Office.

Back, H. 2004. The institutional setting of local political leadership and community involvement. In: H. Heinelt, M. Haus, and M. Stewart (eds.). *Democratic Choices for Cities*. London: Routledge.

Baldersheim, H., M. Illner, A. O. erdal, L. Rose, and P. Swianiewicz (eds.). 1996. *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Balme, R. 1989. Analysing determinants of fiscal policies in French cities. In: S. Clarke (ed.). *Urban Innovation & Autonomy: Political Implications of Policy Change*. Newbury Park–London–New Delhi: Sage.

Barnett, R., R. Levaggi, and P. Smith. 1990. The impact of party politics on patterns of service provision in English local authorities. *Policy & Politics*. Vol. 18. 3: 217–229.

Bartkowski, J. 1996. *Lokalne elity w'adzy w Polsce w latach 1966–1995 (Local Elites in Poland: 1966–1995)*. Warsaw: Instytut Socjologii, Warsaw University.

Bernatova, M., P. Kuklis, L. Malikova, I. Roncak, and A. Vanova. 2001. Public perception of local government in Slovakia. In: P. Swianiewicz (ed.). 2001. *Public Perception of Local Governments*. Budapest: OSI–LGI.

Clark, T.N. 1967. Power and community structure: who governs, where and when. *The Sociological Quarterly*, Vol. 8, No. 3.

Clark, T.N. and L.C. Fergusson. 1983. *City Money*. New York: Columbia University Press.

Clark, T.N. and S.M. Lipset. 1991. Are social classes dying? *International Sociology* 6, No. 4.

Clark, T.N. and V. Hoffmann-Martinot (eds.). 1998. *The New Political Culture*. Boulder, Colorado: Westview.

Clark, T.N. 2000. Old and new paradigms for urban research. *Urban Affairs Review* 36: 3–45.

Clark, T. N. and S.M. Lipset (eds.). 2001. *The Breakdown of Class Politics*. Washington–Baltimore–London: Woodrow Wilson Center Press, The John Hopkins University Press.

Dahl, R. 1961. *Who Governs*. Yale University Press.

Dahl, R. and E.R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford University Press.

Denters, S.A.H. 2002. Urban democracies in the Netherlands: social and political

change, institutional continuities. In: O.V. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot, and H.V. Savitch (eds.). 2002. *Urban Democracy*. Opladen: Leske+Budrich.

Elcock, H. and J. Fenwick. 2003. Lesson drawing can fail: leadership in local government. Paper presented at the ECPR conference. Marburg 18–21.09.

Fowler, B. 2003. Centre-right parties in Hungary. Paper presented at the ECPR conference, Marburg 18–21.09.

Gabriel, O.V., V. Hoffmann-Martinot, and H.V. Savitch (eds.). 2002. *Urban Democracy*. Opladen: Leske+Budrich.

Getimis, P. and G. Despoina. 2004, forthcoming. Changes in urban political leadership: leadership types and styles in the era of urban governance. In: H. Heinelt, M. Haus, and M. Stewart (eds.). *Democratic Governance in Cities*. London: Routledge.

Halamska, M. 2001. *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998 (Reproduction or Replacement? Changes in Local Political Elites in Poland 1990–1998)*. EUROREG: Warsaw University.

Hoffmann-Martinot, V. 1998. Urban political parties: the role and transformation. In T.N. Clark, and V. Hoffmann-Martinot (eds.). *The New Political Culture*. Boulder, Colorado: Westview.

Hoffmann-Martinot, V. 2002. The fragmented democracy of French big cities. In: O.V. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot, and H.V. Savitch (eds.). 2002. *Urban Democracy*. Opladen: Leske+Budrich.

Hoggart, K. 1986. Property tax resources and political party control in England, 1974–1984. *Urban Studies* 23:33–46.

Hoggart K. and E.J.R. Shriver. 1991. Political party influence on preschool services in England, 1977–88. *Environment & Planning C: Government & Policy* 9:95–110.

Horváth, T. (ed.) 2000. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: LGI–OSI.

Hunter, F. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

Inglehart, R. 1977. *The Silent Revolution*. Princeton, NJ: The Princeton University Press.

Inglehart, R. 1982. Changing values in Japan and the West. *Comparative Political Studies* 14.

Kandeva, E. (ed.). 2001. *Stabilization of Local Governments*. Budapest: OSI–LGI.

Kowalczyk, A. 1991. Local elections in Poland in 1990. In: G. Péteri (ed.). *Events and Changes: The First Steps of Local Transition in East-Central Europe*. Budapest: OSI.

Kuczyński, G. 2003. Estonia pod rządami prawicy (Estonia under right-wing government). *Międzynarodowy Przegląd Polityczny* 4/2003.

- Lewis, P. 2003. Political Parties. In: S. White, J. Batt, and P. Lewis (eds.). *Developments in Central and East European Politics*. Durham: Duke University Press.
- Lipset, S.M. 1981. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lewis, P. 2001. The decline of class ideologies. In: T.N. Clark and S.M. Lipset (eds.). *The Breakdown of Class Politics*. Washington-Baltimore-London: Woodrow Wilson Center Press, the John Hopkins University Press.
- Loughlin, J. John. 2001. *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford University Press.
- Mair, P. and I. Van Biezen. 2001. Party membership in twenty European democracies 1980–2000. *Party Politics* 7, No. 1.
- Miranda, R. 1994. Containing cleavages: parties and other hierarchies. In: T.N. Clark (ed.). *Urban Innovation*. Thousand Oaks-London-New Delhi: Sage.
- Mouritzen, P.E. and J.H. Svava. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrator in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press.
- Nikolenyi, C. 2003. From fragmentation towards unity: the centre-right in the Hungarian party system. Paper presented at the ECPR conference, Marburg 18–21.09.
- Page, E.C., M. Goldsmith, and P. Kousgaard. 1990. Time, parties and budgetary change: fiscal decisions in English cities 1974–1988. *British Journal of Political Sciences* 1:43–61.
- Pitkin, H.F. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley-Los Angeles-London: The University of California Press.
- Radni pierwszej kadencji (Councillors in the First Term)*. 1994. Komunikat z Badań CBOS nr 85/94.
- Raun, T.U. 1997. Democratisation and political development in Estonia 1987–1996. In: K. Dawisha and B. Parrott (eds.). *Deconsolidation of Democracy in East-Central Europe*. Cambridge University Press.
- Sharpe, L.J. and K. Newton. 1984. *Does Politics Matter?* Oxford: Clarendon Press.
- Sikk, A. 2003. Cartel party system in a post-communist country? The case of Estonia. Paper presented at the ECPR conference, Marburg 18–21.09.
- Soós, G., G. Toka, and G. Wright (eds.). 2002. *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: OSI–LGI.
- Steyvers, K., M. Breuillard, and H. Reynaert. 2003. Elected mayor reforms and local leadership in Belgium, Britain and France. Paper presented at the ECPR conference, Marburg 18–21.09.
- Sundberg J. 1991. *Participation in Local Government: A Source of Social Deradicalization in Scandinavia*. Bergen: LOS.

Stoker, G. (ed.) 2000. *The New Politics of British Local Governments*. London: Macmillan.

Swianiewicz, P. 1996. The policy preferences and ideologies of candidates in the 1994 Polish local election. *International Journal of Urban and Regional Research* 20, No. 4.

Swianiewicz, P. (ed.). 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI-LGI.

Swianiewicz, P. 2003. Partisan cleavages in local governments in Poland after 1990. In: T. Zarycki and G. Kolankiewicz (eds.). *Regional Issues in Polish Politics*. School of Slavonic and East European Studies. University College London. Occasional Papers 60:179–201.

Swianiewicz, P. 2004. Cities in states in transition. In: M. Haus, H. Heinelt, and M. Stewart (eds.). *Democratic Choices for Cities*. London: Routledge.

Swianiewicz, P. and T.N. Clark. 1996. The new local parties. In: H. Baldersheim, M. Illner, A. O. Erdal, L. Rose, and P. Swianiewicz (eds.). *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, Colorado: Westview.

Swianiewicz, P. and U. Klimska. 2003. Czy wielkie miasta są sterowalne? Wpływ sytuacji politycznej na warunki zarządzania największymi miastami Polski (Are big cities manageable? The impact of politics on the management of Poland's biggest cities. *Samorząd Terytorialny* 3:12–28.

Szczerbiak, A. 2003. Centre right parties in Poland. Paper presented at the ECPR conference, Marburg 18–21.09.

Taggart, P. and A. Szczerbiak. 2003. Europisation, Euroscepticism and party systems: party-based Euroscepticism in the candidate states of Central and Eastern Europe. In: P. Lewis and P. Webb (eds.). *Pan-European Perspectives on Party Politics*. Leiden-Boston: Brill.

Vetter, A. 2002. Democracy in big cities: a comparative view. In: O.V. Gabriel, V. Hoffman-Martinot, and H.V. Savitch (eds.). 2002. *Urban Democracy*. Opladen: Leske+Budrich.

5. ადგილობრივი მედიის გავლენა ადგილობრივი  
ხელისუფლების ქმედითობაზე:  
რატომ არის ის მნიშვნელოვანი?

ტანია გოსელინი

მოკლე მიმოხილვა

ამ თავში განხილული იქნება ადგილობრივი მედიის გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღებასა (შეუფერხებლობა და ყუქქტიანობა) და დემოკრატიულ ქმედითობაზე (წართულობა). ქვემოთ განვიხილავთ ადგილობრივი მედია სისტემების ოთხ ასპექტს: ადგილობრივ ერთეულებში არსებულ მედიის პროდუქციის რაოდენობას, მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნებას, მედიის მიერ ადგილობრივი პოლიტიკური საქმიანობების გაშუქების ხარისხს და მედიის მომხმარებლის რაოდენობას. აღმოჩნდა, რომ გაშუქების ხარისხი, პროდუქციის რაოდენობა და მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება დადებითად უკავშირდება დემოკრატიულ ქმედითობას. მაგრამ მედიის ეს მახასიათებლები გავლენას არ ახდენს იმაზე, თუ რამდენად სწრაფად და შეუფერხებლად იღებს გადაწყვეტილებას ადგილობრივი ხელისუფლება.

ჩვენ, ასევე, შევამოწმებთ ჰიპოთეზას, რომ დემოკრატიულ ქმედითობაზე ადგილობრივი მედიის გავლენა შეიძლება გააძლიეროს ადგილობრივი სამოქალაქო სასოგადოების გარკვეულმა ნიშან-თვისებებმა. აღმოჩნდა, რომ უნგრეთსა და რუმინეთში გაშუქების ხარისხი და ადგილობრივი მედიის პროდუქციის რაოდენობა დიდ გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე იმ ადგილობრივ ერთეულებში, სადაც მეტი სამოქალაქო ორგანიზაციაა და სადაც მოქალაქეები მეტად არიან წართუნნი სასოგადოებრივ ცხოვრებაში. ქმედითობაზე მედიის გავლენის გამოკვლევით ცხადი გახდა, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებისა და საკრებულოს წევრების წარმოდგენები ადგილობრივი მედიის გავლენის შესახებ მედიის რეალურ გავლენას არც სრდის და არც ამცირებს.

ანალიზმა გვიჩვენა, ადგილობრივი მედია გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების დემოკრატიულ, ჩართულობითი ხასიათის გადაწყვეტილების მიღების პრაქტიკაზე და შევეიძლია ეს გავლენა რაოდენობრივად გავსოძიოთ. თუმცა ხელმისაწვდომი სასომები არ იძლევა მედიის გავლენის მექანიზმების შესახებ საბოლოო დასკვნების გამოტანის საშუალებას, წინასწარი მიგნებები მხარს უჭერს მოსასრებას, რომ აქტიური სამოქალაქო სასოგადოება ხელს უწყობს მედიის მიერ გავრცელებულ პოლიტიკური ინფორმაციის მიერ გავლენის ქონას.

## 1. შესავალი

ხალხი ხშირად შენიშნავს, რომ მედია გავლენას ახდენს დემოკრატიის აყვავებაზე. დავიშა წერს: „სოგადად შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ რაც ძლიერია მედიის დამოუკიდებლობა და პლურალიზმი..., მით მეტი იქნება სამოქალაქო ნდობისა და სამოქალაქო ჩართულობის დონე“ (1996, 54). ეს კავშირი, სავარაუდოდ, ადგილობრივ დონეზეც მოქმედებს, მაგრამ ამ ვარაუდის დამტკიცება არავის უცდია, როგორც ამაზე ლიტერატურის არარსებობა მიგვითითებს; ბანალობად იქცა იმის აღნიშვნა, რომ ადგილობრივი მედიის პროლაონიზმი და დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვანია და დადებით გავლენას ახდენს დემოკრატიულად ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე.

თუ სიმართლეს წარმოადგენს ის, რომ პოლიტიკურად კარგად ინფორმირებულ

მოქალაქეებს დემოკრატიის განვითარებაში შეაქეთ წვლილი, მაშინ ამ წვლილის შესახებაც უნდა ვისაუბროთ. ჩვენ ვეცდებით ემპირიულად დავადგინოთ, თუ როგორ აძლიერებს ადგილობრივი მედია ადგილობრივი მმართველობის ხარისხს. „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში განხორციელებული გამოკითხვის მონაცემებზე დაყრდნობით ჩვენს გამოკვლევაში შევისწავლეთ ადგილობრივი მედიის გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის დემოკრატიულ და გადაწყვეტილებით ასპექტებზე უნგრეთის, ლატვიის, პოლონეთისა და რუმინეთის 2,000-ზე მეტ მუნიციპალიტეტში. ჩვენ ვაფასებთ კავშირს ადგილობრივი მედიის გარკვეულ მაჩასიათებლებსა (პროდუქციის რაოდენობა, მფლობელობის სტრუქტურა, საზოგადოებრივი საკითხების გაშუქების ხარისხი და მომხმარებლის რაოდენობა) და ადგილობრივი ხელისუფლების უნარს შორის, დროულად და ეფექტურად მიიღოს გადაწყვეტილებები (გადაწყვეტილებითი ქმედითობა), რაც მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (დემოკრატიული ქმედითობა).

გამოკვლევაში წარმოდგენილი ოთხი ქვეყნის ადგილობრივი მედიის გარემოს შესახებ ზოგადი შენიშვნების შემდეგ ჩვენ გთავაზობთ თეორიების მიმოხილვას, რომლებიც ამყარებს ვარაუდს, რომ მედია და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა შეიძლება ერთმანეთთან იყოს დაკავშირებული. ამას მოჰყვება პიპოთეზების მიმოხილვა, რომლებიც შემოწმდება ქმედითობაზე მედიის არსებობის, მფლობელობის სტრუქტურის, ხარისხისა და შეღწევადაობის გაელების თვალსაზრისით. შემდეგ აღვუქმებთ მონაცემებსა და ანალიზის მეთოდს, რასაც ჩვენი მიგნებები მოჰყვება. დასკვნაში წარმოვადგენთ შედეგების ჩვენებულ ინტერპრეტაციას, შემოგთავაზებთ ახალ პიპოთეზებს და გინუნებთ შემდგომში საკვლევ საკითხებს, რათა უკეთ გავიგოთ ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე მედიის ზეგავლენა.

## 2. ადგილობრივი მედიის გარემო: კრიტიკული შეფასება

1990-იან წლებში ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში მიმდინარე ღრმა ეკონომიკურმა, სოციალურმა და პოლიტიკურმა რეფორმებმა ადგილობრივი ხელისუფლებაც მოიცვა. ეროვნულმა მედიამ ამ პროცესებს მნიშვნელოვანი ყურადღება მიაპყრო და როგორც ვარაუდობენ, საზოგადოებრივ აზრზე დიდი გავლენა მოახდინა, თუმცა ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებასა და გაძლიერებაში ადგილობრივი მედიის როლი სათანადოდ არ შეფასებულა. მეცნიერები და ეროვნული მედიის მესვეურნი იხილავდნენ მრავალ საკითხს, მათ შორის – პრივატიზაციას (პრესისა და სამაუწყებლო მედიის), ფასეულობებსა და სოციალისტურ ეპოქაში განსწავლული და სოციალისტური უფროსი პარტიების დამოკიდებულებაში მომხდარ (ან არ მომხდარ) ცვლილებებს, ყველაზე ხშირად კი – მედიის პოლიტიზებას (რომელიც კარგადაა წარმოდგენილი 1996 წლამდე უნგრეთში გაჩაღებული „მედიის ომის“ მაგალითზე).

მედიის პლურალიზმისა და დამოუკიდებლობის მთავარი დაბრკოლებები მრავალ ავტორს აქვს შესწავლილი, მათ შორის პოსტკომუნისტური მედიის მკვლევარებს (მაგ. Bajomi-Lazar 1999, 2001, 2002; Galit 1996; Giorgi 1995; Goban-Klasz 1994; Gross 1996; Jakubowicz 1996; Kovats and Whiting 1995; O'Neil 1997; Splichal 1995; Sükd 1997–98). მათ შეისწავლეს ფაქტორები, როგორცაა: მონოპოლიური მდგომარეობა, სახელმწიფოს კონტროლი, კომერციული ინტერესების გავლენა, სამართლებრივი ჩარხი და, უფრო იშვიათად, პოლიტიკური პარტიების კონკურენციის სისუსტე. ადგილობრივი მედიის შესახებ კონკრეტული ინფორმაცია უფრო ძნელი მოსაპოვებელია, სკანდალი მედიის შესახებ მედიაში იშვიათად შეუქდება. მაგრამ ცოცხა ხინს წინანდელმა ცნობებმა მფლობელობის კონკრეტული ზრდისა და გარკვეულ რევიზიზმში ადგილობრივი მედია-პროდუქციის პოლიტიკური მანიპულაციების შესახებ (იხილეთ რუმინული მაგალითი: Preoteasa 2003

და SAR 2003) გაააღიერა ის აზრი, რომ საქმიანობა ბევრი ადამიანისათვის შესაძლოა არ იყოს ხელმისაწვდომი ადეკვატური ინფორმაცია ადგილობრივი საჯარო საკითხების შესახებ. ეს გარემოება ხაზს უსვამს ცენტრალურ და ადგილობრივ ევროპაში ადგილობრივი მედიის მდგომარეობის შესახებ ცოდნაში არსებულ ხარვეზებს.

## 2.1 მოქალაქეთა ყურადღება ადგილობრივი მედიის მიმართ

თითოეულ ქვეყანაში ადგილობრივი მედია რამდენადმე განსხვავებულადაა ორგანიზებული. მაგალითად, უნგრეთსა და პოლონეთში ადგილობრივი ბუკლური მედია ფართოდ ასახავს ტერიტორიულ დაყოფას! პოლონეთში რეგიონული გაზეთები ვრცელდება სულ მცირე ერთ საეივოდოში, ანუ ქვეყნის უდიდესი ტერიტორიულ ქვედანაყოფში. შესაბამისად, უნგრეთის რეგიონული გაზეთები საგრაფოს ფარგლებში ვრცელდება. უნგრეთში სხვა არაცენტრალური გაზეთები ქალაქებისა და სოფლების ამბებს აშუქებს. პოლონეთში არსებობს ადგილობრივი მედიის ორი დონე, როგორც სამდონიანი ტერიტორიული ორგანიზაციის ანარეკლი: „ადგილობრივი“ მედია ფარავს საეივოდოზე ნაკლებს, მაგრამ სულ მცირე ერთ რაიონს (პოვიატს - სიდიდით მეორე ტერიტორიულ ერთეულს), „ქვეადგილობრივი“ მედია მოიცავს დანარჩენ ადგილობრივ გამოცემებს: ე. ი. მუნიციპალურ, ქალაქის და „სათემო“ გაზეთებს. ორივე ქვეყნის რეგიონულ ბაზრებზე უცხოელი მფლობელები დომინირებენ, მაშინ, როცა ადგილობრივი ბაზარი მედიის ადგილობრივი მფლობელებითაა წარმოდგენილი. მოცემულ ორ ქვეყანაში ადგილობრივი პრესის მნიშვნელოვან ნაწილს ადგილობრივი ხელისუფლება გამოსცემს.

### ცხრილი 5.1

ადგილობრივი ერთეულები მედიის პროდუქციის თითოეულ ნომერზე (2001) [%]

მედია-პროდუქცია	ერთიანი მონაცემები	ლატვია	უნგრეთი	პოლონეთი	რუმინეთი
0	30	3	45	2	51
1	17	18	30	8	12
2	16	34	14	13	13
3	12	21	5	21	7
4	8	11	3	15	6
5	9	8	2	20	7
6	3	3	1	6	1
7	2	1	0	6	1
8 და მეტი	4	2	1	10	2
	N=2023	N=241	N=646	N=579	N=557

შენიშვნა: პროცენტების ჯამი შესაძლოა არ შეადგენდეს 100%-ს დამრეგალების გამო. მონაცემები „უეიწონავია“ (unweighted).

წყარო: „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILGDP) ფარგლებში განხორციელებული „ადგილობრივი ხელისუფლების გამაიხივება“ (LGS), 2001.

„ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (IL-GDP) გამოკითხვა ინფორმაციას იძლევა ადგილობრივი მედიის სისტემების, ადგილობრივი საჯარო საკითხების გაშუქების, მფლობელობისა და მომხმარებლის რაოდენობის შესახებ. უნგრეთის, ლატვიის, პოლონეთის, რუმინეთის 2,000-ზე მეტი მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს კითხეს, თუ რამდენი მედია-პროდუქტი

აშუქებს მათ მუნიციპალიტეტებში „დროადრო“ საჯარო საკითხებს (ნულიდან რვაშდე და ზევით). ცხრილი 5.1 გვიჩვენებს, რომ დასახლებული პუნქტების უმრავლესობას მედია-პროდუქცია სავროთად არა აქვს.<sup>2</sup> გამოკითხვაში მონაწილე ერთეულების 29,460,752 მოსახლის თითქმის 8%-ს, ადგილობრივ საჯარო საკითხების შესახებ ინფორმაციაზე ხელი არ მიუწვდება. საკითხის მეორე მხარე რომ განვიხილოთ, მოსახლეობის თითქმის 40% ცხოვრობს მედიით გაჯერებულ გარემოში, ე. ი. მისთვის ხელმისაწვდომია ექვსი ან მეტი დასახლების მედია-პროდუქტი. მედიის რაოდენობა, რომელიც ადგილობრივი საჯარო საკითხებს აშუქებს, ქვეყნებს შორის მერყეობს. პოლონეთში ადგილობრივი ერთეულების მხოლოდ 2%-ს და ლატვიაში 3%-ს არა აქვს ასეთი პროდუქცია. მეორე მხრივ, უნგრეთსა და რუმინეთში, შესაბამისად, ადგილობრივი ერთეულების 45% და 51%-ში არ არსებობს ადგილობრივი მედია.

ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს გამოკითხვისას ასევე სთხოვეს, მოეწოდებინათ ინფორმაცია ადგილობრივი მედიის მფლობელების, ადგილობრივი მედიის მიერ ადგილობრივი საჯარო საკითხების გაშუქების ხარისხის შესახებ და, ასევე, იმის შესახებ, თუ რამდენ ადამიანს მიუწვდება ხელი მასზე. ამ მახასიათებლების მიხედვით, დასახლებებსა და ქვეყნებს შორის გარკვეული განსხვავებები შეინიშნება (იხილეთ დანართი 1 ქვეყნის მიხედვით განაწილების შესახებ).

ერთი უფრო გამოკითხვები, ასევე, გვაძლევს ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რამდენად ეცნობა მოსახლეობა ადგილობრივ მედიას. რუმინეთში 1995-1997 წლებში განხორციელებული „საზოგადოებრივი აზრის ბარომეტრის“ გამოკითხვის<sup>3</sup> მიხედვით, რუმინელებიდან, ვინც ყოველდღიურ გაზეთს კითხულობს, წინა დღის გაზეთი წაკითხული ჰქონდა დაახლოებით 20%-ს, დაახლოებით 36%-ს კი გასული შეიდი დღის განმავლობაში ერთი გაზეთი მაინც ჰქონდა წაკითხული. უნგრეთში ცოტა ხნის წინანდელ გამოკითხვაში მონაწილეთაგან 30%-ზე მეტი რესპონდენტი კითხულობდა რეგიონულ ყოველდღიურ გაზეთებს ყოველდღე ან კვირაში რამდენიმეჯერ. 15%-ზე ნაკლებმა განაცხადა, რომ ისინი თანაბრად ხშირად უსმენენ ადგილობრივ რადიოს და უყურებენ ადგილობრივ ტელევიზიას.<sup>4</sup>

1999 წელს პოლონეთის ზოგადმა სოციალურმა გამოკითხვამ გვიჩვენა, რომ 1,143 რესპონდენტიდან თითქმის 54% კითხულობდა რეგიონულ გაზეთებს დაახლოებით კვირაში ერთხელ, მაშინ, როცა 27%-მა განაცხადა, რომ რეგიონულ გაზეთებს არასდროს კითხულობენ (მონაცემებმა განსხვავება გვიჩვენა რეგიონულ და ეროვნულ გაზეთებს შორის). რესპონდენტთა 51% კითხულობს ეროვნულ გაზეთებს კვირაში ერთხელ მაინც, მაშინ, როცა 32% ამბობს, რომ არასდროს ეცნობა მათ.<sup>5</sup>

დაბოლოს, 2000 წელს ლატვიაში ჩატარებული გამოკითხვის მიხედვით, 1,000 რესპონდენტიდან კითხვაზე, თუ რომელ გაზეთს კითხულობს ყველაზე ხშირად და რომელს მიიჩნევს ინფორმაციის მთავარ წყაროდ, თითქმის 15%-მა სწორედ ადგილობრივი და რეგიონული გამოცემები დაასახელა. 23%-მა აღნიშნა, რომ რეგულარულად კითხულობდა რეგიონულ ან ადგილობრივ გაზეთებს ლატვიურ ენაზე, ხოლო 9% – რეგიონულ ან ადგილობრივ გაზეთებს რუსულ ენაზე. მხოლოდ 6% უსმენდა ადგილობრივ რადიო პროგრამებს.<sup>6</sup> იმის მიუხედავად, რომ ეს რიცხვები დროის ცალკეულ მონაკვეთებზე დაკვირვების შედეგია (გამონაკლისია რუმინეთის შემთხვევა) და ბეჭდურ პროდუქციაზე უფრო მეტ ინფორმაციას იძლევა, ვიდრე მაუწყებლობაზე, ადგილობრივი მედიის მოხმარება პოლონეთში, უნგრეთში, რუმინეთსა და ლატვიაში მნიშვნელოვნად უნდა მივიჩნიოთ.



## 2.2 კავშირი მედიას, მოქალაქეებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას შორის

წარმოდგენა, რომ მედიას დემოკრატიის ხარისხის "შეცვლა შეუძლია, არ არის ახალი. ალექსის დე ტოკვილმა თავის ცნობილ წიგნში „დემოკრატია ამერიკაში“ სამოქალაქო სასოგადოებასა და მედიას შორის კავშირზე გაამახვილა ყურადღება. თანამშრომლობის უზრუნველსაყოფად ადამიანები უნდა დარწმუნდნენ, რომ ისინი კერძო ინტერესებს ემსახურებიან „თავიანთი ძალისხმევის სხეების ძალისხმევასთან ნებაყოფლობითი შეერთებით. ეს გახუთის დახმარების გარეშე ვერ განხორციელდება. მხოლოდ გახუთის შეუძლია ათასობით მკითხველის წინაშე ერთსა და იმავე დროს იგივე აზრი წარადგინოს... ასე, რომ თითქმის არც ერთ დემოკრატიულ ასოციაციას არ შეუძლია გახუთის გარეშე საქმიანობის წარმართვა“ (1990, 112-113).

თანამედროვე პოლიტიკის შემუშავების სირთულემ მოქალაქეებს შორის საკომუნიკაციო არხების საჭიროება წარმოშვა. მოქალაქეები მოითხოვენ ხარისხიან ინფორმაციას და პოლიტიკის სიკეთეებს შესახებ დისკუსიაზე მისაწვდომობას. ეს განსაკუთრებით მას შემდეგ გახდა მნიშვნელოვანი, რაც მოქალაქისათვის შეუძლებელი გახდა ქალაქის მართვაზე სისტემატურად თვალყურის მიდევნება და წარმომადგენელთა თითოეული გადაწყვეტილების შესახებ ინფორმაციის მიღება (Page 1996, 2). დღედღობით მასმედია (განსაკუთრებით, ტელევიზია) პოლიტიკური ინფორმაციის ძირითადი წყარო გახდა (Ansolabehere, Behr, and Lyengar 1993). რაც საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, განსაზღვრონ და მკაფიოდ ჩამოაყალიბონ თავიანთი ინტერესები, აზრი გამოთქვან არჩევნების დროს და, სასოგადოდ, მონაწილეობა მიიღონ სასოგადოებრივ ცხოვრებაში. პოლიტიკური ინფორმაცია „თანადგომას უწევს მოქალაქეებს სამოქალაქო საქმიანობაში, ეხმარება მათ, ახსნან ჯგუფური განსხვავებანი პოლიტიკური მისაწვდომობის მხრივ, წარმოადგენს სასოგადო სიკეთეს, აძლიერებს იმის აღბათობას, რომ პოლიტიკა რეაგირებადი და პასუხისმგებლობის მქონეა“ (Delli Carpini and Keeter 1996. xi). ძალიან პატარა თემებისაგან განსხვავებით, სადაც პიროვნებათაშორის კომუნიკაცია ადგილობრივი სასოგადოების თითქმის ყველა ფენას უზრუნველყოფს ინფორმაციით, დემოკრატიის განვითარება, აშკარად, მოითხოვს პოლიტიკური საკითხების სრულ და მრავალმხივ გაშუქებას ადგილობრივ დონეზე.

კლასიკურ ლიბერალურ თეორიაში ეს მოთხოვნა შესრულდა იდეათა ბაზრის არსებობით, რომელიც მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, გაეცნონ სხვადასხვა ინფორმაციასა და მოსაზრებებს. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ინდივიდუალური პროდუქცია მიკერძოებული იქნებოდა, კონკურენცია საშუალებას მისცემდა მედიის მომხმარებელს, უტყუარი ინფორმაცია მცდარისაგან გაერჩია. 20-იანი წლების დასაწყისიდან მოყოლებული, პრესის, როგორც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ქვეყნთაგანის იდეა – „მეოთხე ხელისუფლება“ – გახსნის მედიის უფრო განსაზღვრულ, არსებით როლს. თანამედროვე მედიის პირობებში კონკურენცია ან არარეალიზებულია, ან მოგებას აყენებს სხვა მიზნებზე მაღლა, როგორცაა პოლიტიკური და სხვაგვარი თავისუფლების მიღწევა. ეს ცვლილებები წარმოშობს მედიის სოციალური პასუხისმგებლობის, ეთიკურობის, ჟურნალისტების პროფესიონალური როლის (როგორცაა „მეთუვალყურის“ როლი) განვითარების იდეას (დეტალური აღწერისათვის იხილეთ McQuail 2000, 146). ასეთი სახით ჟურნალისტები და, ზოგადად, მედია მოქმედებს, როგორც ხელისუფლების მაკონტროლებელი და მზად არის დარღვევების გამოსაგეგმად (Kocher 1986; Weaver 1996)'. ამრიგად, მედიის „საჯაროობა ეფექტურად ახორციელებს საჯარო მოხელეების კომპეტენციის, რეაგირებადობისა და პასუხისმგებლობის გარეგან კონტროლს“ (Swoboda 1995).

მედიის ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე გავლენის ვარაუდი მხოლოდ ნორმატიულ თეორიებსა და პროფესიული როლის შესახებ ჟურნალისტურ დისკურსს როდი ემყარება. ამ ვარაუდის საფუძველია, ასევე, მედიის გავლენის კულე

ვის ორი მიმართულება. პირველი მათგანი იხრება შემცენებითი ფსიქოლოგიისაკენ და იკვლევს მედიის მოხმარების გავლენას ადამიანების (კონდასუ, დამოკიდებულებასა და ქცევასზე. ამგვარი გამოკვლევები შეისწავლის, თუ როგორ იგებენ და იმასსორებენ ადამიანები (სოციალ-დემოგრაფიული მახასიათებლების მიხედვით) მედიისაგან მომდინარე ინფორმაციას. დელი კარპინისა და კიტიერის წიგნი ამერიკაში პოლიტიკური ცოდნის განმსაზღვრელების შესახებ ამის კარგი მაგალითია. საარწიენო კამპანის (შესახებ არსებულმა ლიტერატურამაც შეიტანა წვლილი ამ მიმართულებით, განსაკუთრებით, დღის წესრიგის თეორია და მისმა გავრცელებამ „პრაიმინგმა“ (priming). დღის წესრიგის თეორია ამტკიცებს, რომ მედიას შეუძლია გავლენა მოახდინოს იმ საკითხებზე, რაზეც ხალხი ფიქრობს. „პრაიმინგს“ მაშინ აქვს ადგილი, როცა მედია გავლენას ახდენს ხალხის მიერ რაიმე საკითხისადმი მნიშვნელობის მინიჭებაზე ან არჩევანის გაკეთებისას ხალხის განსჯაზე (Iyengar 1991). ბერ გამოკვლევაში განსაკუთრებით არის ყურადღება გამახვილებული, თუ რა გავლენას ახდენს ადგილობრივი მედია მედიის მოხმარებასა და სათიერ კავშირებს შორის (Newirth, Salmon, and Ne 1989), ასევე, ადგილობრივი მედიის მოხმარებასა და ადგილობრივ საჯარო საქმეებში მონაწილეობას შორის ურთიერთობაზე (McLeod et al. 1999; McLeod, Scheufele, and Moy 1999).

კვლევების მეორე მიმართულება ყურადღებას ამახვილებს მედიის გავლენის საერთო და არა ინდივიდუალურ დონეზე. ცოტა ხნის წინანდელ ნაშრომებში გამოკვლეულია ურთიერთდამოკიდებულება მედიის მისაწვდომობას, მედიის თავისუფლებასა და კარგ მმართველობას შორის (Norris 2001). მედიის მფლობელობის სტრუქტურასა (სახელმწიფო-კერძო) და განათლების, ჯანმრთელობისა და თავისუფლების ეროვნულ ინდიკატორებს შორის კავშირები ასევე გახდა ინტერესის საგანი (Djankov, McLiesh, Nenova, and Shleifer 2001). ამ ჯგუფის კვლევები მედიის გავლენას მრავალი კუთხით განიხილავს, მათ შორის – კავშირებს ადგილობრივი მედიის სხვადასხვა მახასიათებლებს შორის როგორცაა: კონკურენცია, მფლობელობა და შინაარსი (Lacy 1989; Bernstein and Lacy 1992; Lacy, Coulson, and St. Cyr 1999). მედიის მახასიათებლები, ასევე, დაკავშირებულია ადგილობრივი გარემოების ისეთ ასპექტებთან, როგორცაა საზოგადოებრივი აზრების სხვადასხვაობა ან ეთნიკური მრავალფეროვნება (Lasorsa 1991; Johnson and Wanta 1993; Hindman, Little, eld, Preston, and Neumann 1999).<sup>9</sup> არც ერთი ამ გამოკვლევათაგანი არ იძლევა ანალიზის გამოყენებად სისტემას მედიასა და ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებასა და დემოკრატიულ ქმედითობას შორის ურთიერთობის შესასწავლად. თუმცა ეს გამოკვლევები ამისათვის სასარგებლო თეორიულ და ემპირიულ ფონს ქმნიან.

გამოკვლევის შემდეგი მიმართულება, რომელიც უმეტესად რაოდენობრივია (თუმცა არა ყოველთვის), განიხილავს მედიის გავლენას საჯარო პოლიტიკასა და პოლიტიკის შემუშავებლებზე. ახდენს მედია პირდაპირ გავლენას ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე და გადაწყვეტილების მიმღებთა აზრზე, თუ საზოგადოებრივი აზრია ამ გავლენის მედიატორი?<sup>10</sup> ეს კითხვა ამ თავში განიხილულ საკითხებს მიესადაგება. მედიას გავლენა შეუძლია მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების პროცედურებზე ან პოლიტიკაზე მაშინ, როცა მოქალაქეები იღებენ ინფორმაციას, რომელიც მათ წარმომადგენელთა ანგარიშვალდებულად გასახდელად სჭირდებათ. ასევე, მაშინ, როცა მათ ადგილობრივი საჯარო ცხოვრებაში აქტიური ჩართვა სურთ და ა. შ. მედია ასევე პირდაპირ ახდენს შემოქმედებას ადგილობრივ წარმომადგენლებზე და ამის შედეგად მათ ქმედითობაზე, აგრეთვე, მათზეც, ვინც გადაწყვეტილებას იღებს და გადაწყვეტის წესებს ადგენს. მედიის მიერ რომელიმე საკითხის მიმართ ყურადღება გავლენას ახდენს კანონმდებლების ყურადღებაზე, ნაწილობრივ იმიტომ, რომ [კონგრესის] წევრები მასმედიას სხვა ადამიანებით ადევნებენ თვალყურს, ნაწილობრივ კი იმიტომ, რომ მედია მათ ამომრჩეველებზე ახდენს შემოქმედებას<sup>11</sup>, – აღნიშნავს კინგდონი (1995, 58). ლომაქს კუქმა და თანაავტორებმა (1983) თავიანთ გამოკვლევაში აღნიშნეს, რომ საზოგადოებრივ პროგრამებში მაქინაციების გაშუქება პოლიტიკის შემუშავებლების

მოსაზრებებსა და პოლიტიკას გაელენას ახდენს არა სასოგადოებრივი აზრის ზეწოლის გამო, არამედ იმიტომ, რომ ჟურნალისტებსა და პოლიტიკოს შემშუშავებლებს შორის „აქტიური ურთიერთობები“ ყალიბდება.

უკანასკნელი შენიშვნები ხაზს უსვამს მედიის გაელენის კომპლექსურობას. არსებული მონაცემები საშუალებას არ იძლევა მედიის გაელენის მექანიზმების ქმედითობაზე ზემოქმედების სრულად ასახვის საშუალებას უზრუნველყოს, ლატვიაში, პოლონეთსა და რუმინეთში. მიუხედავად ამისა, ამ ანალიზიდან ჩანს, თუ როგორ მუშაობს მედია აღნიშნულ რეგიონში და რა გაელენას ახდენს ის ადგილობრივ დემოკრატიაზე.

### 3. პიპოტეზები

სანამ წარმოვადგენდეთ პიპოტეზებს, რომლებიც მედიის მახასიათებლებს აკავშირებს ადგილობრივი დემოკრატიის ქმედითობასთან, საჭიროა რამდენიმე სიტყვით დავახასიათოთ ამ ნაწილში გამოყენებული ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის არსი და სასომები. როცა ინფორმაცია „საკმარისად სრული, სუსტი და კარგად ახსნილია, მაშინ მოქალაქეები გადაწყვეტენ, როგორი პოლიტიკის შესახებ უნდათ ინფორმირება, რომელიც მათ ღირებულებებსა და ინტერესებს შეესაბამება“ (Page, 1996, 2). ჩვენი ვარაუდით, მოქალაქეებს შეუფერხებლად მოქმედი ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა ერჩიოთ, ვიდრე ისეთი ხელისუფლება, რომელიც სიტულებებს აწყვებს, კუორუმს ვერ კრებს და შეუფერხებლად მუშაობს. დემოკრატიული თეორიის ძირითადი პრინციპის თანახმად, ხელისუფლებები აკეთებენ იმას, რაც მოქალაქეებს სურთ. თუმცა ადგილობრივ საჯარო საკითხებთან დაკავშირებით მოქალაქეთა არსევენის შესაფასებლად საკმარისი ინფორმაცია არა გეაქვს, ჩვენ ვვარაუდობთ, რომ მოქალაქეთა მეტი ჩართულობისას საკრებულს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები უკეთ ასახავს მოსახლეობის ინტერესებს. ქმედითობის ინდექსების აგება, რომლებიც აღწერილია ნაწილ 3.2-ში, ამ ვარაუდს ემყარება.

ამ თავში ჩვენ ვაფასებთ ადგილობრივი მედიის გაელენას ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ორი ასპექტის თვალსაზრისით: (1) გადაწყვეტილებითი ქმედითობა - ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან გადაწყვეტილების დროულად და ვეექტურად მიღების უნარი; (2) დემოკრატიული ქმედითობა - ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობა, ხელი შეუწყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა და ადგილობრივი სამოქალაქო სასოგადოების ჩართვას. ინდეკატორები, რომლებიც გამოყენებულია ამ ორი სასომის ასაგებად, ნაწილობრივ მიყვება „ადგილობრივი დემოკრატიის მდგომარეობაში“ (2002) წარმოდგენილ მოდელს, რომელიც „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდეკატორების პროექტის“ (ILDGP) მიგნებებს ასახავს.<sup>1</sup> გადაწყვეტილებითი და დემოკრატიული ქმედითობის ინდექსები მხედველობაში იღებს მხოლოდ იმ ელემენტებს, რომლებსაც ეს გამოკითხვა მოიცავს. „უნივერსალური“ სასომის შექმნის მცდელობისას გასათვალისწინებელია, რომ გამოკითხვა შერჩეულ შეკითხვებსა და ინდეკატორებს მოიცავს, რომლებიც შესაძლოა არ ფარავდეს ქმედითობის შესაფასებლად ვარგის სხვა პოტენციურ განსომილებებს.

### 3.1 მედიის არსებობა

მრავალი ფაქტი მოწმობს, რომ მედია გაელენას ახდენს პოლიტიკის გატარების მიმართულებებზე. ცნობილი მაგალითი რომ მოვიყვანოთ, ფიქრობენ, რომ უოთერვეიტის საქმე და ამის შედეგად ნიქსონის გადადგომა მედიაში გასული ინფორმაციის გამო მოხდა (Protess et al. 1991, 3-5). ინდივიდუალურ დონეზე დაკვირვებით, დელი კარპინი და კითერმა (1996, 149) გამთარკევენ, რომ შეერთებულ შტატებში გასეთების კითხვა ადგილობრივი პოლიტიკის შესახებ საფუძვლიან ცოდნასთან არის დაკავშირებული.

ადგილობრივი გასუფთავების კიოხვა ასევე დადებით და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მოქალაქეების არჩევნებში მონაწილეობასა და საჯარო მოხელეებთან კონტრაქტებზე (McLeod, Scheufele, and Moy 1999). უკანასკნელ მოსაზრებას მედიის პოტენციური მიზიდვისაკიური როლის შესახებ მიეყავაერთ იქით, რომ მედია უფრო აშკარა გავლენას ახდენს დემორატიულ ვიდრე გადაწყვეტილებით ქმედითობაზე. ეს შეეხება არა მარტო მედიის არსებობას, არამედ მედიის სხვა მახასიათებლებსაც.

**ჰიპოთეზა 1:** ადგილობრივი ერთეულების ხელისუფლებები, სადაც მედია-პროდუქცია არსებობს, უფრო ქმედითი იქნება, განსაკუთრებით, დემოკრატიული ქმედითობის თვალსაზრისით.

### 3.2 მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება

ბევრი რამ დაწერილა მედიის შინაარსზე მედიის მფლობელებისა და მფლობელობის გავლენის შესახებ, რომელსაც საინტერესო, თუმცა არცთუ დამაჯერებელ შედეგებამდე მიეყავაერთ (მაგ. Badjikian 1992; აგრეთვე, იხილეთ მიმოხილვისათვის Page 1996). ასევე, ბევრი ნაშრომი მიეძღვნა კონკურენციის გავლენას. მათი უმეტესი ნაწილი გვიჩვენებს, რომ კონკურენცია გასუფთავების შინაარსზე მცირე ან სულაც არანაირ გავლენას არ ახდენს. მაგრამ რარიკმა და პარტმენმა (1966, Entman 1989, 93) გამოარკვეეს, რომ კონკურენცია დაკავშირებულია ადგილობრივი ახალი ამბების გაშუქების ზრდასთან.

ფრანკლინის გამოკვლევამ (1998) გვიჩვენა, რომ იმ გასუფთავების შინაარსი, რომელსაც ინგლისური ადგილობრივი ხელისუფლება გამოსცემს და ავრცელებს უფასოდ თითოეულ ოჯახზე, საკრებულოს მმართველი პარტიის შეხედულებებს გეცნობს.<sup>14</sup> რამდენადაც ადგილობრივი პოლიტიკოსებს სურთ ხელმეორედ იქნენ არჩეულნი, ძნელი არ არის წარმოვიდგინოთ, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება, რომელიც მედიას აკონტროლებს, უსრუნეაყოფს, რომ მედია, თუ აშკარად მიკერძოებული არ იქნება, არც ძალიან აკრიტიკებდეს მათ საქმიანობებს (იხილეთ Popescu and Tóka 2002, სადაც აღწერილია უნგრეთის საზოგადოებრივი ტელევიზიის შემთხვევა 1994 წლის საარჩევნო კამპანიის დროს). ამის შედეგად, თავისთავად, მედიის არსებობა, შესაძლოა, არ იყოს საკმარისი ქმედითობაზე გავლენის მოსახდენად. დიდი მნიშვნელობა აქვს, ვის მფლობელობაშია მედია-პროდუქცია და, ამგვარად, რამდენად შეუძლიათ ადგილობრივი ხელისუფლებებს მედიის კრიტიკისაგან საკუთარი საქმიანობის დაცვა.<sup>14</sup>

**ჰიპოთეზა 2:** მოსალოდნელია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა (განსაკუთრებით, დემოკრატიული) გაუმჯობესდება მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნების შემთხვევაში, ანუ, როცა არსებობს როგორც ხელისუფლების მიერ კონტროლირებული, ისევე კერძო, არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ მართული და სხვა მედია-პროდუქცია.

### 3.3 შინაარსის ხარისხი

მედიის შინაარსის რაოდენობრივი შეფასება არ არის ადვილი ამოცანა.<sup>15</sup> თუმცა სასარგებლოა, განვასხვაოთ საინფორმაციო და გასართობი პროდუქცია, ასეთი საზომი მხოლოდ კონტენტ-ანალიზისას გამოდგება. თუ გავითვალისწინებთ, რომ კონტენტ-ანალიზის მონაცემები არ მოგვეძლევა, შესაძლებელია ვიპარაუდოთ, რომ მედიის მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გაშუქება და მისი ხარისხი მნიშვნელოვანი ფაქტორია ქმედითობისათვის. ასევე დასაშვებია, რომ ინფორმაცია ადგილობრივი პოლიტიკის შესახებ შეიძლება მივიწინოთ ხარისხიან შინაარსად, რომელიც, ზოგადად, განისაზღვრება, როგორც „სოციალური და პოლიტიკური მნიშვნელობის მქონე შინაარსი, რომელიც მიზნად ისახავს, დაეხმაროს მოქალაქეებს დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიღებაში“ (Zaller 1999).

ჰიპოთეზა 3: ადგილობრივი მედიის მიერ გაშუქების მაღალი ხარისხი მოსალოდნელია დაკავშირებული იყოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის უფრო მაღალ დონესთან (განსაკუთრებით, დემოკრატიული ქმედითობის დონესთან).

### 3.4 მედიის შეღწევის ხარისხი

აქამდე წარმოდგენილი ჰიპოტეზების შესაბამისად, მოსალოდნელია, რომ ადგილობრივი მედია-პროდუქციის უფრო ძლიერი შეღწევა მასებში ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას.

ჰიპოთეზა 4: რაც უფრო დიდია ადგილობრივი მედიის შეღწევა მოქალაქეებს შორის, მით უკეთესია ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა, განსაკუთრებით, დემოკრატიული თვალსაზრისით.

„თუ მსხვილმასშტაბიანი პოლიტიკური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია სადმე სისტემაში, აუცილებელი არ არის ყველამ პირდაპირ მიიღოს იგი“, – წერს ვეიჯი (1996, 7). სოგიერთები – „აზრის ლიდერები“ - უფრო მეტ ყურადღებას მიაქცევენ ადგილობრივ პოლიტიკურ ახალ ამბებს, სოგი ინფორმაცია სასოუადობაში სხვებამდე მიადწევს ოჯახთან, მეგობრებთან და თანამშრომლებთან პირისპირ ურთიერთობის მეშვეობით (Sniderman, Tetlock, and Brady 1991). კომუნიკაციის ორსაფეხურიანი დინების თეორია (Ansolebehere, Behr, and Iyengar 1993, 132) ქმნის ვარაუდის საფუძველს, რომ მედიის შეღწევადობაზე მეტად მისმა არსებობამ შეასრულოს მთავარი როლი ქმედითობის ორივე ტიპზე გავლენის თვალსაზრისით (რამდენადაც ადგილობრივი პროდუქციით მიღწეულია შეღწევის მინიმალური ზღვარი). მაგრამ, თუ მედია პირდაპირი მობილიზაციის როლს ითამაშებს, მედიის პროდუქციის მომხმარებელთა დიდი რიცხვის გავლენაც ხელ შესახები გახდება, განსაკუთრებით, დემოკრატიულ ქმედითობაზე.<sup>16</sup>

### 3.5 ქმედითობის ამხსნელი სხვა ფაქტორები

აქამდე წარმოდგენილი ჰიპოთეზების მიზანია, განისაზღვროს გავლენა, რომელსაც მედიის მახასიათებლები ახდენენ ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის გადაწყვეტილებით და დემოკრატიულ ასპექტებზე. მაგრამ მედია არ არის ერთადერთი ელემენტი, რომელიც გავლენას ახდენს ქმედითობაზე. თუმცა შემოთმობანილ ჰიპოთეზებთან დაკავშირებული მიგნებების საიმედოობა რომ შევამოწმოთ, უნდა გაითვალისწინოთ ქმედითობაზე ზემოქმედების მომხდენი რამდენიმე სხვა ფაქტორი.

#### უმუშევრობა:

თემებში, სადაც უმუშევრობა მაღალია, მოსალოდნელია ხალხის მონაწილეობის დაბალი დონე და შედარებით დაბალი ქმედითობა (ზომიერად იმიტომ, რომ დემოკრატიული ქმედითობის ინდექსი, ასევე, მოიცავს ელემენტებს, როგორიცაა ჩატარებული საჯარო მომხსენების რაოდენობა. უმუშევრობა გავლენას მოახდენს დასწრებაზე და არა მოსმენების რაოდენობაზე). არახელსაყრელმა ეკონომიკურმა მდგომარეობამ შესაძლოა, საკრებულოში გადაწყვეტილებების მიღების დროს დამაბრკოლებლები წარმოშვას შესუღვრული რესურსების პირობებში კომპრომისების გამო (უმუშევრობა თემის ზოგად ფინანსურ მდგომარეობას ასახავს).

## არასამთავრობო ორგანიზაციები, პოლიტიკური პარტიები და მოქალაქეთა ინიციატივები:

უფრო მეტი პარტიის არსებობამ მოსალოდნელია შეამციროს გადაწყვეტილებითი ქმედითობა. როცა მეტი მოსაზრება ისმის, შეთანხმება და გადაწყვეტილებები უფრო ძნელად და ნელა მიიღწევა. არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობას შეიძლება მსგავსი ეფექტი ჰქონდეს, თუმცა უფრო ნაკლები ხარისხით, რადგან არ არის აუცილებელი, ისინი პირდაპირ ჩაერთონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მეორე მხრივ, არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობამ დემოკრატიული ქმედითობა უნდა გააძლიეროს. მართლაც, სადაც არასამთავრობო ორგანიზაციებს შეუძლიათ ხელი შეუწყონ მოქალაქეების ერთმანეთთან დაახლოებას, მათი ინტერესების უკეთესად ჩამოყალიბებას და გამოხატვას, მოქალაქეებს მეტი სურვილი გაუზნდებათ, რომ მათი აზრიც იქნება გათვალისწინებული. ასევე, ადგილობრივ ხელისუფლებას უფრო მეტი შესაძლებლობა ექნება დაკავდეს კონსულტაციებით და ძირითადი გადაწყვეტილების მიღებისას მოქალაქეებსაც მისცეს თავიანთი წვლილის შეტანის საშუალება. ამ თვალსაზრისით, პოლიტიკური პარტიების როლის მკაფიოდ განსაზღვრა ადვილი არ არის. იმის გათვალისწინებით, რომ მეტი პარტია ადგილობრივ საზოგადოებაში განსხვავებული ინტერესების მქონე მეტ დაჯგუფებას გულისხმობს, ვეარაუდობთ, რომ ეს დადებით გავლენას მოახდენს დემოკრატიულ ქმედითობაზე. მიუხედავად ამისა, უფრო მეტ პოლიტიკურ პარტიას შეეძლება სხვა ადგილობრივი აქტორების ხარჯზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მონოპოლიზება მოახდინოს. მოქალაქეთა ინიციატივების (პეტიციები, ადგილობრივ ხელისუფლებასთან შეხვედრების მოთხოვნა, დემონსტრაციები, ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების სასამართლოში გასაჩივრება) გავლენა სამოქალაქო ორგანიზაციების გავლენის მსგავსია. მოქალაქეთა აქტიური ჩართვა ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში დადებითად აისახება დემოკრატიულ ქმედითობაზე. თუმცა პროცესში მრავალფეროვანი შეხედულებების ჩართვის გამო მას გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შენელებაც შეუძლია.

## ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლების განათლების დონე:

ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების გამოკითხვებში შედიოდა შეკითხვა სრული უმაღლესი განათლების მქონე ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლების რაოდენობის შესახებ. უმაღლესი განათლების მქონე პერსონალის დიდ რაოდენობას ქმედითობაზე დადებითი გავლენის მოხდენა შეუძლია.

## თემის ერთგვაროვნება:

როცა ადამიანები ერთმანეთს ემსგავსებიან მრავალი ასპექტით, როგორცაა: სოციალურ-ეკონომიკური ნიშან-თვისებები, შემოსავალი, რწმენა და სხვა, წარმომადგენლობის საკითხი ნაკლებად პრობლემატურია. ამ შემთხვევაში ადგილობრივ წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის ნაკლები უთანხმოვნება იქნება იმ საკითხზე, თუ როგორ განაწილდეს არსებული რესურსები. მოსალოდნელია, რომ ძლიერი ერთგვაროვნება დაკავშირებული იყოს გადაწყვეტილების ქმედითუნარიანობასთან. გამოკითხვის მონაცემები ინფორმაციას გვაწვდის ადგილებზე არსებული რამდენიმე გახლეჩილობის (cleavage) შესახებ, როგორცაა: შემოსავალი, რელიგიური რწმენა, პოლიტიკური შეხედულება, ადგილობრივი ერთეულების შიდა დანაწევრება, ქალაქსა და სოფელს შორის განსხვავება, ეთნიკური წარმომავლობა, მუდმივი მცხოვრებლები და ახალმოსახლეები და ა. შ. კითხვები შედგენილი იყო გაყოფის შედეგად გამოწვეული დაძაბულობის შესახებ ინფორმაციის მოსაპოვებლად და არა გაყოფის ობიექტური აღწერის დასადგენად. თუმცა ამ ფორმულირებამ შეიძლება ზოგჯერ ნაკლებად ზუსტი საზომი

მოგვეცეს (მაგ. ეთნიკური გახლეჩილობა), სხვა შემთხვევებში ის შეიძლება გამოსადეგი გახდეს თვალსაჩინო გახლეჩილობისათვის.

მოსალოდნელი იყო, რომ ძლიერი გახლეჩილობა დაკავშირებული იქნებოდა უფრო სუსტ გადაწყვეტილებით ქმედითობასთან. ისიც შესაძლებელია, რომ მრავალფეროვნებაში მოქალაქეებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის უფრო ხშირი შესაძლებლობა მისცეს. თუმცა გახლეჩილობის დადებითი გავლენა დემოკრატიულ ქმედითობაზე შესაძლოა საგრძნობი არ ყოფილიყო, ეს დაყოფა არასამთავრობო ორგანიზაციებზე და პოლიტიკურ პარტიებზე გარდაქმნილიყო.

ცხადია, ქმედითობის სრულად ასახსნელად მრავალი ფაქტორი გახდება საჭირო.<sup>17</sup> თუმცა ამ ანალიზის მიზანი ქმედითობაში შენიშნული ყველა ვარიაციის ახსნა კი არა, არამედ მასში მედიის როლის შეფასებაა.

### 3.6 მედიის მახასიათებლებსა და სხვა ფაქტორებს შორის ურთიერთქმედება

მედიის გავლენის კომპლექსური ბუნების გამო ქვემოთ მოყვანილ ჰიპოთეზებს აქვთ ურთიერთგაუგენა, როგორცაა მედიის მახასიათებლების სხვა ცვლადებთან ერთობლივად მოქმედების შესაძლებლობა, რომლის გავლენის შედეგი ცალ-ცალკე არც მედიას მიეწერება და არც ამ ცვლადებს.

#### ადგილობრივი თანამდებობის პირების მიერ მედიის გავლენის აღქმა:

როგორც წინა ნაწილში აღენიშნეთ, მედიამ ქმედითობაზე ზეგავლენა შეიძლება სხვადასხვა მიზნით იქონიოს: მოქალაქეების ინფორმირებით საჯარო საკითხების შესახებ, არასწორი ქმედებების გამო „განგაშის“ ატეხვით, პოლიტიკის შემშუშავებლებზე პირდაპირი ზეგავლენით. გამოკითხვის მონაცემები მედიის გავლენის შესაძლო არხების მხოლოდ ნაწილობრივი შესწავლის საშუალებას გვაძლევს. ერთი შესაძლებლობაა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ საკრებულოების გადაწყვეტილებებზე ადგილობრივი მედიის გავლენის შეფასება. თუ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების დამოკიდებულება მედიის გავლენის მიმართ პოლიტიკის შემშუშავებლების მიერ ადგილობრივი მედიის აღქმასა და ყურადღებაზე მიუთითებს, იმ მუნციპალიტეტებში, სადაც ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს სჯერათ, რომ მედია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ადგილობრივ გადაწყვეტილებებზე, ქმედითობასა და მედიას შორის უფრო ძლიერ დადებით ურთიერთობას უნდა ველოდეთ.

**ჰიპოთეზა 5ა:** ადგილობრივ ერთეულებში, სადაც ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები მიიჩნევენ, რომ ადგილობრივი მედია ძლიერ გავლენას ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე, მედიის მახასიათებლები ქმედითობაზე უფრო ძლიერ გავლენას მოახდენს.

„ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა“ (LRS) კიდევ ერთ შესაძლებლობას გვაძლევს, შევამოწმოთ მოსაზრება, რომ მედიის გავლენას პოტენციურად ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი შეხედულება აძლევს მიმართულებას. მედიაზე საკრებულოს წევრების შეხედულებები მედიის გავლენისათვის უფრო მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს, ვიდრე ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების შეხედულებები. თუ მედიას გავლენა აქვს ქმედითობაზე, ყველა სხვა ფაქტორის თანაბრობის პირობებში, ეს გავლენა იქ უფრო მნიშვნელოვანი იქნება, სადაც ადგილობრივი წარმომადგენლები ფიქრობენ, მე-

დასა „დიდი ძალა აქვს“ დღის წესრიგის შედგენაში და ეხმარება მათ სასოგადოებრივი განწყობილების გარკვევაში. კანერვო და კანერვოს (1989, 310) მიხედვით პოლიტიკის გამტარებლები მიიხსნევენ, რომ მედიას დიდი გავლენა აქვს მის მომხმარებლებზე და, ამგვარად, „ხანდახან ვახეთების სტატიებს იყენებენ სასოგადოებრივი აზრის პირდაპირ საზომად“. ამგვარად, პიპოთუზა 5 ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ მედიის გავლენის აღქმას უკავშირდება.

**პიპოთუზა 5:** მედიის გავლენა გაძლიერებულია, სადაც საკრებულოს წევრები მიიხსნევენ, რომ მედია მოქალაქეთა დღის წესრიგზე ძლიერ ზემოქმედებას ახდენს და მათ მოქალაქეთა შეხედულებებსა და მოსაზრებებზე ინფორმაციით უზრუნველყოფს.

რადგან 2002 წლის „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა“ (LRS) უნგრეთსა და პოლონეთში ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ გაიმართა, პიპოთუზა 5-ს შესაძლებლად გამოყენებულ იქნა პირველი გამოკითხვის მონაცემები, რომელიც უნგრეთში 2001 წელს ჩატარდა.

### **სამოქალაქო საზოგადოება და მოქალაქეთა მონაწილეობა:**

დელი კარპინმა და კიტერმა გამოარკვეეს, რომ პიროვნებებმა, რომლებიც რომელიმე პარტიას ემხრობიან, მოსალოდნელია, ფაქტები პარტიული კუთვნილებიდან გამომდინარე აღიქვან. მათ ასევე დაადგინეს, რომ პოლიტიკური პარტიების მოქალაქეებთან კონტაქტი და პოლიტიკის შესახებ მოქალაქეების ცოდნა ერთად იზრდება. მათი თქმით, პარტიები და არასამთავრობო ორგანიზაციები „საინფორმაციო გარემოს გაუმჯობესებისათვის ნაყოფიერ ნიადაგს“ ქმნიან (1996, 282). ამის შედეგად მედიასა და არსებულ ადგილობრივ ორგანიზაციებს შორის პოტენციური ურთიერთქმედების გამოკვლევამ შესაძლოა უფრო მეტი რამ გეამცნოს იმის შესახებ, თუ როგორ და რა კონტექსტში ახდენს გავლენას ადგილობრივი მედია. პიპოთუზები, რომლებიც მოიცავენ მედიასა და პოლიტიკურ/სამოქალაქო საზოგადოებას შორის ურთიერთობას, განსაკუთრებით დემოკრატიულ ქმედითობას შეეხება უკვე ნახსენები „ბიძის“ („push“) მოვლენის გამო (იხილეთ შენიშვნა 9). პირველი პიპოთუზის პროგნოზით, მედიის გავლენა უფრო მნიშვნელოვანი იქ იქნება, სადაც მეტი არასამთავრობო ორგანიზაციაა, რომელიც ინფორმაციას აერთიანებს და მოქალაქეების მობილიზებას ახდენს. შესაბამისად, ვგარაუდობთ, რომ მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც საჯარო ცხოვრებაში მოქალაქეთა აქტიური ჩართვის საშუალებას ქმნიან, ადგილობრივი მედიის გავლენაც მეტია.

**პიპოთუზა 6.** მედიის ნიშან-თვისებები უფრო დიდ გავლენას მოახდენს დემოკრატიულ ქმედითობაზე იმ ერთეულებში, სადაც მეტი სამოქალაქო ორგანიზაცია მოქმედებს.

**პიპოთუზა 7.** მედიის ნიშან-თვისებები უფრო დიდ გავლენას მოახდენს დემოკრატიულ ქმედითობაზე იმ ერთეულებში, სადაც ადგილობრივი მოქალაქეები ჩართულნი არიან დემონსტრაციებში, პეტიციებში, ადგილობრივ ხელისუფლების წარმომადგენლებთან კონტაქტების დამყარებასა და ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების გასაჩივრებაში.

საბოლოო ჯამში, ჩვენ მოველით, რომ მედიის რაოდენობის, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმეების გაშუქების ხარისხი და მისი მომხმარებლის რაოდენობის ზრდა ხელს შეუწყობს ქმედითობას, განსაკუთრებით, დემოკრატიული ქმედითობის ზრდას. იგივე ითქმის მედიის მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნებაზე.



მკიდრო სამოქალაქო ქსელებს, რომლებიც, სოგადად, ისომება როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიების არსებობით, ისე მოქალაქეთა ინიციატივებით, მოსალოდნელია, ქმედითობის სხვადასხვა ტიპზე სხვადასხვაგვარი გავლენა შექმნას. სოგადი ჰიპოთეზების დადასტურების შემთხვევაში მეტი ასოციაციები, პარტიები და ინიციატივები დაკავშირებული იქნება მაღალ დემოკრატიულ, მაგრამ დაბალ გადაწყვეტილებით ქმედითობასთან. სავარაუდოა, რომ უმუშევრობას ქმედითობაზე ნეგატიური გავლენა ექნება. ადგილობრივ ერთეულებში წარმოდგენილი ინტერესთა მრავალფეროვნება, რომელიც ისომება მცხოვრებლების შემოსავლების, რელიგიური, გეოგრაფიული და სხვა განსხვავებში გამჯდარი დაბაძვლობის ხარისხით, უფრო დაბალ გადაწყვეტილებით ქმედითობას განაპირობებს. ბოლოს, ეკონომიკით, რომ მედიასა და ქმედითობას შორის კავშირი შესაძლოა უფრო ძლიერი იყოს იქ, სადაც ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები და საკრებულოს წევრები მიიწვევენ, რომ მკვია ადგილობრივ ხელისუფლებასუ დიდ გავლენას ასდენს და სასოგადოებრივ საქმეებს თემს უეკონსად აცნობს. შესაბამისად, ადგილობრივი კლუბების, სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ პოლიტიკური ინფორმაციის განხილვისა და გავრცელების შესაძლებლობას (Luckfeldt and Sprague 1995. 5) შეუძლია დემოკრატიულ ქმედითობაზე მედიის გავლენის გაძლიერება.

#### 4. ანალიზის მეთოდი და მონაცემები

ქვემოთ მოყვანილი ანალიზი ემყარება მონაცემებს, რომლებიც 2001 წლის გაზაფხულზე „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში შეგროვდა. თუ სხვაგვარად არ არის მითითებული, მონაცემები მომდინარეობს „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვადან“ (LGS), რომელიც ILDGP-ის ერთ-ერთი კომპონენტია. წინამდებარე ნაშრომში განხილულია ოთხი ქვეყნის ადგილობრივი ერთეულები, რომლებიც ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის პირველმა ტალღამ მოიცვა. პირველი საფეხური აფასებს იმას, არის თუ არა განსხვავება მედიის მქონე და არამქონე ერთეულებს შორის დემოკრატიული და გადაწყვეტილებითი ქმედითობის თვალსაზრისით. პირველი რეგრესიული განტოლება აფასებს მედიის არსებობის და მედია-პროდუქციის რაოდენობის (არც ერთიდან ცხრამდე) ან მედიის გავლენას ორივე ტიპის ქმედითობაზე. მომდევნო ორი წრფივი რეგრესიული განტოლება აფასებს გადაწყვეტილებით და დემოკრატიულ ქმედითობაზე მედიის ოთხი მაჩასი-ათებლის ერთობლივ ზეგავლენას.

განტოლებების მესამე ჯგუფი აფასებს მედიის ამ ნიშან-თვისებების შედარებით გავლენას სხვა ფაქტორებთან ერთად, რომლებმაც შესაძლოა ზემოქმედება მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე, ესენია: პოლიტიკური პარტიებისა და სამოქალაქო სასოგადოების არსებობა, სასოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობა (ისომება *dummy* ცვლადით, რომელიც გვიჩვენებს ადგილზე განხორციელებულ ერთ ინიციატივას მაინც), უმუშევრობა, ადგილობრივი ხელისუფლების უნარი (რომელიც ისომება ადგილობრივი ხელისუფლების უმაღლესი განათლების მქონე თანამშრომლები) და თემის პეტროლეუმულია. ბოლოს, განტოლებათა კიდევ ერთი რიგი იკვლევს ურთიერთქმედების გავლენას, ე. ი. მედიის ნიშან-თვისებების პორტენციურად უფრო დიდ გავლენას ადგილობრივ ხელისუფლებასზე, სადაც მკიდრო სამოქალაქო და პოლიტიკური ქსელები და აქტიური მოქალაქეებია. ქვემოთ მოკლედ არის წარმოდგენილი ცვლადების ოპერაციონალიზაცია, რომელიც გამოიყენება წინა ნაწილში მოცემული ჰიპოთეზების შესამოწმებლად. ცვლადების დეტალური აღწერა შეეძლება ოხილოთ დანართ II-ში.

ძირითადი დაკვირვების ერთეული ადგილობრივი (თვითმმართველი) ერთეულია. გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ურთიერთქმედების გავლენასთან გვაქვს საქმე, ანაღ-

იზი ემეარება ოთხი ქვეყნის ყველა დასახლებული ერთეულის მონაცემთა ერთობლიობას. *dummy* ცვლადები გამოხატავენ ვარიაციას ქვეყნის დონეზე, რაც მოდელის სხვა ფაქტორებით არ აისახება. უნგრეთი გამოყენებულია, როგორც მინიშნების კატეგორია (რასაც მიენიჭება მნიშვნელობა 1, ხოლო ყველა დანარჩენს - 0). მოსახლეობის სომის გათვალისწინებით გაკონტროლებულია თითოეულ ადგილობრივ ერთეულში მოსახლეობის სომის ბუნებრივი ლოკალიზაციის გამოყენებით (რომელიც მითითებულია, როგორც „*loc*“). ყველა რეგრესიულ ანალიზში მონაცემები შექონილია (*weighted*), რათა მოხდეს შერჩევაში დიდი სომის ერთეულების ჭარბად წარმოდგენის კომპენსირება. ამის შედეგად ყველა მენიციპალიტეტს თანაბარი „წონა“ ენიჭება. სიხშირეთა განაწილება (რომელიც ნაჩვენებია ცხრილ 5.1-სა და დანართ 1-ში წარმოდგენილ ყველა ცხრილში, ერთის გარდა) არ არის შექონილი.

სივრცითი შესლდგვები და თითოეულ ქვეყანაში ადგილობრივი მედიის სისტემის თავისებურებებზე არსებული მჭირი ინფორმაცია (გარდა „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (*ILDGP*) გამოკითხვის მონაცემებისა), ამცირებს ქვეყანასთან დაკავშირებული პიპოტენების სპექტრს, რომლის ჩამოყალიბება და შემოწმებაც შეუძლებელია. თუმცა მიგნებების ნაწილი შეიცავს შენიშვნებს ცალკეული ქვეყნების თავისებურებების შესახებ.

## 4.1 მედიის ცვლადები

ცვლადი, რომელიც სომავს ადგილობრივი მედიის რაოდენობას, რომელიც დროდადრო აშუქებს ადგილობრივ საჯარო საკითხებს, ნულიდან რვამდე მერყეობს. როცა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს სთხოვეს, შეეფასებინათ ადგილობრივი მედიის მიერ საჯარო საკითხების გაშუქება და ადამიანთა რაოდენობა, რომელთანაც ის აღწევს, მათ პირველი ხუთი მედია-პროდუქტი უნდა დაეახელებინათ. ამის შედეგად მედიის რაოდენობა იხე შესწორდა (*adjusted*), რომ მასში ასახულიყო ანალიზში გამოყენებული მედია-პროდუქციის მაქსიმალური რაოდენობა (ხუთი).

პასუხის კატეგორიები, რომლებიც მედიის მფლობელობას მიემართება, შემდეგია: ადგილობრივი ხელისუფლება ან ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაში მყოფი კომპანია, სხვა დონის ხელისუფლება (რეგიონალური ან ეროვნული) ან კომპანია, რომელიც ამ ხელისუფლებას ეკუთვნის, ადგილობრივი საჯარო ინსტიტუტი, პოლიტიკური პარტია, არასამთავრობო ორგანიზაცია, კერძო კომპანია, კერძო ფიზიკური პირები ან „სხვა მფლობელები“. კითხვარში ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს შეეძლოთ აერჩიათ, რომ არ იცოდნენ, თუ ვინ იყო მედია-პროდუქციის სპონსორი. ცვლადები კოდირებული იყო 1-დან 5-მდე იმის გათვალისწინებით, რომ სხვადასხვაობამ არ გადააჭარბოს პროდუქციის რაოდენობას, რომლის შესახებაც არსებობს მფლობელობის ინფორმაცია.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ხარისხის რაოდენობრივი გამოსახვა ადვილი არ არის. იგივე ითქმის ცნებებზე, როგორცაა: სამართლიანობა, მიუკერძოებლობა, რწმენა, ნდობა (*McQuail 1992, 211-2*).

რადგან კურნალისტების რაოდენობასთან, გამომცემელთა ბიუჯეტთან ან თითოეული პროდუქციის ტირაჟთან დაკავშირებული ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი, ხარისხი იზომება ადგილობრივი მედიის რეგულარული გაშუქების ოთხი ელემენტის არსებობა/არარსებობით: (1) რეპორტაჟები ადგილობრივი საკრებულოს გადაწყვეტილების შესახებ; (2) რეპორტაჟები საკრებულოში განხილული წინადადებების (პროექტების) შესახებ; (3) რეპორტაჟები ადგილობრივ საკრებულოში განხილული არგუმენტებისა და კონტრარგუმენტების შესახებ; (4) ადგილობრივი ხელისუფლების ლიდერებთან და საკრებულოს წევრებთან ინტერვიუები. გაშუქების არარსებობა კოდირებულია 0-ით, 1 კი ასახავს გაშუქებაში ხარისხის ნამოთვლიდი ელემენტების არსებობას. ოთხი ელემენტის ქულები ერთმანეთს დაემატა და ჯამი თითოეულ მენიციპალიტეტში არსებული

მედია-პროდუქციის საერთო რაოდენობაზე გაიყო.

მომსხარებლის რაოდენობა დაანგარიშებულია ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ იმ მოკლადქმთა რაოდენობის შეფასების საფუძველზე, რომლებსაც თითოეულ მედია-პროდუქტზე მიუწვდებთ ხელი. შეფასებისათვის გამოყენებულია სკალა, რომელიც მერყეობს 0-დან („უოველი 10 კაციდან ერთზე ნაკლები“) 10-მდე („თითქმის ყველა“). შედეგადობის საშუალო ქულის მისაღებად ეს შეფასებები შეიკრიბა და პროდუქციის რაოდენობაზე (ხუთამდე) გაიყო (დანართი I წარმოგუთვდგენს შედეგის სისტემის ნიშან-თვისებების გავრცელებას როგორც ერთიანი მონაცემებისათვის, ისე ქვეყნების მიხედვით დაჯგუფებული ადგილობრივი ერთეულებისათვის).

## 4.2 ქმედითობის ინდექსები

გადაწყვეტილებითი ქმედითობის ინდექსი აიგო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების იმ კითხვებზე პასუხების საფუძველზე, რომლებიც ეხებოდა არშემდგარი კეორუმის რაოდენობას, გადაწყვეტილებების გადადების სიხშირეს, ბიუჯეტის დროზე მიღებას (ბიუჯეტის მიღება სამართლებრივად დაწესებულ ვადაზე ადრე), ასევე, 2000 წელს ნატარებული საგანგებო სხდომების რაოდენობას. თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის ქულის გამოთაყვანად შედეგები ერთმანეთს დაემატა. მაღალი ქედა უკეთესი გადაწყვეტილებითი ქმედითობის მანუენებულია.<sup>18</sup>

დემოკრატიული ქმედითობის ინდექსი განსასდგრავეს შედეგს, განიხილავს თუ არა ადგილობრივი ხელისუფლება საბიუჯეტო გეგმებს ადგილობრივი სამოქალაქი ორგანიზაციებთან ერთად, მართავს თუ არა საჯარო ფორუმებს ბიუჯეტის შესახებ და აქვეყნებს თუ არა დოკუმენტის პროექტს მის დამტკიცებამდე. ინდექსი, ასევე, მოიცავს ადგილობრივი ასოციაციების რაოდენობის ინდიკატორს, რომლებიც წლის განმავლობაში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობენ. როგორც მუნიციპალიტეტის კომიტეტის წევრები ან ადგილობრივი ხელისუფლების მრჩეველი ექსპერტები. უკანასკნელი ინდიკატორი მოიცავს 2000 წელს გამართული საჯარო მოხსენების რაოდენობას.<sup>19</sup> მონაცემები აქაც შეჯამდა. გადაწყვეტილებითი ქმედითობის ინდექსის მხვაესად, დემოკრატიული ქმედითობის ინდექსი მით მეტია, რაც მაღალია ქმედითობა.

ორივე ინდექსი ისეა აგებული, რომ თითოეული მუნიციპალიტეტი სხვა ადგილობრივ ერთეულებს შეედაროს. ეს ნაბიჯი გადაიდგა იმ გარდაუკალი ფაქტის საკომპენსაციოდ, რომ ინდექსები სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა „როლს ასრულებს“. მაგალითად, პოლონეთის კანონებით, თუ მუნიციპალიტეტის წლიური ბიუჯეტის დამტკიცება დადგენილ ვადაში ვერ მოხერხდება, მაშინ ბიუჯეტის დამტკიცებაში სამეთვალყურეო საბჭო წაერევა. ეს კი მუნიციპალიტეტებს ბიუჯეტის დროზე დამტკიცებისაკენ უბიძგებს. შესაბამისად, პრაქტიკულად ყველა პოლონურ მუნიციპალიტეტში ბიუჯეტი თავის დროზე დამტკიცდა. ლატვიამ, სადაც ასეთი სტიმული არ არსებობს, მუნიციპალიტეტების თითქმის 30%-მა ვერ დაამტკიცა ბიუჯეტი კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში. ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ პოლონური ქალაქები უკეთესად აგარებენ საკითხებს, ვიდრე ლატვიური? ინდექსები არ იძლევიან ასეთი ზოვადი დასკვნების გაკეთების საშუალებას. არსული ინდიკატორის – ბიუჯეტის მიღების სისწრაფის – მიხედვით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პოლონური ადგილობრივი ერთეულები უკეთეს ქმედითობას გვიჩვენებენ, ვიდრე ლატვიური. შესაძლოა, სხვა ინდიკატორის მიხედვით, რომელიც ამ გამოკითხვაში არ შედიოდა, საპირისპირო დასკვნა გამოსულიყო. ასეთი გარდაუკალი განსხვავებების მაქსიმალურად გასაკონტროლებლად ინდიკატორების კონცენტრირება საშუალოს გარშემო მოხდა. რისთვისაც გამოყენებულ იქნა თითოეული ქვეყნის შერჩევის საშუალო. შესაბამისად, პოლონეთის ქალაქმა, რომელმაც დროულად ვერ დაამტკიცა ბიუჯეტი, სხვა უფრო „დროულ“ ქალაქებთან შედარებით დაბალი ქულა მიიღო. იმ ლატვიურმა ქალაქებმა, რომლებმაც დროზე ვერ დაამტკიცეს ბიუჯეტი,

უფრო დაბალი ქულა მიიღეს, ვიდრე ქალაქებმა, რომლებმაც ბიუჯეტი ვადამდე დაამტკიცეს. მაგრამ ეს ქულა ძალიან დაბალი მაინც არ გამოვიდა, რადგან ამ ინდიკატორის საშუალო მნიშვნელობა ლატვიაში უფრო დაბალია, ვიდრე პოლონეთში.

## 5. მიგნებები

### 5.1 მედიის არსებობა

ჩვენი პირველი პიკოთესა მარტივი იყო: ქალაქებში, სადაც მედია არსებობს, უფრო მაღალი ქმედითობაა, ვიდრე იქ, სადაც მედია არ არის წარმოდგენილი (როცა კონტროლდება მუნიციპალიტეტის ზომისა და იმ ქვეყნის ეფექტი, სადაც ის მდებარეობს). ცხრილი 5.2-ის მონაცემები გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივი მედიის რაოდენობა მნიშვნელოვნად არ არის დაკავშირებული ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებით ეფექტურობასთან. მაგრამ აღმოჩნდა, რომ ადგილობრივი მედიის არსებობა დაკავშირებულია უკეთეს დემოკრატიულ ქმედითობასთან. თუმცა ეს გაცვლენა უფრო მეტად მაშინ იგრძნობა, როცა მედია-პროდუქციის რაოდენობა იზრდება.

#### ცხრილი 5.2

მედიის არსებობის გავლენა გადაწყვეტილებით და დემოკრატიულ ქმედითობაზე

	ადგილობრივი მედიის არსებობა (0 - 1 მედია-პროდუქტი მაინც)	მედიის რაოდენობა (0-დან 8 ან მეტი)
გადაწყვეტილებითი ქმედითობა	0.014 (adj. R <sup>2</sup> =0.001)	0.028 (adj. R <sup>2</sup> =0.00)
დემოკრატიული ქმედითობა	0.041 (adj. R <sup>2</sup> =0.027)	0.102** (adj. R <sup>2</sup> =0.031)

შენიშვნა: \* $p < 0.05$ ; \*\* $p < 0.01$ ;  $N = 2,022$ ; მოსახლეობის ზომისა და ქვეყნის ეფექტი კონტროლდება.

წყარო: ავტორის გამოთვლები ემყარება „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში წარმოებულ ადგილობრივი ხელისუფლების გამოსიხვას, 2001.

ის ფაქტი, რომ კოეფიციენტი დადებითია და სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი, მხარს უჭერს ჩვენს პიკოთესას დემოკრატიული ქმედითობის შემთხვევაში. სტატისტიკური მნიშვნელოვნება ეყვლება დასტურდება<sup>20</sup>, რუმინეთის გარდა, სადაც მედია-პროდუქცია მცირე რაოდენობითაა წარმოდგენილი (რუმინული ადგილობრივი ერთეულების უმრავლესობას საერთოდ არა აქვს ადგილობრივი მედია).

### 5.2 მედიის მფლობელობის, ხარისხის, შინაარსისა და შელწევადობის მრავალფეროვნება

საინტერესოა, არის თუ არა დაკავშირებული გადაწყვეტილებით და დემოკრატიულ ქმედითობასთან ადგილობრივი მედიის სხვა ასპექტებიც, მედია-პროდუქციის რაოდენობის გარდა. ამიტომ, ჩვენ ვიკვლევთ ადგილობრივი ერთეულებს, სადაც ერთი მედია მაინც არსებობს. მეორე პიკოთესის მიხედვით, ადგილობრივი მედიის სხვადასხვა ტიპის მფლობელობამ ქმედითობა უნდა გააუმჯობესოს (კერძოდ, დემოკრატიული ქმედითობა)<sup>21</sup>. მესამე და მეოთხე პიკოთესების მიხედვით, გაშუქების უკეთესი ხარისხი და პროდუქციის შეღწევა ასევე დადებით გავლენას მოახდენდა ქმედითობაზე და ეს

გაეღვნა ისევ უფრო დიდი იქნებოდა დემოკრატიულზე, ვიდრე გადაწყვეტილებით ქმედითობაზე. მედიის ამ მახასიათებლებთან ერთად განტოლებაში შენარჩუნებულია მედია-პროდუქციის რაოდენობაც (იგი ხელახლა კოდირებულია იმის გათვალისწინებით, რომ ინფორმაცია მფლობელობის, ხარისხისა და მომხმარებლის რაოდენობის შესახებ სულ პირველი ხუთი მედია-პროდუქტისთვის მოგვეკოვება).

შედეგებმა ნაწილობრივ გააუმჯობესა მოლოდინი. გაშუქების ხარისხი და მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება დადებითად უკავშირდება დემოკრატიულ ქმედითობას. მედიის ამ ოთხი მახასიათებლიდან ვერც ერთი ვერ ახდენს გავლენას გადაწყვეტილებით ქმედითობაზე. ეს შედეგები გეინვენებს, რომ დემოკრატიული ქმედითობა ადგილობრივი მედიის სტრუქტურას პასუხობს. ადგილობრივი მედიის სისტემის ოთხივე მახასიათებელი ერთად ადებული, მოსახლეობის ზომასთან და ქვეყანასთან (dummy ცვლადი) ერთად, ხსნის დემოკრატიულ ქმედითობაში არსებულ ვარიაციას, რომელიც 5%-ზე ცოტა მეტია. მედიის ოთხ მახასიათებელს შორის გაშუქების ხარისხი დემოკრატიულ ქმედითობაზე გავლენის მხრივ უმთავრეს როლს ასრულებს. მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება, ასევე, დადებით როლს ასრულებს დემოკრატიული ქმედითობისათვის.

თითოეული ქვეყნისათვის ერთი და იმავე ანალიზის ჩატარება მნიშვნელოვანი ინფორმაციას იძლევა. ოთხივე ქვეყანაში არსებობს გაშუქების ხარისხისა და გადაწყვეტილებით ქმედითობას შორის დადებითი კავშირი<sup>22</sup>. მფლობელობის მრავალფეროვნების საკითხი და მედიის რაოდენობა განსაკუთრებულია თითოეულ ქვეყანაში; ცხადია, ეს ორი საკითხი რამდენადმე დაკავშირებულია ერთმანეთთან (ნაწილობრივი კორელაციის კოეფიციენტი ჯამური მონაცემებისათვის 0.39-ია, მოსახლეობის ზომის ვეუქტის გაკონტროლებით). ფაქტობრივად, მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება პოლონეთში ძირითად როლს ასრულებს, მაშინ, როცა უნგრეთსა და ლატვიაში ყველაზე მნიშვნელოვანი მედიის რაოდენობაა,<sup>23</sup> ხოლო მრავალფეროვნება მნიშვნელოვანი არ არის. დანართი I-ის ცხრილი 5.2 მკაფიოდ გვიჩვენებს, რომ პოლონეთის მუნიციპალიტეტებში მფლობელობის უფრო დიდი მრავალფეროვნება, ვიდრე დანართი I-ის ცხრილის მუნიციპალიტეტებში. შესაძლოა, მფლობელობის მრავალფეროვნება მხოლოდ გარკვეული სფეროს გადაცდომის შემდეგ ასრულებდეს მნიშვნელოვან როლს და ჩრდილავდეს მედია-პროდუქციის რაოდენობის გავლენას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, კონკურენციის გარკვეული ხარისხი, რომელიც პოლონეთის გარდა არსად არ არის მიღწეული, შეიძლება აუცილებელი გახდეს, სანამ მფლობელობის მრავალფეროვანი სტრუქტურა ქმედითობაზე გავლენას მოახდენს. ამ პირობის შემოსუბა ვერ მოხერხდება, სანამ შერჩევას არ შევა სხვადასხვა ქვეყნის მეტი მუნიციპალიტეტი. სადაც მედიისათვის კონკურენტული გარემოა შექმნილი.

საინტერესოა, რომ რუმინეთი ერთადერთი ქვეყანაა, სადაც არც მრავალფეროვნება და არც მედიის რაოდენობა არ არის დაკავშირებული დემოკრატიულ ქმედითობასთან. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ამ ქვეყანაში მცირე რაოდენობის ადგილობრივი მედია არსებობს, რომელიც ადგილობრივ საზოგადოებრივ საკითხებს ნაკლებად აშუქებს და მომხმარებელიც ცოტა ჰყავს<sup>24</sup> ამას შეეძლო აეჩხნა, თუ რატომ არის მედიის მახასიათებლებს ქმედითობაზე გავლენა მცირე.

ცხრილი 5.3 ასევე გეინვენებს, რომ, როცა მხედველობაში მხოლოდ მედია-ფაქტორები მიიღება (ქვეყნის გავლენის გაკონტროლებით), უფრო დიდ ადგილობრივ ერთეულებში უკეთესი დემოკრატიული ქმედითობა არსებობს. ეს არც არის გასაკვირი როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მეტი მოქალაქეების ჩართვის შესაძლებლობის, ისე ამ შესაძლებლობაზე ფართო მასების (შესაძლო) ზეწოლის გამო. მეორე მხრივ, გადაწყვეტილებითი ქმედითობის შემთხვევაში ადგილობრივი ერთეულის დიდი ზომა ნაკლებ ეფექტიანობასთან არის დაკავშირებული (მაგრამ არა მნიშვნელოვნად).

უკვე განხილული ცვლადების გავლენის სიძლიერის შეფასება მოითხოვს სხვა ფაქტორების მხედველობაში მიღებას, რომლებიც მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ხე-

ლისუფლების ქმედითობის ასახსნელად. ცხრილი 5.4-ში შეტანილია ადგილობრივ ერთეულში მოქმედი ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციები და პოლიტიკური პარტიები, უმოშევრობა - თემის ეკონომიკური შესაძლებლობის სასომი, ადგილობრივ ხელისუფლებაში დასაქმებული უმაღლესი განათლების მქონე ადამიანთა პროცენტული რაოდენობა - ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური უნარის მაჩვენებელი. დაბოლოს, თემის პეტეროგენზრობა და გახლენილობა (თუ ეს იმდენად თვალსაჩინოა, რომ ადგილობრივ მცხოვრებლებს შორის გარკვეულ დაძაბულობას იწვევს. 1 აღნიშნავს სუსტ და 7 ძლიერ დაძაბულობას).

**ცხრილი 5.3**

*მუდის ნიშან-თვისებების გაკვლევა გადაწყვეტილებით და დემოკრატიულ ქმედითობაზე*

	გადაწყვეტილებითი ქმედითობა	დემოკრატიული ქმედითობა
მოსახლეობის ზომა (log)	-0.041	0.094*
მუდის რაოდენობა	0.024	0.058
მრავალფეროვნება	0.008	0.111**
ხარისხი	-0.034	0.155**
შეღწეადობა	0.066	-0.048
პოლონეთი	0.028	-0.158**
რუმინეთი	0.044	0.003
ლატვია	0.009	-0.095*
	Adj. R <sup>2</sup> :0.00	Adj. R <sup>2</sup> :0.053

შენიშვნა: \*p<0.05; \*\*p<0.01; N=1,1109

წყარო: ავტორის გამოთვლები ეყრდნობა „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში წარმოებულ ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვას. 2001.

**5.3 ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ამხსნელი სხვა ფაქტორები**

როგორც მოსალოდნელი იყო, მუნიციპალიტეტებში მეტი სამოქალაქო ორგანიზაციების არსებობა უკავშირდება გადაწყვეტილების მიღების დემოკრატიულობას. სამოქალაქო ცხოვრებაში მოქალაქეების ჩართვა<sup>25</sup> მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული ქმედითობის ორივე ტიპთან. ეს ურთიერთობა მოსალოდნელი მიმართულებით ვითარდება და უფრო ძლიერდება დემოკრატიულობის ზრდასთან ერთად: უფრო მაღალი დემოკრატიული ქმედითობა იმ ადგილობრივ ერთეულებში შეიმჩნევა, სადაც მოქალაქეები ინიციატივებს იხიენენ – ადგენენ პეტციებს, აწყობენ დემონსტრაციებს, ითხოვენ ადგილობრივ წარმომადგენლებთან შეხვედრას. თუმცა ამ ადგილობრივ ერთეულებში ასევე ნაკლებად ხდება შეფერხებები და საქმის გადადება, შესაბამისად, ქმედითობაც მაღალია. მოქალაქეთა ინიციატივების შედარებით ნაკლები სიხშირე (ადგილობრივი ერთეულების ნახევარზე მეტში საერთოდ არ არსებობს ინიციატივები და ძალიან მცირეა იმ ადგილობრივი ერთეულების რაოდენობა, სადაც ერთზე მეტი ინიციატივაა) ამ მიგნებების ფრთხილ ინტერპრეტაციას მოითხოვს.

როგორც მოსალოდნელია, ადგილობრივ ხელისუფლებაში დასაქმებული უმაღლესი განათლების მქონე პერსონალის სიმრავლე უკეთეს დემოკრატიულ ქმედითობას უსრუნველყოფს. მაგრამ ეს გადაწყვეტილებით ქმედითობაზე მნიშვნელოვან გავლენას 290

არ ახდენს. უკანასკნელი მიგნება შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ პერსონალი მცირედ ან საერთოდ ვერ ახდენს გაყვანას ევროუმზე, ბიუჯეტის მიღების სისწრაფესა ან ადგილობრივ ერთეულში ჩატარებულ საგანგებო სხდომების რაოდენობაზე. როგორც ამ გამოკვლევაშია წარმოდგენილი, არჩეული წარმომადგენლები მეტწილად გადაწყვეტილებით ქმედითობაზე არიან პასუხისმგებელნი. პერსონალმა, მეორე მხრივ, შესაძლოა, გაყვანა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღების მონაწილეობით ხასიათზე და თემთან და ადგილობრივ სამოქალაქო ჯგუფებთან რეგულარულ კონტაქტებზე.

**ცხრილი 5.4**

*მედიის ნიშან-თვისებების, სამოქალაქო ორგანიზაციების, პოლიტიკური პარტიების, მოქალაქეთა ინიციატივების, უმუშევრობის, ადგილობრივი ხელისუფლების პერსონალის განათლებისა და მოსახლეობის გახლეჩილობის გაყვანა ქმედითობაზე*

	გადაწყვეტილებითი ქმედითობა	დემოკრატიული ქმედითობა
მოსახლეობის ზომა (log)	-0.091	-0.031
მედიის რაოდენობა	-0.007	0.028
მრავალფეროვნება	0.010	0.105**
ხარისხი	-0.026	0.161**
შელწევადობა	0.080*	-0.043
არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობა	0.034	0.122**
პოლიტიკური პარტიების რაოდენობა	0.031	0.004
მოქალაქეთა ინიციატივები ფიქტიური (კვლადი (dummy))	0.071*	0.092**
უმუშევრობა	0.043	0.063
პერსონალის განათლება	-0.026	0.100**
თემის კეტეროგენურობა	0.146**	0.021
პოლონეთი	0.076	-0.070**
რუმინეთი	0.075	0.021
ლიტვა	0.048	-0.114
	Adj. R <sup>2</sup> : 0.026	Adj. R <sup>2</sup> : 0.078

შენიშვნა: \*p<0.05; \*\*p<0.01; N=1.061

წყარო: ავტორის გამოთვლები ემყარება „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში წარმოებულ ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვას, 2001.

ჩვენი მოლოდინის საპირისპიროდ, უფრო მეტად პოლიტიზებული გარემო კავშირში არ აღმოჩნდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დაბალ ეფექტიანობასთან.<sup>26</sup> საკრებულოს დამოუკიდებელი წევრების დიდი რაოდენობა (განსაკუთრებით, უნგრეთსა და პოლონეთში), რამდენიმე პარტიასთან დაკავშირებული კანდიდატების სიხშირე, ასევე, ადგილობრივ ხელისუფლებაში (განსაკუთრებით, მცირე ზომის ერთეულებში) კონსენსუსის წესის შესაძლებლობა, საშუალებას მოგვცემს, ავხსნათ, თუ რატომ არ ახდენს პარტიული პოლიტიკა ქმედითობაზე პირდაპირ ზემოქმედებას.

მეორე მოულოდნელობა ის არის, რომ ძლიერი გახლეჩილობის მქონე თემებში გაცილებით შეუფერხებელი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დაფიქსირდა. შესაძლებელია, გადაწყვეტილების თანამდვიე დაძაბულობა და პოტენციური დებატების ინ-

ტენსივობა ქმნის შეზღუდვას, რაც საბოლოოდ გადაწყვეტილებითი ქმედითობისათვის სასარგებლოც კი გამოდგეს. ამგვარ მდგომარეობაში ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შეიძლება თავს პროცედურული შეფერხებებისა და დაბრკოლებების უფლება ვეღარ მისცეს, ანდა სხვადასხვა ინტერესების მქონე მონაწილე მხარეებმა ერთმანეთის გაკონტროლება მიისურონ. დასაწყისში ვამტიკცბდით, რომ გახლენილობა, როგორც მოქალაქეთა არჩევანის მრავალფეროვნება, ეფექტიანობას უშამცირებდა, მაგრამ დემოკრატიულ ქმედითობისათვის ხელსაყრელ პირობებს შექმნიდა. თუმცა, როგორც გამოიხივის მონაცემებით გაირკვა, სოციალური, ეკონომიკური და სხვა ადგილობრივი გახლენილობის სიდრმე და რაოდენობა ადგილობრივი ხელისუფლების მონაწილეობით საქმიანობაზე აშკარა გავლენას არ ახდენს.<sup>27</sup> ისიც შესაძლებელია, რომ, როგორც ადრე ვივარაუდეთ, განსხვავებული ინტერესების რეალიზაცია სამოქალაქო საზოგადოების მეშვეობით ხდება.

უმუშევრობის კოეფიციენტი ორივე განტოლებაში სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი არ გამოდგა. უფრო მეტიც, უმუშევრობის დადებითი ნიშანი წინააღმდეგობაში მოვიდა საწყის პიპოთუხასთან, რომლის მიხედვითაც, უმუშევრობის მაღალ დონეს ქმედითობის ორივე ტიპის შეფერხება უნდა გამოეწვია. შესაძლოა, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების გამოკითხვით მიღებული უმუშევრობის მონაცემები თემის ზოგადი ფინანსური მდგომარეობის ადეკვატური მინერველი არც იყოს. ამასთან, ჩვენ არ შეგვიძლია სრულიად დარწმუნებულად ვიყოთ, რომ ეკონომიკური გაჭირვება უარყოფით გავლენას ახდენს ადგილობრივი დონის მონაწილეობაზე<sup>28</sup>. მაგალითად, პატარა ქალაქის საკრებულოში სიარულს უფრო ნაკლები დრო სჭირდება, ვიდრე პარლამენტის წარმომადგენლებთან ვიზიტს, რომელთა ოფისიც, საეარაუდრა, რომ ქვეყნის უდიდეს ქალაქში მდებარეობდაც. უნგრეთში ადგილობრივ დონეზე საარჩევნო კვებაზე დაკვირვებამ გვიჩვენა, რომ ღარიბ ადგილობრივი ერთეულებში მეტი ადამიანი მიდის ხმის მისაცემად, ვიდრე მდიდარ ქალაქებში (Gosselin 2003a). ამ მიგნების პოტენციურ მიზნად, შესაძლოა, გამოდგეს საკმაოდ მნიშვნელოვანი სოციალური დახმარება, რასაც ცენტრალურ და ადმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ადგილობრივი ხელისუფლებები გასცემენ.

მოდელის R-კვადრატის მნიშვნელობა შედარებით მცირეა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ ადგილობრივი ერთეულების ქმედითობებს შორის შემწნეული ვარიაციის დიდი წილი იმ ფაქტორებს უნდა მიეწეროს, რომლებიც მოდელში ჩართულნი არ ყოფილან (არსებული ფაქტორები ხსნის ვარიაციის 2.6%-ს გადაწყვეტილებითი ქმედითობის შემთხვევაში და დაახლოებით 8%-ს - დემოკრატიული ქმედითობის შემთხვევაში). ჩვენი მიზნებისათვის უფრო საინტერესოა ის, რომ ცხრილ 5.3-ში წარმოდგენილი მედიის სისტემის ორი მახასიათებელი - გაშუქების ხარისხი და მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება - სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია და დადებითი ნიშანი აქვს დემოკრატიულ ქმედითობასთან მიმართებაში მაშინაც კი, როცა ალტერნატიული ახსნების ეფექტს ვაკონტროლებთ. უფრო მეტიც, მედიის მახასიათებლებსა და დემოკრატიულ ქმედითობას შორის ურთიერთობის სიძლიერეზე გავლენას ვერ ახდენს განტოლებაში დამატებითი ფაქტორების ჩართვა.

ბოლოს, ადგილობრივი პროდუქციის შეღწევალობის კოეფიციენტი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია გადაწყვეტილებითი ქმედითობისათვის, როცა სხვა ფაქტორებიც მიიღება მხედველობაში. თუ სხვა ელემენტები ჩართული არ იქნება, შედეგების ინტერპრეტაცია რთულდება. ნებისმიერ შემთხვევაში, ამ ცვლადის გავლენა შეზღუდულია, რადგან შეღწევის კოეფიციენტი მნიშვნელოვანი არ აღმოჩნდა პირველ განტოლებაში, რომელიც მხოლოდ მედიის მახასიათებლებს (ნიშან-თვისებებს) შეიცავდა (ცხრილი 5.3). შესაძლოა, რომ შეღწევის საზომი, რომელიც ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების შეფასებას ემყარება, ადეკვატურად ვერ ასახავდეს მომხმარებლის რეალურ ზომას. მედიის ოთხი მახასიათებლისაგან, რომელთა შესახებაც კითხვა „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვაში“ (LGS) შევიდა, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს ყველაზე



მეტად, სწორედ, მომხმარებლის სუსტი შეფასება გაუჭირდათ (ის უფრო რთული აღმოჩნდა, ვიდრე პროდუქციის რაოდენობისა და გაშუქების შეფასება).<sup>29</sup>

ცალკეული ქვეყნის ანალიზი ადასტურებს, რომ გაშუქების ხარისხი დემოკრატიულ ქმედითობაზე სტატისტიკურად მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს.<sup>30</sup> მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება ძირითად როლს თამაშობს პოლონეთში. ამჯერად მედიის რაოდენობის კოეფიციენტი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი გამოვიდა ლატვიაში (სადაც  $p < 0.1$ ), მაგრამ არა – უნგრეთში. ეს ასუსტებს ვარსებებს არსებული მედია-პროდუქციის რაოდენობის უპირედესი როლის შესახებ მანამდე, სანამ ადგილობრივ მედია ბაზარზე მფლობელობის სტრუქტურა საკმარისად კონკურენტული გახდება. მაგრამ მას მთლიანად ვერ უარეყოფთ, სანამ პიპოთეზა მრავალ შემთხვევაში არ შემოწმდება.

## 5.4 დემოკრატიულ ქმედითობაზე მედიის გავლენის მექანიზმების კვლევა

როგორც მეორე ნაწილის თეორიულ დისკუსიაში აღინიშნა, მედიის გავლენა კომპლექსურია და მისი შემოსაზღვრა რთულია. მესამე ნაწილში წარმოდგენილია ორი პიპოთეზა, რომელთა მიხედვითაც, ადგილობრივ მედიასა და დემოკრატიულ ქმედითობას შორის კავშირი დამოკიდებულია ადგილობრივ მოხელეთა და არჩეულ წარმომადგენლების მიერ მედიის აღქმასა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების მახასიათებლებზე. ქვემოთ წარმოდგენილი ურთიერთქმედების ანალიზი აფასებს, ადგილობრივი ხელისუფლების დემოკრატიულ ქმედითობაზე მედიის გავლენა სამოქალაქო საზოგადოების მახასიათებლებზე დამოკიდებული თუ ადგილობრივი მოხელეების აღქმით განისაზღვრება. როცა მედიის მახასიათებლების გავლენა კონტროლდება, დადებითი ურთიერთქმედების კოეფიციენტი (interaction term) გეგარაუდებინებს, რომ დემოკრატიულ ქმედითობაზე მედიის გავლენა უფრო დიდია იმ ადგილობრივ ერთეულებში, სადაც უფრო მეტი სამოქალაქო ასოციაციებია. ურთიერთქმედების ეფექტის ანალიზი ყურადღებას ამახვილებს დემოკრატიულ ქმედითობაზე, რადგან ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის მხოლოდ ეს ასპექტი აღმოჩნდა მნიშვნელოვნად დაკავშირებული ადგილობრივი მედიის მახასიათებლებთან თეორიული თვალსაზრისით.

### 5.4.1 ურთიერთქმედება მედიასა და ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოებას შორის

მედიის სისტემის ოთხივე მახასიათებელი გაერთიანებულია ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების არსებობისა და დინამიზმის ინდიკატორებთან, რათა დადგინდეს ურთიერთქმედების შედეგები, პირველ რიგში, სამოქალაქო ასოციაციების რაოდენობასთან, შემდეგ – მოქალაქეთა ინიციატივებთან (რომელიც იზომება dummy ცვლადით). წინათ ჩვენ ვივარაუდეთ, რომ ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების არსებობა ხელსაყრელი ნიადაგს ქმნის პოლიტიკური ინფორმაციის გავრცელებისათვის. ამასთან, ინფორმაციის გავრცელება თუ მობილიზაციასთან ერთად ხდება, მედიასა და ქმედითობას შორის უფრო მძლავრ კავშირებს იქ უნდა ველოდეთ, სადაც ადგილობრივი მოქალაქეები მეტ აქტიურობას ამჟღავნებენ. ურთიერთქმედების ორი ტიპის ანალიზი (ერთი, არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობასთან, მეორე, მოქალაქეთა ინიციატივებთან) ცალ-ცალკეა, რადგან, რადგან ბევრი ცვლადი ერთნაირად რომ მოქმედებდა, მათი გავლენის გარჩევა შეუძლებელი გახდებოდა.

აქ გამოყენებული მეთოდი ჯაკარტისა და ტურისის (2003) მიერ შემოთავაზებულ მეთოდს ემყარება, რომელიც მრავალცვლადიან რეგრესიაში ურთიერთქმედების ეფექტს განსაზღვრავს. თავდაპირველად, ორი ცვლადი, რომელებიც, საუარაუდოა, რომ ერთმანეთზე ურთიერთქმედებს, მათი საშუალოდ გარშემო კონცენტრირდება (თითოეული ად-

გილობრივი ერთეულის ქულას ცვლადის საშუალოს მუდმივი ეკვივალენტი აკლდება). ორი ცვლადის საშუალოზე დაყვანილი მაჩვენებელი მესამე, განსხვავებულ ცვლადს იძლევა. შემდეგ დემოკრატიული ქმედითობის ინდექსი რეგრესირდება როგორც ორ საშუალოზე დაყვანილ ცვლადთან მიმართებაში, ასევე პროდუქტის მიმართ. პროდუქტი-ცვლადის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი კოფიციენტი გეჩვენებს, რომ „გამა-შუალებელი“ ფაქტორი (სამოქალაქო ასოციაციებისა და ადგილობრივი სამოქალაქო ინიციატივების რაოდენობა) გავლენას ახდენს იმაზე, თუ როგორ ზემოქმედებს ახდენს დემოკრატიულ ქმედითობაზე მედიის მახასიათებლები.

ურთიერთქმედების გავლენის ანალიზის პირველი რიგი ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების რაოდენობას იღებს, როგორც გამაშუალებელ ფაქტორს. სახელწოდებ, მედიის მახასიათებლების გავლენა დემოკრატიულ ქმედითობაზე ქალაქში არსებული არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობის მიხედვით იცვლება. ერთიანი მონაცემების ანალიზი (რომელიც მოიცავს ოთხივე ქვეყნის მუნიციპალიტეტებს) გეჩვენებს დადებით და მნიშვნელოვან ურთიერთქმედებას ასოციაციების რაოდენობასა<sup>31</sup> და გაშუქების ხარისხს შორის, ასევე – არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობასა და ადგილობრივი მედიის რაოდენობას შორის (ხუთ მედია-პროდუქტამდე).

ქვეყნების ცალ-ცალკე ანალიზმა გამოავლინა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობასა<sup>32</sup> და გაშუქების ხარისხს შორის ურთიერთქმედება რუმინეთში სტატისტიკურად მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. ურთიერთქმედების მეორე გავლენა, რომელიც მოიცავს არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობასა და მედია-პროდუქციის რაოდენობას, მნიშვნელოვანია როგორც რუმინეთში, ისე უნგრეთში. დემოკრატიულ ქმედითობაზე დიფერენცირებული გავლენის შესაფასებლად არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობა არ გაერთიანებულა არც მედიის მფლობელობის მრავალ-ფერობასა და არც მომხმარებლის რაოდენობასთან.

მოქალაქეთა ინიციატივები ადგილობრივი გარემოს მეორე ასპექტია, რომელსაც მედიის ოთხ ნიშან-თვისებასთან ურთიერთქმედების საშუალება მიეცა. მოქალაქეთა ინიციატივების განაწილების ასიმეტრიული ბუნების გამო (2000 წელს ადგილობრივი ერთეულების 50%-ზე მეტში არ ყოფილა ასეთი ტიპის საქმიანობა) ცვლადები გარდაიქმნენ ფიქტიურ ცვლადებად (ოდირება „1“ - ქალაქებისათვის, სადაც ერთხელ მაინც იყო ასეთი საქმიანობა და „0“, სადაც არც ერთი მგავარი საქმიანობა არ განხორციელებულა). მიუხედავად იმისა, რომ დამუშავება აქვია, ადგილობრივი სასოგადოებრივ საქმეებში მოქალაქეთა ჩართვის ეს სასომი ურთიერთქმედებს ადგილობრივი მედიის გაშუქების ხარისხზე და უკეთეს დემოკრატიულ ქმედითობას განაპირობებს იქ, სადაც მოსახლეობა ერთხელ მაინც ადგენს პეტიციას, აწყობს დემონსტრაციას, მოითხოვს ადგილობრივ მოხელეებთან შეხვედრას ან ასაჩივრებს ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს. ურთიერთქმედების კოფიციენტი ერთიანი მონაცემებისათვის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, ხოლო უნგრეთისა და რუმინეთისათვის მნიშვნელოვანია 0.1 დონეზე. მოქალაქეთა ინიციატივები ასევე მნიშვნელოვნად და დადებითად არეგულირებს მედია-პროდუქციის რაოდენობასა და დემოკრატიულ ქმედითობას შორის ურთიერთობას უნგრეთში, მაგრამ არა ერთიანი მონაცემებისა და სხვა ქვეყნების შემთხვევაში.

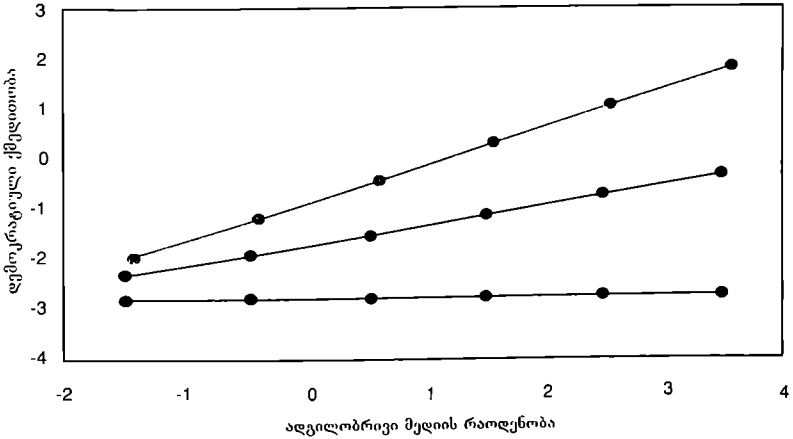
ქვემოთ მოყვანილი დიაგრამა 5.1 გრაფიკულად წარმოგვიდგენს, რომ, უნგრეთის შემთხვევაში, დემოკრატიულ ქმედითობაზე არსებული პროდუქციის რაოდენობის გავლენა დამოკიდებულია სამოქალაქო ასოციაციების არსებობაზე. ქმედითობის უკეთეს ქულას ვიღებთ იქ, სადაც ორივე ელემენტი უფრო მეტი რაოდენობით არის წარმოდგენილი. როცა ქალაქში არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობა „მცირეა“ (ერთი სტანდარტული გადახრა საშუალოს ქვემოთ), დემოკრატიულ ქმედითობის წარის დახრილობა განსხვავდება იმ შემთხვევისაგან, როცა არასამთავრობო ორგანიზაციის რაოდენობა საშუალოს ტოლია (დაახლოებით ხუთი ორგანიზაცია) ან სტანდარტული

გადახრა საშუალოზე მაღალია (დაახლოებით ათი ორგანიზაცია). თუ ურთიერთქმედების გაკლენა საერთოდ არ იქნებოდა, მაშინ წრფეები პარალელურად განლაგდებოდა. მაგრამ დიაგრამა 3.1 სხვა სურათს გვიჩვენებს.

ნანს, რომ ადგილობრივი გარემოს ასპექტებს, სახელდობრ, არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობასა და მოქალაქეთა აქტიურობას საზოგადოებრივ სფეროში უნგრეთსა და რუმინეთში მედიის გაკლენისათვის გარკვეული მნიშვნელობა აქვს. მედია ნაკლებია უნგრულ და განსაკუთრებით რუმინულ ადგილობრივ ერთეულებში და ამ უკანასკნელში ადგილობრივი მედია ადგილობრივ პოლიტიკას შედარებით შესწავლულად აშუქებს (იხილეთ დანართი I, ცხრილი A3.3). შესაძლოა, მედიის არსებობა ისეთ გარემოში, სადაც მედია ძალიან გაერკვლებული არ არის, ასევე პოლიტიკური შინაარსის მედია (არ არის აუცილებელი, ის რომელიმე პარტიის ნიშნით გამოდიოდეს) უფრო მეტ რეზონანსს ახდენს სამოქალაქო საზოგადოებაში მაშინაც კი, როცა ეს უკანასკნელი ძალიან განვითარებული არ არის (ყოველ შემთხვევაში, ასოციაციების რაოდენობის სტანდარტით, რომელიც უფრო დაბალია რუმინეთში, ვიდრე დანარჩენ სამ ქვეყანაში). მოლიანად, ურთიერთქმედების ეფექტების ანალიზმა ბევრ მიგნებამდე მიგვიყვანა და ის ახალ საინტერესო კითხვებს წარმოშობს.

**დიაგრამა 5.1**

*დემოკრატიული ქმედითობის რეგრესიული წრფეები მედიის რაოდენობის მიხედვით უნგრეთში*



**5.4.2 მედიისა და ადგილობრივი მოხელეების მედიის მიმართ დამოკიდებულების ურთიერთქმედება**

„ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვაში“ (LGS) ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს სთხოვეს, ერთიდან შეიღამდე სკალის მიხედვით შეეფასებინათ ადგილობრივი მედიის გაკლენა საერებულო მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. რეგრესიულ განტოლებაში დემოკრატიული ქმედითობა დამოკიდებული ცვლადია, მედიის ოთხი მახასიათებლის დამატებისას, „მედიის გაკლენის“ ცვლადის კოეფიციენტი მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა (მონაცემები არ არის ნაჩვენები). გაკლენა სიძლიერით გააშუქების ხარისხის

მსგავსია და R-კუადრატი იზრდება 0.069-მდე, როცა ეს (კვლადი ემატება ცხრილ 5.3-ში წარმოდგენილ განტოლებას). თუმცა მედიის მაჩასიათებლებისა და ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ აღქმული ადგილობრივი მედიის გავლენის ცვლადი-პროდუქტები ქმედითობის ინდექსთან მნიშვნელოვნად დაკავშირებული არ არის. ეს ნიშნავს, რომ მედიის გავლენის აღქმა მედიის გავლენას არ აძლიერებს იმ ადგილობრივ ერთეულებში, სადაც ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები მიიჩნევენ, რომ ეს გავლენა ძლიერია. მიგნება, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ მედიის გავლენის აღქმა პირდაპირ კავშირშია ქმედითობასთან, გვიჩვენებს, რომ ამ აღქმას არსებულ რეალობასთან ბევრი საერთო არა აქვს, ყოველ შემთხვევაში, იმ სახით მაინც, როგორც ეს რეალობა (რომელიც მედიის ოთხი მაჩასიათებლით შემოიფარგლება) გამოკითხვის მონაცემებში აისახება.<sup>31</sup> როგორც წინათ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების შეხედულება მედიის გავლენის შესახებ ადგილობრივი მოხელეების მიერ მედიის აღქმის მაჩასილოებით და არა საუკეთესო საზომს გვაძლევს.

ადგილობრივი ხელისუფლების წევრებისაგან მედიის აღქმა რომ მნიშვნელოვანია, სხვა საშუალებითაც შეგვიძლია შევაშოწოთ. 2001 წელს „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) მეორე კომპონენტი – „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა“ (LRS) უნგრეთის რამდენიმე ადგილობრივ ერთეულში ჩატარდა. „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა“ (LGS) და „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა“ (LRS) მოიცავს რესპონდენტებს მთლიანად 255 ადგილობრივი ერთეულიდან, რაც ერთისა და იმავე წლისა და ადმინისტრაციის ინფორმაციის გაერთიანების საშუალებას იძლევა. „ადგილობრივი წარმომადგენლის გამოკითხვა“ (LRS) ფოსტით ჩატარდა. კითხვარი თითოეულ მინიციპალიტეტში ერთიდან თერამეტამდე საკრებულოს წევრმა შეავსო (საშუალოდ თითოეული ადგილობრივი ერთეულიდან ექვსი რესპონდენტი). ადგილობრივი ერთეულების მთლიანი რაოდენობიდან (60%) სამიდან რვა რესპონდენტმა დააბრუნა კითხვარი უკან. საკრებულოს წევრების შეფასება დღის წესრიგზე მედიის გავლენის შესახებ (ადგილობრივი მედიის უნარი გავლენა მოახდინოს მოქალაქეების ასრებზე), ადგილობრივი მედიის გავლენის სიდიდე ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე, ასევე, ადგილობრივი საკითხებზე მათი პირადი მოსაზრებები ყოველი ერთეულისათვის ერთიან ქულად არის გამოყვანილი აღქმის თითოეული ტიპისათვის.<sup>32</sup> შედეგები მერყეობს 1-სა (რომელიც „მცირე გავლენას“ ნიშნავს) და 7-ს შორის (რომელიც „დიდ გავლენას“ მუთუხობს) (დღის წესრიგის სკალაზე 1 ნიშნავს „გავლენას საერთოდ ვერ ახდენს“). ამ გამოკვლევამ ვერ ახსნა მედიის სისტემის მაჩასიათებლებსა და საკრებულოს წევრების წარმოდგენებს შორის ურთიერთქმედების სისტემატურობის მოდელი.<sup>33</sup> თუმცა ჩვენ უნდა გაეთვალისწინოთ, რომ, ერთი მხრივ, მედიის სამი ან ოთხი მაჩასიათებლის პოტენციური ურთიერთქმედებისა და, მეორე მხრივ, საკრებულოს წევრების წარმოდგენების კვლევა განხორციელდა თავდაპირველი 255 ადგილობრივი ერთეულიდან 120-ში ან 130-ში (მათი მფლობელობის, გაშუქებისა და მედიის სისტემის მომხმარებლის შესახებ შეზღუდული ინფორმაციის გამო). ყველა ეს მუნიციპალიტეტი ერთ ქვეყანაში, უნგრეთში, მდებარეობს.<sup>34</sup> ამრიგად, 2001 წელს ჩატარებული „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვისა“ (LRS) და „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ (LGS) მონაცემები ვერ ამყარებს თვისსა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობაზე მედიის გავლენას მიმართულუბას აძლევს ადგილობრივი მედიის გავლენის შესახებ საკრებულოს წევრებისა და ადმინისტრაციის თანამშრომლების წარმოდგენები.

## 6. დასკვნა

ამ თავში განვიხილეთ ადგილობრივ მედიასა და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას შორის კავშირი უნგრეთში, ლატვიაში, პოლონეთსა და რუმინეთში. მხედველობაში მივიღეთ ქმედითობის ორი ასპექტი: გადაწყვეტილებითი ქმედითობა, ანუ რამდენად ეფექტურად იღებენ ადგილობრივი ხელისუფლების მოხელეები და წარმომადგენლები გადაწყვეტილებებს და დემოკრატიული ქმედითობა, ანუ რამდენად ღიაა გადაწყვეტილების მიღების წესები და პრაქტიკა მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის.

„ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) გამოკითხვების პირველადი მონაცემები ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას, ადგილობრივ მედიას, პოლიტიკურ პარტიებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ადგილობრივ დონეზე. გამოკითხვის მონაცემებმა ადგილობრივი მედიის მოქმედების სხვადასხვა შემდეგ ასპექტს მოაშინა ნათელი: ადგილობრივ ბაზარზე ხელმისაწვდომი მედიის რაოდენობა; დგას თუ არა ადგილობრივი მედიის უკან კომერციული ინტერესები ან ადგილობრივი ხელისუფლება; რამდენად აშუქებს ადგილობრივი მედია ადგილობრივ საჯარო საკითხებს; რამდენად ადგენებენ მოქალაქეები თვალყურს ადგილობრივ მედიას.

პირობების შესამოწმებლად, რომ ადგილობრივი მედიის ეს ოთხი მაჩასიათებელი ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობას აძლიერებს (განსაკუთრებით დემოკრატიულ ქმედითობას), გამოიყენებულა სტატისტიკური ანალიზი. ეს ანალიზი, ძირითადად, შეეხება ერთიან მონაცემებს, რომელიც ოთხი ქვეყნის 2,000-ზე მეტ მუნიციპალიტეტს მოიცავს, მაგრამ მასში ქვეყნებს შორის განსხვავებაც არის განხილული. პირობები და მიგნებები შეჯამებულია ქვემოთ ორ ნაწილში:

### მედიის მაჩასიათებლების პირდაპირი გავლენა ქმედითობაზე:

პირველი და მეოთხე პირობები ამტკიცებს, რომ ადგილობრივ ერთეულებში, სადაც მედია არსებობს და მისი მფლობელობის სტრუქტურა უფრო მრავალფეროვანია (მაგალითად, არ არის მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან კონტროლირებადი), სადაც გააშუქების ხარისხი მაღალია და სადაც უფრო მეტი მოქალაქე სარგებლობს მედიის საშუალებებით, საჯარაუფროდ, ქმედითობა უფრო მაღალი იქნება, განსაკუთრებით კი - დემოკრატიული ქმედითობა. ანალიზის პირველი ეტაპი გეიხევენებს, რომ გააშუქების უკეთესი ხარისხი (რომელიც გაიზომება ადგილობრივი მედიის მიერ ადგილობრივი საჯარო საკითხების გააშუქების ხარისხით), მედია-პროდუქციის მეტი ხელმისაწვდომობა და მფლობელობის სტრუქტურის მეტი მრავალფეროვნება დაკავშირებულია დემოკრატიული ქმედითობის უფრო მაღალ ქულასთან, მაგრამ, ამავე დროს, ეს ფაქტორები გავლენას ვერ ახდენს გადაწყვეტილებითი ქმედითობაზე. ადგილობრივი პროდუქციის საშუალო გავრცელება (reach) ქმედითობის არც ერთ სასომთან არ გამოდგა დაკავშირებული. ქვეყნებსე დაკვირვებამ გამოაჩინა, რომ გააშუქების ხარისხი ყველა შემთხვევაში დადებით და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს. მეორე მხრივ, მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნების გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის დემოკრატიულ ასპექტზე მხოლოდ პოლონეთში გამოვლინდა. უნგრეთსა და ლატვიაში კი მაღალ დემოკრატიულ ქმედითობას უფრო მეტად მედია-პროდუქციის რაოდენობა განაპირობებს, მაშინ, როცა ადგილობრივი მედიის მოქმედების არეალის ზომა და მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება დემოკრატიული ქმედითობისათვის ბევრს არავფერს ნიშნავს რუმინეთში. ეს შერეული მიგნებები შესაძლოა სდგარიყული ეფექტი აიხსნას. მედიის რაოდენობა, როგორც ჩანს, ქმედითობაზე გავლენას მხოლოდ გარკვეულ სდგარს სემოთ ახდენს. თავის მხრივ, როცა მედიის სისტემის მფლობელობის სტრუქტურა საკმარისად მრავალფეროვანია, მისმა გავლენამ შეიძლება

მედიის რაოდენობის გაგლეწას გადაუსწროს. ადგილობრივი მედიის მსფლობელობის სტრუქტურა განხილულ ოთხ ქვეყანაში ერთნაირად მრავალფეროვანი არ არის. პოლონურ ადგილობრივ ერთეულებში ბევრი მედია-პროდუქტია, რომელსაც სხვადასხვა აქტორი ფლობს ან აკონტროლებს. უნგრეთსა და რუმინეთში უფრო ნაკლები რაოდენობის ადგილობრივი მედია არსებობს. შემდგომ კვლევებში განხილულ უნდა იქნეს უფრო მეტი ქვეყნის ადგილობრივი ერთეული, რათა ზღერული ეფექტის პიპოთეზა შეამოწმოს და მთლიანად გაიმოყვლინოს ქვეყნის წყობიდან და მედიის ნიშან-თვისებოიდან გამომდინარე შედგებოი.

მეორე მრავალცვლადიანმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ დემოკრატიულ ქმედითობაზე წინათ განხილული მედიის მახასიათებლების, განსაკუთრებით, გაშუქების ხარისხის დადებითი გავლენა საკმაოდ ძლიერია. კოფიცინენტა მნიშვნელობა თითქმის უცვლელი რჩება, როცა კონტროლდება შემდეგი ცვლადების ეფექტები: პოლიტიკური და სამოქალაქო საქმიანობები (პოლიტიკური პარტიებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობა, საზოგადო საკითხებთან დაკავშირებული მოქალაქეთა საქმიანობა), თემის მახასიათებლები, როგორცაა: ზომა, უმუშევრობა და თემის პეტროგენელობა, ასევე, ადგილობრივი ხელისუფლების პერსონალის განათლების დონე. მიკლედ რომ ვთქვათ, ეს მიგნებები ამყარებს მესამე პიპოთეზას ამ თაეში განხილული ყველა ქვეყნის შემოხვევაში. პირველი პიპოთეზა მტკიცდება მხოლოდ ლატვიასა და უნგრეთისათვის (უფრო ნაკლებად ამ უკანასკნელ ქვეყანაში), მაშინ, როცა მეორე პიპოთეზა დასტურდება პოლონეთში. მონაცემები მეოთხე პიპოთეზას ადასტურებს.

### ურთიერთქმედება მედიის მახასიათებლებსა და ადგილობრივ გარემოს შორის:

მედიასა და ხელისუფლების ქმედითობას შორის კავშირი რამდენიმე პოტენციურ არხში მიედინება. მედიას შეუძლია გავლენა მოახდინოს ქმედითობაზე, რადგან, როცა მოქალაქეებს ხელი მიუწვდებათ უფრო მეტ და უკეთეს ინფორმაციაზე ადგილობრივი საჯარო საკითხების შესახებ, მათ უფრო მეტად შეუძლიათ თაქიანთი წარმომადგენლები პასუხისმგებელი გახადონ ამ საკითხებზე. ამ მოქალაქეებს უკეთესად შეუძლიათ თაქიანთი ინტერესებისა და წუილის მკაფიოდ ჩამოყალიბება და ხმადალა გამოთქმა, როცა საქმე ეხება მათ ყოველდღიურ ცხოვრებას სოციალური დაზღვევიდან და დაწყებითი განათლებიდან დაწყებული, ნავის მოგროვებით დამთავრებული. მედიის მნიშვნელობაზე, ასევე, გავლენას ახდენს ადგილობრივი ადმინისტრაციის თანამშრომლებისა და საკრებულოს წევრების აღქმა. იქ, სადაც მედია მიჩნეულია დღის წესრიგისა და ადგილობრივი საზოგადოებრივი აზრის ჩამომყალიბებლად, ადგილობრივი ხელისუფლება, შესაძლოა, უფრო ფრთხილად მოეკიდოს არაეფექტურ საქმიანობას, გამპვირვალობის ნაკლებობას, შეფერხებებს და სხვ., რაც შეიძლება ადგილობრივი მედიის ფურცვლებზე მოხედეს. ანალიზის მეორე ეტაპი წარმოვიდგენს დემოკრატიულ ქმედითობაზე მედიის გავლენის სამი პოტენციური არხის კვლევას (გადაწყვეტილებითი ქმედითობა ანალიზის ამ ნაწილში არ არის გათვალისწინებული, რადგან მედიის მახასიათებლები არ გვიჩვენებს ქმედითობის ამ ასპექტთან სტატისტიკურად მნიშვნელოვან კავშირს).

პიპოთეზები 5ა და 5ბ ამტკიცებს, რომ მედიის ოთხი მახასიათებლის გავლენა ძლიერი იქნება იქ, სადაც ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებსა და ადგილობრივი საკრებულოს წევრებს სჯერათ, რომ მედია წარმატებით ახდენს ზემოქმედებას ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე და იგი დღის წესრიგისა და საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაზე ახდენს გავლენას. საკრებულოს წევრებისა და ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მოსაზრებამ და საკითხის შესახებ მედიის მახასიათებლების გავლენა მნიშვნელოვანად არ შეცვალა. თუმცა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების აღქმამ გვიჩვენა, რომ ის პირდაპირ და დადებითად არის დაკავშირებული დემოკრატიულ ქმედითობასთან. პიპოთეზები 5ა და 5ბ ეერ დადასტურდა. ის ფაქტი, რომ ადმინის-

ტრაკციის ხელშეწყობის მოსაზრებები დემოკრატიულ ქმედობაზე დადებით და პირდაპირ გავლენას ახდენს, ადასტურებს, რომ აღქმის სახომი სუსტი არ არის: მას შესაძლოა უფრო ცოტა საერთო ქონდეს ადგილობრივი მედიის, ვიდრე ადგილობრივი მოხელეების მახასიათებლებთან.

ნაშრომში ასევე გამოკვლეულია, თუ როგორ მოქმედებს სამოქალაქო საზოგადოების არსებობა და დინამიზმი მედიის მიერ დემოკრატიულ ქმედობაზე მოხდენილ გავლენაზე. პიკოტესუბი 6 და 7, შესაბამისად, ამტკიცებენ, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობამ ქალაქში და მოქალაქეთა საზოგადოებრივ საკითხებზე ორიენტირებულმა საქმიანობებმა (შეხვედრების მოთხოვნა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან, მონაწილეობის მიღება პეტციებში და დემონსტრაციებში ან ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების გასაჩივრება სასამართლოში) უნდა გააძლიეროს მედიის მახასიათებლების გავლენა დემოკრატიულ ქმედობაზე. მიგნებები უნგრეთსა და რუმინეთში ნაწილობრივ ამტკიცებს პიკოტესა 6-სა და 7-ს. ორივე შემთხვევაში ძლიერი არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობა დაკავშირებული იყო დემოკრატიულ ქმედობაზე მედიის მახასიათებლების (რუმინეთში გაშუქების ხარისხის, უნგრეთსა და რუმინეთში პროდუქციის დიდი რაოდენობის) დიდ გავლენასთან. მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობის გაძლიერებული ეფექტი მსგავსი, მაგრამ უფრო სუსტი (მოქალაქეთა ინიციატივები რუმინეთსა და უნგრეთში გაშუქების ხარისხის ძლიერ გავლენას შეესაბამება; ის ასევე დაკავშირებულია პროდუქციის რაოდენობის უფრო დიდ გავლენასთან, მაგრამ მხოლოდ უნგრეთში).

ამ გამოკვლევაში შესწავლილი მედიის მახასიათებლები ხსნის ადგილობრივ ერთეულებში დემოკრატიულ ქმედობებს შორის არსებული ვარიაციის 5%-ს. ეს უმნიშვნელო არ არის იმის გათვალისწინებით, რომ მედიის გავლენის რაოდენობრივი გამოსახევა ძნელია. ეს მცდელობა უფრო ძნელდება, სოვადად, ადგილობრივი მედიის შესახებ არსებული ინფორმაციის სიმწირის გამო, რადგან მას ეროვნულთან შედარებით გარდასაზღვრული პერიოდის გამოკვლევებში არასაკმარისი ყურადღება ეთმობოდა. თუმცა, მიგნებების თანახმად, მედია გავლენას ახდენს იმაზე, თუ, როგორ უძღვება ადგილობრივი ხელისუფლება მუნიციპალურ საჯარო საქმეებს. ეს არ არის ბანალური დასკვნა, რამდენადაც აქამდე ყარაული ადგილობრივი დემოკრატიაზე მედიის პლურალიზმისა და დამოუკიდებლობის გავლენის შესახებ უფრო გავრცელებული იყო, ვიდრე ადგილობრივ ხელისუფლების საქმიანობაზე მედიის გავლენის რაოდენობრივი შეფასება. და მაინც, კვლევის შედეგები მთლიანად ვერ ასახავს ადგილობრივი მედიის მნიშვნელობას ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედობისთვის.

ადგილობრივი ერთეულის დაკვირვების ძირითად ობიექტად აღებამ მედიის მახასიათებლების ახსნითი მნიშვნელობა გააძლიერა. თუმცა მედიისა და ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემებს შორის არსებული განსხვავებები, რასაც თან ერთვის ადგილობრივი მედიის შესახებ ინფორმაციის სიმწირე, შემდგომი კვლევის საჭიროებას მოითხოვს. მეტი ინფორმაცია და შემდგომი კვლევა საჭირო ადგილობრივი მედიის უკეთესად გაგების, მისი გავლენის შესახებ უფრო სუსტი პიკოტესუბის ფორმულირებისა და მიგნებების უკეთესად ახსნისათვის. ამ თავში წარმოდგინდა დემოკრატიულ ქმედობაზე ადგილობრივი მედიის მახასიათებლების პირდაპირი (და არაპირდაპირი, თუმცა ურთიერთქმედი) წრფივი გავლენის განსაზღვრის ცდა. არაწრფივი მოდელების შემოწმება ჯერ კიდევ წინაა. როგორც მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნების

შემთხვევაში ვეარაუდობდით, გავლენა შესაძლოა შესაძინე იყოს, თუ გარკვეულ სიღრმეს მიაღწევს. ქმედობაზე მედიამ, ასევე, შეიძლება გავლენა მოახდინოს მედიის მახასიათებლებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების მახასიათებლებს შორის უფრო რთული ურთიერთქმედების შემთხვევაშიც, ვიდრე აქ არის განხილული. ჩვენი ნაშრომი აქამდე უყურადღებოდ მიტოვებული საკითხის კვლევის მხოლოდ დასაწყისია.

## შენიშვნები:

- <sup>1</sup> იხილეთ Bajomi-Lazar (2001) and Chorawski (2001). ჩემთვის უცნობია მსგავსი ანგარიში რუმინეთისა და ლატვიის ადგილობრივი მედიის შესახებ.
- <sup>2</sup> ამ თავში ტერმინი „ადგილობრივი მედია“ მოხერხებულობისათვის გამოიყენება, მაგრამ გამოკითხვის ყველა კითხვა ეხება მედია-პროდუქციას, რომელიც ადგილობრივ საჯარო საკითხებს აშუქებს.
- <sup>3</sup> გამოკითხვის მონაცემები მოიპოვება ფონდ ღია საზოგადოების რუმინეთის ვებ გვერდზე <http://www.osf.ro/ro/bop/cercetare.html>.
- <sup>4</sup> ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის არჩევნების შემდგომი გამოკითხვა 2002 (1,200 რესპონდენტი), დაფინანსებული CEU-ს ფონდის მიერ.
- <sup>5</sup> მონაცემები მოიპოვება ვებ-გვერდზე: <http://www.iss.uw.edu.pl/osrodki/obs/pgss/en/index.html>. ვარშავის სოციალური კვლევის ინსტიტუტმა 2002 წელს 1992-1999 წლების პოლსონების საერთო სოციალური გამოკითხვის მონაცემები გაავრცელა. მკვლევარები არიან ბოგდან სპომსკი (მთავარი მკვლევარი), ტომას შერეინსკი და მარჩინ ზელინსკი.
- <sup>6</sup> გამოკითხვა წარიმართა ბალტიისპირეთის სოციალური მეცნიერების ინსტიტუტის პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოებისაკენ“ ფარგლებში; მონაცემები იხილეთ ვებ-გვერდზე <http://www.bszi.lv>.
- <sup>7</sup> საზოგადოებაში ჟურნალისტიკის ფუნქციაზე ეს მოსაზრება ასევე წარმოდგენილია კვლევებში, სადაც განხილულია, თუ რის გაკეთებას ელის საზოგადოება მედიისაგან (იხილეთ Protes et al. (1991, 14) ამერიკული გამოკითხვისათვის).
- <sup>8</sup> მოკლედ, ნაკლები კორუფცია, მეტი ადმინისტრაციული ეფექტურობა, უფრო მაღალი პოლიტიკური სტაბილურობა და უფრო ეფექტური კანონის უზენაესობა.
- <sup>9</sup> ადგილობრივი მედიის ემპირიული კვლევების დიდი უმრავლესობა ამერიკულ კონტექსტს მიეკუთვნება, სადაც ხელმისაწვდომია ადგილობრივი მედიის ბასრების შესახებ დეტალური ინფორმაცია და მრავალი კონტენტ-ანალიზი.
- <sup>10</sup> ემპირიული თვალსაზრისისათვის იხილეთ Cook Lomax et al. (1983), საკითხის რაოდენობრივი კვლევისათვის Protes et al. (1991).
- <sup>11</sup> წიგნში განხილული ქმედითობის ორი ტიპი, რეაგირებადობა და განხორციელება, გამოტოვებულ იქნა ადგილის სიმცირის, მონაცემთა არარსებობის, ასევე, ქვეყანაში ადგილობრივი მმართველობის პროცედურების ურთიერთშესადარი ასპექტების შესწავლის გამო.
- <sup>12</sup> სრულიად შესაძლებელია, რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მიიღოს დემოკრატიული ქმედითობის მაღალი ქულა თავისი საქმიანობისა („მიზიდვა“ - „pull“) და აქედან გამომდინარე, მოსახლეობისა და სამოქალაქო ჯგუფების მოთხოვნის შედეგად - ჩაერთონ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში („ბიძგი“ - „push“). „ბიძგი“ ნაკლებ შესაძლებელია ინდიკატორების შემთხვევაში, რომელიც ზომავს გადაწყვეტილებით ქმედითობას. მაგალითად, ევროუმის არშედგომის შემთხვევები (რომელიც გამოიყენება გადაწყვეტილებითი ქმედითობის გასასომად) საკრებულოს წევრებისა და მერების საქმიანობას უფრო უკავშირდება, ვიდრე მოქალაქეთა გაელენას. ამიტომაც მედიის მიზანმიმართულ როლთან ერთად დემოკრატიული ქმედითობა უფრო რეაგირებადი უნდა გაჩადეს, ვიდრე გადაწყვეტილებითი ქმედითობა მედიის სხვა მახასიათებლებთან ერთად.
- <sup>13</sup> სხვა მიზეზების გამოსარკვევად, თუ რატომ არის ხელსაყრელი ადგილობრივი ხელისუფლებებისათვის ადგილობრივი მედიის გაშუქება, იხილეთ Paletz, Reichert, and McIntyre (1971)..
- <sup>14</sup> როგორც პოპესუსა და ტოკას გამოკვლევამ გვიჩვენა, საეარაულო დადებითი გაელენა მოქმედ თანამდებობის პირებზე ავტომატურად არ ხდება. მათ გამოავლინეს, რომ, როცა 1994 წლის საარჩევნო კამპანიის დროს ხელისუფლება პოლიტიკური პროპაგან-



დის იარაღად აშკარად იყენებდა ტელევიზიას. ამან ხალხის არჩევანზე საპირისპირო გავლენა მოახდინა. ამრიგად, სასოგადოებრივი მაუწყებლობის მიერ კამპანიისათვის დიდი დროის დათმობა ოპოზიციისათვის ხმის მიცემასთან გამოსდგა ასოცირებული. ეს გეინყენებს, რომ ხელისუფლების მიერ მედია-პროდუქციის საკუთარი ინტერესებისათვის სუბსტიტუტად გამოყენება მოზილიზაციას იწვევს.

<sup>15</sup> ხარისხის რაოდენობრივად შეფასება უმეტესად კონტენტ-ანალიზის გამოყენებით ხდება. მაგალითად, ადგილობრივი მედიის მეკლავრები ხარისხის სასომად იყენებენ ადგილობრივი ინფორმაციის წილს ახალი ამბების გადაცემებში ან გაზეთებში. სხვები კი იყენებენ ინდიკატორებს, როგორცაა: ახალი ამბების შემკრები საკუთარი პერსონალის რაოდენობა (McQuail 1992, 268), რედაქციის ბიუჯეტის ზომა, ჟურნალისტების სამუშაოს მოცულობა, რომელიც განისაზღვრება ყოველდღიურად შექმნილი სტატიის ან ახალი ამბების გამოშვების რაოდენობით (Riffe and Show 1990; Lacy and Fico 1990). გაზეთების შემთხვევაში, რომელთაც გავრცელების ფართო არეალი აქვთ, უხეში გათვლები დამყარებულია რედაქციის პერსონალისა და ცირკულაციის პროპორციასზე.

<sup>16</sup> მაგრამ შედევვის ეს საზომი ვერ ადგენს, იგივე მომხმარებლადმე აღწევს ადგილობრივი მედია-პროდუქცია, თუ სხვებიც მოიხმარენ. ნყენს შემთხვევაში შედევვის სასომად შერსეულია ერთ ადგილობრივ ერთეულში, საშუალოდ, ყველა მედია-პროდუქციის მომხმარებელი.

<sup>17</sup> განსაკუთრებით, ფინანსური შესაძლებლობებისა და ავტონომიის უფრო დეტალური ანალიზი. ამ ელემენტების ადეკვატურობა შეიძლება შემოწმდეს მხოლოდ ქვეყნის მასშტაბით შედარების ფარგლებში და არა იმ გამოკვლევაში, რომელიც უპირატესობას ანიჭებს მხოლოდ ადგილობრივი ერთეულების განხილვას.

<sup>18</sup> ეს ინდექსები არ წარმოადგენს სკალებს ან ქვეფილების „ოპიექტურ“ საზომებს. აქ ქმედითობა განისაზღვრება მხოლოდ ხელმისაწვდომი მონაცემებით. ინდექსების ასაგებად გამოყენებული ინდიკატორები აუცილებელი არ არის ერთმანეთთან იყოს დაკავშირებული.

<sup>19</sup> კითხვა ბიუჯეტის გეგმის ჟურნალისტებთან განხილვის შესახებ ჩართული არ ყოფილა, რადგან ეს არ არის ადგილობრივ ერთეულებში მედიის არსებობისაგან დამოუკიდებელი. ადგილობრივი რეჟერენდუმების რაოდენობის სასომი ასევე არ შევიდა კითხვებში, რადგან იგი ლატვიაში არ იყო დასმული.

<sup>20</sup> უნგრეთსა და პოლონეთში მნიშვნელოვნების დონე 0.01-ზე დაბალია. პოლონეთში ეს დამოკიდებულება უფრო სუსტია, მნიშვნელოვნების დონე 0.01-ია.

<sup>21</sup> ცელადის კოეფიციენტი, რომელიც სომავს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მედიის სექტორის სრულ კონტროლირებას, მნიშვნელოვანი არ აღმოჩნდა, როცა ის განტოლებაში მყოფლობის სრულტურის მაგივრად იქნა შეტანილი.

<sup>22</sup> ლატვიასა და რუმინეთში გაშუქების ხარისხის კოეფიციენტების მნიშვნელოვნების დონე შესაბამისად 0.07 და 0.06-ია.

<sup>23</sup> უნგრეთში მედიის პროდუქციის რაოდენობის ცელადის მნიშვნელობის დონე 0.01-ია, ლატვიაში – 0.05.

<sup>24</sup> მხედველობაში უნდა მივიღოთ ნაწილ 1.1-ში ციტირებული „სასოგადოებრივი ასრის ბარომეტრის“ გამოკითხვის შედეგები, რომლის მიხედვითაც, რუმინული ადგილობრივი გაზეთების ლიდერობა უმნიშვნელო არ არის (1995 და 1997 წლებს შორის მაინც, როცა გამოკითხვა განხორციელდა; ავტორმა ადგილობრივი მედიის მომხმარებლის შესახებ უფრო ახალი მონაცემების მოძიება ვერ შეძლო).

<sup>25</sup> ადგილობრივი ერთეული გაყოფილია ორ კატეგორიად: ერთი, სადაც ასეთი ინიციატივები არ ხდება და მეორე, სადაც ერთი საქმიანობა მაინც ხორციელდება.

<sup>26</sup> ადგილობრივი საკრებულოს მმართველი კოალიციის შემადგენლობაში შემავალი ფრაქციების რაოდენობის კოეფიციენტი არ აღმოჩნდა მნიშვნელოვანი, როცა ის განტოლებაში პარტიების რაოდენობასთან ერთად ან მის ნაცვლად იქნა შეტანილი.

- <sup>27</sup> განტოლებებმა, რომლებიც გახლენილობის თითოეულ ტიპს ცალ-ცალკე შეიცავდა, მნიშვნელოვანი კოეფიციენტები ეერ მოგვცა.
- <sup>28</sup> ერთ-ერთი მიზეზი, რომელიც დაბალ სამოქალაქო ჩართულობას ხსნის, რესურსების ნაკლებობაა (Brady, Verba, and Schlozmann 1995).
- <sup>29</sup> მფლობელობის შესახებ კითხვისაგან განსხვავებით, მომხმარებლის რაოდენობის შესახებ კითხვა არ შეიცავს „არ ვიცი“ არჩევანს.
- <sup>30</sup> უნგრეთში, პოლონეთსა და რუმინეთში  $p < 0.01$ . ლატვიაში  $p = 0.07$ .
- <sup>31</sup> ორგანიზაციების რაოდენობა მერყეობს ნულიდან (ადგილობრივი ერთეულების 35%) 98-მდე ან უფრო სევით. ანალიზში, რომელიც ურთიერთქმედების ცვლადს შეიცავს, ცვლადების ხელახალი კოდირება ისე მოხდა, რომ ათი და მეტი ადგილობრივი ასოციაციის მქონე ადგილობრივი ერთეულები ერთ კატეგორიაში მოექცა. ადგილობრივი ერთეულების 85% ითვლის ნულიდან ცხრამდე არასამთავრობო ორგანიზაციას.
- <sup>32</sup> უნგრეთში, პოლონეთსა და რუმინეთში ცვლადების ხელახალი კოდირება ისე მოხდა, რომ ადგილობრივი ერთეულების დაახლოებით 15%, სადაც უდიდესი არასამთავრობო ორგანიზაციები არიან, ერთ კატეგორიაში მოხდა (რუმინეთში სკალა მერყეობს ნულიდან ათამდე, უნგრეთში – ნულიდან თხუთმეტამდე, პოლონეთში – ნულიდან ოცამდე). ლატვიაში ხელახალი კოდირება არ მომხდარა, რადგან არასამთავრობო ორგანიზაციების განაწილება უფრო ვიწრო გამოდგა - ასოციაციების მაქსიმალური რაოდენობა 35-ია.
- <sup>33</sup> ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ მედიის გავლენის აღქმა და მედიის რაოდენობა მხოლოდ სომიერ კორელაციაშია. ეს შეიძლება გვიჩვენებდეს, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ მედიის გავლენის აღქმა რეალობას ვერ ასახავს. მიზეზი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების ცუდი ინფორმირებულობა მედიის გავლენის შესახებ, ანდა გამოყენებული სასომი შეიძლება უფრო რესპონდენტების „გონებაგახსნილობას“ გვიჩვენებდეს, ანაც ასახავდეს რესპონდენტთა მისწრაფებას, თავიანთი ადგილობრივი ერთეული „დემოკრატიულად“ წარმოაჩინონ.
- <sup>34</sup> „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვისა“ (LGS) და „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვის“ (LRS) გაერთიანებული მონაცემების ანალიზისას „შეწონა“ არ ყოფილა გამოყენებული.
- <sup>35</sup> წარმოიშობა მხოლოდ ორი ურთიერთქმედების ეფექტი. პირველი არის პროდუქციის შეღწევის საშუალოსა და საკრებულოს წევრების რწმენას შორის, რომ ადგილობრივი მედია წარმატებით ახდენს გავლენას მოქალაქეთა განსჯის საგანზე. ის მიუთითებს, რომ, როცა ასეთი რწმენა ძლიერდება, შეღწევის საშუალოს მრუდის დახრილობა მცირდება. მეორე ურთიერთქმედება წარმოიშობა, როცა საკრებულოს წევრები აცნობიერებენ, რომ, როდესაც ადგილობრივი პროდუქციის გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ღივია, მაშინ ქმედობაზე მედია-პროდუქციის რაოდენობის გავლენა ძლიერდება. ჩვენს მოლოდინს მეორე მიგნება უფრო შეესაბამება, ვიდრე პირველი.
- <sup>36</sup> სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი შედეგები ვერ მოგვცა ოპერაციის გამოცდებამ საკრებულოს წევრების სხვა წარმოდგენების გამოყენებით, კერძოდ, მათმა ნდობამ ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხების გაშუქებისადმი, ადგილობრივი მედიის, როგორც სასოფადობის მეთვალყურის როლისადმი რწმენამ ან საკრებულოს წევრების მოსასრებამ, რომ მოქალაქეები ადგილობრივი ხელისუფლებაზე გავლენას მედიაში განგავის ატეხვით ცდილობენ.

Ansolabehere, S., R. Behr, and S. Iyengar. 1993. *The Media Game. American Politics in the Television Age*. New York-Toronto: Macmillan.

Bagdikian, B.H. 1997. *The Media Monopoly*. Boston: Beacon Press.

Bajomi-Lazar, P. 2002. Public service television in East Central Europe. Paper presented at the Conference of the Federation of International Journalists. Budapest. February 15–17 (updated in July 2002).

Bajomi-Lazar, P. 2001. Regional and local media in Hungary. In: J. Adamowski and M. Jablonowski (eds.). *The Role of Local and Regional Media in the Democratization of Eastern and Central European Societies*. Warsaw: Institute of Journalism, University of Warsaw.

Bajomi-Lazar, P. 1999. Press freedom in Hungary, 1988–1998. Budapest. Unpublished.

Bernstein, J. M. and S. Lacy. 1992. Contextual coverage of government by local television news. *Journalism Quarterly* 69 (2): 329–340.

Brady, H.E., S. Verba, and K. Lehman Schlozman. 1995. Beyond SES: A resource model of political participation. *The American Political Science Review* 89 (2): 271–294.

Chorowski, W. 2001. The situation of local media in Poland as of the end of 2000: Experiences, practice, trends of development. In: J. Adamowski, and M. Jablonowski (eds.). *The Role of Local and Regional Media in the Democratization of Eastern and Central European Societies*. Warsaw: Institute of Journalism, University of Warsaw.

CIT Publications. 2001. Latvia. In: *The Media Map of Eastern Europe*. Exeter.

Dawisha, K. 1997. Democratization and political participation: research concepts and methodologies. In: B. Parrot, and K. Dawisha (eds.). *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Delli C., X. Micheal and S. Keeter. 1996. *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.

Djankov, S., C. McLiesh, T. Nenova, and A. Shleifer. 2001. Who owns the media? Harvard Institute of Economic Research. Discussion paper No. 1919. April.

Downing, J. 1996. *Internationalizing Media Theory*. London: Sage.

Entman, R.M. 1989. *Democracy without Citizens: Media and the Decay of American Politics*. New York: Oxford University Press.

Franklin, B. 1987. Local parties, local media and the constituency campaign. In: I. Crewe and M. Harrop (eds.). *Political Communication: the General Election Campaign of 1987*. 211–220. Cambridge: Cambridge University Press.

- Galik, M. 1996. Foreign capital is welcomed here. *Media Studies Journal* 10 (2/3): 139–146.
- Giorgi, L. 1995. *The Post-socialist Media: What Power the West?* Aldershot: Avebury.
- Goban-Klas, T. 1994. *The Orchestration of the Media: The Politics of Mass Communications in Communist Poland and the Aftermath*. Boulder: Westview Press.
- Gosselin, T. 2003. Assessing the impact of ownership, civil society and party competition on the size of local media systems. The cases of Hungary, Poland, Romania and Latvia. *Média kutató* (Spring): 103–118 [In Hungarian].
- Gosselin, T. 2003a. Citizens' political involvement in Hungary, Poland, Romania and Latvia: local electoral turnout, collective actions and their determinants. Paper presented at the ECPR Joint Sessions Workshop: Changes in political involvement. Disenchantment, mobilization and electoral turnout. Edinburgh, Scotland, March 28–April 2.
- Gross, P. 1996. *Mass Media in Revolution and National Development. The Romanian laboratory*. Ames: Iowa State University Press.
- Huckfeldt, R.R. and J.D. Sprague. 1995. *Citizens, Politics, and Social Communication: Information and Influence in an Election Campaign*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hindman, D., R.L. Blanks, A. Preston, and D. Neumann. 1999. Structural pluralism, ethnic pluralism and community newspapers. *Journalism and Mass Communication Quarterly* 76 (2): 250–263.
- Iyengar, S. 1991. *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jaccard, J. and R. Turrisi. 2003. *Interactions Effects in Multiple Regression* (2<sup>nd</sup> ed.). Sage University Papers Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, No. 07–072. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Jakubowicz, K. 1996. Television and elections in post-1989 Poland: How powerful is the medium? In: D.L. Swanson and P. Mancini (eds.) *Politics, Media and Modern Democracy*. 129–154. Westport, CT: Praeger.
- Johnson, T.J., and W. Wanta. 1993. Newspaper competition and message diversity in an urban market. *Mass Communication Review* 20 (3–4): 136–147.
- Kalman, J. and G. Soós. 2002. Report on the state of local democracy in Hungary. In: G. Soós, G. Tóka, and G. Wright (eds.) *The State of Local Democracy in Central Europe*. 16–105. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Kingdon, J.W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Longman.

Kocher, R. 1986. Bloodhounds or missionaries: Role definitions of German and British journalists. *European Journal of Communication* 1 (1): 43–64.

Kováts, J., and G. Whiting. 1995. Hungary. In: D.L. Paletz, K. Jakubowicz, and P. Novosel (eds.). *Media Change in Central and Eastern Europe*. 221–231. Cresskill, NJ: Hampton Press.

Lacy, S. 1989. A model demand for news: Impact of competition on newspapers' content. *Journalism Quarterly* 66 (1): 40–48.

Lacy, S. and F. Fico. 1990. Newspaper quality and ownership: Rating the groups. *Newspaper Research Journal* 11 (2): 42.

Lacy, S., D.C. Coulson, and C. St. Cyr. 1999. The impact of beat competition on city hall coverage. *Journalism and Mass Communication Quarterly* 76 (2): 325–340.

Lasorsa, D.L. 1991. Effects of newspaper competition on public opinion diversity. *Journalism Quarterly* 68 (1–2): 38–47.

Lomax C., Fay et al. 1983. Media and agenda setting: effects on the public. interest group leaders, policy makers and policy. *Public Opinion Quarterly* 47: 16–35.

McLeod, J.M., D.A. Scheufele, and P. Moy. 1999. Community, communication, and participation: the role of mass media and interpersonal discussion in local political communication. *Political Communication* 16: 315–336.

McLeod, J. et al. 1999. Understanding deliberation. The effects of discussion networks on participation in a public forum. *Communication Research* 26 (6): 743–774.

McLeod, J. et al. 1996. Community integration, local media use, and democratic processes. *Communication Research* 23 (2): 179–209.

McQuail, D. 2000 (4<sup>th</sup> ed). *McQuail's Communication Theory*. London: Sage.

McQuail, D. 1992. *Media Performance*. London: Sage.

Neuwirth, K., C.T. Salmon, and M. Neff. 1989. Community orientation and media use. *Journalism Quarterly* 66 (1): 31–39.

O'Neil, P.H. 1997. *Post-communism and the Media in Eastern Europe*. London: Frank Cass.

Page, B.I. 1996. *Who Deliberates? Mass Media in Modern Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Paletz, D.L, P. Reichert, and B. McIntyre. 1971. How the media support local governmental authority. *Public Opinion Quarterly* 35 (1): 80–92.

Pop, L. 2002. Local government administration in Romania. In: G. Soós, G. Tóka,

and G. Wright (eds.). *The State of Local Democracy in Central Europe*. 287–369. Budapest: Local Government Public Service Reform Initiative.

Popescu, M. and G. Tóka. 2002. Campaign effects and media monopoly. The 1994 and 1998 parliamentary elections in Hungary. In: D.M. Farrell, and R. Schmitt-Beck (eds.). *Do Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums*. London: Routledge.

Preoteasa, M. 2003. Les politique à l'assaut du marché de la presse locale; Misères de la presse locale: Les . nancements douteux de la presse locale. *Capital* May 18–19. (Romanian weekly: French translations available at [Courier des Balkans, http://www.balkans.eu.org/article3137.html](http://www.balkans.eu.org/article3137.html)).

Proffess. D.L. et al. 1991. *The Journalism of Outrage. Investigative Reporting and Agenda Building in America*. New York: The Guilford Press.

Riffe, D. and E.F. Shaw. 1990. Ownership, operating, staffing and content characteristics of 'news radio' stations. *Journalism Quarterly* 67 (4): 684–691.

SAR (Romanian Academic Society). 2003. Policy warning report No. 1. Bucharest: SAR.

Soós, G., G. Tóka, and G. Wright (eds.). 2002. *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government Public Service Reform Initiative.

Splichal, S. 1994. *Media Beyond Socialism*. Boulder: Westview Press.

Stikösd, M. 1997–8. Media and democratic transition in Hungary. *Oxford International Review* 8 (3): 11–21.

Swoboda, D.P. 1995. Accuracy and accountability in reporting local government budget activities: evidence from the newsroom and from newsmakers. *Public Budgeting and Finance* 15 (3): 74–90.

Tocqueville, A. de. 1990. In: H. Reeve, F. Bowen, and P. Bradley (eds.). *Democracy in America*. (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Vintage Books.

Turner, G. 1995. A quantitative approach to quality in Australian newspapers. *Gazette* 55: 131–144.

Weaver, D. 1996. Journalists in comparative perspective. *The Public* 3 (4): 83–91.

Zaller, J. 1999. Market competition and news quality. Paper presented at the APSA Annual Meeting, September 2–5, Atlanta, GA.

**ადგილობრივი მედიის მახასიათებლების მიმოხილვა და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ინდექსები**

დანართში წარმოდგენილია ოთხ ქვეყანაში ადგილობრივი მედიის მოკლე მიმოხილვა. აქ განხილულია ადგილობრივი მედიის ოთხი ძირითადი მახასიათებელი არის მისი ზომა (ადგილობრივი მედიის რაოდენობა), შინაარსის ხარისხი, მფლობელობის მრავალფეროვნება, მოქალაქეებში საფარაუდო შედეგადობა. რადგან ეს ოთხი მახასიათებელი რამდენადმე ურთიერთდაკავშირებულია, ქვემოთ მოტანილია ცხრილი, რომელიც ხაზს უსვამს კავშირს ზომას, ხარისხს, მფლობელობას/პონსორობასა და შედეგადობას შორის. პირველ ნაწილში ჩვენ აღწერეთ მახასიათებელი, რომელიც არსებული მედია-პროდუქციის რაოდენობას მოიცავს (იხილეთ ცხრილი 5.1). ქვემოთ მოტანილი ცხრილები წარმოგიდგენს მედიის სამი სხვა მახასიათებლის განაწილებას „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ (LGS) შერჩევაში.

დანართის უკანასკნელ ნაწილში აღწერილია, როგორ მოქმედებს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობის ინდექსები არა მარტო მთლიანად მონაცემთა ერთობლიობაში, არამედ თითოეულ ქვეყანაში. უფრო დეტალური ინფორმაცია ცვლადების აგების შესახებ იხილეთ დანართ II-ში.

• **მფლობელობის სტრუქტურა**

„ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ (LGS) მონაცემების თანახმად, ადგილობრივი ერთეულების 40%-ზე მეტში ადგილობრივი ხელისუფლება ერთ ადგილობრივ მედიას მაინც ფლობს. კერძო მოქალაქეები და მეწარმეები მედიას ფლობენ მედიის გაერცვლების არეალის 30%-ზე მეტში. ადგილობრივ მედიაში სხვა სახის მფლობელი თითოების არ არის წარმოდგენილი. არც ერთი მათგანი, რომელსაც პასუხების არჩევანი შეიცავდა (არასამთავრობო ორგანიზაციები, ადგილობრივი ინსტიტუტები, სხვა დონის ხელისუფლებები ან პოლიტიკური პარტიები), არ მოიპოვებდა შერჩევაში შემავალი ადგილობრივი ერთეულების 11%-ზე მეტში. პოლიტიკური პარტიები მედია-პროდუქციის მფლობელი მხოლოდ მცირე რაოდენობის ადგილობრივ ერთეულებშია, ძირითადად, პოლონეთში (5.8%)<sup>1</sup>. ლატვიაში, კანონის თანახმად, პოლიტიკურ პარტიას მასშტაბების ფლობის უფლება არა აქვს (CIT 2001).

უნგრეთსა და ლატვიაში ადგილობრივი ხელისუფლებები მედიის ძლიერი სპონსორები არიან; ისინი, შესაბამისად, ადგილობრივი ერთეულების 78% და 63%-ში ერთ მედია-პროდუქციას მაინც ფლობენ. რუმინეთში ადგილობრივი ერთეულების მხოლოდ 10% გამოდის ადგილობრივი ხელისუფლება მედიის მფლობელად. პოლონეთი მათ შორის შუალედურ მდგომარეობას იკავებს და იქ ადგილობრივი ხელისუფლება მედიას ფლობს ადგილობრივი ერთეულების 27%-ში. კერძო მედიის წილი, რომელსაც კერძო მოქალაქეები ან საწარმოები ფლობენ, მერყეობს 40%-სა (უნგრეთი) და 65%-ს (პოლონეთი) შორის. ადგილობრივი ერთეულების მფლობელობა ყველაზე მეტად მრავალფეროვანი პოლონეთშია, სადაც მედიის სპონსორებად გვევლინებიან სასოგადოებრივი ინსტიტუტები (18%) და „სხვა მფლობელები“ (15%).

<sup>1</sup> ეს არ გულისხმობს იმას, რომ პოლიტიკური პარტიები არ გამოსცემენ ადგილობრივ გაზეთებს. მაგალითად, კონკურენცია განსაკუთრებით მწვავეა ბუდაპეშტის სოციალურ რაიონში, სადაც ძირითადი პარტიები თაიანთ მკითხველებს/სამომხრეელებს უზრუნველყოფენ პატარა ზომის გაზეთებით, რომლებიც ნიმუშად ადგილობრივი ხელისუფლების გასეზოს იყენებს.

- **გაშუქების ხარისხი**

ცხრილ A5.3-ში მოცემულია გაშუქების ხარისხის ინდექსის განაწილება როგორც მთლიანად მონაცემთა ბაზისათვის, ისე ცალკეული ქვეყნებისათვის. ინდექსი შედგება ოთხი ინდიკატორისაგან: ადგილობრივი საკრებულოს გადაწყვეტილებების გაშუქება, საკრებულოში შემოსული წინადადებების გაშუქება, საკრებულოში მიმდინარე არგუმენტებისა და კონტრ-არგუმენტების გაშუქება და ადგილობრივი ხელისუფლების ლიდერებთან ინტერვიუება.

- **მომხმარებლის ზომა**

თითოეულ ქალაქში მომხმარებლის ზომა ან მედია-პროდუქციის შედგენის ქულა გამოითვლება ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ განსაზღვრული იმ მომხმარებლის საშუალოთი, სადამდეც მედია-პროდუქცია აღწევს. ის მერყეობს ნულიდან („ათიდან ერთზე ნაკლები ადამიანი“) ათამდე („თითქმის ყველა“). სიცხადისათვის ცხრილი A5.4 გვიჩვენებს ადგილობრივ ერთეულებს, რომლებიც ხუთ კატეგორიად იყოფა და შელწევადობის ქულა მერყეობს „უმდაბლესიდან“ „უმალესამდე“.

- **კორელაცია მედიის სისტემის მახასიათებლებს შორის**

ქვემოთ მოცემული კოეფიციენტები ცვლადებს შორის კავშირის სიმტკიცის მაჩვენებელია, როცა მოსახლეობის ზომის ეფექტი კონტროლდება. ეს ანალიზი შეწონილია, რათა მომხდარიყო შერჩევაში დიდი ზომის ერთეულების სიჭარბის კომპენსირება. აღსანიშნავია, რომ თითოეული კორელაციისათვის მიკუთვნებული შემთხვევების რაოდენობა მოცემულია უჯრებში სტანდარტიზებული ბეტა კოეფიციენტების ქვემოთ (ცხრილი A5.5).

- **ქმედითობის ინდექსები**

გადაწყვეტილებითი და დემოკრატიული ქმედითობის სასომები ერთმანეთთან მნიშვნელოვან კორელაციაში არ არიან. ამრიგად, ერთი მეორის ხარჯზე არ მატერიალიზდება (რაც ადგილობრივი ხელისუფლების კვლევებში გავრცელებული ზოგადი ვარაუდია). თუმცა დემოკრატიული ქმედითობა საშუალო დონეზე არის კორელაციაში ადგილობრივი ერთეულის ზომასთან (მოსახლეობის ზომის ლოგარითმი) ( $r=0.165$ ). მთლიანი მონაცემებისა და თითოეული ქვეყნისათვის ორივე ტიპის ქმედითობის განაწილება ხუთ კატეგორიად დაიყო. თუმცა ქვეყნებში კატეგორიები თითქმის თანაბარია, მაგრამ განაწილებაში ქვეყნებს შორის განსხვავება მაინც შეინიშნება. ამგვარად, შედარება საშუალებას გვაძლევს, დავინახოთ, თუ როგორ „იქცევა“ ინდექსები სხვადასხვა შემთხვევაში (ცხრილი A5.6 და A5.7).





**ცხრილი 152**

*მფლობელობის განსხვავება ქვეყნების მიხედვით*

მედიის მფლობელობის ტიპების რაოდენობა	უნგრეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	ლატვია (ადგილობრივი ერთეულების %)	პოლონეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	რუმინეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)
1	70	48	45	85
2	28	50	40	15
3	3	2	12	1
4	0	0	3	0
მოლიანად	N= 351	N=214	N=499	N=206

შენიშვნა: დამრგვალების გამო პროცენტულმა მაჩვენებელმა შესაძლოა 100% არ შეადგინოს. შეუწონავეი მონაცემები.

წყარო: ავტორის გამოთვლები ემყარება „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში ჩატარებულ „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვას“, 2001.

**ცხრილი 153**

*ადგილობრივი მედია-პროდუქციის გაშუქების ხარისხის საზომი*

გაშუქების ხარისხი (მე-5 მეხუთედი = უმაღლეს ხარისხს)	ერთიანი მონაცემები (ადგილობრივი ერთეულების %)	უნგრეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	ლატვია (ადგილობრივი ერთეულების %)	პოლონეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	რუმინეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)
1-ლი მეხუთედი	20	13	11	9	29
მე-2 მეხუთედი	20	20	22	23	7
მე-3 მეხუთედი	16	11	17	24	4
მე-4 მეხუთედი	23	31	31	23	2
მე-5 მეხუთედი	21	26	19	21	5
	N=1,398	N=349	N=229	N=561	N=259

შენიშვნა: დამრგვალების გამო პროცენტულმა მაჩვენებელმა შესაძლოა 100% არ შეადგინოს. შეუწონავეი მონაცემები.

წყარო: ავტორის გამოთვლები ემყარება „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში ჩატარებულ „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვას“, 2001.

**ცხრილი 154**

ადგილობრივი ერთეულები მედიის მომხმარებლის საშუალო ზომის მიხედვით

საშუალო მომხმარებელი (ყოველი ათი მოქალაქიდან)	ერთიანი მონაცემები (ადგილობრივი ერთეულების %)	უნგრეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	ლატვია (ადგილობრივი ერთეულების %)	პოლონეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	რუმინეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)
ძალიან დაბალი (0-დან 2.99-მდე)	20	6	11	33	20
დაბალი (3-დან 4-მდე)	28	16	18	38	31
საშუალო (5-დან 6.99-მდე)	27	27	40	21	31
მაღალი (7-დან 8.99-მდე)	15	27	21	6	14
ძალიან მაღალი (9-დან 10-მდე)	10	25	11	2	6
	N=1,399	N=348	N=233	N=563	N=255

შენიშვნა: დამრგვალების გამო პროცენტულმა მაჩვენებელმა შესაძლოა 100% არ შეადგინოს. შეუწონავი მონაცემები.

წყარო: ავტორის გამოთვლები ეყარება „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში ჩატარებულ „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვას“, 2001.

**ცხრილი 135**

ნაწილობრივი კორელაცია ადგილობრივი მედიის სისტემების ელემენტებს შორის

	ზომა (ხუთ პროდუქტამდე)	გაშუქების ხარისხი	მფლობელობის მრავალფეროვნება
გაშუქების ხარისხი	-0.059** (1,282)		
მფლობელობის მრავალფეროვნება	0.318** (1,148)	-0.067* (1,130)	
შელწევადაზობა	0.005 (1,286)	0.077** (1,267)	-0.029 (1,129)

შენიშვნა: \* $p < 0.05$ ; \*\* $p < 0.01$ ; სტანდარტიზებული კოეფიციენტები; შემთხვევათა რაოდენობა მითითებულია ფრჩხილებში. მხედველობაში მიიღება მოსახლეობის ზომა (logged) და ქვეყანა. შეუწონავი მონაცემები.

წყარო: ავტორის გამოთვლები ეყარება „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში ჩატარებულ „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვას“, 2001.

**ცხრილი 15.6**

ადგილობრივი ერთეულები გადაწყვეტილებითი ქმედითობის მიხედვით

გადაწყვეტილებითი ქმედითობა	ერთიანი მონაცემები (ადგილობრივი ერთეულების %)	უნგრეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	ლატვია (ადგილობრივი ერთეულების %)	პოლონეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	რუმინეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)
1-ლი მეხუთედი	20	26	26	16	15
მე-2 მეხუთედი	20	16	17	23	21
მე-3 მეხუთედი	21	19	14	12	33
მე-4 მეხუთედი	20	12	13	38	13
მე-5 მეხუთედი	20	27	30	11	18
	N=2023	N=646	N=241	N=579	N=557

შენიშვნა: დამრგვალების გამო პროცენტულმა მაჩვენებელმა შესაძლოა 100% არ შეადგინოს. შეუწონავი მონაცემები.

წყარო: ავტორის გამოთვლები ემყარება „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში ჩატარებულ „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვას“, 2001.

**ცხრილი 15.7**

ადგილობრივი ერთეულები დემოკრატიული ქმედითობის მიხედვით

დემოკრატიული ქმედითობა	ერთიანი მონაცემები (ადგილობრივი ერთეულების %)	უნგრეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	ლატვია (ადგილობრივი ერთეულების %)	პოლონეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)	რუმინეთი (ადგილობრივი ერთეულების %)
1-ლი მეხუთედი	20	27	22	19	13
მე-2 მეხუთედი	20	17	20	18	24
მე-3 მეხუთედი	20	21	16	19	23
მე-4 მეხუთედი	20	15	21	20	25
მე-5 მეხუთედი	20	21	20	25	15
	N=2023	N=646	N=241	N=579	N=557

შენიშვნა: დამრგვალების გამო პროცენტულმა მაჩვენებელმა შესაძლოა 100% არ შეადგინოს. შეუწონავი მონაცემები.

წყარო: ავტორის გამოთვლები ემყარება „ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობის ინდიკატორების პროექტის“ (ILDGP) ფარგლებში ჩატარებულ „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვას“, 2001.

**ცვლადებისა და ქმედითობის ინდექსების აღწერა**

ქვემოთ ჩამოთვლილია და აღწერილია ამ თავში გამოყენებული ინდექსები. ცვლადების სახელები, რომლითაც ისინი კოდირებულია ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვებში, მოთავსებულია ოთკუთხედ ფრჩხილებში და წარმოდგენილია დახრილი შრიფტით.

**ქმედითობის ინდექსები**

- **გადაწყვეტილებითი ქმედითობის ინდექსი** შემდეგი ოთხი ინდიკატორისაგან შედგება: ბიუჯეტის მიღების სისწრაფე (რომელიც გამოთვლილია 2000 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების თვისა და წლის მიხედვით), კუორუმის არშეღებობა [*desis03*], გადაწყვეტილების გადადების სიხშირე [*desis04*], საგანგებო სხდომების რაოდენობა [*desis02*]. საგანგებო სხდომები ხელახლა კოდირებულია რვა კატეგორიაში: 0-დან 6-მდე საგანგებო სხდომების რაოდენობა პირველ შედეგეგორიას ქმნის, ხოლო „7 და მეტი სხდომა“ - უკანასკნელ კატეგორიას. რიგი ისეა შებრუნებული, რომ მაღალი ქულა სხდომების უფრო მცირე რაოდენობას აღნიშნავს და, შესაბამისად – მეტ ეფექტიანობას გადაწყვეტილების მიღებაში. ამგვარადვეა კოდირებული ბიუჯეტის სისწრაფეც. ბიუჯეტის მიღების ნელი ტემპი 1 ქულას იღებს, მაშინ, როცა ადგილობრივ ერთეულებს, რომლებმაც ბიუჯეტის დადგენილ ვადაში მიღება მოახერხეს, 2 ქულა ეძლევა. ქვეყნის შიგნით ქმედითობის ვარიაციის გამოსავლენად ინდექსი სხვადასხვაგვარად ითვლება იმ ქვეყნის გათვალისწინებით, სადაც მუნიციპალიტეტი მდებარეობს. როგორც ამ თავშია ახსნილი, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონები ერთმანეთისაგან განსხვავდება. მაგალითად, ლატვიური ქალაქების პოლინურთან შედარება ბიუჯეტის სისწრაფის თვალსაზრისით, სამართლებრივი სისტემის შესახებ მეტს გეტყვის, ვიდრე თავად ქმედითობის შესახებ. ამგვარად, ინდექსის ოთხი კომპონენტის საშუალო და სტანდარტული გადახრა გამოთვლილია თითოეული ქვეყნის შერჩევისათვის. გამოტოვებული მნიშვნელობები ჩანაცვლებულია ქვეყნის შერჩევის საშუალო მნიშვნელობით. Z-ქულა (ცვლადის მნიშვნელობას მიწვე შერჩევის საშუალო, გაყოფილი სტანდარტულ გადახრაზე) გამოითვლება ოთხივე ცვლადისათვის. ოთხი კომპონენტის Z-ქულა გადაწყვეტილებითი ქმედითობის ინდექსში ერთიანდება.
- **დემოკრატიული ქმედითობის ინდექსი** ხუთი ელემენტისაგან შედგება: საჯარო მოსმენებისა და ფორუმების რაოდენობა [*info03*], ბიუჯეტის პროექტის შესახებ ფორუმის ჩატარება [*desis06b*], ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნება [*desis06c*], ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ბიუჯეტის პროექტის განხილვა სამოქალაქო ორგანიზაციებთან [*desis06a*], ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების მომზადებაში ჩართული ორგანიზაციების რაოდენობა [*civil01a*].

საზოგადოებრივი მოსმენებისა და ფორუმების რაოდენობა ხელახლა კოდირებულ იქნა რვა კატეგორიაში (0-4; 5-7; 8-10; 11 და მეტი). თავდაპირველი პასუხების არჩევანში არ შედიოდა „ფორუმები არ ჩატარებულა“, ისევე, როგორც „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ (LGS) გამოყენებით შედგენილ პირველ ტომში (მაგალითად, Kálmán and Soós 2002; Pop 2002, in *The State of Local Democracy in Central and Eastern Europe*) გამოტოვებული მნიშვნელობები ჩათვლილია ისე, თითქოს 2000 წელს მოხმენები

არ გამართიულყოს.

ბიუჯეტისა და ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნების შესახებ საჯარო ფორუმების ცვლადები ისე იქნა ხელახლა კოდირებული, რომ უკეთესი ქმედითობა მაღალი ქულით გამოისახა (1=„არა“, 2=„კი“). უკანასკნელი ორი ინდიკატორი (ბიუჯეტის პროექტის განხილვა სამოქალაქო ასოციაციებთან და გადაწყვეტილების მომზადებაში მონაწილე ასოციაციების რაოდენობა) გულისხმობს მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო ასოციაციების არსებობას. გადაწყვეტილების მომზადებაში ჩართვის თვალსაზრისით, ადგილობრივ ერთეულებში დემოკრატიული ქმედითობის შესაფასებლად, ადგილობრივი ერთეულები, რომლებშიც სამოქალაქო ასოციაციები არსებობს, მაგრამ არ არიან ჩართულნი, ნულ ქულას იღებს. ადგილობრივ ერთეულებს, სადაც ასოციაციები საერთოდ არ არის, 1 ქულა ეძლევა, ადგილობრივი ერთეულები, სადაც ასეთი ორგანიზაციები არსებობს და ისინი გადაწყვეტილების მომზადებაში მონაწილეობენ, 2 ქულას იღებს. ამგვარივე კოდირება ვაჟუკეთად ცვლადს. რომელიც აღნიშნავს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სამოქალაქო ორგანიზაციებთან დისკუსიებს ბიუჯეტის პროექტის ირგვლივ. მონაცემები, რომლებიც ორი ინდიკატორისათვის ვერ იქნა მოპოვებული, (ადგილობრივი ერთეულების შემთხვევაში, სადაც სამოქალაქო ორგანიზაციები არსებობს) ჩანაცვლებულ იქნა იმ ქალაქების საშუალო მნიშვნელობით, სადაც სამოქალაქო ორგანიზაციები არსებობდა.

რაც შეეხება გადაწყვეტილებით ქმედითობას, საშუალო და სტანდარტული გადახრა, რომელიც გამოყენებულ იქნა ხუთი ინდიკატორის Z-ქულის გამოსათვლელად, ქვეყნის შერჩევის საფუძველზე იქნა გამოანგარიშებული. შემდეგ Z-ქულები ერთმანეთს დაუშატეს დადებითი დემოკრატიული ქმედითობის მისაღებად, ე. ი. უფრო მაღალი მნიშვნელობა უკეთეს ქმედითობას გვიჩვენებს.

### მედიის სისტემის ცვლადები

- მედიის რაოდენობა [media 1] პირველი ანალიზისათვის კოდირებულია 0-დან 8-მდე, მომდევნო ანალიზებში ხელახლა კოდირებულია 0-დან 5-მდე.
- გაშუქების ხარისხის ინდექსი [media 7a to media 7e, media 8a to media 8e, media 9a to media 9e, media 10a to media 10e]. თავდაპირველად ცვლადები კოდირებული იყო შემდგომად: 0=„არა“ და 1=„დაიხ“ იმის საჩვენებლად, რეგულარულად იყენებს თუ არა მედია გაშუქების ხარისხის ოთხ ინდიკატორს (ადგილობრივი საკრებულოს გადაწყვეტილების, საკრებულოში განსახილველი წინადადებების, საკრებულოში განხილული არგუმენტებისა და კონტრარგუმენტების გაშუქება და ადგილობრივი ხელისუფლების ლიდერებთან ინტერვიუები). თითოეული ინდიკატორისათვის გამოთვლილ იქნა საშუალო ქულები ყველა ადგილობრივ ერთეულში. ხარისხის საზომის მისაღებად ახალი ცვლადები სტანდარტიზებულ იქნა (ე. ი. Z-ქულით გამოისახა) და შემდეგ შეიკრიბა თითოეული ადგილობრივი ერთეულისათვის. შემთხვევები, სადაც ოთხი ინდიკატორიდან ორი ან მეტის მნიშვნელობა გამოტოვებულია (და ადგილობრივი ერთეულები, სადაც მედია-პროდუქცია არ არსებობს), ინდექსში არ შევიდა (გამორიცხულ იქნა 625 შემთხვევა).
- მფლობელობის სტრუქტურის მრავალფეროვნება [media 13a, media 13b, media 13c, media 13d, media 13e]. ადგილობრივ ერთეულში მფლობელობის სხვადასხვა ტიპის რაოდენობა შეიკრიბა. ადგილობრივი ერთეულები, სადაც ინფორმაცია მფლობელობის შესახებ არ არსებობს (გამოტოვებულია ან „არ ვიცი“), ასევე სადაც მედია-პროდუქცია არ არსებობს, ინდექსში არ იქნა გათვალისწინებული. თუმცა შემთხვევების რაოდენობის მაქსიმალურად გაზრდისათვის ადგილობრივი ერთეულები, სადაც ერთი მედია მაინც აღმოჩნდა, მაგრამ მფლობელობის შესახებ ინფორმაცია ვერ მოვიპოვეთ, ქულა 1-ით აღინიშნა (გამორიცხულ იქნა 752 შემთხვევა).

- მომხმარებელი [media 11a, media 11b, media 11c, media 11d, media 11e]. თავდაპირველი ცვლადები ისე იქნა კოდირებული, რომ კოდირების სისტემა ვერ განასხვავებდა მედია-პროდუქციის არარსებობას მომხმარებლის არარსებობისაგან. მაგალითად, რამდენიმე ადგილობრივ ერთეულში, სადაც ერთი ან ორი მედია-პროდუქცია არსებობდა, შეღწევადობის ქულა არარსებული მესამე, მეოთხე, მეხუთე პროდუქციისათვის დაფიქსირდა, როგორც 0, იმის მაგივრად, რომ ორზე მეტი მედიის არარსებობა აღნიშნულიყო. ამის გამოსასწორებლად რამდენადაც შესაძლებელი იყო, ხელახალი კოდირებისას ყველა ის შემთხვევა, რაზეც პასუხი არ იქნა გაცემული, ჩაითვალა, როგორც „მონაცემი არ არის“ (media 1a, ხუთამდე). მაგალითად, როცა დასახელდა სამი პროდუქცია, მეოთხე და მეხუთე სეგტში ნულის ნაცვლად ჩაიწერა „მონაცემი არ არის“, რითაც ადგილობრივი მედიის მომხმარებელი უგულვებელყოფილი აღარ იქნება. თითოეული ქალაქის ყველა პროდუქტის მომხმარებლის ქულებისათვის გამოყვანილ იქნა საშუალო. ადგილობრივი ერთეული, სადაც მედია არ არის ან მომხმარებელზე ინფორმაცია არ მოიპოვება, გამოტოვებულ იქნა და ჩაიწერა „მონაცემების არ არსებობს“ (გამორიცხულ იქნა 624 შემთხვევა).

### ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ცვლადები

- ადგილობრივ ერთეულში სამოქალაქო ორგანიზაციების რაოდენობა [civil07].
- ადგილობრივ ერთეულში მოქმედი პოლიტიკური პარტიების რაოდენობა [parties].
- მოქალაქეთა ინიციატივები [actio01a] (დემონსტრაციები), [actio02a] (პეტიციები), [actio03a] (შეხვედრების მოთხოვნა), [actio04a] (ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების გასაჩივრება სასამართლოში). ადგილობრივი ერთეულები, სადაც ასეთი საქმიანობები არ არის, კოდირებულია ნულით; სადაც საქმიანობიდან ერთი მინც ხდება, კოდირებულია როგორც 1.

### სხვა ცვლადები

- ადგილობრივ ერთეულში უმუშევარი ხალხის პროცენტული რაოდენობა [unemp].
- თემის პეტეროგენულობა [socio04a] (სხვაობა შემოსავლებში), [socio04b] (რელიგიურ რწმენაში სხვაობა), [socio04f] (მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა ნაწილი), [socio04c] (პოლიტიკურ შეხედულებებში სხვაობა), [socio04e] (განსხვავება ფინიკური ნიშნით), [socio04g] (ახალმოსახლე და დიდი ხნის დამკვიდრებულ მოქალაქეთა შორის განსხვავება). ადგილობრივ ერთეულებში განსხვავებებით გამოწვეული დაძაბულობის ხარისხის შეფასება ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ მერყეობს 1-დან („მცირე დაძაბულობა“) 7-მდე („ძლიერი დაძაბულობა“). თემის პეტეროგენულობა იზომება ყველა გახლენილობიდან დაძაბულობის ქულის საშუალოს გამოთვლით.
- ადგილობრივი ხელისუფლების უმაღლესი განათლების მქონე პერსონალის პროცენტული მაჩვენებელი [staffedu].

### ადგილობრივი თანამდებობის პირთა და წარმომადგენელთა მიერ მედიის გაველნის აღქმა

- ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების მიერ მედიის ადგილობრივ ხელისუფლებაზე გაველნის აღქმა [desis 08e]
- ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების აღქმა \* მედია-პროდუქციის რაოდენობაზე - ორი ცვლადის პროდუქტი (ორივე ცვლადი ცენტრირებულია მათ საშუალოზე,

რადგან საშუალო აკლდება ორივე ცვლადის ქულას, სანამ ერთმანეთსე გადამრავლდება).

- აღმინისტრაციის ხელმძღვანელების აღქმა \* დაფარვის ხარისხი - ორი ცვლადის პროდუქტი (ორივე ცვლადი დაყვანილია მათ საშუალო მაჩვენებელსე, რადგან საშუალო აკლდება ორივე ცვლადის ქულას, სანამ ერთმანეთსე გადამრავლდება).
- აღმინისტრაციის ხელმძღვანელების აღქმა \* მფლობელობის მრავალფეროვნება - ორი ცვლადის პროდუქტი (ორივე ცვლადი ცენტრირებულია მათ საშუალოსე, რადგან საშუალო აკლდება ორივე ცვლადის ქულას, სანამ ერთმანეთსე გადამრავლდება).
- აღმინისტრაციის ხელმძღვანელების აღქმა \* შედწვევაობა - ორი ცვლადის პროდუქტი (ორივე ცვლადი ცენტრირებულია მათ საშუალოსე, რადგან საშუალო აკლდება ორივე ცვლადის ქულას, სანამ ერთმანეთსე გადამრავლდება).

### უნგრეთის 2001 წლის ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვიდან (LRS)

„ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვის“ (LRS) დაკვირვების ობიექტი საკრებულოს წევრია და არა ადგილობრივი ერთეული. უნგრეთის ადგილობრივ ერთეულში კითხვიანი ერთიდან თერამეტამდე საკრებულოს წევრმა დააბრუნა. აღქმის თითოეული ტიპის საზომის მისაღებად გამოითვალეს საკრებულოს წევრების მედიანსთან დაკავშირებული პასუხების საშუალო ყოველი ადგილობრივი ერთეულისათვის. ეს მონაცემები შემდეგ გაერთიანდა „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვის“ (LGS) მონაცემებთან და ანალიზისათვის დარჩა ის ადგილობრივი ერთეულები, რომლებიც ორივე გამოკითხვაში შევიდა (255 ადგილობრივი ერთეული).

- საკრებულოს წევრების მიერ ადგილობრივი მედიის გავლენის აღქმა:
    - ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებები [q21d], კოდირებულია 1-დან (მცირე გავლენა) 7-მდე (ძლიერი გავლენა).
    - დღის წესრიგის შედგენა [q34] (ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხების მიმართ მოქალაქეების დამოკიდებულებაზე გავლენის უნარი), კოდირებულია 1-დან (მცირე გავლენა) 7-მდე (ძლიერი გავლენა).
    - საკუთარი აზრი ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხებზე [q40j], კოდირებულია 1-დან (მცირე გავლენა) 7-მდე (ძლიერი გავლენა).
  - საკრებულოს წევრების მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე მედიის გავლენის აღქმა \* მედია-პროდუქციის რაოდენობა (ხუთამდე) - ორი ცვლადის პროდუქტი (ორივე ცვლადი ცენტრირებულია მათ საშუალოსე, რადგან საშუალო აკლდება ორივე ცვლადის ქულას, სანამ ერთმანეთსე გადამრავლდება).
  - საკრებულოს წევრების მიერ დღის წესრიგის შედგენაზე მედიის გავლენის აღქმა \* მედია-პროდუქციის რაოდენობა (ხუთამდე) - ორი ცვლადის პროდუქტი (ორივე ცვლადი დაყვანილია მათ საშუალოსე, რადგან საშუალო აკლდება ორივე ცვლადის ქულას, სანამ ერთმანეთსე გადამრავლდება).
- ეს სამი ცვლადი, რომელიც განსაზღვრავს საკრებულოს წევრების აღქმას, ცენტრირებულ იქნა საშუალოსე, ამის მერე ჯერ მედია-პროდუქციის რაოდენობაზე გავლენა, შემდეგ - გაშუქების ხარისხის ინდექსის ქულასე.



## 6. მიღბოვები ადგილობრივი წარმომადგენლობის მიმართ პოლონეთში, ესტონეთსა და ბულგარეთში

### ქრისტიან ნიკოლესკუ, ამელია გორჩეა

#### მოკლე მიმოხილვა

წინამდებარე ნაშრომი იკვლევს პოლონეთში, ესტონეთსა და ბულგარეთში ადგილობრივ წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობებს ადგილობრივი წარმომადგენლების თვალთახედვით. ჩვენ განვიხილავთ ორ ძირითად მიდგომას: მოქალაქეზე ორიენტირებულ მიდგომას, რომელიც ყურადღებას ამახვილებს გაძლიერებულ თანამშრომლობასა და კონსულტაციას და კლასიკურ, სისტემასზე ორიენტირებულ მიდგომას, რომელსაც ადმინისტრაციული სისტემის შიდა ურთიერთობები უფრო აინტერესებს, ვიდრე მოქალაქეების მიერ მართვაში მონაწილეობა. ეს ორი განსხვავებული მოდელი განპირობებულია კომუნისმის დაცემის შემდეგ თითოეულ რეგიონში წარმომადგენლობით სისტემასში მოპოვებული საჯაროობის ხარისხითა და ადგილობრივ დონეზე როლების ცვლილების სიჩქარით. ჩვენი თეორიული წარწო მიიცავს სოციალურ კაპიტალზე, ფასეულობით ორიენტაციასზე, კონტექსტსა და სოციალიზაციის გააღწევაზე დამყარებულ რამდენიმე მიდგომას. პირველ რიგში, ჩვენ განვიხილავთ კონცეპტუალურ საკითხებს და შემდეგ ამ კონცეფციებს გამოვიყენებთ ადგილობრივ წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობის ხასიათის შესაფასებლად. ცვლილების ანალიზისათვის საჭირო მონაცემები აღებულია „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვიდან“ და ეხება ადგილობრივი საკრებულოს წევრების საქმიანობას, ფასეულობებს, მოსაზრებებსა და დემოგრაფიულ მახასიათებლებს. ამ გამოკვლევამ გამოავლინა ადგილობრივი წარმომადგენლების მხარდაჭერა მოქალაქეებთან ურთიერთობის მონაწილეობითი მიდგომის მიმართ, რომელიც დაფუძნებულია თანამშრომლობაზე, კონსულტაციაზე და მოქალაქეების მონაწილეობის საჯაროობაზე. ანალიზიდან ვასკენით, რომ სოციალური კაპიტალი არ არის სამართის იმ მიდგომის ასახინჯელი, რასაც წარმომადგენლები მოქალაქეების მიმართ იხევენ. ამ საკითხში დაბატებული სიჩხადე შეაქვს იხეთ ცვლადებს, როგორცაა: სოციალიზაცია, კონტექსტი და ფასეულობითი ორიენტაცია.

### 1. შესავალი

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში პოსტკომუნისტურმა ცვლილებებმა ცხარე დებატები გამოიწვია რეგიონის ქვეყნების სხვადასხვაგვარი განვითარების მიუხედავად თაობაზე. თავედპირველად განწდა დასავლური მოდელისა და განმარტებების გადახედვის ცდუნება სპეციფიკურ ადგილობრივ მდგომარეობასთან ადაპტაციის პირობებში. ამუდროულად, ყურადღება მიიპერთ პატენმის წიგნში „როგორ ეამუშაოთ დემოკრატია“ განვითარებულმა სოციალური კაპიტალის იდეამ, როგორც იმედის მოცემმა კონცეფციამ. ბოლო დროს ამ ცნების ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისათვის გამოსადგომის შეფასება ზედმეტად სასარტებლოდან სრულიად უსარტებლომდე მერყეობს (Mihaylova 2003). ზოგიერთი იმედგაცრუების მიუხედავად, სოციალური კაპიტალის იდეამ დაამტკიცა, რომ იგი გამოსადგეია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში სამოქალაქო საზოგადოების გაწენისა და განვითარების გაანალიზებისათვის. როგორც ფიქრობენ, სოციალური კაპიტალის მაღალი ხარისხი კარგ მმართველობას უწყობს ხელს, რაც, თავის მხრივ, აძლიერებს სოციალური კაპიტალის გარკვეულ კომპონენტებს, როგორცაა განსოგადებული (generalized) ნდობა (Uslaner 2003)'. ამრიგად,

ჩვენ მივიჩნევით, რომ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალის დონისა და მოქალაქეებთან ურთიერთობაზე მისი სავარაუდო დადებითი გავლენის შეფასება.

ეს ანგარიში განიხილავს იმას, თუ ურთიერთობების როგორ სტილს ირჩევენ ადგილობრივ დონეზე არჩეული წარმომადგენლები მოქალაქეთა მიმართ. ჩვენ მიერ წარმოდგენილი სტრუქტურა გამოარჩევს ორ ძირითად სტილსა და მიდგომას: მოქალაქეზე ორიენტირებულ მიდგომას, რომელიც ადგილობრივ დონეზე გაძლიერებულ თანამშრომლობასა და კონსულტაციებს გულისხმობს და კლასიკურ, სისტემაზე ორიენტირებულ მიდგომას, რომელიც მოქალაქეებისაგან უფრო ნაკლებ წვლილსა და შიდა ადმინისტრაციულ დონეზე მეტად დინამიკურ ურთიერთობებს მოიცავს. კონკრეტული სტილის განვითარებაზე გავლენას ახდენს წარმომადგენლობით სისტემაში კომუნიკაციური სისტემის დაშლის შემდეგ შექმნილი საჯაროობის ხარისხი და ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლების როლებისა და ლიიალობის ცვლილების სინქარე. უნდა ითქვას, რომ არც ერთი ამ მიდგომათაგანი წმინდა ფორმით არ არსებობს. ურთიერთ სიტუაციაში მოქალაქეზე ორიენტირებული ადგილობრივი წარმომადგენელი შეიძლება იძულებული გახდეს მოიქცეს ისე, როგორც სისტემაზე ორიენტირებული, მაშინ, როდესაც ხანდახან სისტემაზე ორიენტირებულ ადგილობრივ წარმომადგენელს შეუძლია მოქალაქეებს ტრიბუნა დაუთმოს.

ჩვენ მოველოთ, რომ მიდგომა, რომელიც მოქალაქეების მიმართ თანამშრომლობასა და კონსულტაციებს გულისხმობს, დამახასიათებელი იქნება იმ ადგილობრივი წარმომადგენელთათვის, რომელთაც სოციალური კაპიტალის უფრო მაღალი დონე აქვთ და რომლებმაც საჯარო თანამდებობების დაკავებამდე გაიარეს სოციალიზაცია, მოტივირებულნი არიან ადგილობრივი კონტექსტით და მიდრეკილნი არიან პოსტმატერიალისტური ფასეულობებისკენ. ეს პირობები შემოწმდება ILDGP პროექტის ფარგლებში წარმოებულ „ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვის“ შედეგად მოპოვებული მონაცემებით, რომელშიც გამოკვლეულია ადგილობრივი საკრებულოს წევრთა საქმიანობა, ფასეულობები, მოსაზრებები და დემოგრაფიული თავისებურებები. მონაცემები აღებულია შემთხვევით შერჩეული მუნიციპალიტეტების ჯგუფიდან, სადაც ადგილობრივ წარმომადგენლებს ეთხოვათ გამოკითხვაში მონაწილეობის მიღება. ამ გამოკითხვიდან საბოლოო შერჩევა თვითშერჩევის გზით მოხდა და, ამრიგად, იგი მოიცავს წარმომადგენლებს, რომელთაც კითხვარები თავისი ნებით შეაესეს და უკან გამოგზავნეს.

ჩვენ ვიწყებთ ადგილობრივი წარმომადგენლობის შესახებ არსებული მიდგომებისა და არჩეული ადგილობრივი წარმომადგენლების ანგარიშგადებულების მოკლე მიმოხილვით, შემდეგ კი შევისწავლით ქვეყნების ადმინისტრაციული სისტემების სპეციფიკას. ადგილობრივი წარმომადგენლების დემოგრაფიული მახასიათებლების მიხედვით განაწილების აღწერის შემდეგ განვიხილავთ თეორიულ კონცეფციებს, რომლებსაც ჩვენ ანალიტიკური ჩარჩო ემყარება და მათ გამოყენებას საკვლევ ერთეულებში. ბოლოს, ჩვენ გამოვცდით მოდელებს ლოვისტიკური რეგრესიული მეთოდის გამოყენებით, რათა გამოვარკვიოთ, თუ როგორია მახასიათებლების კომბინაცია, რასაც მოქალაქესა და სისტემაზე ორიენტირებულ ადგილობრივი წარმომადგენლები ეყრდნობიან მოქალაქეებთან ურთიერთობისას.

## 2. ადგილობრივი წარმომადგენლობა: კონტექსტი და მიდგომები

თეორეტიკოსები ხაზს უსვამენ ლიდერობის სტილის მნიშვნელობას ადმინისტრაციული სისტემების პროცესებისა და ქმედითობისათვის. ჩვენც მიგვაჩნია, რომ ის არსებითი ფაქტორია ადგილობრივი წარმომადგენლებისა და მოქალაქეების ურთიერთობის დინამიკის ასახსნელად. ამრიგად, წარმომადგენლობის მიმართ ჩვენი ინ-

ტერესიდან გამომდინარე, განვიხილავთ ლიდერობის სტილის საკითხს. ჩვენ მივიჩნევთ, რომ ანგარიშგება, რომელიც განისაზღვრება, როგორც ხარისხი, თუ რამდენად გრძობს ხალხი, რომ მისი ქცევა გაკონტროლებული და შეფასებული იქნება სხვების მიერ და მნიშვნელოვანი ჯილდოცა და სასჯელიც ამ შეფასებაზე იქნება დამოკიდებული (Cheimer 1993), ადგილობრივი წარმომადგენლების, როგორც ადგილობრივი ლიდერების საქციელის მნიშვნელოვანი კომპონენტია. გარდა ლიდერების ანგარიშგებასთან მჭიდროდ დაკავშირებული საკითხებისა, როგორცაა: კანონები და რეგლამენტები, შეფასების კონკრეტული სისტემები და სოციალური კონტროლის მექანიზმები, ადგილობრივი წარმომადგენლების, როგორც ადგილობრივი ლიდერების, ქვეყნისათვის ასევე მნიშვნელოვანია მათი ინდივიდუალური ორიენტაციები მოქალაქეებთან ურთიერთობის მიმართ. როდესაც ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის პირობები კანონის მიერ არის განსაზღვრული, ადგილობრივი წარმომადგენლებს თანამშრომლობითი მიდგომის განვითარების კონკრეტული იარაღი ეძლევათ. მეტიც, მათ იციან, რომ ამომრჩევლებს მათი ქმედითობის რეგულარულად შეფასების უფლებებიც აქვთ და საშუალებებიც. იმის მიხედვით, გაამართლებენ თუ არა ადგილობრივი წარმომადგენლები თავიანთი ამომრჩევლების თავდაპირველ იმედებს, ყოველთვის არის ამომრჩევლების მხარდაჭერის დაკარგვის შანსი. ნამდვილად ხდება თუ არა ამომრჩევლის მიერ ადგილობრივი ლიდერების თავიდან შეფასება, დამატებითი კვლევების საგანია. ეს ნაშრომი კი ყურადღებას ამახვილებს არა მოქალაქეების სოციალურ და საარჩევნო ქცევაზე, არამედ ადგილობრივი წარმომადგენლების ქცევაზე და მის განმსაზღვრელებზე.

რა აძლევს სტიმულს ადგილობრივი ლიდერებს, რომ მმართველობის მოქალაქეებზე ორიენტირებული მიდგომა აირჩიონ? ინდივიდუალურ თვისებებსა და დემოგრაფიულ მახასიათებელზე დაფუძნებული კლასიკური ახსნების ნაცვლად, ეს ანგარიში იკვლევს ისეთი ფაქტორების შემოქმედებას, როგორცაა: სოციალური კაპიტალი (შეფასებული ნდობის, ქსელებისა და მონაწილეობის დონით), ფასეულობითი ორიენტაცია, კონტექსტის გავლენა და სოციალიზაცია. ჩვენ ეს ფაქტორები გამოვიყენეთ ადგილობრივი აღმინისტრაციის რეალური პრაქტიკის შესწავლისათვის, რათა გამოგვეჩვენა იმ ფაქტორების კომბინაცია, რომელიც პროვნოს აკეთებს ადგილობრივი ლიდერებად არჩეული ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეებზე ან სისტემაზე ორიენტირებული მიდგომის შერჩევის ალბათობის შესახებ ბულგარეთში, პოლონეთსა და ესტონეთში.

ჩვენი ნაშრომის კვლევის საგანია ადგილობრივი წარმომადგენლები და მათი მიდგომები ადგილობრივი დონეზე მოქალაქეებთან ურთიერთობის მიმართ, მაგრამ ეს მოქალაქეების თვალსაზრისის უფლებდელყოფას არ ნიშნავს. ასეთი მიდგომის არჩევანი დაფუძნებულია ადრინდელ მიგნებაზე (Verba, Scholzman, and Brady 1995, 390), რომ სოციალურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართვის პოტენციალის მქონე ადამიანებიდან ამ შესაძლებლობის უპირატესი გამოყენება მათგანაა მოსალოდნელი, ვინც უკვე მობილიზებულია (სამოქალაქო საზოგადოებაში აქტიურადაა ჩართული). ასეთი მიგნების ფონზე ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეთა მონაწილეობის წახალისების ძალისხმევა შეიძლება ძალიან მნიშვნელოვანი გამხდარიყო ადგილობრივი დემოკრატიის წარმატებისათვის სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში. მოქალაქეთა ჩართულობის გაფართოების გარდა, ადგილობრივი წარმომადგენლობის მიერ მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის ხელშეწყობა აძლიერებს და აცხებს კიდევ ადგილობრივი წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის კონსულტაციების კანონით გათვალისწინებულ მექანიზმებს. მეორე პრიციპი, რომელიც ჩვენი კვლევის საგნის არჩევანს უძღვს საფუძვლად, არის ადგილობრივი წარმომადგენლების, როგორც რიგითი მოქალაქეების, გამოკვლევა. მათი საქმიანობები, ფასეულობები, მოსაზრებები და დემოგრაფიული მახასიათებლები დაკავშირებულია მიდგომასთან, რომელსაც ისინი ირჩევენ მოქალაქეებთან ურთიერთობისას,

ისევე, როგორც ჩვეულებრივი მოქალაქეთა საქმიანობები, ფასეულობები, მოსაზრებები და დემოგრაფია კავშირშია მათ მიდგომასთან პოლიტიკური სისტემის მიმართ.

სასოგადოებრივმა ცვლილებებმა, რომლებიც ბოლოდროინდელი ეკონომიკური განვითარების კონტექსტში განხორციელდა, თავის მხრივ, ინდივიდუალურ დონეზე ცვლილებები გამოიწვია და ფორმა მისცა მოქალაქეების პოლიტიკურ სისტემასთან ურთიერთობას. როგორც ინგლუპარტმა აღნიშნა, „ბოლოს და ბოლოს, აღმოსავლეთისა და დასავლეთის ინდუსტრიული სასოგადოებები უნდა გაუმჯობავდნენ იმ გრძელვადიან ცვლილებებს, რამაც ხალხი ნაკლებად დამყოლი გახადა იმას, რომ გააკეთოს ის, რასაც უბრძანებენ და, მეორე მხრივ, უფრო გამოცდილი გახადა, რათა უკარნახოს ხელისუფლებას ის, თუ რა უნდა გააკეთოს“ (1999, 251). ეს მიდგომა, კომუნიზმის დაცემის შემდეგ გაზრდილი სამოქალაქო მონაწილეობის შესაძლებლობებთან ერთად, ამართლებს ფასეულობითი ორიენტაციის ჩვენეულ ახსნით მიდელში ჩართვას სოციალური კაპიტალის, ნდობისა და მონაწილეობის კომპონენტებთან ერთად. ამ ნაშრომში ფასეულობათა განზომილება შედგება ინდივიდუალური თავისუფლების მიმართ დამოკიდებულების ანალიზისაგან, რომელიც მოიცავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებას სახელმწიფოს გადაჭარბებული როლის საპირისპიროდ. ფასეულობები ამ შემთხვევაში არ ნიშნავს პიროვნულ თვისებებს (როგორცაა: ნდობა, სამიედრობა ან გასხნილობა).

პოსტმატერიალისტური და პოსტმოდერნისტული ფასეულობების შესახებ დასავლეთის ქვეყნებში მიმდინარე დისკუსიები რამდენადმე შეესაბამება ჩვენს კვლევას. სააკვირველია, ამ შესაბამისობას ზღუდავს განსახილველ რეგიონში ასეთი სოციალური ცვლილებების წარმოქმნასა და გავრცელებაში არსებული განსხვავება წამყვან ინდუსტრიულ დემოკრატიებთან შედარებით. განსახილველ ქვეყნებში, ასევე, არ ჩატარებულა ამგვარი ფასეულობების ორიენტაციის ევექტისა და გაელენის კვლევა. მიუხედავად ამისა, გამოკითხული ადგილობრივი წარმომადგენლების პოსტმატერიალისტური ორიენტაციის არსებობის გამო ჩვენ მაინც ამ განზომილების განხილვა ავირჩიეთ, რომელმაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მათ მიდგომაზე. საინტერესოა, რომ ზოგ ადგილობრივ წარმომადგენელს სჯერა, რომ ქვეყანაში წესრიგის შენარჩუნება უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ხალხისათვის გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის საშუალების მიცემა, ზოგი კი ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტას ეროვნულზე წინ აყენებს. ასეთ ორიენტაციებს მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა შეუძლია ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეებთან ურთიერთობისას არჩეულ მიდგომაზე, რასაც გაანალიზებული მონაცემები გვიჩვენებს.

ჩვენი მიდელში შემავალი მეორე განზომილებაა ადგილობრივი წარმომადგენლების სოციალიზაცია და კონტექსტუალური გავლენა. სოციალიზაციის შესახებ არსებული ლიტერატურის განხილვის საფანი ცვალებადობას განიცდის მშობლებიდან შვილებზე იდეოლოგიური ორიენტაციის გადაცემიდან (Westholm, Niemi 1992) ზრდასრულის ფასეულობით ორიენტაციაზე ბავშვობისდროინდელი სოციალურ-ეკონომიკური სტატუსის გავლენამდე (Inglehart 1990, Conway 1991). ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეებთან ურთიერთობისას არჩეული მიდგომის გამოკვლევისას ჩვენ ემხრობთ ტერმინს – „პოლიტიკურ სოციალიზაციას“ ისეთი გამოკვლევისას ასახსნელად, როგორცაა საჯარო თანამდებობის დაკავების ოჯახური ტრადიცია და კომუნიზმის დაცემის შემდეგ წლების მანძილზე თანამდებობაზე ხელახალი არჩევის ინდივიდუალური ისტორია (სადაც ხელმისაწვდომი მონაცემები შესაბამის წლებს მოიცავს).

ადგილობრივი წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობა, ასევე, განისაზღვრება კონტექსტუალური გავლენით, რომელიც აისახება სათემო მონაწილეობასა და მონაწილეობის საშუალებით ადგილობრივ ხელისუფლებაზე განხორციელებული ზეწოლის ხარისხში. ბოლოდროინდელ გამოკვლევებში კონტექსტუალური ფაქტორი თემებში სოციალური კაპიტალის გაფართოებისათვის მეტად მნიშვნელოვნად

არის მიხედავით. სანდუს (2003) მოსასრებთ, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში კონტექსტი გაგებული უნდა იყოს არა მარტო რეგიონის ან ქვეყნის, არამედ, ასევე, თემის ტიპთან მიმართებაში. ეს გამოკვლევა ითვალისწინებს გამაოქოხებაში მონაწილე ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ აღქმულ კონტექსტურ გავლენას, როგორც ინდიკატორს, თუ რამდენად აიძულებს მათ სოციალური კონტექსტი თავისი ამომრეკლების მიმართ ღია და თანამშრომლობით მიდგომას.

## 2.1 ადგილობრივი ადმინისტრაციული სისტემა

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში კომუნისტური რეჟიმის მოშლის შედეგად რეგიონის ქვეყნები ერთდროულად რამდენიმე პრობლემის წინაშე აღმონდნენ. ახალი რეგიონისთვის მინიმალური სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნასთან ერთად უნდა მიღებულიყო გადაწყვეტილებები, რომლებიც მხედველობაში მიიღებდა ხალხის სოციალურ, პოლიტიკურ და სამოქალაქო საჭიროებებს (Przeworski 1995, 36). ამ რეგიონის თითოეული ქვეყნის მიერ აღებული ესა რამდენიმე საერთო ნიშნით ხასიათდება. ინსტიტუციური უზნარობა და ეკონომიკური სიძნელეები გარდამავალი ქვეყნების წინაშე დაბდგარი მხოლოდ ორი პრობლემაა. ამასთან ერთად, თითოეულ ქვეყანას უხდებოდა წინა რეგიონის სპეციფიკიდან გამომდინარე განსაკუთრებულ პრობლემებთან გამკლავება.

იმ მეთოდოლოგიური მიდგომის თანახმად, რომელიც მსგავსებათა საპოვნელად სხვადასხვა სისტემას ირჩევს, საკვლევად ავირჩიეთ ესტონეთი, პოლონეთი და ბულგარეთი. ამ ქვეყნებს განსხეაებული ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა აქვთ, რაც მომდევნო ნაწილებში იქნება გაანალიზებული. მაგრამ რეგიონის ცვლილების შექმნე მათ განვითარებას გარკვეული მსგავსებაც ახასიათებდათ, რაც, ასევე, იქნება მხედველობაში მიღებული. თითოეულ ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემების შედარებით ანალიზისა და სამართლებრივი ჩარჩოს წარმოდგენის გარდა, შევეხებით პოლიტიკური უფლებებისა და სამოქალაქო თავისუფლების განვითარებას, რომელიც ემყარება Freedom House-ის შეფასებასა და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის განვითარების პროგრამის „კუმანური განვითარების ინდექსს“.

სამივე ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემები განსხეაუდება ხელისუფლების დონეთა რაოდენობით: ერთდონიანი – ესტონეთში, ორდონიანი – ბულგარეთში და სამდონიანი – პოლონეთში. ესტონური პოლიტიკური სისტემა 1992 წლის კონსტიტუციით ჩამოყალიბდა, რომელიც აცხადებს, რომ ადგილობრივმა თვითმმართველობამ ადგილობრივი საკითხები ცენტრალური ხელისუფლების ჩაურევლად უნდა მოაგეაროს და გადაწყვიტოს. საჯარო ადმინისტრირება მოქმედებს მხოლოდ კანონის ფარგლებში, მაგრამ, როგორც აბტიკვებენ, ესტონეთის სახელმწიფო კანონი და ადმინისტრაცია უგულბელოფს ორგანიზაციულ დემოკრატიასა და მონაწილეობას. რეგიონული დისბალანსის ზრდა და სოფლისა და ქალაქის ცხოვრების სტანდარტებს შორის სხეაობა ადასტურებს, რომ ესტონეთის ცენტრალურ ხელისუფლებას არ შეუძლია სრულყოფილად შეასრულოს დაკისრებული ამოცანები. ადგილობრივი ხელისუფლებას, ხშირად, არა აქვს თავისი ამომრეკლების ინტერესების გამოხატვის შესაძლებლობა, თუმცა ადგილობრივი ხელისუფლების ერთდონიანი სისტემა სწორედ ხელისუფლების ხალხთან დაახლოებისა და საზოგადოებაში მოქალაქეთა დემოკრატული ჩარევისათვის იქნა შემოღებული (Haav 2000, 11).

ესტონეთში ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა აგებულია ერთ დონეზე და მოიცავს ორი ტიპის ერთეულს: ქალაქებსა (*linn*) და სასოფლო მუნიციპალიტეტებს (*vald*). უფრო მაღალი დონის ერთეული – ქაუნთი (საგრაფო) ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილია. ესტონეთში ადგილობრივი ხელისუფლების ადმასრულებელი ორგანო, რომელიც სამწლიანი ვადით ირჩევა, შედგება მოქალაქეების მიერ პირდაპირ

არჩეული საკრებულოსა და საკრებულოს მიერ არჩეული მერისაგან (ან საკრებულოს მიერ არჩეული სასოფლო მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელისაგან). კონსტიტუციით დადგენილია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება დამოუკიდებლად აგვარებს და წყვეტს ყველა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხს. ბოლო დროს დიდი ძალისხმევა გახდა საკირო ადგილობრივი ხელისუფლების მთლიანი რიცხვის შესამცირებლად და გასაერთიანებლად. რადგან ესტონური მუნიციპალიტეტების უმეტესობას 1000-დან 3000-მდე მოსახლეობა ჰქავს, უფრო დიდი ზომის ერთეულებად გაერთიანებას თითოეული ერთეულის ადმინისტრაციული და ფინანსური უნარი უნდა გაეუმჯობესებინა.

რეფორმების ამგვარ წინადადებას ადგილობრივი წარმომადგენლების მხრიდან წინააღმდეგობა შეხვდა ადგილობრივ დონეზე მიღებული ნეგატიური შედეგების გამო (Made 2001). იმის გათვალისწინებით, რომ ბევრ ადგილზე მუნიციპალური და სახელმწიფო ორგანოები უმთავრესი დამქირავებლები არიან, ერთ-ერთი არგუმენტის თანახმად, უმუშევრობა გაიზარდა, თუ ადგილობრივი ბიუროკრატიას ადარებენ ამას ადგილობრივი ადმინისტრაციულ სისტემაში სამუშაო ადგილების შექმნის საშუალება. გარდა ამისა, ადგილობრივი ცენტრსა და პერიფერიებს შორის გასრდილი დისტანცია ხალხთან ურთიერთობას დააზარალებდა. სოფლის მცხოვრებლები არახელსაყრელ პირობებში მოექცეოდნენ, რადგან დიდ მანძილზე და ცუდი სატრანსპორტო სისტემით მოუწევდათ მგზავრობა ახალი ადმინისტრაციული ცენტრისაკენ. უფრო დიდი ზომის ადმინისტრაციულ ერთეულებს შეეძლოთ რესურსების გადანაწილება მდიდრიდან ღარიბი მუნიციპალიტეტებისათვის. მაგრამ შედარებით მდიდარი ერთეულები ამას რეფორმების საწინააღმდეგო არგუმენტად იყენებდნენ. ხელისუფლების შემოთავაზებულ რეფორმას ადმინისტრაციული ერთეულების დაახლოებით ორი მესამედი უნდა გაეუქმებინა, მაგრამ 2001 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებმა, არჩევნებში სოფლის მოსახლეობის პოლიტიკური კანდიდატის გამარჯვების გამო, რეფორმის გადადება გამოიწვია.

ბულგარეთში ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა ორდონიანია. იგი მოიცავს მუნიციპალიტეტსა (*obshini*) და რეგიონს (*oblast*). მუნიციპალიტეტები შედგება დასახლებებისაგან, რომელთა გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება ძლიერ შესრუდულია. აღმასრულებელ შტოს წარმოადგენს მერი, რომელიც დასახლებების მიერ აირჩევა ოთხწლიანი ვადით. რეგიონს მართავს მინისტრთა საბჭოს მიერ დანიშნული გუბერნატორი, მაშინ, როცა ადგილობრივი ხელისუფლების ერთეულებს გადაწყვეტილების მიღების ნაკლები უფლებამოსილება აქვთ. დანიშნული გუბერნატორთან ერთად ადგილობრივ დონეზე ძალაუფლების სისუსტემ შეიძლება გავლენა მოახდინოს იმაზე, თუ რა სახის ურთიერთობები განვითარდება ადგილობრივი წარმომადგებლებსა და ამომრჩეველებს შორის. ადგილობრივი ადმინისტრაციის ცვლილებათა უმეტესობა 1991 წლის კონსტიტუციის შედეგად მოქმედებს, რომელმაც შექმნა დეცენტრალიზებული ძალაუფლების სტრუქტურა და უზრუნველყო ადგილობრივი რეფორმდუმების ჩატარება უნივერსალური, თანაბარი, პირდაპირი და ფართული კენჭისყრის საფუძველზე (მუხლი 10) (ასევე, „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საჯარო ადმინისტრირების“ კანონი). უკანასკნელი ცვლილებები განხორციელდა 1998 წლის „ადმინისტრაციის კანონის“ და 1999 წლის „საჯარო სამსახურის“ კანონების საფუძველზე. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა აწევებს საჯარო ადმინისტრაციის (ადგილობრივი და ცენტრალური) მიერ მოქალაქეების თხოვნაზე პასუხის გაცემის ვადას, კანონმდებლობის მოთხოვნების შესრულების თვალსაზრისით, ჯერ კიდევ არის პრობლემები. გარდა დადებითი ცვლილებებისა, რაც ამ ორმა კანონმა მოიტანა, არსებობს ზოგიერთი დებულება, რომელიც ბიუროკრატიულ პროცედურებს ეწინააღმდეგება. ერთი მათგანი ეხება საჯარო მოსამსახურეების მოვალეობებს, რომლებიც განისაზღვრება წესებითა და რეგულაციებით, რომლებსაც ყველამ პატივი უნდა სცეს ივრარქიის დაცვის ჩათვლით (Georgiev 1999).

ამ სამი ქვეყნიდან ყველაზე დახვეწილი ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა

პოლონეთშია. 1990 წლის „მუნიციპალური აქტის“ მიერ ჩამოყალიბებული ადგილობრივი ხელისუფლების ერთდონიანი სისტემა 1999 წელს საქონლიანად გადაკეთდა. ეს დონეებია: მუნიციპალიტეტი (*gminas*) პირდაპირ არჩეული მუნიციპალური საკრებულოთი, რომელიც, თავის მხრივ, ირჩევს მუნიციპალიტეტის საბჭოს და მერს; მსგავსი სტრუქტურის მქონე საგრაფოს დონე (*powiat*) ოთხწლიანი ვადით პირდაპირ არჩეული საკრებულოთი, რომელიც ირჩევს საგრაფოს საბჭოსა და საგრაფოს მეთაურს; ადგილობრივი ხელისუფლების ყველაზე მაღალი დონე, რეგიონი (სავოივოდო), რომელშიც ცენტრალური მთავრობის წარმომადგენლებიც შედიან და ასევე მოქალაქეების მიერ ირჩევა რეგიონული საკრებულო, ხოლო საკრებულოს მიერ ირჩევა რეგიონული საბჭო.

თუმცა ადმინისტრაციულმა რეფორმამ პოლონეთში ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის დისტანცია გაზარდა, იმისი შიში არ გამჩნდარა, რომ რეფორმას ნეგატიური გავლენა მოჰყვებოდა. კონსტიტუციის 170-ე მუხლის მიხედვით, თვითმმართველი თემის წევრებს თემთან დაკავშირებული საკითხები რეფერენდუმის საშუალებით შეუძლიათ გადაწყვიტონ, მათ შორის - ადგილობრივი არჩევნების საფუძველზე შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს დათხოვნა. ეს მუხლი მკაფიოდ გვიჩვენებს მოქალაქეების ძალაუფლებას ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ურთიერთობისას, რადგან მათ რეფერენდუმის საშუალებით შეუძლიათ დაითხოვონ არჩეული თვითმმართველობის ორგანოები. პოლონეთში ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმა პოლინური გარდამავალი პერიოდის მცირეთაგან ერთ-ერთ ყველაზე უდავო წარმატებად მოიხსენიება. შესწორებული კონსტიტუციის მიხედვით (1992), ადგილობრივი თვითმმართველობა თემის სასოციალური ცხოვრების ძირითადი ორგანიზაციული ფორმაა (Howard 1999, 683).

მოცემულ სამ ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების საერთო თვისებები საკრებულოს წევრების ცვალებადი რაოდენობა თვითმმართველი ერთეულის ზომის მიხედვით და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს არსებობა. თუმცა საკრებულო ესტონეთში უფრო ხანმოკლე ვადით ირჩევა (სამი წელი), ვიდრე პოლონეთსა და ბულგარეთში (ოთხ-ოთხი წელი).

სამივე ქვეყნის განვითარება მსგავსი ვითარებითაა, როგორც Freedom House-ის პოლიტიკური უფლებებისა და სამოქალაქო თავისუფლების რეიტინგშია ნაჩვენები (ცხრილი 6.1). რეიტინგი 1-დან 7-მდე მერყეობს. ქვეყნები, რომელთა რეიტინგიც 1-დან 2.5-მდეა შეფასებული, თავისუფლად მიიჩნევა, 2.5-დან 5.5-მდე - ნაწილობრივ თავისუფლად და 5.5-დან 7-მდე - არათავისუფლად. უკანასკნელ ათწლეულში პოლიტიკური თავისუფლების განვითარება სამივე ქვეყანაში საკმაოდ მდგრადად მიმდინარეობს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ესტონეთის სწრაფი პროგრესი, რომელმაც ხუთ წელიწადში მიაღწია პოლონეთის დონეს Freedom House-ის რეიტინგის თანახმად. მაშინ, როცა ბულგარეთი ათი წლის მანძილზე ერთ დონეზე იყო გაყინული, სანამ 7-ბალიან სკალაზე 1.3 ნიშნულს მიაღწევდა.

გავრთიანებული ერების ორგანიზაციის განვითარების პროგრამის მიერ გამოყენებული „ადამიანური განვითარების ინდექსი“ ასევე ვიანხმება ამ სამი ქვეყნის ევოლუციის თანამიმდევრობას რეჟიმის თვითონ ში. პოლონეთი 35-ე ადგილზეა, ესტონეთი - 41-ზე, ბულგარეთი 57-ზე. ჩვენ ამ ინდექსს ვირჩევთ, რადგან იგი ფართოდ გამოიყენება ქვეყნების სხვადასხვაგვარი კლასიფიკაციისათვის და წარმოადგენს საზომს, რომელიც უფრო მეტს მოიცავს, ვიდრე, უბრალოდ, ეკონომიკური უმოსავლების დონეა. ადამიანური განვითარების ინდექსი აერთიანებს წერა-კითხვის ცოდნის, განათლების, შემოსავლების დონეს და გამოიყენება, როგორც „სასოციალური მოდერნიზაციის სტანდარტული მოდელი“ (Norris 2002).

**ცხრილი 6.1**

„თაისუფლების სახლის“ ქვეყნის რეიტინგი (1991 წ.-დან 2002 წ.-მდე)

წელი	ესტონეთი	პოლონეთი	ბულგარეთი
1991-92	2.3 F	2.2 F	2.3 F
1992-93	3.3 PF**	2.2 F	2.3 F
1993-94	3.2 F	2.2 F	2.2 F
1994-95	3.2 F	2.2 F	2.2 F
1995-96	2.2 F	1.2 F	2.2 F
1996-97	1.2 F	1.2 F	2.3 F
1997-98	1.2 F	1.2 F	2.3 F
1998-99	1.2 F	1.2 F	2.3 F
1999-00	1.2 F	1.2 F	2.3 F
2000-01	1.2 F	1.2 F	2.3 F
2001-02	1.2 F	1.2 F	1.3 F

შენიშვნა: F: თაისუფალი; PF: ნაწილობრივ თაისუფალი.

წყარო: <http://www.freedomhouse.org>

სამივე ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემების ანალიზმა და Freedom House-ისა და „ადამიანური განვითარების ინდექსის“ რეიტინგებმა მიგვიყვანა დასკვნამდე, რომ ყველაზე პოზიტიური ევოლუცია პოლონეთმა განიცადა, მას ესტონეთი და ბულგარეთი მოჰყვებიან. ეს განსხვავებები, ასევე, თვალსაჩინოა იმ ურთიერთობათა ტიპების ანალიზისას, რომლებსაც ადგილობრივი წარმომადგენლები ამომრჩევლების მიმართ ავითარებენ. ეს საკითხი ქვემოთ იქნება განხილული.

**2.2 ადგილობრივი წარმომადგენლების მახასიათებლები**

ამ ნაწილში ჩვენ განვიხილავთ შესასწავლ ქვეყნებში ადგილობრივი წარმომადგენლების ძირითადი მახასიათებლების მოკლე აღწერასა და შედარებით ანალიზს, რომელიც ძირითადად მათ დემოგრაფიულ პროფილზეა დამყარებული. ეს ანალიზი განხორციელდა ILDGP პროექტის ფარგლებში განხორციელებული „ადგილობრივი წარმომადგენლების გასაკითხვის“ (LRS) მონაცემების გამოყენებით, რომელმაც პოლონეთში, ბულგარეთსა და ესტონეთში გამოიკვლია ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობები, ფასეულობები, მოსაზრებები და დემოგრაფიული მახასიათებლები. ცხრილი 6.2 გვიჩვენებს ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვის შედეგებს სქესის, განათლებისა და ასაკობრივი განაწილების თვალსაზრისით.

ცხრილი გვიჩვენებს, რომ გამოკითხვაში მონაწილე ადგილობრივი წარმომადგენლების მახასიათებლები ძირითადად მსგავსაა, მცირედი განსხვავებაა ესტონეთის შემთხვევაში. სამივე ქვეყანაში მამრობითი სქესის ადგილობრივი წარმომადგენლების მაღალი პროცენტული მაჩვენებელია, ესტონეთში კი მდებარებითი სქესის ადგილობრივი წარმომადგენლების შედარებით მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი გეხვედება (31.8%).



განათლების თვალსაზრისით, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ პოლონეთში ადგილობრივი წარმომადგენლების სამივე კატეგორიაში უფრო დაბალანსებულ განაწილებას, ესტონეთისათვის კი ბალანსს მხოლოდ ორ კატეგორიაში ეხედავთ (საშუალო და უმაღლესი განათლება). ბულგარეთის შემთხვევაში 17%-ს არა აქვს საშუალო განათლება მიღებული, 78.8% კი უმაღლესი განათლებითაა, მათგან 60% 45 წელზე მეტი ხნისაა. 1999 წლის „საჯარო სამსახურის“ კანონის მოთხოვნა მენეჯერის თანამდებობაზე დანიშნვისათვის სავალდებულო უმაღლესი განათლების შესახებ ხსნის უმაღლესი განათლების მქონე ადგილობრივ წარმომადგენელთა მაღალ პროცენტულ მანქვენებელს ბულგარეთში.

**ცხრილი 6.2**

ადგილობრივი წარმომადგენლების დემოგრაფიული მახასიათებლები პოლონეთში, ბულგარეთსა და ესტონეთში (2002) [%]

ცვლადი		პოლონეთი	ბულგარეთი	ესტონეთი
სქესი	მამრობითი	78.8	78.5	68.2
	მდედრობითი	21.2	21.5	31.8
განათლება	8/9 კლასდამთავრებულები	15.0	17.1	1.5
	საშუალო	28.2	4.1	43.1
	უმაღლესი	56.8	78.8	55.4
საკი	30 წელს ქვემოთ	7.1	0.2	3.2
	31-45 წლებს შორის	38.3	39.6	48.8
	45 წელს ზემოთ	54.6	60.2	48.0

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა (ILGDP), 2002

პოლონეთს ახალგაზრდა ადგილობრივი წარმომადგენლების ყველაზე დიდი პროცენტული მანქვენებელი აქვს (30 წელზე უმცროსი 7.1%), მაშინ, როცა ესტონეთი და ბულგარეთის მანქვენებლები, შესაბამისად, მხოლოდ 3.2% და 0.2%-ია. ესტონეთის შემთხვევაში შემდეგი ორ კატეგორია – 31-45 წლებს შორის და 45 წელს ზემოთ – უფრო მეტად დაბალანსებულია და თითქმის ერთნაირი პროცენტებითაა წარმოდგენილი, მაშინ, როცა ბულგარეთი და პოლონეთი უკანასკნელ კატეგორიაში მაღალ პროცენტებს აჩვენებენ.

სამივე ქვეყანაში ადგილობრივი წარმომადგენლების სრული დახასიათებისათვის კიდევ ერთი განსომილება პოლიტიკური ორიენტაციაა, რომელიც ორგვარად გამოიხატება: პოლიტიკური პარტიის წევრობა და თვითგანსაზღვრული მდებარეობა პოლიტიკური შეხედულებების მემარჯვენეობა-მემარცხენეობის სკალაზე (იხ. ქვემოთ ცხრილი 6.3). ბულგარეთში პოლიტიკური პარტიების წევრი ადგილობრივი წარმომადგენლების ყველაზე მაღალი პროცენტული მანქვენებელია (86.1%), პოლონეთში ის მხოლოდ 35.8%-ს შეადგენს, ესტონეთი კი გვიჩვენებს ბალანსს პოლიტიკური პარტიის წევრებსა (52%) და არაწევრებს (48%) შორის. ესტონელი ადგილობრივი წარმომადგენლები უფრო მეტად მემარჯვენეები არიან, ვიდრე მათი ბულგარელი და პოლონელი კოლეგები. ასევე დაბალანსებული განაწილებაა პოლონეთში მემარცხენე და მემარცხენე-ცენტრისტულ (31.2%), ცენტრისტულ (34.1%), მემარჯვენე და მემარჯვენე-ცენტრისტულ (34.6%) ადგილობრივ წარმომადგენლებს შორის.

**ცხრილი 6.3**

ადგილობრივ წარმომადგენელთა პოლიტიკური შეხედულებები და პოლიტიკური პარტიის წევრობა პილსონეთში, ბულგარეთსა და ესტონეთში (2002)

ავლადი	ქვეყანა		პოლონეთი	ბულგარეთი	ესტონეთი			
	კატეგორიები							
პარტიის წევრობა	წვერი		35.8	86.1	52.0			
	არაწვერი		64.2	13.9	48.0			
მდებარეობა მუშარაჯევენ-მემარცხენის სკალაზე	↑ მემარცხენე მემარჯვენე ↓	7	10.1	34.6	19.2	42.4	6.7	53.3
		6	10.3		12.8		20.1	
		5	14.2		10.4		25.5	
		4	34.1		19.6		30.8	
		3	11.5		11.1		11.7	
		2	10.7	31.2	9.9	38.1	3.2	16.9
		1	9.0		17.1		2.0	

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა (ILGDP), 2002

გამოკითხული ადგილობრივი წარმომადგენლების თანამდებობები ადგილობრივ ადმინისტრაციაში ცხრილ 6.4-შია წარმოდგენილი. ამ კლასიფიკაციის ოთხი ძირითადი კატეგორიაა: მერი, ადგილობრივი კომიტეტის წვერი, ადგილობრივი კომიტეტის თავმჯდომარე, მუნიციპალური ფირმის მენეჯერი და „სხვა“, რომელიც მოიცავს თანამდებობებს, როგორცაა: მერის მოადგილე, საგრაფოს მთავრობის წვერი და პარლამენტის წვერი.

**ცხრილი 6.4**

გამოკითხულ ადგილობრივ წარმომადგენელთა თანამდებობები ადგილობრივ ადმინისტრაციულ სისტემაში (2002) [%]

ქვეყანა	ესტონეთი	ბულგარეთი	პოლონეთი
თანამდებობა			
კომიტეტის წვერი	55.2	65.4	56.4
კომიტეტის თავმჯდომარე	38.7	26.7	34.0
მუნიციპალური ფირმის მენეჯერი	5.0	2.2	0.7
მერი	8.6	9.9	5.0
სხვა	8.3	8.4	20.7
მთლიანად	115.8	112.6	116.8

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა (ILGDP), 2002

ციფრების ჯამი გვიჩვენებს, რომ სოციუმში წარმომადგენელთა სამივე ქვეყანაში ერთზე მეტ კატეგორიაში უკავიათ თანამდებობა. ამ გადაფარვის ძირითადი მიზეზი ის არის, რომ კომიტეტის თავმჯდომარეები, ასევე, კომიტეტის წევრებიც არიან. მუნიციპალური ფორმების მენეჯერები და ვიცე-მერები, იმაედროულად, კომიტეტის შემადგენლობაშიც შედიან. გამოკითხვაში მონაწილე მერების მცირე რაოდენობის (10%-ზე ნაკლები თითოეულ ამ ქვეყანაში) გამო ეს კატეგორია შემდგომში ადვილობრივ წარმომადგენლობას და კომიტეტების წევრებთან ერთად განიხილება. ეს მიდგომა მიესადაგება ავტორების ძირითად განზრახვას, გაგვეანალიზებინა ნიშან-თვისებთა კომბინაცია, რომელიც ადვილობრივ წარმომადგენელზე მოქალაქესე ორიენტირებულ ურთიერთობის სტილს აძლიერებს. ჩვენ საკითხს არ მივდგომივართ იმგვარი დამოკიდებულების სტიმულების თვალსაზრისით, რომელსაც სისტემაში დაკავებული პოზიცია იძლევა.

### 3. ახსნითი მიდგომები

ქვემოთ წარმოდგენილი ანალიზის თეორიული სტრუქტურა დაფუძნებულია სამ ძირითად მიდგომაზე: სოციალურ კაპიტალზე, ფასეულობათა ორიენტაციასა და კონტექსტისა და სოციალისაციის გავლენაზე. თითოეულ მიდგომაში თავდაპირველად კონცეფტუალურ საკითხებს განვიხილავთ, შემდეგ კი შევაფასებთ მათ გამოსადეგობას მონაცემთა ანალიზის შედეგების საფუძველზე, რომელიც მოიცავს ცნებების სასიმადა გამოყენებულ ცვლადებს.

#### 3.1 სოციალური კაპიტალი

„სოციალური კაპიტალის“ ცნება ეკონომიკური ეფექტიანობისა და კარგი მმართველობის სიმბოლოდ მას შემდეგ იქცა, რაც რობერტ პატნემმა იგი დაამუშავა ნაშრომებში: „როგორ ვაძუშაოთ დემოკრატია“ (1993) და „სოციალური მარტოობა“ (2000). პატნემმა სოციალური კაპიტალი განსაზღვრა, როგორც „ინდივიდებს შორის კავშირები, მათ შორის წარმოშობილი სოციალური ქსელები და აქედან აღძრული თანაზიარობისა (reciprocity) და ნდობის ნორმები“. ის ამტკიცებს, რომ სოციალურ კაპიტალს მნიშვნელოვანი პოლიტიკური შედეგები მოაქვს. ნორისმა (2003, 3) აღწერა ორსაფეხურიანი მოდელი, როგორ უწყობს ხელს სამოქალაქო საზოგადოება სოციალური კაპიტალის გაჩენას და, თავის მხრივ, სოციალური კაპიტალი (სამოქალაქო საზოგადოებიდან წარმოშობილი სოციალური ქსელები და კულტურული ნორმები) როგორ ადვილებს პოლიტიკურ მონაწილეობასა და კარგ მმართველობას. კოულემენი და პატნემი შეთანხმდნენ, რომ კაპიტალის სხვა ფორმების მსგავსად სოციალური კაპიტალი პროდუქტიულია და გარკვეული მისწვების მიღწევის საშუალებას იძლევა, რაც მისი არარსებობის შემთხვევაში შეუძლებელი იქნებოდა.

სოციალური კაპიტალის ძირითადი ელემენტი ნდობაა, რომელიც საფუძველს უყრის განსხვავებულ ადამიანებს შორის თანამშრომლობას (Uslaner 2002). ნდობა განიხილება ორ დონეზე: განზოგადებული, ანუ პიროვნებათაშორისი ნდობა, რაც ინდივიდთა ნდობას ნიშნავს და ინსტიტუციური ნდობა, რაც ინსტიტუტების ყოველმხრივ ნდობას აღნიშნავს. ინსტიტუტების მიმართ ნდობა ავტომატურად იწვევს, ასევე ადამიანურ ქმედობაზე, როცა საქმე ინსტიტუტების როლსა და ამოცანებს ეხება. გამოკვლევები გვიჩვენებს, რომ ნდობა თანამშრომლობითი ინსტიტუტების აუცილებელი შემადგენელი ნაწილია. თემები, რომელიც ნდობის გაზრდით დიდი ხასიათდება, უფრო ადვილად მობილიზდება, რამდენადაც ისინი უფრო მდივირებულნი არიან იმ მისწვების მიმართ, რომელიც საერთო სიკეთეს უწყობს (Badesku 2001). პატნემი, ასევე აღიარებს ნდობის მნიშვნელობას, რომელსაც „თანამშრომლობის სულის ქვეყთიხეს“ უწოდებს (1993). ადამიანებს შორის ნდობისა და ინსტიტუტების მიმართ ადამიანების

ნდობის ცნებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი წარმომადგენლები, რომლებსაც ინდივიდუალური ნდობის მაღალი დონე აქვთ, უფრო მეტად მონაწილეობენ მოქალაქეებთან კონსულტაციასა და თანამშრომლობას სასოციალური საკითხების ირგვლივ. ამის შედეგად ადგილობრივ წარმომადგენლებს შორის ნდობის მაღალი დონე ხელს შეუწყობს როგორც მათ შორის, ასევე მათსა და ამომრჩევლებს შორის თანამშრომლობას. ჩვენ ვამტკიცებთ, რომ მაღალი სოციალური კაპიტალის მქონე ადგილობრივ წარმომადგენლებს მოქალაქეებთან კონსულტაციური და თანამშრომლობითი ურთიერთობის წინაპირობა აქვთ.

მარკ უორენს (1999) მიაჩნია, რომ პოლიტიკური სისტემა მით უფრო დემოკრატიულია, რაც უფრო თანაბრად აძლიერებს მისი ინსტიტუტები ინდივიდუალურ თვითმართვას (ავტონომიას) და რაც უფრო თანაბრად უზრუნველყოფს კოლექტიურ განსჯასა და გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენის ინდივიდუალურ შესაძლებლობებს. ის შენიშნავს, რომ დემოკრატია კომუნიკაციის რამდენიმე პროცესს გულისხმობს: პირველი – ინდივიდუალურ დონეზე და მეორე – კოლექტიურ დონეზე. სოციალური კაპიტალი უზარმაზარი ურთიერთობითი ძალა აქვს და მიჩნეულია, რომ ის აძლიერებს პოლიტიკურ მონაწილეობას და ხელს უწყობს კარგ მმართველობას. ამის შედეგად იგი შეიძლება მიეწინიოს ადგილობრივ და ცენტრალურ დონეებზე მოქალაქეებსა და მთავრობის წარმომადგენლებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობ რესურსად. გიდენისის (1996) აზრით, ხელისუფლება დამოკიდებულია პოლიტიკურ ლიდერებსა და ხალხს შორის კომპლექსურ, ნდობაზე დამყარებულ ურთიერთობებზე. ამრიგად, მოქალაქეთა მონაწილეობა პოლიტიკის შემუშავებასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში მყარი დემოკრატიის აუცილებელ თვისებას წარმოადგენს, მაშინ როცა სოციალური კაპიტალი პოლიტიკური აქტიუიზმის რესურსია (Badesku 2001, 81). ადგილობრივი წარმომადგენლების ინსტიტუტური ნდობის დონის გასაზრდა დაგეგმვა იმ წინაპირობების სრული სურათის შექმნაში, რაც მათ მოქალაქეებთან კონსულტაციებისა და თანამშრომლობისათვის აქვთ.

სოციალური კაპიტალის კიდევ ერთი კომპონენტია სოციალური ქსელები, რომლის გასაზრდაც ასოციაციურ ჯგუფებსა და სოციალურ მოძრაობებში ჩართვის მეშვეობით შეიძლება. ნდობის, ინფორმაციისა და სოციალურ კაპიტალთან დაკავშირებულ სხვა ფაქტორებთან ერთად სოციალურმა ქსელებმა შეიძლება ხელი შეუწყოს მონაწილეობას იმისად მიხედვით, თუ რა ტიპის ქსელებზე მოიცავს იგი (Badesku 2001). ამიტომაც, განსოციალური ნდობა მოქმედების რესურსია, რომელიც მხარს უჭერს საერთო მიზნებს და ქმნის დადებით კონტექსტს ადგილობრივ წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის პირდაპირი კომუნიკაციის გასაძლიერებლად. უფრო მეტიც, ადგილობრივ წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის პირისპირი ურთიერთობა იმ კონტექსტში განვითარდება, რომელიც სამოქალაქო ჩართულობით (civic engagement) ხასიათდება. სამოქალაქო ჩართულობას პატენში სოციალური კაპიტალის ერთ-ერთი კომპონენტად მიიჩნევენ: რაც უფრო პირისპირი ურთიერთობები, მით მაღალია სოციალური ურთიერთქმედების დონე, კომუნიკაცია, ნდობა (1995). ასეთი ურთიერთობები უმდგომარეობს პარტნიორობისა და პოლიტიკის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართვის საფუძველია. სოციალური კაპიტალის არსებობა ხელს უწყობს საჯაროობასა და თანამშრომლობის სარგებლობის ორმხრივ აღიარებას.

სოციალური კაპიტალის ქსელური განსოცილებების განვითარებამ იმის გაჩენასაც შეუწყობს ხელი, რასაც სოციალური კაპიტალის „ბნელი მხარე“ უწოდებს. ეს ეხება არაფორმალურ ქსელებს, რომელიც ხელს უწყობს უარყოფითი სოციალური ზეგავლენის მქონე საქმიანობას, როგორცაა: მუშახელის არაღიარებული მიგრაცია, ტრეფიკინგის ქსელები ან მათონიური სტრუქტურები. გამოკითხვა, საიდანაც ჩვენს მონაცემებში აღებული, არ ეხება სოციალური კაპიტალის ამ მხარეს. იგი მოიცავს მხოლოდ ადგილობრივი წარმომადგენლების სხვადასხვა ტიპის ორგანიზაციებში ჩართულობის საზომებს. დანართ IV-ში მოცემული ანგარიშგაუქმების საზომებით ადვილად ვსაკენით, რომ

სამივე გამოკვლევულ ქვეყანაში ადგილობრივ წარმომადგენლებს სასოგადოებრივი საკითხების მიმართ თავიანთი პოზიციის დასაბუთება ყველაზე ხშირად თავიანთი ოჯახების ან კოლეგების წინაშე უხდებათ. ამგვარი მონაცემები შეიძლება სოციალური კაპიტალის უარყოფით ტიპად განგვემარტა, თუ მაფიოზურ სტრუქტურებში ოჯახისა და სამსახურისადმი დიდ ერთგულებას გავიხსენებდით, მაგრამ ამგვარი ინტერპრეტაციისათვის მხარდასაჭერად არც დამატებითი მონაცემები არსებობს და არც ამის მყარი საფუძველი.

სოციალური კაპიტალის მონაცემებზე დაფუძნებული შეფასება სამი მიმართულე-ბით ვითარდება: გამოკითხული ადგილობრივი წარმომადგენლების განსოგადებული ნდობის დონე, მათი ინსტიტუციური ნდობის დონე და მათი სასოგადოებრივი ჩართუ-ლობა უფრო სოციალური მონაწილეობის არჩევით, ეიძრე ადგილობრივ ხელისუფლე-ბაში მათი მდგომარეობით (რომელიც შეფასებულია სამოქალაქო და პოლიტიკურ ორ-განიზაციებში მათი ჩართულობით). გამოკითხვის რამდენიმე საკითხი, რომელიც ადგი-ლობრივ წარმომადგენელთა შორის ნდობის დონეს ზომავს, წარმოდგენილია ქვემოთ ცხრილ 6.5-ში.

ესტონეთში ადგილობრივ წარმომადგენელთა უმეტესობას სჯერა, რომ ადამი-ანთა უმრავლესობას შეიძლება ენდო (64.3%), მაშინ, როცა პოლონეთში მისი პროცენ-ტული მაჩვენებელი უფრო დაბალია (44.7%) და ბულგარეთში – კიდევ უფრო დაბალი (30.9%). სიტუაცია იგივეა მეორე სასომის შემთხვევაშიც, ბულგარეთში ყველაზე მაღა-ლია იმ წარმომადგენელთა პროცენტული მაჩვენებელი, ვისაც სჯერა, რომ ადამიანთა უმეტესობა მათგან სარგებლის მიღებას ეცდება (64.5%), ესტონეთის შემთხვევაში კი ეს მაჩვენებელი 5.1%-ია. პირველი ერთეული, რომელიც ადამიანებს შორის აღქმული განსოგადებული ნდობის დონეს აფასებს, ცენტრალური (საშუალო) მნიშვნელობის ირგვლივ ძალიან მაღალ კონცენტრაციას გვიჩვენებს, ხოლო ძლიერი გადახრები (ნდო-ბის ძალიან დაბალი ან ძალიან მაღალი დონე) უფრო სუსტად არის წარმოდგენილი, განსაკუთრებით ესტონეთის შემთხვევაში. სამ ქვეყანას შორის ყველაზე მაღალი გან-სოგადებული ნდობა აქვს ესტონეთს, შემდეგ - პოლონეთს და ბოლოს - ბულგარეთს.

**ცხრილი 6.5**

*განსოგადებული ნდობის დონე ადგილობრივ წარმომადგენელთა შორის ესტონეთში, პოლონეთსა და ბულგარეთში (2002) [%]*

კითხვები	ესტონეთი		პოლონეთი		ბულგარეთი	
	დაბალი	მაღალი	დაბალი	მაღალი	დაბალი	მაღალი
რამდენად ენდობიან ადამიანები ერთმანეთს თქვენს ქვეყანაში?	6.0	3.9	16.2	3.6	26.3	3.7
სანდოა თუ არა ადამიანთა უმეტესობა, თუ სიფრთხილე გამართებთ?	32.0	64.3	52.8	44.7	67.8	30.9
ადამიანთა უმეტესობა თქვენგან სარგებელს ეძებს, თუ სამართლიანია?	5.1	28.5	57.3	40.6	64.5	34.5

შენიშვნა: მთლიან 100%-თან შეუსაბამოებები გამოწვეულია პასუხაუცივლი კითხვებითა და საშუალო მნიშვნელობით

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა (ILGDP), 2002

ადგილობრივ წარმომადგენელთა სოციალური კაპიტალის მეორენაირი შეფასება, რომელიც ინსტიტუციური ნდობის დონეს ზომავს, ძალიან საინტერესო სტრუქტურას აელენს (იხ. დანართი II). დემოკრატიული ინსტიტუტებიდან ყველაზე სანდოა პრეზი-

დენტის ინსტიტუტი, რომელსაც თითოეულ ქვეყანაში უმაღლესი მანეჯერები აქვს: ესტონეთში – 49.2%, პოლონეთში – 38.7%, ბულგარეთში – 40.2%. ცენტრალურ ხელისუფლებას პოლონეთსა და ბულგარეთში დიდ უნდობლობას უცხადებენ, ხოლო ესტონეთში ამას პოლიტიკური პარტიებისა და მედიის მიმართ უნდობლობაც ემატება. ინსტიტუტებისაგან ყველაზე ნაკლებ პოლიტიკურ პარტიებს უნდობიან (ესტონეთში უნდობლობა 30.1%-ით გამოიხატა, ხოლო პოლონეთში – 53.4%-ით), მას პარლამენტი მოჰყვება (უნდობლობა პოლონეთში 40.8%-ია, ბულგარეთში – 37.7%). გასაკვირია, რომ ამ სამივე პოლიტიკურ პარტიას ადგილობრივი წარმომადგენლები არ უნდობიან, რადგან ბულგარეთში ადგილობრივი წარმომადგენლების 86.1% პარტიის წევრია და მათგან 82.5% თავისმა პარტიამ წარადგინა არჩევნებზე. ესტონეთის შემთხვევაში მონაცემები შედარებით დაბალი, მაგრამ მაინც გასაკვირია, რადგან ადგილობრივი წარმომადგენლების 51.1% პარტიის წევრია და მათგან 34.9% თავისი პარტიის მიერ იქნა დასახელდებული არჩევნებზე. განსხვავებული მდგომარეობაა პოლონეთში, სადაც ადგილობრივი წარმომადგენლების მხოლოდ 34.9%-ია პარტიის წევრი, მხოლოდ წარმომადგენლების 35.7% – პარტიისაგან დასახელდებული, დანარჩენი 64.7% კი სხვა ორგანიზაციული სტრუქტურების მიერაა წარდგენილი.

ადგილობრივი წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალის შეფასების მესამე განსწოვება მათი ჩართულობა ადგილობრივ მონაწილეობით საქმიანობაში (engagement in participatory acts). ეს გაანალიზებულია ორი ტიპის ორგანიზაციაში საქმიანობის თვალსაზრისით: სამოქალაქო და პოლიტიკური. პირველი ტიპის ჩართულობა – სამოქალაქო ორგანიზაციებში საპასუხისმგებლო თანამდებობების დაკავება – პოლონეთში ეხება ადგილობრივი წარმომადგენლების 40.8%-ს, ესტონეთში – 24.9%-ს, ხოლო ბულგარეთში – მხოლოდ 19.0%-ს. მეორე მხარეა იმ ორგანიზაციათა რაოდენობა, რომლებშიც წარმომადგენლები არიან ჩართულები. ასეთი ორგანიზაციების რაოდენობა ნულიდან რამდენ (ბულგარეთში ერთი წარმომადგენლის შემთხვევაში) მერყეობს. პოლონეთსა და ბულგარეთში ორგანიზაციების უმაღლესი რაოდენობა ექვსი იყო, მაგრამ ადგილობრივი წარმომადგენელთა უმრავლესობა ჩართული იყო მხოლოდ ერთ ორგანიზაციაში. იგივე სიტუაციაა სხვა განხილულ ქვეყნებში. ასევე დიდი იყო არარესპოდენტთა (ვინც პასუხი არ გასცა) რაოდენობაც: 60%-ზე მეტი – ესტონეთში და 76% – ბულგარეთში. პოლონეთში განსხვავებული სიტუაციაა, სამოქალაქო ორგანიზაციებში ჩართული ადგილობრივი წარმომადგენლების მაღალი პროცენტული მანეჯერები (89.7% ერთი ან ორი ორგანიზაციის წევრია). პოლიტიკურ ორგანიზაციებში (პარტიებში) გაწევრიანებამ ბულგარეთში მეტად პოლიტიზირებული სიტუაცია გამოაწვინა. აქ გამოკითხულ ადგილობრივი წარმომადგენელთა 86% პოლიტიკური პარტიის წევრია, პოლონეთში – 34.9%, ესტონეთში – 51.1%. პოლიტიკური ჩართულობის ფორმებიდან ხელმოწერების შეგროვება ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ ყველაზე ფართოდ გავრცელებულ პრაქტიკად დასახელდა: ესტონეთში – 31.3%, ბულგარეთში – 47.1% და პოლონეთში – 51.1%. მეორე მხრივ, სამივე ქვეყანაში ადგილობრივი წარმომადგენლების მცირე პროცენტია ჩართული საპროტესტო პოლიტიკაში, ბულგარეთი ასეთი საქმიანობების ყველაზე მაღალ დონეს (12%-მდე) გვიჩვენებს.

### 3.2 ფასეულობითი ორიენტაცია

დიდი ხნის მანძილზე ეკონომიკურ ფაქტორებს მნიშვნელოვანი ახსნითი ძალა ენიჭებოდა სამოქალაქო ჩართულობის პროგნოზირებისათვის, განსაკუთრებით, როცა საქმე არჩევნებში მონაწილეობას ეხებოდა. მაგრამ პოსტმოდერნიზმის კერიოდში ეკონომიკურ ინდიკატორებს, პროგნოზირების თვალსაზრისით, ის უფრო ადრე აქვს, რაც უწინ ჰქონდა (McAllister 1999, 201). კერძოდ, დასავლეთის ინდუსტრიულ დემოკრატიულ ქვეყნებში პოლიტიკური კულტურისა და ისტორიული კონტექსტის გაელენამ ხელისუფ-

ფლებაში მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ფაქტორების გადაფასება გამოიწვია. უპრეცედენტო ეკონომიკური განვითარების შედეგები არა მარტო სასოგადოებრივი ეკოლოგიაა, არამედ ცალკეული მოქალაქის შეხედულების (ცვლილება; პოლიტიკურ სისტემასთან ურთიერთობის მიმართ: „ბოლოს და ბოლოს, აღმოსავლეთისა და დასავლეთის ინდუსტრიული სასოგადოებები უნდა გაუმკლავდნენ იმ გრძელვადიან ცვლილებებს, რამაც ხალხი ნაკლებად დამყოლი გახადა იმის მიმართ, რომ გააკეთოს ის, რასაც უბრძანებენ და უფრო გამოცდილი იმისათვის, რათა უკარნახოს ხელისუფლებას ის, რაც მას უნდა რომ ხელისუფლებამ გააკეთოს“ (Inglehart 1999, 251). იგივე იდეა კიდევ უფრო გამაყარებელია (ეოტა ხნის წინანდელ შრომებში, რომლებშიც; ნათქვამია, რომ „არსევანის პოლიტიკა ერთგულების პოლიტიკას ცვლის“ (Norris 2002. 1).

ის, თუ რამდენად შეეხება ეს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპას, ჯერ არ შეფასებულა. უკანასკნელი თხუთმეტი წლის განმავლობაში მიმდინარე უსარმაზარი ცვლილებების მოუხედავად, ამ რეგიონს ჯერ კიდევ დიდი გზა აქვს გასავლეთ დასავლეთის სადარი ეკონომიკური განვითარების უპრეცედენტო დონის მიხაღწევად, საიდანაც განინდა სამოქალაქო ჩართულობისა და დემოკრატიის პოსტმოდერნისტული თეორიები. მაგრამ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები სწრაფად წაივდნენ წინ სოციალური ფაქტორების განვითარებაში, რამაც საბოლოოდ ისინი, როგორც ინგლუპარტმა უწოდა, „ჩემ რევილუციამდე“ მიიყვანა (Inglehart 1997). ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში განათლების მზარდი დონე, პოლიტიკური ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, გენდერული ბარიერების შემცირება (თუ პრაქტიკულად არა, ფორმალურად მაინც) ისეთი ფაქტორთაგანებია, რომლებსგანაც მოსალოდნელია მსგავსი როლის შესრულება პოლიტიკური ქცევის ევოლუციაში. კომუნისტური რეჟიმის პირობებში პიროვნული უფლებების ხანგრძლივი შესუსტების გამო ამაჟამად ამ უფლებებზე ყურადღების გამახვილება ხელს უწყობს პოსტმოდერნისტული და პოსტრევილუციური ფასეულობების მიმდევრობას, თუმცა მოტივაცია აქ სხვაა, ვიდრე ეს დასავლეთში იყო.

ამგვარი ცვლილებები შედის სოციალური ცვლილებების უფრო ფართო მექანიზმში, რომელიც სოციალური მობილიზაციის პროცესის სახელითაა ცნობილი და რომელიც გაანალიზებულია დალტონის, ფლანგანისა და ბეისის (1984), ინგლუპარტის (1990) და ისევ დალტონის (1998) მიერ. სოციალური მობილიზაცია სწრაფი სასოგადოებრივი ცვლილების შედეგს წარმოადგენდა დასავლეთის თანამედროვე ინდუსტრიულ სასოგადოებებში და, კერძოდ, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში რეჟიმის ცვლილების შემდეგ. დასავლეთის სასოგადოებებში ამ პროცესების გამორჩეული ნიშანთვისებაა პოლიტიზებული და განსწავლული მოქალაქეობისთვის წარმოშობა, რომელიც პოლიტიკას თავისი ინტერესების შესაბამისად განსაზღვრავს (Dalton 1998, 28) და რომელმაც განათლების, ინფორმაციის, პოლიტიკური კვალიფიკაციის, რესურსების საჭირო დონეს მიაღწია, პოლიტიკაში დამოუკიდებელი (თვითმხარი) რომ გამხდარიყო და ხელისუფლების რთულ საქმიანობაში ჩართულიყო. დასავლეთში დემოკრატიის უფრო ღია, მონაწილეობითი და პიროვნებაზე ორიენტირებული (individual-centered) ფორმა განვითარდა იმ სოციალური ცვლილებების საპასუხოდ, რომელიც განხორციელდა უპრეცედენტო ეკონომიკურ განვითარებასა და მატერიალური კეთილდღეობის ზრდასთან ერთად. რაც შეეხება ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპას, კომუნისტური რეჟიმის დაცემის შემდეგ მოქალაქეებმა, ერთი მხრივ, მიიღეს უფრო ღია, მონაწილეობითი და პიროვნებაზე ორიენტირებული დემოკრატია, მეორე მხრივ კი მოუხდათ ხელისუფლებისათვის აქტიური მოქალაქეობრიობის შესაძლებლობების უსრუნველყოფა საჯარო, მონაწილეობითი დემოკრატიის მოთხოვნა.

სემთო განხილული სოციალური ცვლილებების ერთი განმასხვავებელი ასპექტია დასავლეთის ფასეულობებში მომხდარი ცვლილება ფიზიკური უსაფრთხოებიდან და ეკონომიკური კეთილდღეობიდან არამატერიალურ საჭიროებებამდე, როგორიცაა თვითგამოხატვა და ინდივიდუალური სრულყოფა. ეს „ჩემი რევილუცია“ პოსტმოდერნ-

ისტული პოლიტიკური დამოკიდებულების ანარქელია, რომელიც „სუბიექტური კეთილ-დღეობის ძიებაში ინდივიდუალური (პიროვნული) ავტონომიის საშუალებას იძლევა“ (Inglehart 1997, 238).

უფრო კონკრეტულად, ეს ახალი ორიენტაცია პოსტმატერიალიზმისაკენ გადანაცვლებას მოასწავებს, რომელიც ადრე ნაქები ეკონომიკური ევოლუციონობის, ბიუროკრატიული ხელისუფლებისა და მეცნიერული რაციონალიზმის ნაცვლად, რაზეც ახალი საზოგადოებები იყო აგებული, დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს ინდივიდუალურ ავტონომიას, თვითგამოხატვას და ძალურადისებს. პოსტმატერიალისტურ ფასეულობებს მნიშვნელოვანი ქვეითი და დამოკიდებულებითი შედეგები აქვს ინდივიდთა პოლიტიკურ სისტემასთან ურთიერთობისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის მხრივ. პოსტმატერიალისტური ღირებულებების მქონე მოქალაქეებისაგან უფრო მოსალოდნელია საზოგადოებრივ ცხოვრებაში აქტიურად ჩართვა და სამოქალაქო მონაწილეობის არატრადიციული სახეების, მათ შორის საპროტესტო აქციების, უფრო თავისუფლად გამოყენება.

ადგილობრივი წარმომადგენლების ფასეულობითი ორიენტაცია განხილულ ქვეყნებში ორი ხერხით შეფასდა. პირველი მოიცავს წარმომადგენლების მიერ მომავალში მისაღწევი შემდეგი მიზნების პრიორიტეტიზაციას:

- ქვეყანაში წესრიგის შენარჩუნება;
- მნიშვნელოვან სახელმწიფო გადაწყვეტილებებში ხალხისათვის უფრო მეტი აზრის გამოთქმის უფლების მიცემა;
- ფასების ზრდასთან ბრძოლა;
- სიტყვის თავისუფლების დაცვა.

ამ ოთხი საკითხიდან ქვეყანაში წესრიგის შენარჩუნება სამივე ქვეყანაში ყველაზე ღირებული მიზანი გამოდგა: ბულგარეთში ამ მიზანს ყველაზე პრიორიტეტულად გამოკითხულთა 54.5% მიიჩნევს, ესტონეთში – 57.3%, პოლონეთში – 62.2%. მეორე პრიორიტეტი, მნიშვნელოვან სახელმწიფო გადაწყვეტილებებში ხალხისათვის უფრო მეტი აზრის გამოთქმის უფლების მიცემა, ასევე მსგავსია სამივე ქვეყანაში. ფასების ზრდასთან ბრძოლა და სიტყვის თავისუფლების დაცვა პრიორიტეტების რიგში უკანასკნელ ადგილს იყოფენ, როგორც ნაჩვენებია ცხრილ 6.6-ში.

ადგილობრივ წარმომადგენელთა ფასეულობათა ორიენტაციის შეფასების მეორე მეთოდად გამოყენებულია მათ მიერ გამოხატული თანხმობა ან წინააღმდეგობა გარკვეული განცხადებებისადმი, რომელიც სხვადასხვა საკითხების მიმართ კონტრასტულ ორიენტაციებს (ტრადიციულს ან პოსტმოდერნისტულს) გამოხატავენ (იხ. ცხრილი 6.7).

ცხრილში ორი კონტრასტული ერთეულიდან თითოეულისათვის მარცხენა ნაწილი გეინვენებს სახელმწიფოს/ხელისუფლების პასუხისმგებლობის გაზრდის შესახებ საქონლით უზრუნველყოფის და შემოსავლების ან უფლებების თანასწორობის მიმართ ტრადიციულ მიდგომას. მარჯვენა ნაწილი კი უფრო ინდივიდუალისტურ მიდგომას ასახავს, რომელიც ახლოსაა პოსტმოდერნისტულ და პოსტმატერიალისტურ ორიენტაციებთან, მაგრამ ეს აღქმრა არ არის სრულყოფილი.

ადგილობრივი წარმომადგენლები სამივე ქვეყანაში მსგავს ფასეულობით ორიენტაციას მიჰყვებიან: აფასებენ კონკურენციას, კერძო საკუთრებას და აღიარებენ ფართოდავრცელებული საზოგადოებრივი მონაწილეობის უპირატესობას. ესტონელი ადგილობრივი წარმომადგენლები სხვებისაგან მცირედ განსხვავდებიან იმით, რომ მათი პრიორიტეტებია შემოსავლების თანასწორობა, უმცირესობების დამატებითი უფლებები და ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტის კოოპერაცია მიზნებსე წინ დაყენება. ამის პოტენციური ახსნა შეიძლება ის იყოს, რომ ესტონეთი, ბულგარეთისა და პოლონეთისაგან განსხვავებით, საბჭოთა კავშირის შემადგენელი ნაწილი იყო და მან გამოსცადა



რიგორიზ უმცირესობის სტატუსი, ისე ფედერაციის მიხედვის ადგილობრივ პრობლემებზე წინ დაყენება. კიდევ ერთი აღნიშვნის ღირსი განსხვავებაა ბულგარელი ადგილობრივი წარმომადგენლების პიროვნებაზე ორიენტირებული ორიენტაცია. როცა საქმე საქონლის მოწოდებაზე პასუხისმგებლობას ეხება, ადგილობრივი წარმომადგენლების 45.5%-ს სჯერა, რომ ასეთი პასუხისმგებლობა პიროვნული უფროა, ვიდრე სახელმწიფოებრივი, პოლონეთში ამგვარი მაჩვენებელი 27%-ია, ხოლო ესტონეთში – 35.7%.

**ცხრილი 6.6**

ადგილობრივ წარმომადგენელთა სტრატეგიული მიზნების რანჟირება ბულგარეთში, პოლონეთსა და ესტონეთში (2002) [%]

	ბულგარეთი			
	1 ყველაზე მნიშვნელოვანი	2	3	4 ყველაზე უმნიშვნელო
წესრიგის შენარჩუნება	54.5	27.2	13.4	2.2
ხალხისათვის აზრის გამოთქმის მეტი უფლების მიცემა	31.2	29.2	24.4	11.9
ინფლაციის წინააღმდეგ ბრძოლა	4.6	19.4	28.2	43.8
სიტყვის თავისუფლების დაცვა	9.1	20.5	29.7	36.6
პოლონეთი				
წესრიგის შენარჩუნება	62.2	19.5	11.5	4.6
ხალხისათვის აზრის გამოთქმის მეტი უფლების მიცემა	23.2	27.0	32.3	15.3
ინფლაციის წინააღმდეგ ბრძოლა	14.1	29.8	22.4	30.7
სიტყვის თავისუფლების დაცვა	8.6	21.7	26.6	40.1
ესტონეთი				
წესრიგის შენარჩუნება	57.3	23.7	11.5	2.6
ხალხისათვის აზრის გამოთქმის მეტი უფლების მიცემა	21.3	27.0	37.3	9.0
ინფლაციის წინააღმდეგ ბრძოლა	8.6	28.2	23.7	34.1
სიტყვის თავისუფლების დაცვა	7.8	16.1	22.0	48.3

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა 2002

**ცხრილი 6.7**

ადგილობრივ წარმომადგენელთა ფასეულობების ორიენტაცია ბუღალრეთში, პოლონეთსა და ესტონეთში (2002) [%]

ბუღალრეთი	პოლონეთი	ესტონეთი	ტრადიციული თუ პოსტმოდერნისტული ფასეულობითი ორიენტაცია	ბუღალრეთი	პოლონეთი	ესტონეთი
თანხმობის პროცენტი ფასეულობების პირველ არჩევანზე				თანხმობის პროცენტი ფასეულობების მეორე არჩევანზე		
20.2	17.6	31.7	შემოსავლების თანასწორობა თუ შემოსავლების უთანასწორობა	53.5	70.1	46.9
21.6	25.6	28.1	სახელმწიფო საკუთრება თუ კერძო საკუთრება	62.0	42.0	44.8
34.0	44.6	45.5	საქონლით უზრუნველყოფაზე მთაერობის პასუხისმგებლობა თუ პიროვნული პასუხისმგებლობა	45.3	27.0	35.7
9.7	10.2	14.2	კონკურენციის უარყოფითი თუ დადებითი შედეგები	81.9	75.7	73.9
48.2	37.6	19.1	ეროვნული მიზნების მიღწევა თუ ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტა	19.5	28.5	45.5
18.0	31.8	17.5	ფართოდგერცელებული სასოგადოებრივი მონაწილეობის უარყოფითი თუ დადებითი ზეგავლენა	62.9	46.6	62.4
64.9	63.8	45.7	თანაბარი უფლებები თუ უმცირესობის დამატებითი უფლებები	28.4	22.7	35.4
67.5	42.0	47.0	სიტყვის თავისუფლების შეზღუდვა თუ პოლიტიკური ექსტრემისტებისათვის საჯარო შეკრების უფლების მიცემა	18.5	36.1	34.4

შენიშვნა: მთლიან 100%-თან შეუსაბამობები გამოწვეულია პასუხგაუცემელი კითხვებითა და საშუალო მნიშვნელობით.

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა (ILGDP), 2002

### 33 კონტექსტის გაგენა და სოციალიზაცია

პოლიტიკური სოციალიზაცია განისაზღვრება, როგორც „პროცესი, რომლითაც პიროვნებები იმ ერების, ჯგუფებისა და ქვეჯგუფების პოლიტიკურ ნორმებს, ფასეულობებსა და ქცევის მოდელებს შეისწავლიან, რომლებსაც ისინი ეკუთვნიან. ეს ნიშანთვისებები შეიძლება განხილული იყოს, როგორც თითოეული ჯგუფის პოლიტიკური კულტურა. პოლიტიკური სოციალიზაცია ნიშნავს მყარ სტაბილურ დამოკიდებულებას და ქცევის ხერხებს, რომლებიც ჯგუფს ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ახასიათებს“ (Lipset 1995). სოკი მეტნიერი (Patton 2001) სოციალიზაციის ფაქტორებს ორ კატეგორიაში ათავსებს: პირველია ოჯახი, რომელიც პიროვნების მსოფლმხედველობის ფორმირებაში ძირითად როლს თამაშობს მისი დაბადებიდან მოყოლებული, თუმცა თანატოლთა ჯგუფების სეწოლა (სეგაგენა) და მეგობრებთან ურთიერთობა ასევე ახდენს გავლენას მის ქცევაზე და დამოკიდებულებაზე. მეორეა სხვა, ოჯახისგან განსხვავებული ინსტიტუტები (სკოლა, სასოგადოებრივი კლუბი, სამუშაო ადგილი, მასმედია), რომლებიც ასევე შემოქმედებენ პიროვნების ქცევას, ფასეულობებს, ცოდნასა და საქმიანობას. სასოგადოებრივი კლუბები და სამუშაო ადგილები ხშირად განათლების შედეგად აირჩევა. და მაინც, ეს ფაქტორები არასაკმარისია პოლიტიკური აქტიურობის ეროვნულ დონეებს შორის განსხვავების დასაჩაჩავად. ასევე მნიშვნელოვანია, მხედველობაში მივიღოთ ფართო კონტექსტი, რომელსაც ქმნის სასოგადოებრივი მოდერნიზაცია, ინსტიტუციური დისინი და მობილიზაციის ხელშეწყობი ორგანიზაციები (Norris 2003).

იმ ფაქტორების განხილვაში, რომლებიც გავლენას ახდენენ ადვილობრივი წარმომადგენლების მოქალაქეებთან ურთიერთობაზე, აუცილებლად უნდა შევიღოდეს კონტექსტუალური სეგაგენა. გარე კონტექსტუალური ფაქტორებიდან, რაც წვენს ამოცანებს შეესაბამება, ჩვენ ავირჩიეთ სოციალიზაციის რამდენიმე გავლენა; ამავე დროს, ვაცნობიერებთ, რომ სოციალიზაცია უფრო მეტს ნიშნავს, ვიდრე ამ ნაშრომშია განხილული. ასეთი ნაკლოვანების მიუხედავად, გეჯერა, რომ წვენს გამოკვლევას სარგებელს მოუტანს რამდენიმე ცვლადი გავლენის განხილვა, რომელიც ერგება კონტექსტისა და სოციალიზაციის ფართო მოდელს. სოციალიზაციის გავლენა ადვილობრივ წარმომადგენლებზე ისეთ საკითხებში შეიძლება დავინახოთ, როგორიცაა საჯარო თანამდებობებზე დანიშნვის ოჯახური ტრადიცია ან საჯარო თანამდებობის დაკაეების პიროვნული გამოცდილება ახლანდელ თანამდებობამდე. კონტექსტუალური გავლენა იზომება სასოგადოების რამდენიმე ჯგუფისაგან მომდინარე ანგარიშების მოთხოვნის შეფასებითა და რამდენიმე სასოგადოებრივი აქტორის (როგორც პიროვნებების, ისე ჯგუფების) მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესებზე აღქმული (წარმოსახვითი) გავლენის შეფასებით.

საჯარო თანამდებობების დაკაეების ოჯახური ტრადიცია ყველაზე ძლიერია პოლონეთსა და ბულგარეთში, რომლებიც ადვილებს ცვლიან პოლიტიკური პარტიის წევრობისა (45% – ბულგარეთში, 23.3% – პოლონეთში) და არასამთავრობო ორგანიზაციებში ჩართულობის (29.8% – ბულგარეთში, 42.7% – პოლონეთში) მხრივ. ესტონეთის მაჩვენებლები ამ თვალსაზრისით უფრო დაბალია: ადვილობრივი წარმომადგენლების მხოლოდ 9.2% საქმიანობს პოლიტიკურ პარტიაში, 6.6% კი – არასამთავრობო ორგანიზაციებში.

საჯარო თანამდებობების დაკაეების ადრინდელი გამოცდილება ძალიან კარგად არის წარმოდგენილი სამივე ქვეყანაში. გამოკითხვაში მონაწილე ადვილობრივი წარმომადგენლების უმეტესობა სულ მცირე, ერთიხელ მაინც იყო ხელმეორეად არჩეული. პოლონეთში ადვილობრივი წარმომადგენლების 10% და ესტონეთში 16% სამზე მეტჯერ იქნა არჩეული, როგორც ნაჩვენებია ცხრილ 6.8-ში.

**ცხრილი 6.8**

ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოცდილება საჯარო თანამდებობების დაკავებაში [%]

ხელმეორედ არჩეული	ბულგარეთი	პოლონეთი	ესტონეთი
ერთხელ	53.9	39.5	34.6
ორჯერ	23.6	28.3	24.3
სამჯერ	15.5	18.1	21.0
სამზე მეტჯერ	2.0	10.7	16.0
მონაცემები არ არის	5.0	3.3	3.8

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა (ILGDP), 2002

კონტექსტის გაეღენა იზომება ერთეულით, რომელიც ეხება რამდენიმე პიროვნებისა და ჯგუფის გაეღენას ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. კომონენტები შეიძლება ორ განსხვავებულ კატეგორიად გაიყოს: (1) სხვა ინსტიტუტებისა და წარმომადგენლების გაეღენა (რომელიც მოიცავს საჯარო მოსამსახურეებს, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს, მერს, ცენტრალურ ხელისუფლებას, პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივ ორგანიზაციებს) და (2) მოქალაქეების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გაეღენა (რომელიც მოიცავს ეკლესიას, დაინტერესებულ მოქალაქეებს, მედიას, სამოქალაქო ორგანიზაციებს, კავშირებს და ადგილობრივ ბიზნესს). მონაცემები წარმოდგენილია დანართ III-ში.

სამივე ქვეყანაში შესამჩნევია, რომ ყველაზე დიდ გაეღენას პირველი კატეგორიის ფაქტორები ახდენენ, რომლებიც მოიცავს სხვა ინსტიტუტებსა და ადგილობრივი წარმომადგენლების იერარქიულად უშუალო ზემდგომ პირებს. რაც შეეხება მეორე ჯგუფს, მისი ზეგაეღენა გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ სუსტად აღიქმება. ყველა ამ ქვეყანაში ყველაზე გაეღენიანი კატეგორია არის მერი. მას გამოკითხულთა თითქმის 70% მიიჩნევს დიდი გაეღენის მქონედ. სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და დაინტერესებული მოქალაქეების გაეღენა დაახლოებით 50%-ია, ამასთან, ის უფრო მაღალია ბულგარეთსა და პოლონეთში, ვიდრე ესტონეთში. განხილულ ქვეყნებში ეკლესიის წარმომადგენლები კავშირებთან და ადგილობრივ ბიზნესთან ერთად ყველაზე დაბალ გაეღენას ახდენენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.

პიროვნებები ან ჯგუფები, რომელთა წინაშე ადგილობრივი წარმომადგენლები ანგარიშგაღედებულად თელიან თავს, ძლიერი ოჯახური ქსელების არსებობაზე მიგვიითობენ. უფრო ხშირად ადგილობრივი წარმომადგენლები ფიქრობენ, რომ მათგან ანგარიშის ჩაბარებას ოჯახი, თანამშრომლები და პოლიტიკური პარტიები მოთხოვენ. მეორე მხრივ, ისინი ნაკლებად ელიან მედიისაგან, არასამთავრობო ორგანიზაციებისაგან და ბიზნეს წრეებისაგან ანგარიშგების მოთხოვნას. მაჩვენებლები მსგავსია სამივე ქვეყნისათვის. ესტონეთისათვის მონაცემები რამდენადმე დაბალია, როცა საქმე ეხება ანგარიშგების მოთხოვნების სიხშირეს, მაგრამ იგივეა, როცა საქმე ეხება ჯგუფებს, რომელთა მიმართაც ადგილობრივი წარმომადგენლები ანგარიშგაღედებულად თელიან თავს (უფრო დაწვრილებითი მონაცემებისათვის იხილეთ დანართი IV).

#### 4. ჰიპოთეზის შემოწმება

საწყისი ჰიპოთეზა ამტკიცებს, რომ მიდგომა, რასაც ადგილობრივი წარმომადგენლები ირჩევენ მოქალაქეებთან ურთიერთობისას, განისაზღვრება არა მარტო ადგილობრივი წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალით, არამედ ცვლადებით, რომელიც, როგორც ვფიქრობთ, ფასეულობათა ორიენტაციას, სოციალიზაციას და კონტექსტუალურ გავლენას მოიცავს. დამოკიდებული ცვლადი, რომლის ახსნასაც ვისახავით მისნად, არის ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეებთან ურთიერთობისათვის არჩეული მიდგომა. ის ორ კატეგორიად იყოფა: კლასიკური, სისტემაზე ორიენტირებული მიდგომა, სადაც გადაწყვეტილების მიღება დაფუძნებულია ადმინისტრაციული სისტემის იერარქიულ, კლასიკურ ბიუროკრატიულ პროცედურაზე და მონაწილეობით, მოქალაქესე ორიენტირებული მიდგომა, რომელიც ემყარება კონსულტაციებს, თანამშრომლობას, პარტნიორობას და მისნად ისახავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეების მონაწილეობას.

#### ცხრილი 69

საკითხები დამოკიდებული ცვლადების საბოლოოდ განაწილებისათვის

დამოკიდებული ცვლადის საბოლოო მნიშვნელობაში შემავალი საკითხები:
როგორც საკრებულოს წევრმა, მოიწვიეთ მოქალაქეთა ფორუმი გასულ წელს?
საშუალოდ რამდენ საათს უთმობთ საკრებულოს წევრის საქმიანობას კვირაში?
გადაწყვეტილების მიღების დროს რამდენად თვლით აუცილებლად განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციეთ მოქალაქეთა შემდეგ ჯგუფებს? მოქალაქეებს, რომელთაც ხმა მოგცეს მუნიციპალიტეტის ყველა მოსახლეს პარტიას ან ჯგუფს, რომელსაც ექუთვნით ცენტრალურ ხელისუფლებას
რამდენად ახდენს გავლენას შემდეგი ხალხი ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხებზე თქვენი მოსაზრებების ფორმირებაში? ადგილობრივი ადმინისტრაციის საჯარო მოსამსახურეები თქვენი პარტიის ან ორგანიზაციის წარმომადგენლები, რომლებმაც არჩევნებზე წამოგაყენათ ადგილობრივი ბიზნესმენები სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლები ადგილობრივი რელიგიური ლიდერები ყურნალისტები ადგილობრივი მოსახლეობა, რომელსაც ხვდებით
ადგილობრივ წარმომადგენლებს სხვადასხვაგვარად შეუძლიათ მოქალაქეთა მოსაზრებების გაგება. თქვენთვის, როგორც მერისთვის ან საკრებულოს წევრისათვის, რამდენად მნიშვნელოვანია შემდეგი ინფორმაციის წყაროები? ცაკლუელ მოქალაქესთან ინდივიდუალური კონტაქტები წერილები მოქალაქეებისაგან სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლები საკუთარი პარტიის რეგიონული ორგანიზაციები მუნიციპალური ადმინისტრაცია

შენიშვნა: \* პასუხები აღნიშნულია სკალაზე 1-დან (ძალიან უმნიშვნელო) 7-მდე (ძალიან მნიშვნელოვანი).

ჩვენ გამოიყენეთ ლოგისტიკური რეგრესიული მოდელები, რათა გარკვეული მახასიათებლების მქონე ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეზე ორიენტირებული მიდგომის მხარდაჭერის ალბათობა შევადაროთ მათ მიერ სისტემასე ორიენტირებული მიდგომის მხარდაჭერის ალბათობას. დამოკიდებული ცვლადის გამოთვლა მოხდა კითხვების ჯგუფის კოდირების საშუალებით (იხ. ცხრილები 6.9 და 6.10). ეს კითხვარი მიზნად ისახავდა ადგილობრივი წარმომადგენლების საქმიანობისა და მოქალაქეებთან მათი ურთიერთობის მიდგომის გასომავას. მაღალი ქულები გამოყენებული იყო თანამშრომლობითი და კონსულტაციური მიდგომის შემთხვევაში (ე. ი. გადაწყვეტილების მიღებამდე კონსულტაციური ფორუმების მოწყობა) და დაბალი ქულები – გადაწყვეტილების მიღებისადმი კლასიკური მიდგომისას (მოქალაქეების მონაწილეობის გარეშე). საბოლოო განაწილება შემდეგნაირად მოხდა: ადგილობრივი წარმომადგენელი „მოქალაქეზე ორიენტირებულად“ ჩაითვადა, როცა მათი პასუხების ქულების ნახევარზე მეტი სკალის ზედა ნაწილში მოხვდა, ხოლო „სისტემასე ორიენტირებულად“ - როცა მათი პასუხების ქულების უმეტესობა სკალის ქვედა ნაწილში აღმოჩნდა.

ცხრილი 6.10 წარმოგიდგენს დამოკიდებული ცვლადის (ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეების ურთიერთობისას აღებული მიდგომა) სიხშირის განაწილებას ხელახალი კოდირების შემდეგ.

დამოკიდებული ცვლადის კატეგორიები დაბალანსებულია მხოლოდ პოლონეთში, მაშინ, როცა ესტონეთსა და ბულგარეთში მონაწილეობითი მიდგომისადმი მკაფიო მიდრეკილებას ვხედავთ. ამ მიდგომას ესტონეთში გასაკვირი მხარდაჭერა აქვს (90.3%).

**ცხრილი 6.10**

*დამოკიდებული ცვლადის სიხშირის განაწილება [%]*

	პოლონეთი	ესტონეთი	ბულგარეთი
სისტემასე ორიენტირებული მიდგომა	41.4	9.7	33.6
მოქალაქეზე ორიენტირებული მიდგომა	58.6	90.3	66.4

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა, 2002

პიკოთეზა შემოწმდა საწყისი ახსნითი მოდელის გამოყენებით, რომელიც შეიცავს დემოგრაფიულ მახასიათებლებს, სამოქალაქო ჩართულობის, განზოგადებული და ინსტიტუციური ნდობის სასომებს. ყველა ჩამოთვლილთაგანი უფრო ფართო ახსნითი ცვლადის – ადგილობრივი წარმომადგენლების სოციალური კაპიტალის დონის – შემადგენელი ნაწილია. ალტერნატიული მოდელები მოიცავენ ცვლადებს (სოციალიზაცია, კონტექსტის გავლენა, ანგარიშგება და ფასეულობითი ორიენტაცია), ინდიკატორების ევოლუციასთან ერთად, რომლებიც სათითაოდ არის შედარებული. პირველად ჩვენ ვაანალიზებთ ცვლილებებს სამივე ქვეყანაში და შემდეგ დასვენას ვაკეთებთ მათი შედარებითი ანალიზით.

ცხრილი 6.11 წარმოგიდგენს ინდიკატორებს ესტონეთისათვის. პირველი მოდელი გვიჩვენებს განზოგადებული და ინსტიტუციური ნდობისა და სამოქალაქო ჩართულობის დადებით გავლენას. ასაკსა და სქესს მნიშვნელოვანი ღირებულება არა აქვს, მაგრამ განათლების დონე ზრდის იმის ალბათობას, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი თვისებების მქონე ადგილობრივი წარმომადგენელი მოქალაქეებთან ურთიერთობისას მონაწილეობით მიდგომას ირჩევს. შემდეგ მოდელებში ახალი ცვლადების თანდათანობით ჩართვამ პირველ მოდელში ინდიკატორების მნიშვნელობა ოდნავ შეამცირა, რომლებიც ძირითადად სტატისტიკურად მნიშვნელოვნად დარჩა. დამატებითი ახსნითი ცვლადების

ჩართვამ განათლებისა და სამოქალაქო ჩართულობის გაელების საზომზე ზემოქმედება მოახდინა და ის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი არ აღმოჩნდა საბოლოო მოდელში. როგორც ინდიკატორები გვჩვენებენ, მოდელის ახსნით ძალას ოდნავ აუმჯობესებს კონტექსტი, ანგარიშგება და ფასეულობითი ორიენტაცია.

**ცხრილი 6.11**

*ლოვისტიკური რეგრესიის კოეფიციენტები ესტონეთისათვის*

ასაკი	სქესი	განათლება	განზოგადებული წლიობა	ინსტიტუციური წლიობა	მონაწილეობა	სოციალიზაცია	კონტექსტის გაყვანა	ანგარიშგადგობა	ფასეულობის ორიენტაცია	R <sup>2</sup>
0.99	0.74	1.20*	1.17**	1.04**	1.16**	-	-	-	-	0.09
0.99	0.77	1.19*	1.16**	1.04**	1.15**	1.06*	-	-	-	0.09
0.99	0.78	1.15*	1.11*	1.03**	1.10*	1.05	1.02**	-	-	0.11
0.99	0.83	1.14	1.12*	1.03**	1.05	1.03	1.02**	1.10**	-	0.15
0.99	0.86	1.13	1.11*	1.03**	1.06	1.03	1.02**	1.10**	1.08*	1.16

შენიშვნა: \*p<0.1; \*\*p<0.5

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა 2002

ბულგარეთის საწყისი მოდელი ასაკისა და განათლების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას გვიჩვენებს პირველი მოდელიდან დაწყებული და სტატისტიკურად მნიშვნელოვნად რჩება. დადებითი გაელების მქონე სხვა საზომები არის სამოქალაქო ჩართულობა და ინსტიტუციური წლიობა, რომლებიც უფრო მდგრად გაელებას ახდენს, ვიდრე განზოგადებული წლიობა. ახლად ჩართულ ცვლადებს მნიშვნელოვანი დადებითი გაელება აქვთ და ოდნავ აძლიერებენ მოდელის ახსნით ძალას (იხ. ცხრილი 6.12).

მცირედ განსხვავებულია სიტუაცია პოლონეთში, სადაც უფრო ნაკლები სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი კოეფიციენტი გეხვდება. ასაკის, სქესის, განათლების გაელება არა არის მნიშვნელოვანი და ასაკის ინდიკატორი ხშირად 1-ს უახლოვდება. ინსტიტუციურ წლიობასა და სამოქალაქო ჩართულობას დადებითი გაელება აქვს. იგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია პირველი ორი მოდელისათვის და აღწევს 1-ს მოდელში, რომლებიც შეიცავენ კონტექსტს, ანგარიშგებასა და ფასეულობითი ორიენტაციის საზომებს, რომლებსაც, ასევე, დადებითი და სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი გაელება აქვთ.

ახსნითი მოდელების შედარებითი ანალიზი საში ქვეყნისათვის გვიჩვენებს ზოგიერთ თავისებურებას, რამაც შეიძლება ახსნას დამოკიდებული ცვლადის სიხშირის განაწილება, როგორც ცხრილ 6.10-შია ნახეხნები.

ესტონეთის შემთხვევა, სადაც გამოკითხული ადგილობრივი წარმომადგენლების 90.3% მონაწილეობითი მდგომისაკენ იხრება, შეიძლება აიხსნას განზოგადებული და ინსტიტუციური წლიობის მნიშვნელოვანი როლით. მან თავისი მნიშვნელოვნება შეინარჩუნა მოდელებში დამატებითი ახსნითი ცვლადების ჩამატების შემდეგაც, რაც საშო-

ქალაქო ჩართულობის სასომის შემთხვევაში არ მომხდარა. წინა გამოკვლევებმაც მიაქციეს ყურადღება, რომ ადამიანურ და დემოკრატიულ განვითარებასთან ძლიერ კორელაციაშია სწორედ სოციალური ნდობა და არა ასოციაციური აქტივისმი (Norris 2002).

**ცხრილი 6.12**

*ლოვისტიკური რეგრესიის კოეფიციენტები ბულვარეთსა და პოლონეთში*

	ასაკი	სქესი	განათლება	განზოგადებული ნდობა	ინსტიტუციური ნდობა	მონაწილეობა	სოციალიზაცია	კონტაქტის გაკლენა	ანგარიშვალდებულება	ფასეულობის ორიენტაცია	R <sup>2</sup>
ბულვარეთი	0.97**	0.91	1.50**	1.06	1.02**	1.12*	-	-	-	-	0.07
	0.97**	0.91	1.46**	1.05	1.02**	1.11*	1.12**	-	-	-	0.08
	0.97**	0.94	1.44**	1.01	1.01	1.08	1.15**	1.03**	-	-	0.13
	0.97**	0.95	1.41**	1.01	1.00	1.00	1.13**	1.02**	1.06**	-	0.15
	0.97**	0.93	1.40**	1.01	1.00	1.00	1.12**	1.02**	1.06**	1.06*	0.16
პოლონეთი	0.99	0.92	1.12	1.02	1.01*	1.14**	-	-	-	-	0.02
	0.99	0.92	1.12	1.02	1.01*	1.13**	1.03	-	-	-	0.02
	0.99	0.89	1.12	1.01	1.00	1.10*	1.02	1.03**	-	-	0.08
	1.00	1.01	1.05	1.00	1.00	1.01	1.00	1.03**	1.06**	-	0.11
	1.00	1.01	1.05	1.00	1.00	1.01	1.00	1.03**	1.06**	1.00	0.11

შენიშვნა: \*p<0.1; \*\*p<0.5

წყარო: ადგილობრივი წარმომადგენლების გამოკითხვა 2002

ესტონელი ადგილობრივი წარმომადგენლების მოულოდნელი მისწრაფება (90%) მოქალაქეებთან ურთიერთობისას მონაწილეობითი მიდგომისადმი შეიძლება აიხსნას აქ არსებული ადმინისტრაციული სისტემის მოდელითა და ადგილობრივი ხელისუფლების ფესვგადგმული ურთიერთობებით, რომლებიც დროთა განმავლობაში ჩამოყალიბდა და რეფორმის მცდელობებისადმი წინააღმდეგობა გამოიჩინა. გაანალიზებული ცვლადების სრულყოფილად ვერ ხსნიან ხალხზე ორიენტირებული ადგილობრივი წარმომადგენლების მაღალ პროცენტულ მანქნებელს, მაგრამ, თუ ადმინისტრაციული სისტემის შემოქმედებასაც დავამატებთ, დავიხაზავთ, რომ ასეთი უსარმაზარი ციფრების განმაპირობებელია არა მარტო ადმინისტრაციის შიგნით მოქმედი ადამიანები, არამედ თავად ადმინისტრაციული სისტემაც, რადგან ადმინისტრაციული ერთეულების მცირე ზომა დიდი ხნის განმავლობაში უწყობდა ხელს ადგილობრივ წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის მჭიდრო ურთიერთობას. ადგილობრივი ხელისუფლების წინააღმდეგობა რეფორმის მიმართ, რომელიც მიზნად ისახავდა ადმინისტრაციული ერთეულების



რაოდენობის შემცირებას და, შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების ხალხისაგან მეტ დაშორებას. გამოწვეული უნდა იყოს ხალხზე ორიენტირებული ადგილობრივი წარმომადგენელთა მაღალი პროცენტული მაჩვენებლებით.

ბულგარეთის შემთხვევა განსხვავდება დანარჩენი ორი ქვეყნისაგან ასაკის მნიშვნელოვანი და მუდმივად უარყოფითი და განათლების დადებითი გავლენის გამო, რომელიც სხვა შემთხვევებში არ არის მნიშვნელოვანი და ახლოს არის ნეიტრალურობასთან. ბულგარეთში ადგილობრივი წარმომადგენლების ასაკის მიხედვით განაწილება გეოგრაფიულად, რომ მათი 60% 45 წელსე დიდი ასაკისაა. ბულგარეთს ყველაზე ცოტა ახალგაზრდა ადგილობრივი წარმომადგენელი აქვს (0.2%). განათლების მუდმივი და ძლიერი გავლენა შეიძლება ამ ცვლადის სიხშირის განაწილებით აიხსნას. ბულგარული ადგილობრივი წარმომადგენლები განათლების მხრივ განსხვავდებიან დანარჩენი ორი ქვეყნის წარმომადგენლებისაგან. მათ თითქმის არ გააჩნიათ კატეგორიის საშუალო მნიშვნელობა, ადგილობრივი წარმომადგენლების 78.8%-ს უმაღლესი განათლება აქვს, მათგან 60% ყველაზე მაღალ ასაკობრივ კატეგორიას ეკუთვნის და აძლიერებს ამ მოდელში ორი ცვლადის მუდმივ ზემოქმედებას. ამის მიხედვით ბულგარეთის საჯარო სამსახურის კანონის მოთხოვნა, რომ მენეჯერული თანამდებობის დაკავებისათვის სავალდებულოა უმაღლესი განათლება. ასევე უნდა აღინიშნოს სოციალიზაციის მნიშვნელოვანი და მაღალი კოეფიციენტი, რადგან იგი აძლიერებს ნაწილ 3.3-ში გაკეთებულ დასკვნას, სადაც ნაჩვენებია იყო ოჯახური ტრადიციისა და ასოციაციური წევრობის გავლენა.

პოლონეთის შემთხვევაში გამოთვლილი კოეფიციენტების უმაღლესი პროცენტული მაჩვენებლები სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი არ არის. ამრიგად, მოვლევებს, როგორც ჩანს, საკმაოდ მცირე ახსნითი უნარი აქვს. სამოქალაქო ჩართულობის გავლენა უფრო მნიშვნელოვანი და მუდმივად დანარჩენ ორ შემთხვევასთან შედარებით. მაგრამ ამ მოდელისაგან გაკეთებული ზოგადი ახსნა მთლად მისაღები ვერ არის შემთხვევისათვის, რომელსაც დამოკიდებული ცვლადის სიხშირის ყველაზე დაბალანსებული განაწილება აქვს. ამის შესაძლო ახსნა შეიძლება ენახოს პოლონელი ადგილობრივი წარმომადგენლების სიხშირის დაბალანსებულ განაწილებაში განხილული ცვლადების უმრავლესობის შემთხვევაში. ასაკობრივი განაწილების თვალსაზრისით, პოლონეთის განხილული სამი ქვეყნიდან 30 წელსე ნაკლები ასაკის ადგილობრივი წარმომადგენლების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს. განათლება, ასევე, კარგადაა დაბალანსებული და უმაღლესი განათლების მქონე ადგილობრივი წარმომადგენლები მაღალი პროცენტული მაჩვენებლითაა წარმოდგენილი, ხოლო მემარჯვენე-მემარცხენეობის სკალაზე თითოგანსაზღვრული ადგილი თითქმის სრულყოფილ პროპორციას გვაჩვენებს (30% თითოეულ კატეგორიაში).

ერთადერთი ცვლადი, რომელიც რეგრესიული ანალიზის შედეგებზე გავლენას ახდენს, ასევე ერთადერთია, სადაც პოლონელი ადგილობრივი წარმომადგენლები დაბალანსებული სიხშირის განაწილებას არ გეოგრაფიულად. ამ თვალსაზრისით, პოლონეთი მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვა ქვეყნებისაგან. ადგილობრივი წარმომადგენლების 80%-ზე მეტი ჩართულია სამოქალაქო ორგანიზაციებში და მათგან 64.9% წარდგენილი იყო ორგანიზაციიდან და არა პარტიიდან. თუ ამას შევადარებთ ამ საკითხზე გაუცემელი პასუხების მაჩვენებელთან ბულგარეთსა (60%) და ესტონეთში (76.5%) და მხედველობაში მივიღებთ სხვა ცვლადების შემთხვევაში სიხშირეების დაბალანსებულ განაწილებას, ცხადი გახდება, თუ რატომ არის სამოქალაქო ჩართულობა ერთადერთი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი ცვლადი პოლონეთის შემთხვევაში. გარდა ამისა, პოლონეთს სამოქალაქო ორგანიზაციებში ჩართულობის დიდი პროცენტული მაჩვენებელი აქვს, ბულგარეთისა და ესტონეთისაგან განსხვავებით.

## 5. დასკვნა

წარმოდგენილი ანგარიში მიზნად ისახავდა, გაერკვია, თუ რა ფაქტორები ახდენდა გავლენას ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეებთან ურთიერთობის მიდგომასა თუ ფორმასზე. ანგარიშმა ყურადღება გაამახვილა არა მარტო სოციალურ კაპიტალზე, არამედ შეეცადა, გამოერკვია სხვა ცვლადები, რომლებიც საგრძნობ გავლენას ახდენდა სამივე ქვეყანაში: ესტონეთში, პოლონეთსა და ბულგარეთში. სოციალური კაპიტალის კლასიკური მიდგომის გარდა (რომელიც ნდობის, მონაწილეობისა და ქსელების დონეს აფასებს), გამოკვლევის მიზანი იყო დისკუსიის წამოწყება, თუ როგორ ზემოქმედებას ახდენს ფასეულობითი ორიენტაცია, სოციალიზაცია და კონტექსტის გავლენა ადგილობრივ წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობაზე.

ამ გამოკვლევის მთავარი მიგნება გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივი წარმომადგენლები მოქალაქეებთან ურთიერთობაში მონაწილეობით მიდგომას არჩევენ, რომელიც დაფუძნებულია თანამშრომლობაზე, კონსულტაციებზე და მათი, როგორც საჯარო წარმომადგენლების, საქმიანობაში მოქალაქეთა წვლილის მიმართ გახსნილობაზე. ეს სამი შემთხვევა გვიჩვენებს იმ დეტერმინანტების მრავალგვარობას, რომელიც გავლენას ახდენს ადგილობრივი წარმომადგენლების ურთიერთობაზე თავის ამომრჩეველებთან, თუმცა დამოკიდებული ცვლადი აჩვენებს წარმომადგენელთა მხრიდან ერთი და იმავე მიდგომის უპირატესობას სხვადასხვა პროცენტული მაჩვენებლით. ესტონეთის შემთხვევაში ადგილობრივი წარმომადგენლების მოულოდნელი დიდი პროცენტი (90.3%) თავიანთი ამომრჩეველისადმი პორიზონტალურ მიდგომას წარმოაჩენს. საპირისპიროდ, პოლონელ ადგილობრივ წარმომადგენლებში კარგად დაბალანსებულ განაწილებას ვხვდებით. ახსნით მოდელებში ყურადღება მიექცა დამატებით ახსნებს ისეთი ცვლადების გამოყენებით, როგორცაა: სოციალიზაცია, კონტექსტის გავლენა (ანგარიშების საკითხების ჩათვლით) და ფასეულობითი ორიენტაციები. ეს ცვლადები სათითაოდ იქნა ჩამატებული ლოგისტიკურ რეგრესიულ მოდელებში და, ამავე დროს, მხედველობაში იქნა მიღებული სამივე ქვეყნის ადმინისტრაციული სისტემის სპეციფიკა, რამაც ხელი შეუწყო ახსნით მოდელებში ჩართული ცვლადების სტატისტიკური მნიშვნელობების დადგენას.

ანალიზიდან გამომდინარეობს სოვადი დასკვნა, რომ სოციალური კაპიტალი თავისთავად არ არის საკმარისი ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეებთან ურთიერთობისას არსებული მიდგომის ასახსნელად და ისეთი ცვლადების ჩართვა, როგორცაა: სოციალიზაცია, კონტექსტის გავლენა და ფასეულობითი ორიენტაციები, ხელს უწყობს ახსნის მცდელობებს. პროცესების დინამიკისათვის და ადმინისტრაციული სისტემის ქმედითობისათვის ასევე მნიშვნელოვანია ლიდერობის სტილი, რომელიც ადგილობრივი წარმომადგენლებისა და მოქალაქეების ურთიერთობაზე ახდენს გავლენას. ამ ნაშრომში ცხადად და ამომწურავად არ არის გარკვეული ფაქტორების კომბინაცია, რომელიც სტიმულს აძლევს ადგილობრივ წარმომადგენელს, იმოქმედოს, როგორც მოქალაქეზე ორიენტირებულმა გადაწყვეტილებების მიმღებმა. თუმცა ნაშრომმა მოახერხა ესტონეთისა და ბულგარეთის შემთხვევაში საწყისი პიპოთეზის დადასტურება, ხოლო პოლონეთის შემთხვევაში ახსნითი ცვლადების შესაბამისი რიგის დასადგენად შემდგომი კვლევა საჭირო. ჩვენი ანალიზის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დასკვნაა, რომ სოციალური კაპიტალის ახსნითი ძალის გააზრებისას უნდა განირჩეს სხვადასხვა კომპონენტი (სახელდობრ: ნდობა, ქსელები, მონაწილეობა). დამატებითი განსხვავებები თითოეული კომპონენტისათვის სხვადასხვა განსომილებებში უნდა გამოიკვლიოთ. ტესტირებული მოდელები გვიჩვენებენ, რომ ინსტიტუციურ ნდობასა და განსოვადებულ ნდობას სხვადასხვა ახსნითი გავლენა აქვს, რაც ეთანხმება იმ შეკვეთვარას აზრს, ვინც ამ ცნებების განცალკევებას უჭერს მხარს მათი სხვადასხვაგვარი წარმოშობის გამო.

სამივე ქვეყანაში ადგილობრივი ადმინისტრაციის სისტემური ნიშნების გააზრება დაამტკიცა, რომ ის კვლევის ღირებული ასპექტია. წარმოდგენილი შრომა ნათელს სრულად ვერ მოჰფენს იმ ფაქტორებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ ადგილობრივი წარმომადგენლებისგან მოქალაქეებთან ურთიერთობისას შერჩეულ მიდგომაზე სამ ქვეყანაში. ამ რთული საკითხის გამოკვლევა შემდეგშიც უნდა გაგრძელდეს, გამოიცადოს ალტერნატიული მოდელები, მოიძებნოს ახალი ახსნითი ცვლადები, რათა მუდმივად შეივსოს აქ შესწავლილი უთიერთობების საფუძველში არსებული თეორიული პრინციპები. ერთი მიდგომა, რომელიც ხელს შეუწყობდა ადგილობრივ წარმომადგენლებსა და მოქალაქეებს შორის ფართოდ გავრცელებული ურთიერთობის ნაწკლომას, შეისწავლიდა თავად მოქალაქეთა მიდგომას ამ ურთიერთობისადმი. ეს დაასრულებდა კვლევას, რომელიც ამ ანგარიშში დავიწყეთ.

## შენიშვნები:

<sup>1</sup> კონფერენციის მასალებიდან „სოციალური კაპიტალი ბალკანეთში: კავშირების ნაკლებობა?“ დისკუსია ორგანიზებული იყო Blue Bird Social Inclusion Group-ისა და „პოლიტიკური კვლევების ცენტრის“ მიერ 2003 წლის 21 იანვრიდან 1 თებერვლამდე, ბაბეს ბოლიაი უნივერსიტეტი, ქლუი-ნაპოცა, რუმინეთი.

<sup>2</sup> შერჩევასა და მონაცემთა შეკრებაზე დამატებითი ინფორმაციისათვის გთხოვთ, მიმართოთ „ტოკილის კვლევითი ცენტრის“ ვებ-გვერდს: <http://www.t-rc.org>.

<sup>3</sup> ინფორმაცია მოპოვებულია „ადგილობრივი ხელისუფლების საერთაშორისო ბიუროს“ ვებ-გვერდიდან: <http://www.lgib.gov.uk/enlargement/estonia.htm>.

<sup>4</sup> ინფორმაცია მოპოვებულია „ადგილობრივი ხელისუფლების საერთაშორისო ბიუროს“ ვებ-გვერდიდან: <http://www.lgib.gov.uk/enlargement/bulgaria.htm>.

<sup>5</sup> ინფორმაცია მოპოვებულია „ადგილობრივი ხელისუფლების საერთაშორისო ბიუროს“ ვებ-გვერდიდან: <http://www.lgib.gov.uk/enlargement/poland.htm>.

<sup>6</sup> Freedom House-ის ქვეყნების რანგირება დაფუძნებულია თითოეულ ქვეყანაში პოლიტიკური უფლებისა და სამოქალაქო თავისუფლების ერთიანი სტანდარტით შეფასებაზე. ინდიკატორები თავად ხელისუფლებებს კი არ აფასებენ, არამედ იმ უფლებებსა და თავისუფლებას, რომლებითაც პიროვნებები სარგებლობენ. გამოკითხვა მხოლოდ მოცემული ქვეყნის პოლიტიკურ პირობებზე არ არის დამყარებული, არამედ იმ გავლენაზეც, რომელსაც ეს პირობები ახდენს თავისუფლებაზე. ეს შეფასებები დაფუძნებულია ინფორმაციის საერთაშორისო წყაროების ფართო სპექტრზე, მათ შორის ადგილობრივ და უცხოურ ანგარიშებზე, არასამთავრობო ორგანიზაციების პუბლიკაციებზე, მეცნიერულ ანალიზსა და პიროვნულ პროფესიულ კონტაქტებზე. ქვეყნის რეიტინგის განსაზღვრისათვის გამოყენებული მეთოდოლოგიისა და კრიტერიუმისათვის მიმართეთ ვებ-გვერდს: <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/methodology.htm>.

<sup>7</sup> Freedom House-ის შეფასება ნაჩვენებია მხოლოდ 1991 წლიდან, რადგან ეს პირველი წელია, როცა ესტონეთი ამ გამოკვლევაში წარმოდგენილია, როგორც დამოუკიდებელი ქვეყანა.

<sup>8</sup> ინდექსის გამოთვლის მეთოდოლოგიაზე უფრო მეტი ინფორმაციისათვის მიმართეთ ვებ-გვერდს: <http://www.undp.org/hdr>.

## ბიბლიოგრაფია

- Almond, G. and S. Verba. 1996. *Cultura civica—attitudini politice si democratie in cinci natii* (*Civic Culture—Political Attitudes and Democracy in Five Nations*). Bucharest: CEU Press.
- Badescu, G. 2001. *Participare politica si capital social in Romania (Political Participation and Social Capital in Romania)*. Cluj-Napoca: Accent.
- Bowman, A.O., M. Kearney, and C. Richard. 1990. *State and Local Government (Participation and Interest Groups)*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Chemers, M.M. and R. Ayman (eds.). 1993. *Leaders' Theory and Research. Perspectives and Directions*. San Diego: Academic Press.
- Chetwynd, E. and F.J. Chetwynd. 2001. *Participarea cetățenească pentru îmbunătățirea procesului decizional în administrația publică locală (Citizen Participation for the Improvement of the Local Decision Making Process)*. Bucharest: Research Triangle Institute.
- Conway, M. 1991. *Political Participation in the United States*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Dalton, R.J. 1988. *Citizen Politics in Western Democracies—Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*. Chatham NJ: Chatham House Publishers.
- Dalton, R.J., S.C. Flanagan, and P.A. Beck. 1984. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies—Realignment or Dealignment*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- DeSario, J. and S. Langton. 1987. *Citizen Participation in Public Decision Making*. Westport CT: Green Wood Press.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper Collins Publishers.
- Georgiev, B. 1999. *Civil Services and State Administrations*. Sofia: The University of Sofia.
- Haav, K. 2000. European integration and public administration reform in Estonia. Paper presented at the 8th NISPAcee Annual Conference. Budapest: NISPAcee.
- Hardy, C. 1994. *Managing Strategic Action. Mobilizing Change. Concepts, Readings and Cases*. London: Sage.
- Howard, D.A.E. 1999. After communism: devolution in Central and Eastern Europe. *South Texas Law Review* No 3. Vol. 40.
- Inglehart, R. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, R. 1999. Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. In: P. Norris. *Critical Citizens—Global Support for Democratic Governance*. New York NY: Ox-

ford University Press.

Kaase, M. and K. Newton. 1995. *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.

Karatnycky, A., A. Motyl, and A. Schnetzer (eds.). 2002. *Nations in Transit*. Freedom House: Transaction Publishers.

Kingemann, H.D. and D. Fuchs (eds.). 1998. *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.

Lipset, S.M. 1995. *The Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge.

Made, V. 2001. *Electoral System for the Local Government Council Elections*. Tallin: Estonian School of Diplomacy.

Mihaylova, D. 2003. Defining social capital and civic engagement in Eastern Europe - A critical assessment. Paper presented at conference: Social capital in the Balkans: The missing link? Cluj-Napoca.

Newton, K. 1999. Social and political trust in established democracies. In: P. Norris. *Critical Citizens—Global Support for Democratic Governance*. New York, NY: Oxford University Press.

Norris, P. 2002. *Democratic Phoenix—Reinventing Political Activism*. New York, NY: Cambridge University Press.

Patton, C. 2001. Psyche publishing. *Freedom Journal* Vol. 34.

Przeworski, A. 1995. *Sustainable Democracy*. New York, NY: Cambridge University Press.

Putnam, R. 1980. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Reiljan, J., K. Timpmann, and K. Olenko. 2003. Key issues in developing the public administration system. In: *Estonia Before Joining the European Union*. University of

Tartu, Faculty of Economics and Business Administration. Tartu: Tartu University Press.

Rosenstone, S.J. and J.M. Hansen. 1993. *Mobilization, Participation and Democracy in America*. New York: MacMillan Publishing Company.

Rotariu, T., et al. 2000. *Metode Statistice Aplicate in Stiintele Sociale (Applied Statistical Methods for the Social Sciences)*. Iasi: Polirom.

Sandu, D. 2003. Ambivalence of cumulative social capital: How people link to public services. Paper presented at conference: Social capital in the Balkans: The missing link? Cluj-Napoca.

Soós, G., G. Tóka, and G. Wright. 2002. *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest.

Soós, G. 2003. The social participation of local politicians. Paper presented at the conference: Social capital in the Balkans: The missing link? Cluj-Napoca.

Taras, R. 1995. *Consolidating Democracy in Poland*. Westview Press.

Uslaner, E. 1999. Democracy and social capital. In: M. Warren (ed.). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vasta, E. (ed.). 2000. *Citizenship, Community and Democracy*. London: Macmillan Press.

Verba, S., L.K. Schlozman, and H. A. Brady. 1995. *Voice and Equality - Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA, and London, England: Harvard University Press.

Warren, M.E. (ed.). 1999a. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Warren, M.E. 1999b. *Civil Society and Good Governance*. Unpublished manuscript.

Westholm, A. and R.G. Niemi. 1992. Political institutions and political socialization: A cross-national study. *Comparative Politics* 25: 25-41.

Wright, R.E. 1995. Logistic regression. In: L. Grimm, and P. Yarnold. *Reading and Understanding Multivariate Statistics*. Washington, DC: American Psychological Association.

ქმედება	დონეები	ადგილობრივი ხელისუფლების ერთეულები	წარმომადგენლობითი ორგანოები	ნიშნები	დაკვირვებები
ისტორიული	1	ქალაქები (town)	საკრებულო	მუქალაქების მიერ პირდაპირ არჩეული 3-წლიანი ვადით მინიმუმ 7 წევრი - ოსრდება ადგილობრივი ერთეულის ზომის ზრდასთან ერთად	
		სასოფლო მუნიციპალიტეტები (village)	მერი	საკრებულოს მიერ არჩეული 3-წლიანი ვადით	
		საგრაფოები (municipality)	სასოფლო მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელი	საკრებულოს მიერ არჩეული 3-წლიანი ვადით	ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილი
ბუნებრივი	2	მუნიციპალიტეტები (municipality)	მერი	მუნიციპალიტეტის შემადგენელი ნაწილების (კომპონენტების) მიერ არჩეული 4-წლიანი ვადით	დიდად შესაძლებელია გადარჩეულად მხოლოდ ხელისუფლება
		რეგიონები (oblast)	რეგიონული გუბერნატორი	მინისტრთა საბჭოს მიერ არჩეული 4-წლიანი ვადით	
		მუნიციპალიტეტი (town)	მუნიციპალური საკრებულო	მუქალაქების მიერ პირდაპირ არჩეული 4-წლიანი ვადით	
პოლიტიკური	3	მუნიციპალიტეტი (town)	მერი	საკრებულოს მიერ არჩეული	
		საგრაფო (county)	საგრაფოს საკრებულო	საკრებულოს მიერ არჩეული	
		საგრაფოები (municipality)	საგრაფოს საკრებულო	საკრებულოს მიერ არჩეული	
		რეგიონული საკრებულო	რეგიონული საკრებულო	საკრებულოს მიერ არჩეული	შეღის ცენტრალური ხელისუფლების რამდენიმე წარმომადგენელი



შპს-ს II

ინსტიტუციური ნდობა ექსტონეტში, პოლონეთსა და ბულგარეთში [%]

	ექსტონეტში				პოლონეთში				ბულგარეთში				
	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა
	ნდობის დონე	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	ნდობის დონე	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	ნდობის დონე	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა	მნიშვნელობა
საგრაფიის ხელისუფლება	6.6	68.4	17.7	7.3	27.1	66.1	5.4	1.3	მონაცემები არ არის	მონაცემები არ არის	47.7	5.5	1.9
სასამართლოები	12.9	56.1	24.5	6.5	35.6	53.9	9.5	1.1	44.9	47.7	5.5	1.9	
ცენტრალური ხელისუფლება	12.5	72.6	11.7	3.2	44.7	48.6	5.3	1.4	41.2	49.1	7.8	1.9	
მეფია	21.0	69.5	6.8	2.7	24.1	62.6	11.9	1.4	24.2	65.5	8.1	2.3	
პარლამენტი	17.4	72.6	6.5	3.5	40.8	52.8	4.7	1.6	37.3	54.2	6.5	2.0	
პოლიტიკური პარტიები	30.1	60.2	2.5	7.1	53.4	43.5	2.0	1.2	27.6	61.9	8.3	2.2	
პოლიცია	13.2	69.3	14.9	2.6	16.9	65.1	16.6	1.4	24.0	58.2	16.1	1.8	
პრესიდენტი	5.1	42.3	49.2	3.4	19.8	39.9	38.7	1.6	22.2	36.2	40.2	1.5	
რეგიონის ხელისუფლება	7.2	71.1	14.4	7.2	მონაცემები არ არის	მონაცემები არ არის	მონაცემები არ არის	მონაცემები არ არის	38.7	52.7	6.5	2.1	

**დასაბუთო III**

*კონტენტის გაკლენა მულვარეთში, პოლინივისა და ესტონეთში [%]*

	ბულვარეთი			პოლინივი			ესტონეთი		
	დაბალი	საშუალო	მაღალი	დაბალი	საშუალო	მაღალი	დაბალი	საშუალო	მაღალი
	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე	გაკლენა ადგილობრივი ხე- ლოსივლებს გადაწვეტილებებზე
საჯარო მოხელეები	459	288	212	408	289	275	325	303	281
ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი	478	212	279	350	241	360	313	252	350
(კენტრალური ხელისუფლება)	294	224	439	349	219	390	235	198	348
მერი	149	104	73.1	78	7.1	77.7	8.2	130	752
პოლიტიკური პარტიების ად- გილობრივი ორგანიზაციები	266	253	439	404	228	32.5	37.7	17.6	232
ადგილობრივი ბიზნესი	392	222	345	432	290	233	30.8	264	32.1
მელესია	709	122	9.3	389	19.6	38.6	57.4	8.5	7.5
დანიტრეცეპული მოქალაქეები	512	218	236	427	253	290	44.4	27.4	20.7
მეცია	44.7	233	25.6	37.0	22.4	36.9	45.3	16.5	20.3
სამოქალაქო ორგანიზაციები	586	18.5	19.1	54.9	29.5	14.6	43.4	22.3	14.3
კავშირები	74.1	12.6	5.9	70.0	14.6	9.2	58.4	4.7	3.3

**დანართი IV**

**აგარიშის შედეგად დაზარალებული პირების მდგომარეობის და შედეგების შეფასება [%]**

რამდენად ხშირად გთხოვთ (ან კლით, რომ გთხოვთ) შემდეგი ხელის, რომ ახსნათ თქვენს პოზიციას ავტომობილი ხელისაგორებოდა საკითხების მომართ?

1=ყოველ კვირას

2=თქვენ კითხილიყოფენ

3=წელიწადში რამდენიმეჯერ

4=საერთოდ არა

	ბეჭდვარები				პოლიციის				ქსენების			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
ბიზნეს წრეები	6.8	21.4	37.4	27.6	4.1	22.1	42.0	22.7	3.9	19.8	36.5	35.8
თანამშრომლები	36.6	31.0	18.6	8.4	37.5	33.6	17.9	6.1	27.7	35.8	23.8	8.3
ამომრჩეველები	24.7	31.8	33.3	7.1	32.5	40.1	21.2	2.8	15.8	-40.7	33.0	7.6
ოჯახი	47.7	24.7	17.4	6.3	46.1	27.4	18.7	4.5	33.9	37.6	20.2	6.0
შეძის	9.8	19.0	32.7	31.9	9.0	17.1	30.4	31.5	2.4	14.4	32.5	-46.3
შესიბუღები	18.0	29.1	34.4	13.6	20.9	41.5	27.9	5.3	7.2	28.0	40.0	22.2
არასასოციალური ორგანიზაციები	13.3	31.3	31.1	14.9	23.1	32.3	22.4	14.1	5.2	26.4	32.7	29.2
პირები	38.6	35.0	15.8	5.5	16.3	23.5	17.0	27.8	16.5	37.2	17.2	20.8





მოკრატების ინსტიტუტების წარმოქმნას და უფრო ღრმა ანალიზს არ ისახავს მიზნად. შესაძლოა, ეს ძირითადად ენის ბარიერით იყოს გამოწვეული. დიდი ხნის მანძილზე ადგილობრივ მკვლევართა უმეტესობა საკმარისი სამეცნიერო უნარით ვერ დაიკეხნია და უფრო ადწერილობით შემოიფარგლებოდა, ან ძირითად ამოცანას საკანონმდებლო აქტების კომენტირებაში ხედავდა. უფრო წარმატებული გამოდგა ადგილობრივი ხელისუფლების კონკრეტული განსომილების ანალიზი, მაგალითად, ადგილობრივი ფინანსების (Hänge, 2002).

ადგილობრივი დემოკრატიის ინდიკატორების პროექტი, რასაც ჩვენი კვლევის მონაცემები დაეყრდნობა, ტოკიელის კვლევით ცენტრში წარმოებული ადგილობრივი ხელისუფლების რაოდენობრივი შედარებითი კვლევის ერთ-ერთი პირველი მცდელობაა (Soos et al. 2002). თუმცა აქაც ვერ ვნახავთ ცალკეული თეორიული მოდელებისა და პიპოთეზების შემოწმების გათვლილ სტრატეგიას – ადგილობრივი დემოკრატიის მდგომარეობის შესახებ არსებულ პირველად მონაცემებზე მოთხოვნილება ჯერ კიდევ დიდია.

სხვა უფრო ვიწრო თვალსაზრისი ადგილობრივი ხელისუფლების „მოდელების“ შესახებ წარმოდგენილია აშშ-ის „ქალაქის ქარტიის მოდელებში“ (Frederickson 2001, Svava 2001). ამ ტრადიციის წარმოადგენლები, ასევე, იკვლევენ ბალანსს, როგორც დემოკრატიის ინსტიტუციონალიზაციის ძირითად მექანიზმს. მაგრამ ისინი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებენ ადგილობრივი ხელისუფლების ძირითად ინსტიტუტების – საკრებულოს, მერისა და ქალაქის მენეჯერის - პირისონტალებზე ბალანსზე. ამ გამოკვლევაში განხილულია აშშ-ის ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალფეროვან სისტემაში ამ აქტორებსა და ინსტიტუტებს შორის ურთიერთქმედების სხვადასხვა კონფიგურაციის პრაქტიკული ძლიერი და სუსტი მხარეები (Hansell 2000). მაგრამ სხვა ავტორები წარმოადგენენ ამ განსხვავებული სიტუაციების უფრო ჩახლართულ თეორიულ ანალიზს (Svava 1990, Mouritzen, Svava 2002) და ღრმა ერთაშორის შედარებას (Mouritzen, Svava 2002). ევროპელმა, და განსაკუთრებით ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპელმა ანალიტიკოსებმა, ძირითადად უგულბებლყვეს თეორიული მოდელების ეს განსომილება. ევროპაში ადგილობრივი ხელისუფლების რეჟიმის ანალიზმა უფრო დიდი ყურადღება მიიპყრო (John 2002). ჩვენ ღრმად ვართ დარწმუნებულნი, რომ ეს არის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი იმისა, რომ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში სათანადო თეორიული და პრაქტიკული ყურადღება არ იქნა მიუძღობილი ადგილობრივი განვითარების ძირითადი პრობლემების – მოქალაქეთა ჩართულობის, დემოკრატიული კონტროლისა და კორუფციისადმი.

ახალი დემოკრატიების უმრავლესობამ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიური მოდელი აირჩია. 1993 წლისათვის კიელბერგისა და მისი კოლეგების (Kiellberg 1993, Kiellberg et al. 1994, Sootta 1995, Kiellberg et al. 1996) განცხადებით, გახლენილი იერარქიების კონფიგურაცია, რომელიც უკვე განვითარდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში (ესტონეთში, უნგრეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკასა და, დროებით, ლატვიაში), მნიშვნელოვან პრობლემებს შექმნიდა არა მარტო ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობებში, არამედ მმართველობის შიდა დინამიკაში. ამ მოდელისათვის დამახასიათებელია ფარულმა დაპირისპირებამ დემოკრატიულ ფასეულობებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების უნარს შორის უმაღლეს დიპლომატიურ რეაგირებადობის მექანიზმებისათვის ხელის შეშლა მოქალაქეთა მოთხოვნების დაკმაყოფილებისა და ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიული კონტროლის ვეცტური მექანიზმის დამკვიდრების თვალსაზრისით (იხილეთ Bennett 1996).

ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიური მოდელი დაფუძნებულია ფართო ადგილობრივ დემოკრატიასა და დემოკრატიულ წარმომადგენლობაზე (Kiellberg 1993). ავტონომია ადგილობრივ დონეზე უფრო მეტი მოქმედების თავისუფლებას უზრუნველყოფს, მაგრამ ავტონომიური აქტორების – ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების

ტუტების – გარედან კონტროლის ეფექტური მექანიზმები არ არსებობს. იმ შემთხვევაში, თუ გარედან კონტროლის მექანიზმები (ადმინისტრაციული წარმოშობა, ავტონომიური ადგილობრივი ხელისუფლების ლოგიკა საგრძობლად დამახინჯდება. დემოკრატიული კონტროლის შინაგანი მექანიზმის – პარტიათა კონკურენციის, გამჭვირვალობისა და უკუკავშირის გარეშე ადგილობრივი ხელისუფლება შეიძლება გადაინარდოს ოლიგარქიაში, რომელიც მხოლოდ მაკარი ცენტრალიზაციით შეიძლება გაკონტროლდეს. ამ მიხედვით ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტებსა და აქტორებს შორის ძირითადი კონტროლი და ბალანსი შეუფერხებელი დემოკრატიული მმართველობის ქვაკუთხედაა. აქედან გამომდინარე, ჩვენ უფრო ვიწრო თვალსაზრისით განვიხილავთ ადგილობრივი ხელისუფლების მოდელის თეორიას, რამდენადაც ის წაადგება ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ადგილობრივი ხელისუფლების უწყველ საპრობლემებს.

ამ ნაშრომის ძირითადი მიზანი და დანიშნულებაა სხვადასხვა სამართლებრივ და კულტურულ გარემოში ინსტიტუციური კონტროლი და ბალანსის ანალიზი. ვეარაუდობთ, რომ ინსტიტუციურ აქტორებს განსხვავებულ მოდელში განსხვავებული როლები აქვთ და ამიტომაცაა, რომ პოლიტიკის შესწავლების პროცესები სხვადასხვა ლატვიაში, უნგრეთსა და ესტონეთში.

ქარტიის მოდელის დასკვნაში ფრედერიქსონი (2001) შენიშნავს, რომ „მოცემული ქალაქის ფორმალური სამართლებრივი აღწერა, როგორც საკრებულო-მენეჯერი ან საკრებულო-მერი, ნაკლებ სუსტია, ვიდრე ის განსაკუთრებული სტრუქტურული ვარიაციები, რომლებიც მოცემული თემის მოქალაქეებმა აირჩიეს, რათა ხელისუფლებას მათი სურვილები და ფასეულობები გაეთვალისწინებინა“. ის, ასევე, იმოწმებს არდიანს (1998), რომელიც ფიქრობს, რომ „სამართლებრივი პლატფორმის საფუძველზე ქალაქებს შორის განსხვავების დანახვა სულ უფრო და უფრო კარგავს აზრს“. მივიღოთ ეს შენიშვნები, როგორც ზოგადი საცდელი ჰიპოთეზა და კვლევითი სტრატეგია, რადგან ასეთი წმინდა თეორიული მოდელები შეუძლებელია იოლად დამტკიცდეს ემპირიული ანალიზის საშუალებით. დემოკრატიული მექანიზმებისა და ფასეულობების (როგორცაა წარმომადგენლობა და მონაწილეობა) ინსტიტუციონალიზაციის დროს (Pawell, Dimaggio 1991), რომელიც ნორმატიული ინსტიტუციონალიზმის კონტექსტშია გათვალისწინებული, სამართლებრივი განსაზღვრებები ფუძემდებლურ გავლენას დაკარგავდა. დემოკრატიული ინსტიტუტების ნამდვილი ფორმა ასახავს დინამიურ მიდგომებს, უნარებსა და ადგილობრივი აქტორების საქმიანობებს.

მაშასადამე, ჩვენ განვსაზღვრავთ ჩვენი გამოკვლევის სტრატეგიას. ემპირიული გამოკვლევებისა და გამოკვლევითი მეთოდების აღწერის შემდეგ ჩვენ ვთავაზობთ უნგრეთში, ესტონეთსა და ლატვიაში განვითარებული ფორმალური მოდელის მოკლე ანალიზს. შემდეგ ჩვენ ვაანალიზებთ, როგორ არის ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტები დაბალანსებული განსხვავებულ განსომილებაში. ბოლო ნაწილში დაესახავთ შემდგომი ანალიზის ამოცანებს.

## 2. ადგილობრივი დონეზე ინსტიტუციური ბალანსის სამართლებრივი კონტექსტი უნგრეთში, ესტონეთსა და ლატვიაში

ჩვენ გვსურდა რამდენადმე დაგვეკონკრეტებინა ამერიკული ავტორების მიერ შემოთავაზებული ტიპოლოგია და განგვესხვავებინა საკრებულოს, მერისა და მენეჯერის ფორმები, რომლებშიც შედარების საფუძველს ქმნის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის განსხვავებული მოდელები. ეს მნიშვნელოვანია, რადგან საკრებულო-მენეჯერი (მერის) მოდელი შეიძლება მოიცავდეს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ძირითადი აქტორების ორგანიზების სამ განსხვავებულ შესაძლებლობას: კომიტეტებს, კაბინეტსა და მერს.

## 2.1 კომიტეტის მოდელი

საკომიტეტო სისტემის სახელმძღვანელო ვერსია დიდ ბრიტანეთში გვიხდება (Smith 1993, Stoker 1991). ამ სისტემაში აქცენტი კეთდება საკრებულოს კომიტეტებში პოლიტიკის შემუშავების კოლეციალურობაზე და ცალკეული აქტორების ხელში მნიშვნელოვანი ძალაუფლების კონცენტრაციის თავიდან არიდებაზე. ასევე, კომიტეტებს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება აქვთ დამოუკიდებელი სააგენტოების მიერ საკრებულოს გადაწყვეტილებების განხორციელებაზე შედამხედველობის თვალსაზრისით. ამ სახის ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოს წევრებს მეტად ინტენსიური და ექსტენსიური დატვირთვა აქვთ (Rao 1999). ის ინტენსიურია, რადგანაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი მთლიანად მოთათბირებით ხორციელდება და წერილობით გადმოიცემა. ექსტენსიური კი იმით არის, რომ ბევრ რუტინულ ამოცანასა და პოლიტიკურ რჩევებს (გადაწყვეტილებათა პროექტის მომსახურებას), რომლებიც ხშირად აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქვს ხოლმე დელეგირებული, ამ შემთხვევაში, თავად საკრებულო და მისი კომიტეტები ასრულებენ. ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის სააგენტოებისა და ორგანიზაციების კოორდინაციისათვის იქმნება საბჭოები, სადაც საკრებულოს წევრებიც მონაწილეობენ, როგორც აქტორები. ამ მოდელის შთაგარი იდეა თემის წარმომადგენლების დახმარებით მისახლეობის წარმომადგენლობისა ან მისი წვლილის (input) უზრუნველყოფა და პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე ამავე წარმომადგენლების საშუალებით უფრო მეტი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. ეს მოდელი ძლიერ ლიდერობას არ უწყობს ხელს, რაც აშშ-შია მოსალოდნელი. მერის როლი, უკეთეს შემთხვევაში, არის პირველი თანასწორთა შორის, მაგრამ უფრო ხშირად ის წარმომადგენელი და მედიატორია. მერიას მცირე განცალკევებული ადმინისტრაცია აქვს, რადგან ადმინისტრაციული ამოცანები უშუალოდ დამოუკიდებელ სააგენტოებს გადაეცემა. მეორე, ძირითადად, გარკვეულ დამოკიდებულ სასრულებებს, მაგალითად, კადრების მართვას ან წმინდა ბიუროკრატიულ-ტექნიკურ მოვალეობებს, როგორცაა დოკუმენტაციის მართვა. ქალაქის მენეჯერი სუსტი ფიგურაა, რადგან მისი როლი, უბრალოდ, დაწესებულებების მუშაობის კოორდინირებაა.

ჩვენი მოლოდინით, საკომიტეტო მოდელი ამცირებს პარტიული წარმომადგენლობის როლს, რადგან კომიტეტებში პროფესიონალი მრჩეველების გვერდით მუშაობა თანდათანობით ხელს უწყობს საკრებულოს წევრების ორიენტირებას საქმისადმი უფრო პროფესიონალური მიდგომის მიმართულებით. ამ სტრუქტურის მიხედვით, არ წარმოიშობა კონკურენტული, დაპირისპირებითი სიტუაცია, რომელიც ჩვეულებრივი მოვლენაა მაშინ, როდესაც პარტიათა კონკურენცია პოლიტიკის შემუშავების პროცესის საფუძველს ქმნის.

ლატვიამ სწორედ ამ სახის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სტრუქტურა აირჩია. (Vanags, Vilka 2001. Vilka et al. 2002). ეს ცხადად ჩანს ტერმინოლოგიის დონესაც კი – კანონმდებლობაში „მერის“ ნაცვლად „თავმჯდომარე“ იხმარება. ლატვიის „ადგილობრივი ხელისუფლების აქტის“ მიხედვით, წარმომადგენლობით ორგანოს „ტერიტორიული თვითმმართველობის საკრებულო“ ჰქვია, რაც ხელისუფლებისა და საკრებულოს „გაიფიქრებაზე“ მიგანიშნებს.

„ადგილობრივი ხელისუფლების აქტის“ თანახმად, ლატვიის ადგილობრივ თემში ყველაზე ძლიერი აქტორია საკრებულო, რომელსაც მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები აქვს, მოსამართლეთა დასახელების ჩათვლით (მუხლი 21). საკანონმდებლო ინიციატივა შეიძლება წამოაყენონ საკრებულოს და კომიტეტების წევრებმა, თავმჯდომარემ ან საგანგებო შეკრების ინიციატორმა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს არა აქვს უფლება, შეიტანოს წინადადება საკრებულოში გადაწყვეტისათვის (მუხლი 33). ქვირუმის არშედგომა ისეთი სერიოზული მოვლენაა ლატვიის ადგილობრივი თვითმმართველობაში, რომ ამის შესახებ კაბინეტს აუცილებლად უნდა



ეცნობოს. ლატვიაში მუნიციპალურ დონეზე არ არსებობს ცალკე აღმასრულებელი ორგანო. მერია საკრებულოს ნაწილს წარმოადგენს, რადგან იმ თემებში, რომლის მოსახლეობა 5000-ზე ნაკლებია, თავმჯდომარეს, ასევე, უკავია მთავარი აღმასრულებელი მოხელის თანამდებობა.

საკრებულოს კომიტეტებს უფლება აქვთ, „მონიტორინგი გაუწიონ ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტებსა და საქმიანობას“, რაც, ჩვეულებრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციაა (იხ. აგრეთვე Rao 1991). ლატვიაში საჯარო ორგანიზაციის ხელმძღვანელს, რომელიც საკრებულოს წევრი ხდება, არ შეუძლია იმ კომიტეტის წევრობა, რომელიც საკუთარი ორგანიზაციის მონიტორინგს ახორციელებს (მუხლი 58). ეს გეინვენებს, რომ ასეთ კომიტეტს, პოლიტიკის მთავარი შემქმნავეების როლის გარდა, დეტალური შემოწმებისა და პირდაპირი ზედამხედველობის მნიშვნელოვანი ძალაუფლებაც აქვს. ლატვიის საკრებულოს შეუძლია დირექტორთა საბჭოების, კომისიების, სამუშაო ჯგუფების შექმნა „განსაკუთრებული ფუნქციების შესასრულებლად და ადმინისტრაციული ტერიტორიის სამართავად“ (მუხლი 61). ეს მანდატი დიდად განსხვავდება საკრებულოს ზედამხედველობითი მანდატისაგან, რომელიც ფართოდ გამოიყენება დემოკრატიულ ადგილობრივ თემებში.

ლატვიის კანონის მიხედვით, აღმასრულებელი დირექტორი ინიშნება ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებელი სააგენტოებისა და ორგანიზაციების საქმიანობის კოორდინაციისათვის. დირექტორის ძალაუფლება განისაზღვრება საკანონმდებლო ნორმებით (მუხლი 69). აღმასრულებელ დირექტორს ადგილობრივი ადმინისტრაციის ორგანიზაციათა ხელმძღვანელობის კანდიდატების მხოლოდ დასახელება შეუძლია, ხოლო მათ საკრებულო ნიშნავს. (მაგალითად, ესტონეთში ეს უფლებამოსილება ექსკლუზიურად მიეკუთვნება ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს და არა საკრებულოს). აღმასრულებელ დირექტორს მცირე ზომის ადმინისტრაციული ოფისი აქვს, მაგრამ ეს სტრუქტურული ერთეული კანონით არ არის განსაზღვრული. რადგან ადგილობრივი ხელისუფლების ერთეულების მხოლოდ 8%-ს ჰყავს 5,000-ზე მეტი მოსახლეობა (Vilks 2002), ეს ორი ინსტიტუტი ლატვიაში უმეტესწილად გაყრთიანებულია.

ადგილობრივი ხელისუფლების ლატვიური კონფიგურაციისათვის განსაკუთრებულია ის, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას და მინისტრებსაც კი, ჩარევის უწყვეტად დიდი უფლება აქვთ. მათ შეუძლიათ საგანგებო სესიის მოწვევა და ადგილობრივ საკრებულოში კანონების ინიცირება. ეს რადიკალურად განსხვავდება დიდი ბრიტანეთის პრაქტიკისაგან (Smith 1993). ლატვიის შემთხვევაში პირდაპირი ჩარევის აუცილებლობა განპირობებულია ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის კონფლიქტის სწრაფად მოგვარების საჭიროებით, განსაკუთრებით იქ, სადაც უმრავლესობა რუსულენოვანი მოსახლეობა არის.

## 2.2. მერის მოდელი

მერს, როგორც მოთავს აღმასრულებლის მოდელს, რეალურ ცხოვრებაში მრავალი ფარიცია გააჩნია იმისდა მიხედვით, უწყეს თუ არა მერს დახმარებას ქალაქის მენეჯერი და საკრებულოს მიერ ინიშნება იგი, თუ პირდაპირი წესით არის არჩეული. როცა მერს საკრებულო ნიშნავს და საკრებულოს უმრავლესობის მხრიდან მას მხარდაჭერა არა აქვს, ეს მოდელი საკომიტეტო მოდელს ემსგავსება. მსგავსება განსაკუთრებით ძლიერია მაშინ, როცა ადგილობრივ ხელისუფლებას არა ჰყავს ქალაქის მენეჯერი, ან ამ უკანასკნელის როლი ძალიან სუსტია. ამ შემთხვევაში მერის როლი საკრებულოს შეხვედრების თავმჯდომარეობასა და დამოუკიდებელი აღმასრულებელი სააგენტოებისა და ორგანიზაციების ზედამხედველობამდე დადის (იხ. აგრეთვე Hansell 1999, 2000).

საპირისპირო შემთხვევაა, როცა მერი პირდაპირაა არჩეული და, როგორც უმრავლესობის პარტიის ლიდერს, საკრებულოს სრული მხარდაჭერა აქვს. მერს დახმარებას უწევს ქალაქის მენეჯერი, რომელიც მთლიანად დამოკიდებულია მერის კეთილგანწყობაზე, რადგან საკრებულოს არა აქვს დამოუკიდებელი პოლიტიკის შემუშავების ძალაუფლება მერი-მენეჯერის ტანდემის დასაბალანსებლად. ამიტომაც მერი, როგორც ფორმალური მთავარი ადმინისტრატორი, ადგილობრივი პოლიტიკის განვითარების დროს მთლიანად აკონტროლებს საკრებულოს. ერთადერთი ცვლადი, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს მერის ხელისუფლებას, არის სუსტი პარტია და კოალიციის დისციპლინა საკრებულოში. ეს მოდელი უკვე ახლოსაა მერი-საკრებულოს მოდელთან, რომელიც, ჩვეულებრივ, გამოიყენება ადგილობრივი მართვის შერწყმულ (და არა ავტონომიურ ან ორმაგ) სისტემებში. ჩვენს შემთხვევაში უნგრეთი შერწყმული სისტემის სოციოლოგი ნიშნით ხასიათდება.

ჩვენი აზრით, უნგრეთი მიეკუთვნება კლასიკურ საკრებულო-მენეჯერის, მერის სისტემას. საკრებულოს შესწევს ძალა და უნარი მოსამზადებელ ეტაპზე ჩაერთოს პოლიტიკის შემუშავებაში და მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს ადგილობრივი ფინანსებისა და საკუთრების შედამხედველობასა და კოორდინაციაში. პირდაპირ არჩეული მერი, უპირველეს ყოვლისა, საკრებულოს, შემდეგ კი მერიის თავმჯდომარეა. კანონის თანახმად, მერია და მისი მენეჯერი საკრებულოს ნება-სურვილს ასრულებს. ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციურ აქტორებს ყველა სხვა ძალაუფლება საკრებულოსაგან აქვთ დელეგირებული. ცხადია, ადგილობრივი ხელისუფლების აქტის 1994 წლის შესწორების შედეგად მერის პირდაპირი არჩევნების მიზანი იყო ძალაუფლების არმდენადმე დაბალანსება და ადმინისტრაციის შედმურე პოლიტიზირების თავიდან აცილება. მსგავსი მოდელი არსებობდა ესტონეთში და ამავე მიზეზებით იქნა გაუქმებული (Sootla 1995).

საკრებულოს შემოთ ადწერილი სტატუსი ფორმალურ, იურიდიულ რეალობას ასახავს. სინამდვილეში მერია ადმინისტრაციული აპარატის საკმაოდ მნიშვნელოვანი და განცალკევებული ნაწილია, რადგან მას დამოუკიდებელი მენეჯერი მართავს. ეს მერსა და მენეჯერს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მომზადებაში მნიშვნელოვან ავტონომიურ აქტორებად აქცევს. საკრებულოს არ შეუძლია ყოველივეს პირდაპირ მართოს მერიის დეპარტამენტი, მაგრამ შეუძლია მერს ჩარევა სთხოვოს, თუ საკრებულოს წევრებს ეჭვი აქვთ, რომ მერია ან მისი დეპარტამენტი საკრებულოს პოლიტიკას არაადეკვატურად პასუხობენ. თანაარსებობის (cohabitation) შემთხვევაში მენეჯერი მერთან შედარებით რეალურად შეასრულებდა მთავარს თუ არა, მნიშვნელოვან როლს მაინც, პირველ რიგში, საკრებულო მხოლოდ ამტკიცებს ღია კონკურენციის შედეგებს, რაც მენეჯერის შერჩევის საფუძველია. ეს უფრო ართულებს მენეჯერის სამსახურიდან დათხოვნას. მენეჯერი საკრებულოსათვის ფორმალურად საჯარო მოხელეების დამკირავებელია. ბოლოს, ქალაქის მენეჯერი პასუხისმგებელია ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მასზე დაკისრებული სახელმწიფო ამოცანების განხორციელებაზე. ამრიგად, ქალაქის მენეჯერი სახელმწიფოს წარმომადგენელიცაა ადგილობრივ დონეზე. ეს გვიჩვენებს შერწყმული ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის ელემენტების არსებობას უნგრეთში. ყოველივე ეს ქალაქის მენეჯერს უფრო ძლიერს ხდის საკრებულოს პოლიტიკური დაბალანსების კუთხით და, განსაკუთრებით, ადმინისტრაციისა და დამოუკიდებელი სააგენტოების შედამხედველობაში, რაც ფორმალურად საკრებულოს მოვალეობებს წარმოადგენს.

ადგილობრივი ბიუჯეტირების ცოტა ხნის წინანდელმა კვლევებმა გვიჩვენა, თუ როგორ აყალიბებს თანაარსებობის პერიოდს საკრებულოს, სადაც კომპეტორები გამორჩეულად დომინანტურ როლს ასრულებენ მერსა და მერიის შორის ურთიერთობაში. მეორე მხრივ, თანაარსებობის დროს ადმინისტრატორი ბიუჯეტის მომზადებაში ბევრად უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს (Hegyc et al. 2002).

<sup>1</sup> მენეჯერი უნგრულ სისტემაში ნოტარიუსს უწოდებენ (მთარგმნელის შენიშვნა)

### 2.3. კაბინეტური მოდელი

კაბინეტური მოდელი პოლიტიკის შემუშავების ფართო ძალაუფლებას გადასცემს პოლიტიკური ნიშნით დანიშნულ და კონტროლირებად მერს, რომელიც, ჩვეულებრივ, ძირითადი პოლიტიკური პარტიისა ან კოალიციის ლიდერია. მერი ნიშნავს კოლეგიალურ აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც მინისტრთა (როგორც საფრანგეთში ან ბელგიაში) ან სამთავრობო კაბინეტის მსგავსია, გააჩნია, თუ საიდან არიან მოსული მისი წევრები. საკრებულო, ძირითადად, საკანონმდებლო ორგანოა და მოქმედებს, როგორც თემის მთავარი წარმომადგენელი სასოციალურებში ქონების განკარგვაში. ყოველგვარი საქმიანობის წარმოება, რაც; თემის ქონებას, მოძრავ ქონებასა და ფინანსურ ვალდებულებებს ეხება, მხოლოდ საკრებულომ უნდა გადაწყვიტოს. პოლიტიკის შემუშავების გარდა, კაბინეტს აქვს გადაწყვეტილებები მიღების სრული თავისუფლება ადმინისტრაციულ საქმეებთან დაკავშირებით. მთავარი პოლიტიკური წინადადებები კაბინეტიდან შემოდის. კაბინეტური მოდელის სისტემაში ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტები – საკრებულო და მთავრობა – ეფექტური და თემის საჭიროებების მიმართ რეაგირებადი მაშინ შეიძლება იყოს, როცა მათი საქმიანობა პარტიების დაბალანსებულ სექტორს ეყრდნობა. პარტიები პოლიტიკურ კონტროლს ახორციელებენ აღმასრულებელ ორგანოზე და ხელს უწყობენ საკრებულოში მერის წინადადების გატანას. მაგრამ პოლიტიკის მომზადებაში მერისა და კაბინეტის აქტიური როლი სრულიადც არ ნიშნავს იმას, რომ საკრებულოს კომიტეტების მონაწილეობა პოლიტიკურ პროცესებში უმნიშვნელოა. საკრებულოს კომიტეტები, საკრებულოსათვის საკანონმდებლო საკითხებში დახმარების გარდა, მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ადმინისტრაციის გაკონტროლებაში, განსაკუთრებით, ხარჯებთან და ეფექტიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებში.

ესტონეთშია განავითარა წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ შტოებს შორის ბალანსის კლასიკური კაბინეტური მოდელი. სავარაუდოა, რომ კაბინეტური სისტემის მრავალგვარი მოდიფიკაცია გამოწვეულია მთავრობისა და ადმინისტრაციის ურთიერთობების მრავალგვარობით. ერთ-ერთი სტრატეგიაა, რაც შეიძლება მეტი ფუნქციის გადაცემა დამოუკიდებელი და კერძო აქტორებისათვის (მენეჯმენტური თვალსაზრისი). ამ შემთხვევაში კაბინეტი უფრო პოლიტიკასეა ორიენტირებული და ნაკლებად იღებს მენეჯერულ ფუნქციებს. მეორე, სკანდინავიის ქვეყნებში მიღებული სტრატეგიის მიხედვით, ადგილობრივი სამოქალაქო სასოციალურების აქტორები კოლეგიალური ორგანოების მეშვეობით ჩართულები არიან უფრო ინტეგრირებული და კომპლექსური ადგილობრივი ხელისუფლების მართვაში (მმართველობითი თვალსაზრისი). ესტონეთმა პირველი სტეპი იარჩია. მაგალითად, 2002 წელს ყველა ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლების მხოლოდ 5.64% შემოვიდა ეკონომიკური საქმიანობებიდან.

ესტონეთში მერები, ისევე, როგორც კაბინეტის წევრები, საკრებულოს წევრები არ უნდა იყვნენ. ისინი შეიძლება იყვნენ თემის ლიდერები, ბიზნესმენები და მნიშვნელოვანი სამოქალაქო მოსამსახურეებიც კი, რომლებიც არ არიან არჩეულნი საკრებულოს წევრებად, მაგრამ კოალიციებმა წამოაყენეს და საკრებულოებმა დანიშნეს. ეს არ არის დაშვებული ლატვიაში და უზბეკეთში. ერთი მხრივ, ძალიერ მერს საქალაქების მხრიდან პირდაპირი მანდატი არ უნდა ჰქონდეს და მან მხოლოდ უმრავლესობის კოალიციის მხარდაჭერით უნდა ისარგებლოს. ამან შეიძლება ინტერესთა ჯგუფებისა და კორპორატიული ქსელების არადემოკრატიული გავლენა გაზარდოს. მეორე მხრივ, მერისა და განსაკუთრებით კი კაბინეტის წევრების დანიშვნა საკრებულოს გარეგან, აღმასრულებელი ორგანოს პროფესიონალიზმის გაძლიერებისა და მისი მტკიცებულად პოლიტიკურების თაიდან არიდების საშუალებას იძლევა.

საკრებულოს შედარებით შესუდული უფლებამოსილებები აქვს, თუმცა, როგორც ყველა ქვეყანაში, აქაც მხოლოდ საკრებულოს აქვს მოქალაქეებისაგან მართვის

პირდაპირი მანდატი. ესტონეთში საკრებულოს ფაქტობრივი კომპეტენცია უნგრეთში საკრებულოს საჯალდებულო კომპეტენციის მსგავსია. ასე რომ, ესტონეთში საკრებულოს ფაქტობრივი კომპეტენცია მინიმუმამდეა დაყვანილი, ე. ი. შესუდუღულია მისი, როგორც კანონმდებლისა და თემის ქონების მესაკუთრეთა წარმომადგენლის, უფლებები. კაბინეტი ავალბებს და წარმართავს ადგილობრივ პოლიტიკას, რომელსაც შემდეგ საკრებულო განიხილავს, ამტკიცებს ან უარყოფს. ამრიგად, საკრებულო პოლიტიკის პროცესებში მოქმედებს, როგორც დამატებითი პოლიტიკური მაკონტროლებელი ან მთავრობის მიერ შემუშავებული გადაწყვეტილებების დამკანონებელი. კაბინეტის დანიშნის დროსაც კი საკრებულომ უნდა დაამტკიცოს ან უარყოს მერის არჩევანი. ყველა სხვა დანიშვნაში მერს მოქმედების თავისუფლება აქვს.

ბიუჯეტირების ჩვენებულმა ანალიზმა გამოავლინა მთავრობასა და საკრებულოს შორის ფართო თანამშრომლობა და როლების მკაფიო დანაწილება. ბიუჯეტირების პროცესის მთავარი აქტორი, რა თქმა უნდა, მთავრობა იყო. მაგრამ მთავრობა, რომელსაც ბიუჯეტის შეუფერხებლად მიღება აინტერესებს, საკრებულოს მთავარ აქტორებს ბიუჯეტის მომზადების პროცესში რთავს ხარჯების ზღერული ოდენობის დადგენისა და დეტალების პარამონიზაციის ჩათვლით. მმართველობის ინსტიტუტებსა და სამოქალაქო სასოგადოების თანამშრომლობა, ასევე, სხვა სფეროებშიც ჩანს. სხვა კომიტეტების თავმჯდომარეები და, განსაკუთრებით, კომისიების წევრები (ეს უკანასკნელები საკრებულოს წევრები არ უნდა იყვნენ) ხშირად კონკრეტულ სფეროში მორღვავენ სამოქალაქო სასოგადოების წარმომადგენელნი ან საჯარო ორგანიზაციების ლიდერები არიან.

ამავე დროს, საკრებულოს წევრებს მერსა და კაბინეტზე პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების ძალაც შესწევთ. აქედან გამომდინარე, ამ ორი ინსტიტუტის დაბალანსების მხრივ პარტიული პოლიტიკა ამ სახის მმართველობაში გადაწყვეტილებას ასრულებს. 1997-98 წლებში საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის კომისიამ წინადადება შეიტანა ქალაქის მენეჯერის თანამდებობის შემოღების შესახებ. მაგრამ კაბინეტურ სისტემაში ამის აუცილებლობა არ არის მერისა და საკრებულოს როლების ძლიერი ბალანსის გამო. პარტიული ფრაქციები შეიძლება განცალკევებული და ძლიერი აქტორები ყოფილიყვნენ მრავალპარტიულ მთავრობაში, რომელიც საკრებულოს უფრო დამოუკიდებელს გახდიდა მერთან მიმართებაში.

ამ სამი ქვეყნის მთვლელების, სამართლებრივი ნორმებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების რეალური პრაქტიკის აღწერიდან გადავიდეთ მონაცემებს, რომლებიც ჩვენს ნაშრომს უდევს საფუძვლად.

### 3. მონაცემები და კვლევის მეთოდები

ეს მონაცემები შეგროვდა „ადგილობრივი დემოკრატიის ინდიკატორების“ პროექტის ფარგლებში, რომელიც განაუთარა და კოორდინაცია გაუწია „ტოკეილის კვლევითმა ცენტრმა“ ბუდაპეშტიდან. გამოკითხვები ჩატარდა უნგრეთსა და ლატვიაში 2001 წლის გაზაფხულზე, ხოლო ესტონეთში - 2002 წლის შემოდგომაზე და 2003 წლის ზამთარში. ჩატარდა ორგვარი გამოკითხვა: პირველი მათგანია „ადგილობრივი ხელისუფლების გამოკითხვა“ (Local Government Survey, LGS), რომლის ფარგლებშიც გამოიკითხა ადგილობრივი ადმინისტრაციის მთავარი თანამდებობის პირები, იმისათვის რომ გამოკვეთილიყო ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი დემოკრატიის ფუნქციონირების ძირითადი პარამეტრები, ასე თუ ისე ნეიტრალური რესპოდენტების გამოკითხვის საშუალებით. მეორეა „ადგილობრივ წარმომადგენელთა გამოკითხვა“ (Local Representatives Survey LRS), რომელიც საკრებულოს მუშაობასა და ადგილობრივი საკრებულოს წევრთა ფასეულობებს შეისწავლის. რადგან „ტოკეილის კვლევითი ცენტრი“ პროექტს დიდი ყურადღებით მართავდა, კვლევა შეიძლება მონაწილე ქვეყანაში თითქმის იდენტურად წარიმართა. ქვემოთ აღწერილია ესტონეთში ჩატარებული კვლე-

ვის პროცესები და მეთოდები.

ადგილობრივი საკრებულოს წევრების გამოკითხვისათვის შერჩევა მოსახლეობის ზომის მიხედვით მოხდა. შერჩეულ მუნიციპალიტეტში საკრებულოს ყველა წევრი დეპუტატობდა მონაწილეობას. შერჩევამ 241 მუნიციპალიტეტიდან 120 მოიცავს (n=1,878) და გამოკითხვა ფოსტის საშუალებით განხორციელდა. პასუხების პროცენტი ესტონეთში 56.5%-ს შეადგენდა. უნგრეთში შერჩევაში 3,192 რესპოდენტი შევიდა, რომელთა პასუხებმა 29% შეადგინა. ეს გამოკითხვა ლატვიაში არ ჩატარებულა.

მთავარი აღმინისტრაციული მოხელეების გამოკითხვისათვის 241 მუნიციპალიტეტიდან (რაც თვითმმართველობის ერთეულთა რაოდენობაა) შერჩევაში ორ-ორი მოხელე მანძი მოხდა. უნგრეთსა და ლატვიაში გამოკითხვა ინტერვიუების საშუალებით განხორციელდა, ხოლო ესტონეთში – ფოსტის საშუალებით. ადგილობრივ წარმომადგენელთათვის განკუთვნილი კითხვარები რესპოდენტებს ფოსტით დაეგზავნათ და იმავე გზით დაუბრუნდა კვლევით ჯგუფს. უნგრეთში 704 ადამიანი შეირჩა და მათგან 646 გამოკითხა. ლატვიაში შერჩეული 280 ადამიანიდან გამოკითხა 241. ესტონეთში გამოკითხვაში 355 კაცი მონაწილეობდა. კითხვარს გამოკითხულთა 76.4%-მა უპასუხა. ცხრილი 7.1 გვიჩვენებს გაგზავნილი და დაბრუნებული (შეესებულ) კითხვარების განაწილებას რეგიონების მიხედვით.

კვლევისას სტანდარტული LRS-სა და LGS-ს კითხვარები იქნა გამოყენებული, თუმცა ესტონეთის თვითმმართველობის სპეციფიკური სისტემისათვის მცირედი ადაპტაცია გახდა საჭირო. ზოგიერთი ცვლილება ესტონეთისა და მისი მუნიციპალიტეტების ძალზე მცირე ზომის გამო შევიდა, მაგრამ ამ ცვლილებებს მონაცემთა შედარებისათვის პრობლემა არ შეუქმნია. კითხვარის ესტონური ვერსია ისევე ინგლისურად გადაითარგმნა და „ტოკიების კვლევით ცენტრში“ გადამოწმდა. LRS-ს კითხვარი შეიცავს 68 პუნქტს, ხოლო LGS – 95-ს.

გამოკითხვის მონაცემები მთელი რიგი კონტექსტური ცვლადების მიმართ გაანალიზდა, რომელთა შორის ყველაზე მიღებული მუნიციპალიტეტის ზომაა.

**ცხრილი 7.1**

*გაგზავნილი და დაბრუნებული (შეესებული) კითხვარების განაწილება ესტონეთში რეგიონების მიხედვით*

რეგიონები	საგრაფოები	გამოკითხვის ნიმუშები			
		გაგზავნილი LRS	დაბრუნებული LRS	გაგზავნილი LGS	დაბრუნებული LGS
დასავლეთი	Hiiu, Saare, Lääne, Pärnu	307	128	66	51
ჩრდილო-დასავლეთი	Lääne-viru, Ida-Viru	378	190	41	54
ჩრდილოეთი	Hurju, Pajula, Järva, Tallinn	528	278	102	65
ცენტრალური	Jõgeva, Viljandi, Tartu	282	234	106	66
სამხრეთი	Valga, Võru, Põlva	244	153	40	36
მთლიანად		1,739	983	355	272

წყარო: ესტონეთის LRS 2002, LGS 2002.

### 3.1. მონაცემთა ანალიზი და დისკუსია

ამ ნაწილში, პირველ რიგში, გავარკვევთ ინსტიტუციური აქტორების გავლენას ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე. ეს ინდიკატორი გვიჩვენებს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში სხვადასხვა ინსტიტუტების ანაბეჭად როლს, ისევე როგორც, სოციალად, ძალაუფლების პირისპირა ბალანსს ადგილობრივ დონეზე. მეორე რიგში, ჩვენ ვაანალიზებთ ცვლადებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ საკრებულოსა და მერს შორის ბალანსზე. ასევე, ვაველით იმ ცვლადებს, რომელთაც დისბალანსი შეიძლება გამოიწვიოს. შემდეგ ჩვენ ვანალიზებთ ძირითად აქტორებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და, აქედან გამომდინარე, გადაწყვეტილების მიღების სტილის მმართველობის სხვადასხვა რეჟიმებში. დასასრულ, ჩვენ მივუბრუნდებით საკრებულო-ადმინისტრაციის ურთიერთობებსა და საკრებულოს სუბსტიტუციულობით როლს.

#### 3.1.1 ძალაუფლების განაწილება ინსტიტუციურ აქტორებს შორის

სხვადასხვა მოდელებში ფაქტობრივი ძალაუფლებისა და გავლენის განაწილება შესაძლოა მნიშვნელოვანი იყოს. ორივე გამოკითხვაში რესპოდენტებს შემდეგი შეკითხვა დაეუკითხა:

##### ცხრილი 72

*სხვადასხვა ინსტიტუციური აქტორების გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე მთავარი თანამდებობის პირთა და საკრებულოს წევრთა მიხედვით (საშუალო მნიშვნელობები\*)*

	ლატვია <sup>1</sup>	უნგრეთი		ესტონეთი	
	მთავარი თანამდებობის პირები	მთავარი თანამდებობის პირები	საკრებულოს წევრები	მთავარი თანამდებობის პირები	საკრებულოს წევრები
მერი/თავმჯდომარე	5.43	5.37	5.82	5.67	5.41
საკრებულოს თავმჯდომარე	-	-	-	5.37	5.10
საკრებულო	6.74	5.31	-	-	-
საკრებულოს წევრები	5.33	5.30	4.42	3.24	3.65
კომიტეტები	6.09	5.51	4.86	4.93	4.72
მერია (ადმინისტრაცია)	5.18	5.90	3.67	4.01	3.87
დაინტერესებული მოქალაქეები	4.91	3.65	3.28	3.39	3.51
ეროვნული მთავრობა	3.80	4.03	4.72	2.86	4.23
ბიზნესი	3.69	3.57	3.42	3.41	3.98

შენიშვნა: \*საშუალო მნიშვნელობა 7-ბალიან სკალაზე: 1 – გავლენას საერთოდ არ ახდენს, 7 – ძალიან დიდ გავლენას ახდენს.

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LRS, LGS 2001, ესტონეთის LRS 2002, LGS 2003.

„ზოგადად რომ ვთქვათ, რამდენად ახდენენ შედეგი პიროვნებები და ორგანოები ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე გავლენას? ვთხოვთ, შეაფასეთ მათი გავლენა შეიღბალიანი სკალით, სადაც 1 ნიშნავს შედარებით მცირე გავლენას, ხოლო 7 – ძალიან დიდ გავლენას“. შედეგები წარმოდგენილია ცხრილი 7.2-ში.

ცხრილი 7.2-დან ჩანს, რომ ადგილობრივ დონეზე ძალაუფლების ზოგადი პირი-სონტალური ბალანსი სამივე ქვეყანაში განსხვავებულია. ლატვიაში ყველა ადგილობრივი ინსტიტუციური აქტორი ძლიერ გავლენას ახდენს გადაწყვეტილებებზე, მაგრამ საკრებულოსა და კომიტეტებს ყველაზე დიდი ძალაუფლება აქვთ. მერი, როგორც კაბინეტის ხელმძღვანელი, და საკრებულოს თავმჯდომარე ყველაზე გავლენიანი აქტორები არიან ესტონეთში. საინტერესოა, რომ ესტონეთის მაღალი თანამდებობის პირები და საკრებულოს წევრები თანხმდებიან, თუ ვინ არის ყველაზე ძლიერი აქტორი, მაგრამ ეს ასე არ ხდება უნგრეთში. უნგრეთის მაღალი თანამდებობის პირები მერიის ადმინისტრაციას (ქსლაკის მენჯერს) მიიჩნევენ ყველაზე გავლენიან აქტორად, მაგრამ, საკრებულოს წევრების აზრით, მას არ შეუძლია ძლიერი გავლენა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე. სამაგიეროდ, ისინი ფიქრობენ, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკის შემუშავებაზე ზემოქმედების თვალსაზრისით მერი ლიდერობს.

მეორე ზოგადი ინდიკატორი გვიჩვენებს განსხვავებას ყველაზე ძლიერი და ყველაზე სუსტი აქტორების გავლენას შორის. მცირე განსხვავების მქონე ქვეყნებში (მაგალითად, ლატვიისათვის საშუალო მნიშვნელობაა 1.56) მეტი ინსტიტუციური ბალანსია ესტონეთთან შედარებით, სადაც ეს განსხვავება 2.43-ს აღწევს. ესტონეთში აშკარაა დისბალანსი სხვადასხვა აქტორებს შორის: ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიმღებთ ბიზნესს უფრო გავლენიანად მიიჩნევენ, ვიდრე საკუთარ თავს!

იქვე ერთი ზოგადი ინდიკატორი აქტორების ზოგად საშუალო სიძლიერეში განსხვავებაა (ე. ი. მათი ძალაუფლების რესურსები). ლატვიაში ყველა ინსტიტუციური აქტორის ძალაუფლების რესურსების საშუალო მნიშვნელობა იყო 5.75, მაშინ, როცა ესტონეთში საკრებულოს წევრთა ძალაუფლების რესურსების საშუალო მნიშვნელობა 4.55-ს და მაღალ თანამდებობის პირთა კი – 4.74-ს შეადგენდა. ეს ლატვიის „ყველაზე მეტად დაინტერესებული მოქალაქეების“ შედეგებსაც კი ჩამორჩება. აქ ჩვენ შეგვიძლია ვარაუდი გამოვუქვათ ძალაუფლების რესურსების ერთიან გაანგარიშებაში განსხვავების მიზეზთა შესახებ. ერთი მხრივ, ეს შეიძლება იყოს წმინდა ფსიქოლოგიური განსხვავებები სხვადასხვა კულტურებში ძალაუფლებისგან დისტანციისადმი შეგუებაში. ძალაუფლებისგან დისტანცია პოფსთიდის (1994) ფართოდ გამოყენებული ცნებაა, რომელიც აღწერს განსხვავებას ადამიანებს შორის იმასთან მიმართებაში, თუ რა დამოკიდებულება აქვთ ძალაუფლების არათანაბარ განაწილებასთან. მოსალოდნელია, რომ ძალაუფლებისგან დისტანციისადმი შეგუების მხრივ არსებული განსხვავება, ასევე, გავლენას ახდენს შემდგომ პირთა თუ ინსტიტუტების ხელთ არსებული რეალური ძალაუფლების რესურსების შეფასებაზე. კულტურაში, რომელიც ძალაუფლებისგან დიდ და შორეულ გეგვაზე, შემდგომების/ინსტიტუტების ძალაუფლების რესურსები ქვემდგომ უფრო მასშტაბურად ერეგებათ, ვიდრე შემდგომი პირები/ინსტიტუტები სინამდვილეში ფლობენ. აქ ლევიტიზმი ძალაუფლება დამატებით წონას იძენს. (ძალაუფლებისგან დიდ/მცირე დისტანციისადმი შეგუების ხარისხის სეგაულენა მოსახლეობის მიერ ინსტიტუტების ძალაუფლების რესურსების შეფასებაზე დაკვირვებით უნდა იქნეს შესწავლილი). მეორე მიზეზი შეიძლება იყოს განსხვავება ფაქტობრივ ძალაუფლების რესურსებში, რომლებიც სხვადასხვა ქვეყნის ხელისუფლებათა განკარგულებაშია. ამ შემთხვევაში ძალაუფლების რესურსები შეიძლება განიხარტოს, როგორც მონეტარული რესურსებისა (ბიუჯეტის) და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გაწეული მომსახურების რაოდენობა.

ლატვიასა და ესტონეთში მთავარი აქტორების ძალაუფლების წონის თვალსაზრისით, მოულოდნელი არაფერი ყოფილა. ლატვიის საკომიტეტო სისტემაში საკრე-

ბულო და კომიტეტები გადაამწყვეტ როლს ასრულებენ. ესტონეთში კი ძალაუფლება როგორც კაბინეტის მეთაურს, ძლიერ მერს, უყურია ხელთ და/ან ასეთი ხელისუფლება ცალკეული აქტორების (მერისა და საკრებულოს თავმჯდომარის) ხელშია მოქცეული, კომიტეტის სისტემა კი წინასწარგანსრახულად ცდილობს ამის თავიდან არიდებას.

მაღალ თანამდებობის პირთა და საკრებულოს წევრთა განსხვავებული მოსაზრებები შეიძლება იმის შედეგი იყოს, რომ მათ საგრძნობლად განსხვავებულ სფეროებში უხდებოთ საქმიანობა. პირდაპირ არსეული მერი, პირველ რიგში, საკრებულოს თავმჯდომარეა და იგი, გამოკვლევის შედეგების მიხედვით, ხშირად სრულად აკონტროლებს საკრებულოს. ადგილობრივი საკრებულო, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური განხილვების ფორუმაა, რომელიც საკრებულოს წევრთა მიერ მინეულია, როგორც პოლიტიკის შემუშავების ყველაზე მნიშვნელოვანი განზომილება. (როგორც ცხრილი 7.3 გვიჩვენებს, საკრებულოს წევრები ფიქრობენ, რომ მათ გაცილებით მცირე ძალაუფლება აქვთ, ვიდრე მერს). მენეჯერისა და მის დაქვემდებარებაში მყოფ პირთა მთავარი მოვალეობა, პოლიტიკური წინადადებების შემუშავების გარდა, იმ სახელმწიფო ამოცანების შესრულებაა, რომელიც სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას ევალება. თანამდებობის პირებისათვის პოლიტიკის შემუშავების ეს განზომილებები შესაძლოა ადგილობრივ დონეზე ხელისუფლების უდიდესი წყარო იყოს.

### ცხრილი 7.3

კომიტეტების გავლენა ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე თემის ზომის მიხედვით (საშუალო მნიშვნელობები)

	ლატვია	უნგრეთი	ესტონეთი
> 1000	4.65	3.17	4.62
1,000-1,999	5.51	4.71	4.72
2,000-4,999	5.83	5.92	5.11
5,000-9,999	6.24	5.96	5.37
10,000 <	6.34	5.73	4.72
მთლიანად	6.07	5.51	4.92

შენიშვნა: \*საშუალო მნიშვნელობა 7-ბალიან სკალაზე: 1 - გავლენას საერთოდ არ ახდენს, 7 - ძალიან დიდ გავლენას ახდენს.

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LRS, LGS 2001, ესტონეთის LRS 2002, LGS 2003

ყველაზე მეტად საკვირველია, რომ უნგრეთში მერის პირდაპირ არჩენებს შედეგად არ მოჰყოლია ამ თანამდებობის პოტენციალის საგრძნობი ზრდა ქვეყნების საკრებულოების თავმჯდომარეებთან შედარებით. ძალაუფლების რესურსები უფრო მაღალი იქნება, როცა მერი საკრებულოს უმრავლესობას მართავს, საპირისპირო შემთხვევაში კი - საგრძნობლად დაბალი (Horváth 2000).

თემის ზომა არც ისე ძლიერი დამოუკიდებელი ცვლადია ძალაუფლებისა და ძალაუფლების რესურსების ბალანსში განსხვავებებისათვის, როგორც ეს მოსალოდნელია. გამოინაკლისია კომისიები, რომელთა ძალაუფლება მნიშვნელოვნად იზრდება ზომის ზრდასთან ერთად, განსაკუთრებით, ლატვიასა და უნგრეთში.

ასევე, შეიძლება მოეახდინოთ რამდენიმე ნაკლებ მნიშვნელოვანი დაკვირვება. მუნიციპალიტეტის ზომის ზრდასთან ერთად მერის თანამდებობის უგეგმულა ლატვიასა და უნგრეთში საოცრად ზომიერად იზრდებოდა, ესტონეთში კი, სადაც მერი მთავარი აღმასრულებელია, მერის უგეგმულა თითქმის არ გაზარდილა თემის ზომის გაზარდისას. ლატვიასა და ესტონეთში საკრებულოს წევრთა როლი შემცირდა თემის ზრდასთან ერთად, მაშინ, როცა უნგრეთში ჩვენ საპირისპირო შემთხვევასთან გვაქვს საქმე.



ლატვიაში ინსტიტუციური ძალის ბალანსის განსაკუთრებული ასპექტები ასევე „ყველაზე მეტად დაინტერესებული მოქალაქეების“ მნიშვნელოვან როლში ჩანს, რომელიც მერიის ძალაუფლების რესურსებს შეედრება. ეს არც არის გასაკვირი კომიტეტის სისტემაში წარმომადგენლობითი პრინციპისა და მმართველი საბჭოების პირობებში, სადაც მოქალაქეებსაც შეუძლიათ ჩართვა. ეს კი ხელისუფლებასა და მოქალაქებს შორის კონტაქტებს აძლიერებს. ესტონეთში მოქალაქეებს შეუძლიათ საკრებულოს კომისიების წევრები იყვნენ (ლატვიისაგან განსხვავებით) და მონაწილეობა მიიღონ საკრებულოს შეხვედრებში, მაგრამ მათი გავლენა საგრძნობლად მცირეა.

ქვეყნებს შორის მეორე განსხვავება ეხება ავტონომიის ხარისხს. უნგრეთსა და ლატვიაში ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებებზე უფრო დიდია, ვიდრე ესტონეთში. ზემოთ ჩვენ განვიხილეთ ლატვიის ავტონომიის სისტემის წინააღმდეგობრიობა, სადაც ხელისუფლებასა და მის ცალკეულ წარმომადგენლებსაც კი (მინისტრებს) ადვილად შეუძლიათ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმეებში ჩარევა. უნგრეთში ასეთი სახის გავლენის წყარო განსხვავებულია. ადგილობრივი ხელისუფლების მენეჯერი, სხვა ფუნქციებთან ერთად, ადგილობრივ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელია და თემში ცენტრალური ხელისუფლების ამოცანებს ახორციელებს. ეს უნგრეთის ადგილობრივ ხელისუფლებას კონტინენტურ მოდელს ამსგავსებს, თუმცა, ამავედროულად, პირდაპირ არჩეული მერის (ზომიერი) ხელისუფლება კონტინენტური ტრადიციისაგან განსხვავებასაც მოწმობს (Smith 1993).

### 3.12 საკრებულოსა და მერს შორის თანამშრომლობა

თუმცა ამ სამ ქვეყანაში მერები რამდენადმე განსხვავებულ როლებს ასრულებენ, მერსა და საკრებულოს შორის თანამშრომლობის საკითხი ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემაში კიდევ ერთ განსხვავებაზე მიგვიბრუნებს. მაგრამ ჩვენ ამ თვალსაზრისით ამ ქვეყნებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება ვერ აღმოვაჩინეთ (ცხრილი 7.4).

#### ცხრილი 7.4

ლატვიაში, უნგრეთსა და ესტონეთში საკრებულოსა და მერს შორის თანამშრომლობა [%]

	ლატვია	უნგრეთი	ესტონეთი
უმრავლესობა მხარს უჭერს მერს	51.8	48.7	50.0
დამოკიდებულია საკითხზე	47.7	50.2	49.6
იშვიათად უჭერს მერს მხარს	0.5	1.1	0.4

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

რა შეიძლება დავასკვნათ აქედან? შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ამ ქვეყნების ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის შემუშავებაში განსხვავება არ არსებობს? პასუხის გასაცემად აქ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მუნიციპალიტეტის ზომის ცვლადი. ლატვიაში ზომა თანამშრომლობის დონეზე გავლენას არ ახდენდა, მაგრამ ესტონეთში თანამშრომლობის საერთო დონე გაიზარდა მუნიციპალიტეტის ზომის გაზრდასთან ერთად. ეს ტენდენცია თითქმის ყველა ზომის მუნიციპალიტეტში ერთნაირი იყო. როგორც ჩანს, ესტონეთში თანამშრომლობის პრობლემა ყველაზე აშკარა პატარა თემებშია.

მეორე ცვლადი – მერის პოლიტიზაცია – კიდევ უფრო საინტერესოა და ყველაზე ძლიერი გავლენაც აქვს. ასევე, ეს კორელაცია ძალიან მნიშვნელოვანია ჩვენს ნაშრომში ძირითადი დასკვნის გასაკეთებლად.

უნგრეთსა და განსაკუთრებით ლატვიაში (ცხრილი 7.5) მერისათვის მხარდაჭერა მცირდება, თუ მერი რომელიმე პარტიის წევრია. ესტონეთში საპირისპირო ტენდენციას ვხედავთ – პარტიის წევრ მერებს უკეთესი ურთიერთობა აქვთ საკრებულოსთან უპარტიო მერებთან შედარებით. ამ თვალსაზრისით, ქვეყნებს შორის განსხვავება უფრო ცხადი ხდება, როცა პარტიის წევრობას ვაანალიზებთ (ცხრილი 7.6).

**ცხრილი 7.5**

*მერის პარტიულობის გავლენა საკრებულოსა და მერს შორის თანამშრომლობის დონეზე [%]*

	ლატვია		უნგრეთი		ესტონეთი	
	პარტიის წევრი	უპარტიო	პარტიის წევრი	უპარტიო	პარტიის წევრი	უპარტიო
უმრავლესობა მხარს უჭერს მერს	34.9	71.2	44.2	52.1	51.8	41.7
საკითხს გააჩნია	64.3	28.8	55.4	46.8	47.7	58.3
მერს მხარს უჭერს იშვიათად	0.8	0.0	0.4	50.6	0.5	0.0

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

**ცხრილი 7.6**

*მერის პარტიულობის სიხშირე [%]*

	ლატვია		უნგრეთი		ესტონეთი	
	დიახ	არა	დიახ	არა	დიახ	არა
> 1,000	7.7	92.3	8.2	91.8	60.7	39.3
1,000-1,999	5.8	74.2	11.7	88.3	82.9	17.1
2,000-4,999	36.7	63.3	11.5	88.5	78.6	21.4
5,000-9,999	66.7	33.3	31.7	68.3	97.1	2.9
10,000 <	64.4	35.6	64.5	35.5	88.2	11.8
მთლიანად	53.1	46.9	44.4	55.6	81.3	18.7

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

პარტიულობის ხარისხი რადიკალურად განსხვავებულია ესტონეთში ყველაზე პატარა თემშიც კი. ლატვიაში პარტიულობის ერთგვარი დონე აღმოჩნდა 5,000 და მეტი მოსახლეობის მქონე თემებში (მუნიციპალიტეტთა საერთო რიცხვის 6%), უნგრეთში კი – 10,000 და მეტი მოსახლეობის მქონე თემებში (4.4%). ეს ნიშნავს, რომ საკრებულო-მერის ურთიერთობები უნგრეთისა და ლატვიის თემების უმრავლესობაში ესტონეთისაგან განსხვავებულ პრინციპებს ემყარება. კიდევ ერთხელ უნდა გავამახვილოთ ყურადღება, რომ ესტონეთში მერი აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურია და საკრებულოდან კი არა, თემიდან არის მოსული. ლატვიასა და უნგრეთში მერი არჩეული უნდა იქნეს როგორც საკრებულოს წევრი და, მაშასადამე, რომელიმე პარტიასთან უნდა იყოს

დაკავშირებული. აქედან გამომდინარე, ჩვენ ველოთ, რომ ადგილობრივ საკრებულოში გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ორი განსხვავებული ტიპი გვექნება: მოთათბირებითი-საკრებულოზე ორიენტირებული (deliberative-councilor-centered) და ფრაქციული-კოალიციასზე ორიენტირებული (factional-coalition-centered).

### 3.1.3 პოლიტიკის შემუშავებაში პოლიტიკოსების როლი და ფორმები

ლატვია და ესტონეთი პოლიტიკის შემუშავებელი ინსტიტუტების ორ სხვადასხვაგვარ კონფიგურაციას წარმოადგენს. ლატვიაში პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება კომიტეტში ხდება. როგორც ადრე აღვნიშნეთ, ლატვიაში ქალაქის მერეჯერს არა აქვს უფლება, საკრებულოში განსახილველად გადაწყვეტილებისათვის წინადადება შეიტანოს. ესტონეთში პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება მერის, როგორც კაბინეტის თავმჯდომარის, მოვალეობაა. საკრებულოში კომისიები და ფრაქციები უმეტესწილად პოლიტიკური ზედამხედველის როლს ასრულებენ და ხელს უწყობენ კოალიციის ინტერესებს.

კოალიციები და ფრაქციები უფრო ნაკლებადაა განვითარებული უნგრეთში და ყველაზე მეტად – ესტონეთში (ცხრილი 7.7).

#### ცხრილი 7.7

ფრაქციების რაოდენობა თითოეულ საკრებულოში [%]

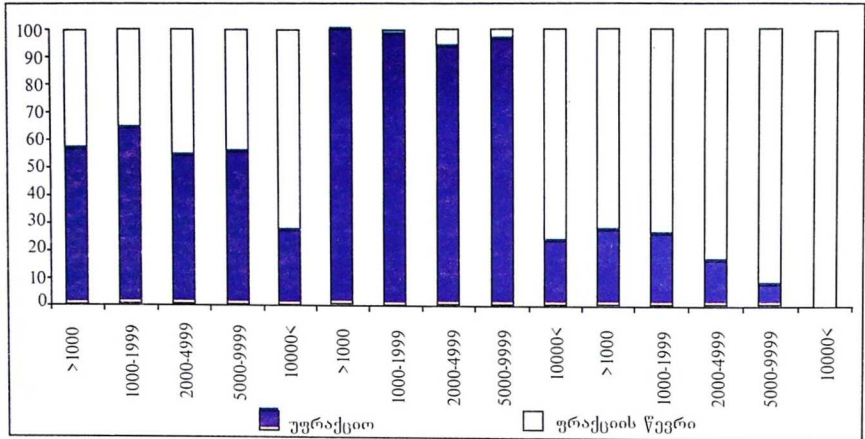
	0	1	2	3 და მეტი
<b>ლატვია</b>				
> 1,000	57.1	14.3	21.4	7.1
1,000-1,999	64.5	9.7	19.4	6.5
2,000-4,999	54.8	9.7	22.6	12.9
5,000-9,999	55.6	11.1	16.7	16.7
10,000 <	27.7	0.0	38.5	33.8
<b>უნგრეთი</b>				
> 1,000	100.0	0.0	0.0	0.0
1,000-1,999	98.3	0.0	1.7	0.0
2,000-4,999	93.8	2.1	4.2	0.0
5,000-9,999	96.6	1.7	1.7	0.0
10,000 <	24.7	1.1	14.2	60.1
<b>ესტონეთი</b>				
> 1,000	28.0	8.0	40.0	24.0
1,000-1,999	27.0	10.0	46.0	17.0
2,000-4,999	17.5	6.2	44.3	32.0
5,000-9,999	8.6	8.6	37.1	45.7
10,000 <	0.0	0.0	21.1	79.0

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

ესტონეთში პატარა თემებში საკრებულოების მხოლოდ მეოთხედს არა აქვს ფრაქცია, მაშინ, როცა უნგრეთისა და ესტონეთის საკრებულოებში ამ მხრივ მეტად მაღალი მაჩვენებელია. უნგრეთში ფრაქციები მხოლოდ ყველაზე დიდ თემებშია. საკრე-

### დიაგრამა 7.1

ფრაქციების მქონე და არამქონე ადგილობრივი საკრებულოების თანაფარდობა [%]



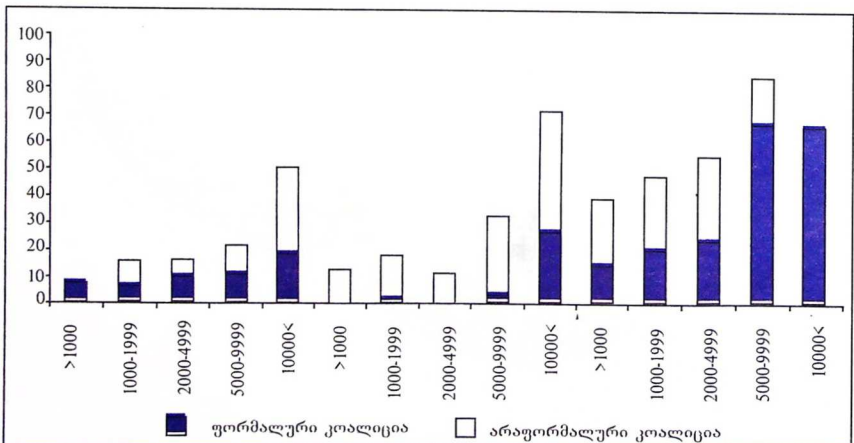
წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

ბულოს ფრაქციებად დაყოფის ხარისხი უნგრეთთან შედარებით გაცილებით დიდია ლატვიაში. მიუხედავად ამისა, ორგანიზებული ოპოზიციის ან კოალიციის ფორმირების შესაძლებლობა მინიმალურია უნგრეთის თითქმის ყველა ადგილობრივ საკრებულოში და საკრებულოების ნახევარზე მეტში – ლატვიის შემთხვევაში (დიაგრამა 7.1).

არის კი ფრაქციების ინსტიტუციონალიზაციის ხარისხი და ოპოზიციის არსებობა იმდენად სანდო, რომ ისინი საკრებულოში პარტიული პოლიტიკის ინტენსივობის

### დიაგრამა 7.2

ფორმალური ან არაფორმალური კოალიციების მქონე საკრებულოთა თანაფარდობა [%]



წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

პროგნოზირების ინდიკატორებად გამოდგენენ? პარტიები შესაძლოა არსებობდნენ, მაგრამ, სოვადად, საკრებულოს და, კერძოდ, კომიტეტების ძლიერი როლის გამო საკრებულოს წევრებს ფრაქციებად ორგანიზების მცირედი სტიმული აქვთ.

ჩვენს გამოკითხვაში უნგრეთში მხოლოდ რამდენიმე ადგილობრივ საკრებულოში დაფიქსირდა კოალიციების შექმნის ფორმალური შეთანხმება. გამონაკლისია დიდი სომხის მუნიციპალიტეტები (27%-მდე), რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა ერთეულის მხოლოდ 4.3%-ს მოიცავს. ლატვიაში კოალიციური შეთანხმება უფრო მეტად პოპულარულია, მაგრამ არ აღემატება 6-7%-ს პატარა თემებში და 20%-ს - დიდ თემებში. ესტონეთში კოალიციის პოლიტიკა უფრო მეტად განვითარებულია და დიდი მნიშვნელობა აქვს ყველაზე პატარა თემშიც კი.

თუ პარტიები ვერ ახერხებენ ფორმალურ კოალიციებად ჩამოყალიბებას, შეიძლება მოინახოს ხმის მიცემის პრაქტიკის სხვა ინდიკატორი - საკრებულოში ორგანიზებული/პარტიული გადაწყვეტილებების მიღების პროცენტის სიმძლავრე:

როგორც 7.2 დიაგრამა გვიჩვენებს, ლატვიის მუნიციპალიტეტებში (იმთა გარდა, რომელთა მოსახლეობა 10,000-ზე მეტია) დეკლარებული ფორმალური და არაფორმალური კოალიციების პროპორცია 30%-ს არ აღემატება. უნგრეთში არაფორმალური კოალიციების როლი ასევე უმნიშვნელოა, მაგრამ მათი მნიშვნელობა თანდათანობით იზრდება, როცა თემის მოსახლეობა 5,000-ს მიაღწევს ან აჭარბებს.

**ცხრილი 7.8**

საზოგადოების თანხმობა უმრავლესობის კოალიციის შექმნის თაობაზე [%]

	ლატვია		უნგრეთი		ესტონეთი	
	დიახ	არა	დიახ	არა	დიახ	არა
> 1,000	7.7	92.3	0.0	100.0	14.8	85.2
1,000-1,999	6.5	93.5	1.7	98.3	20.8	79.2
2,000-4,999	10.0	90.0	0.0	100.0	24.7	75.3
5,000-9,999	11.1	88.9	3.4	96.6	69.7	30.3
10,000 <	18.9	81.1	27.8	72.2	68.8	31.3
მთლიანად	15.0	81.0	16.8	83.2	30.5	69.5

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

ეს ნაწილობრივ ადასტურებს ჩვენს საცდელ ჰიპოთეზას, რომ კომისიების გადაჭარბებულმა როლმა შესაძლოა პოლიტიკური პარტიების ფასეულობების როლი შეამციროს და პროფესიონალური ფასეულობებისა და კომიტეტების იდენტობის როლი გაზარდოს.

**ცხრილი 7.9**

ერთსულოვანი გადაწყვეტილებების სიხშირე (საშუალო მნიშვნელობა 10-ძალიან სკალაზე)

	ლატვია	უნგრეთი	ესტონეთი
> 1,000	7.86	8.10	5.41
1,000-1,999	7.90	7.77	6.24
2,000-4,999	7.64	7.30	5.61
5,000-9,999	7.62	6.51	4.75
10,000 <	7.84	4.33	4.00
მთლიანად	7.81	5.61	5.92

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

გადაწყვეტილების მიღების სტილის შემდეგი ინდიკატორი ხმის მიცემასთან დაკავშირებული ქცევაა. ერთადერთი შესაძარებლად ვარგისი მონაცემი, რომელიც ჩვენ ამ შემთხვევაში შეგვიძლია გამოვიყენოთ, ერთსულოვანი გადაწყვეტილებების სიხშირეა.

ეს მონაცემები მთლიანად შეესაბამება ჩვენს ადრინდელ დაკვირვებებს. უნგრეთში, სადაც კოალიცია ყველაზე სუსტ როლს თამაშობს, ერთსულოვანი გადაწყვეტილებების ყველაზე დიდი პროპორციაა. ეს მცირდება თემის ზომის ზრდასთან ერთად და თითქმის იგივე დონეზეა, რაც ესტონეთის დიდ თემებში. ლატვიის შედეგები ერთსულოვანი გადაწყვეტილებების სუსტად იგივე მაღალ დონეს გვიჩვენებს. სავარაუდოა, რომ კოალიციის პოლიტიკას დიდი მნიშვნელობა არა აქვს საკრებულოში, სადაც კომიტეტებს ცენტრალური პოზიცია უკავიათ. მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ლატვიის საკრებულოებში დიდი დებატები არ მიმდინარეობს. პირიქით, ეს ყველაზე ძლიერ ცვლადად დასახელდა გადაწყვეტილებებზე გავლენის მხრივ.

**ცხრილი 7.10**

*კენჭისყრითი ქცევა ესტონეთის საკრებულოებში თემის ზომის მიხედვით (საშუალო მნიშვნელობა)*

კენჭისყრითი ქცევა	ადგილობრივი საკრებულოს ზომა მოსახლეობის მიხედვით					მთლიანად
	1,000 <sup>1</sup> ^	1,000-1,999	2,000-4,999	5,000-9,999	> 10,000	
უმრავლესობის კოალიციის მიერ ხმის ერთად მიცემის სიხშირე	4.79	4.42	5.87	6.61	4.68	5.23
უმრავლესობის კოალიციის დომინირების სიხშირე ყველა დანარჩენის მიმართ	3.34	3.32	4.23	5.03	2.00	3.76
ერთსულოვანი გადაწყვეტილებების სიხშირე	5.41	6.24	5.61	4.75	4.00	5.92

შენიშვნა: საშუალო მნიშვნელობა 10-ბალიან სკალაზე  
წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

საუბედუროდ, მონაცემები უნგრეთიდან და ლატვიიდან იმდენად სანდო არ გამოდგა, რომ გამოგვეჩვენა კენჭისყრითი ქცევა კონფლიქტებისა და დებატების დროს. ამის მიზეზი ის არის, რომ კითხვები მხოლოდ იმ თემებისათვის იყო დასმული, სადაც კოალიციები რეალურად არსებობდა, უნგრეთსა და ლატვიაში კი ასეთი თემების რაოდენობა საკმაოდ მცირე იყო. ამრიგად, სანდო მონაცემები მხოლოდ ესტონეთიდან გვაქვს, სადაც კოალიცია და ოპოზიციის პოლიტიკა გადაწყვეტილებების მიღებისათვის არსებითია.

ადგილობრივ დონეზე ეს მართლაც, ნაკლებად პოლიტიკურად მგრძობიარე საკითხია, ვიდრე ეროვნულ დონეზე. ესტონური მონაცემები გვიჩვენებს, თუ საკითხთა რა თანაფარდობა იქნებოდა მგრძობიარე პარტიული პოლიტიკის მიმართ. საკითხთა დაახლოებით ნახევარში კოალიციამ ერთიანობა ვერ შეინარჩუნა. კიდევ უფრო ხშირად, საკრებულოს წევრები, რომლებიც კოალიციის წევრები არ არიან, საკრებულოში ხმის მიცემის დროს კოალიციას უჭერენ მხარს. ამგვარად, დიქტომია მოთათბირებით და კოალიციურ პოლიტიკას შორის და, შესაბამისად, განსხვავება საკომიტეტო და კოალიციურ გადაწყვეტილებებს შორის, ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების პროცესში არც ისე მკვეთრია.

### 3.1.4 საკრებულოს როლი ადმინისტრაციის კოორდინირებაში

ჩვენს ანალიზის ბოლო ასპექტი საკრებულოსა და ადმინისტრაციას შორის ბალანსს ეხება. ჩვეულებრივ, რა საშუალებები გამოიყენება ბიუროკრატის სამართავად? ჩვენ ველოდებით, რომ კომიტეტის ტიპის ადგილობრივ ხელისუფლებაში უპირატესობა მიენიჭებოდა პირდაპირ დეტალურ შემოწმებასა და ჩარევას, მაშინ, როცა კაბინეტური ტიპის შეთხვევაში პოლიტიკური კონტროლის მეთოდები უფრო სანდოდ იქნებოდა მიჩნეული.

ჩვენს გამოკითხვაში ამგვარი კონტროლის ინდიკატორებად გამოიყენებულ იქნა საკრებულოს მიერ ადმინისტრაციის ხარჯებისა და ფექტიანობის განხილვის ინტენსივობა. შეითხვა შემდგენიერად იყო დასმული:

„ჩვეულებრივი და საეკონომიკურ ანგარიშების მოსმენის გარდა, განიხილა თუ არა საკრებულომ ჩამოთვლილ საკითხთაგან რომელიმე გასული წლის განმავლობაში?“

დეტალური შემოწმების სამი სამიზნე იქნა გამოყოფილი: ადმინისტრაციული ხარჯები, ადგილობრივი ხელისუფლების მომსახურების ფასი და ინსტიტუციური ხარჯები. შედეგები ნაჩვენებია ცხრილში 7.11.

#### ცხრილი 7.11

საკრებულოს მიერ განხილული ადმინისტრაციული ხარჯების ინტენსიურობა გასულ წელს [%]

ინდიკატორი	ლატვია	უნგრეთი	ესტონეთი
ადმინისტრაციის ხარჯების შემოწმება	87.1 (94.8 <sup>4</sup> )	47.7	64.6
ინსტიტუციური ხარჯების შემოწმება	70.6 (79.8)	66.9	71.1
მომსახურების ხარჯების შემოწმება	84.7 (88.5)	54.1	52.8

წყაროები: ლატვიის LGS 2001, უნგრეთის LGS 2001, ესტონეთის LGS 2003.

ჩვენ ვხედავთ ლატვიის საკრებულოში ადმინისტრაციული და მომსახურების ხარჯების ინტენსიური შემოწმების დამამტკიცებელ მონაცემებს. ეს სრულიადაც არ არის გასაკვირი, რადგან ლატვიაში წარმომადგენლობითსა და აღმასრულებელ შტოებს შორის ძალაუფლების ბალანსი საკრებულოს სასარგებლოდ იხრება. ჩვენ ვერ ვხედავთ საგრძნობ განსხვავებას ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური ხარჯების შემოწმების თვალსაზრისით, რომელიც ზედამხედველობის ყველაზე ფართოდ გამოყენებული საშუალებაა ესტონეთში და, განსაკუთრებით, უნგრეთში. ესტონეთში საკრებულოს ინტერესების რეალიზაცია ადმინისტრაციული ხარჯების ანალიზში უფრო ინტენსიურია, ვიდრე უნგრეთში. ამ განსხვავების მიზეზი ის არის, რომ პოლიტიკური ნიშნით დანიშნული მერი აღმასრულებელ ორგანოში მთავარ როლს ასრულებს და ადმინისტრაციას მისთვის წინააღმდეგობის გაწევა არ ძალუძს. ეს საქმიანობა მნიშვნელოვნად ინტენსიურია ესტონეთში. საკრებულო მეტად აქტიურია შედარებით მცირე თემებში, სადაც საკრებულოსა და მერს შორის ნაკლებად კეთილგანწყობითი ურთიერთობაა, ეიდრე შედარებით დიდ საკრებულოში.

უნგრეთი საგრძნობლად ნაკლები ინტენსივობით განიხილავს ადმინისტრაციულ ხარჯებს. სავარაუდოდ, ეს იმიტომ ხდება, რომ განხილვის ობიექტი სწორედ მერიაა, მერი კი საკრებულოს მხრიდან ანგარიშგების მოთხოვნებს დიდი მხარდაჭერით არ ეკიდება. ამავე დროს, საკრებულო ისევე აქტიური იყო უნგრეთში, როგორც ესტონეთში მომსახურებისა და ადმინისტრაციული ხარჯების განხილვისას, რადგან ეს მერიის

ამოცანაა და ამიტომ კონტროლის ამგვარ მცდელობას მხოლოდ მცირე წინააღმდეგობა ელოდება.

ამ კითხვაზე პასუხები ერთ მეტად პარადოქსულ შედეგს გვიჩვენებს, რამაც შეიძლება კორუფციის შესაძლო წყაროზე მიგვითითოს. ზოგადად, ინსტიტუტების ძალაუფლების რესურსები, განსაკუთრებით, კომისიისა, რომელიც შემოწმების ძირითადი ინიციატორია, დადებით კორელაციაშია ხარჯების განხილვის სიხშირესთან. ლატვიაში ეს პირიქითაა – განხილვების მთლიანი იტენსიურობა დიდი ზომის თემებში მცირდება (ფრჩხილებში მოთავსებული რიცხვები გვიჩვენებს ლატვიაში განხილვების ინტენსიურობას უდიდესი საკრებულოების გამოკლებით). უფრო დეტალურმა ანალიზმა გამოავლინა, რომ ყველაზე დიდ თემებში, სადაც საერთოდ არ ხდებოდა ხარჯების შემოწმება (განსაკუთრებით კი ადმინისტრაციული ხარჯებისა), მთავარი აქტორების ძალაუფლების რესურსი უფრო მაღალი იყო, ვიდრე იმ თემებში, სადაც შემოწმებები ტარდებოდა. აქედან გამომდინარე, ზოგიერთ თემში, სადაც ძალაუფლება მთლიანად საკრებულოსა და მისი ინსტიტუტების ხელშია კონცენტრირებული, ძალაუფლების რესურსები ადმინისტრაციის კონტროლის ხელის შემშლელად შეიძლება გამოიყენებოდეს. ჩვენ მსგავს სტატისტიკურ ტენდენციას ესტონეთის მცირე თემებშიც ვხვდებით, სადაც გადაწყვეტილების მიღების სტილი უფრო მოთათბირებითია, ვიდრე დიდ თემებში, სადაც სჯარბობს ფრაქციასა და კოალიციაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღება.

#### 4. დასკვნა

სხვადასხვა ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების განსხვავებული თეორიული მოდელების დამადასტურებელი რაოდენობრივი მონაცემების ძიება ერთობ სარისკო საქმეა. მაშინაც კი, როცა ქვეყნებს შორის განსხვავებების ამხსნელი ძირითადი ცვლადი სამართლებრივი ჩარჩოა, კონკრეტული საკითხების ირგვლივ ერთი ქვეყნის ადგილობრივი ხელისუფლებებს შორის მნიშვნელოვანი ვარიაცია შეინიშნება. ეს კი იმაზე მიგვითითებს, რომ ერთ სამართლებრივ ჩარჩოშიც კი ქვეყნისა და დამოკიდებულების სხვადასხვა ტიპები არსებობენ.

ჩვენ დაეინახეთ მკაფიო განსხვავება ლატვიისა და ესტონეთის ინსტიტუციურ კონფიგურაციას, ხელისუფლების დანაწილებასა და ქვეყნის მოდელს შორის, რაც, რასაკვირველია, ამ ორი ქვეყნის სხვადასხვა სამართლებრივ კონტექსტში განვითარდა. ხაზი გაესვა ესტონეთში აღმასრულებლისა და ლატვიაში საკრებულოს ძლიერ როლს. ამგვარად, საკომიტეტო და კაბინეტის სისტემა შინაგანად უფრო პომოგენურ ადგილობრივ მართვას უწყობს ხელს, ვიდრე საკრებულო-მერის სისტემა. უნგრეთში ასეთი სხვაობა გამოჩენულია არა მარტო პოლიტიკური ცვლადებით, არამედ არჩევნების სამართლებრივი კონტექსტის სხვადასხვაობით როგორც დიდ, ისე მცირე თემებში. თუმცა უნგრეთში ადგილობრივი ხელისუფლებაში თანამდებობის პირებისა და საკრებულოს წევრების მიერ ადგილობრივი ხელისუფლებაში ინსტიტუციური აქტორების როლების ასეთი განსხვავებული აღქმა გვიჩვენებს პოლიტიკის შემშუშავებელი ხელისუფლების გაფანტვას ძირითად ინსტიტუტებს შორის. რამდენად შეუწყობს ხელს ინსტიტუტებისა და როლების კონფიგურაციის ამგვარი მოქნილობა ადგილობრივი დემოკრატიის ეფექტურობას, ეს უკვე შემდგომი ანალიზისა და კვლევის საგანია.



## შენიშვნები:

<sup>1</sup> ეს თაეი 2004 წლის 30 მარტიდან 2 აპრილამდე ბუდაპეშტში გამართული IRSPM მე-8 სიმპოზიუმზე წარდგენილი მოხსენებების გადაშუშაეებული ეერსიაა. წარმოდგენილი სტატია ამ პროექტის ფარგლებში დაიწერა.

<sup>2</sup> ეს ცნება, რომელიც ფრანგული ტრადიციიდან მოდის, ნიშნავს, რომ პირდაპირ არჩეულ მერს არ შეუძლია საკრებულოს უმრავლესობის მართეა, რომელიც ცალკე და სხეა კანონების საფუძეულზე ირსეეა.

<sup>3</sup> ლატეიაში ადგილობრიე წარმომადგენელთა კელეეა არ სატარებულა და ხეენ ეერ შეეადარებო ლატეიელ მადალ თანამდებობის პირთა და საკრებულოს წეერთა მოსასრებებს.

## გამოყენებული ლიტერატურა:

- Act No. LXIV on the Election of Local Municipal Government Representatives and Mayors. 1990. Hungary.
- Act No. LXV on Local Governments. 1990. Hungary.
- Adrian, C.R. 1998. Forms of city government in American history. *Municipal Yearbook* 1998. Washington, DC: ICMA.
- Amna, E. and S. Montin (eds.). 2001. *Towards a New Concept of Local Self-government?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Bennett, R. 1997. *Local Government in Post-socialist Cities*. LGI Discussion paper No.2. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest.
- Blichner, L.C. and L. Sangolt. 1994. The concept of subsidiarity and the debate on European cooperation: Pitfalls and possibilities. *Governance* 7 (3):284–306.
- Coulson, A. (ed.). 1995. *Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grass-roots*. Hents, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Frederickson, G, C. Wood, and B. Logan. 2001. How American city governments have changed: The evolution of the model city charter. *National Civic Review* 90 (1): 3–18. (EBSCO)
- Hansell, B. 1999. Revisiting the reform of the reform. *Public Management* 81:27–28.
- Hansell, B. 2000. Evolution and change characterize council-manager government. *Public Management* 82 (8):17–21. (EBSCO)
- Hofstede, G. 1994. *Cultures and Organisations: Software of the Mind*. London: McGraw-Hill.
- Horváth, T. M. 2000. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest.
- Högye, M. et al. 2002. Local government budgeting: Hungary. In: M. Högye (ed.). *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest.
- John, P. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kimball, J.D. (ed.). 1999. *The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest.
- Kjellberg, F. 1993. Between autonomy and integration: The revision of the Norwegian Local Government Act 1987–1992. Paper presented to the International Seminar Process of Institutionalisation at the Local Level, June 9–12, Oslo.
- Kjellberg, F., J. Reschova, and G. Sootla. 1994. The role of local autonomy in democratic and democratising societies. The new local government acts in the Czech Republic, Estonia and Norway. Paper presented at the XVI IPSA World Congress, August 21–25, Berlin.

Leemans, A.F. 1970. *Changing Patterns of Local Government*. The Hague: IULA. Local Government Organization Act (Estonia).

Mouritzen, P. and J. Svara. 2002. *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Page, E. and M. Goldsmith. 1987. *Central and Local Government Relations*. Beverly Hills: Sage.

Powell, W. and P. DiMaggio (eds.). 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Rao, N. 1999. Representing the people? Testing assumptions about local government reform. *Public Administration* 77(2):235–256.

Soys, G. et al. (eds.). 2002. *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute - Budapest.

Sootla G. et al. 2002. Local government budgeting: Estonia. In: M. Högye (ed.). *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute - Budapest.

Sootla, G. 1995. The reform of local government in Estonia: Contradictions of the development of autonomous model. In: J. Jabes and M. Vintar (eds.). *Public Administration in Transition*. Bratislava: NISPAcee.

Stoker, G. 1991. *The Politics of Local Government*. London: Macmillan.

Svara, J. 1990. *Official Leadership in the City. Patterns of Conflict and Cooperation*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Svara, J. 2001. Do we still need model charters? The meaning and relevance of reform in the twenty-first century. *National Civic Review* 90 (1) (EBSCO).

Vanberg, V. 1997. Subsidiarity, responsive government and individual liberty. In: B. Steuenberg and F. Van Vught (eds.). *Political Institutions and Public Policy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Vanags, E. and I. Vilka. 2000. Local government in Latvia. In: T. Horváth, ed. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest.

Vilka, I., M. Pukis, and E. Vanags. 2002. County report - Latvia. In: G. Soys, G. Tyka, and G. Wright (eds.). *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute - Budapest.

Wright, G. 1995. The division of central local government functions. In: J. Jabes, and M. Vintar (eds.). *Public Administration in Transition*. Bratislava: NISPAcee.

გამოცემის ხელმძღვანელი: ბადრი ჯიჯელავა

ტექნიკური რედაქტორი: ნინო სალაყაია

დიზაინერი: კოტე შონია

წიგნი აიწყო და დაკაბადონდა საგამომცემლო  
ფირმა „კირბი“-ში



