

ავტორის სტილი დაცულია

თბილისის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
სოციალური და პოლიტიკური მეცნიერებების ფაკულტეტი

სერგი კაპანაძე

**“პირობითობისა და სოციალიზაციის გავლენა ევროპული პოლიტიკის
მაკოორდინირებელი შიდა ინსტიტუტების ტრანსფორმაციაზე აღმოსავლეთ
ევროპისა და საქართველოს ევროპეიზაციის პროცესში”**

საერთაშორისო ურთიერთობებში დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად
წარმოდგენილი

დ ი ს ე რ ტ ა ც ი ა

სამეცნიერო ხელმძღვანელი პროფესორი ზურაბ დავითაშვილი



თბილისი, 2009

სარჩევი

აბრევიატურები და აკრონიმები	iii
შესავალი.....	1
ევროპეიზაცია, როგორც თეორიული პოსტულატი.....	10
1.1 ლიტერატურის მიმოხილვა.....	10
1.2 საქართველო და ევროპეიზაცია.....	16
2. პირობითობა და სოციალიზაცია, როგორც ევროპეიზაციის ინსტრუმენტები.....	22
2.1 პირობითობა, როგორც ევროპეიზაციის ინსტრუმენტი	26
2.2 სოციალიზაცია, როგორც ევროპეიზაციის ინსტრუმენტი.....	31
3. საქართველო და ევროკავშირი: პირობითობა, თუ სოციალიზაცია?.....	37
3.1 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა: ინსტრუმენტი ნებაყოფლობითი სოციალიზაციისთვის.....	38
3.2 აღმოსავლეთის პარტნიორობა და საქართველო: პირობითობის მცირე ელემენტები ინტეგრაციის დასახელებლად	52
4. ევროკავშირში გაწევრიანების პოლიტიკის კოორდინაციის მექანიზმები: ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების გამოცდილება და საქართველო.....	63
4.1 ეროვნულ დონეზე პოლიტიკის კოორდინაციის მნიშვნელობა ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში მყოფი სახელმწიფოებისთვის.....	64
4.2 ლიტერატურის მიმოხილვა.....	68
4.3 ევროპული პოლიტიკის შიდა დონეზე კოორდინაციის ხუთი მოდელი.....	72
4.3.1 საგარეო საქმეთა სამინისტროები, როგორც მაკოორდინირებელი ინსტიტუტები.	76
4.3.1.1. უნგრეთი.....	79
4.3.1.2. ბულგარეთი:.....	83
4.3.1.3. მოლდოვა:.....	85
4.3.2. ევროპული ინტეგრაციის (საქმეების) სამინისტრო;.....	89
4.3.2.1. რუმინეთი.....	91
4.3.2.2. ხორვატია	95
4.3.3. დამოუკიდებელი მაკოორდინირებელი უწყება.....	98
4.3.3.1. პოლონეთი:.....	100
4.3.3.2. ჩეხეთის რესპუბლიკა:.....	103

4.3.3.3.	სლოვენია:.....	108
4.3.4.	პრემიერ-მინისტრის აპარატი.....	110
4.3.4.1.	ესტონეთი.....	111
4.3.4.2.	ლატვია:.....	115
4.3.4.3.	ლიტვა.....	120
4.3.4.4.	სლოვაკეთი:.....	124
4.3.4.5.	მალტა.....	127
4.3.4.6.	მაკედონია.....	130
4.3.5.	დეცენტრალიზებული მოდელი.....	132
4.3.5.1.	კვიპროსი:.....	133
4.3.5.2.	უკრაინა.....	136
5.	საქართველოში არსებული მაკორდინირებული სისტემა.....	141
6.	პირობითობის და სოციალიზაციის გაგენა მაკორდინირებული ინსტიტუტების შექმნასა და ტრანსფორმაციაზე ცაე-ს ქვეყნებში.....	155
6.1	1989-1993: ცაე-ს სახელმწიფოების სოციალიზაციის მცდელობა ევროკავშირის მხრიდან და ევროპული 6. პოლიტიკის კოორდინაციის დაწყება საგარეო საქმეთა სამინისტროების მიერ.....	156
6.2	1994-1996: პირობითობის ელემენტების შემოტანა და შიდა მაკორდინირებული ინსტიტუტების აღმოცენება.....	162
6.3	1997-2004 გაძლიერებული პირობითობა და შიდა მაკორდინირებული ინსტიტუტების ტრანსფორმაცია.....	169
6.4	2004-2009: შემცირებული პირობითობა და შიდა მაკორდინირებული ინსტიტუტების ეროზია.....	173
7.	ინსტიტუციონალიზმის თეორიები და იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეზისი, როგორც მაკორდინირებული ინსტიტუტების ცვლილების ამხსნელი თეორიული ჩარჩო.....	178
7.1	ინსტიტუციონალიზმის შესახებ თეორიული ლიტერატურის მიმოხილვა.....	178
7.2	ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეზისით მაკორდინირებული ინსტიტუტების ცვლილების ახსნა.....	182
8.	საქართველოსთვის რელევანტური გაკვეთილები, რეკომენდაციები, დასკვნები.....	190
	დასკვნა.....	198
	გამოყენებული ლიტერატურა.....	201

აბრევიატურები და აკრონიმები

- აპ აღმოსავლეთის პარტნიორობა (EaP – Eastern Partnership)
- ესმ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში (EUMM – European Union Monitoring Mission in Georgia)
- ესპ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP – European Neighborhood Policy)
- ესპი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი (ENPI – European Neighborhood Policy Instrument)
- ესუტპ ევროპის უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკა (ESDP – European Security and Defense Policy)
- კორპერი - მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი (COREPER – Committee of Permanent Representatives)
- სსს საგარეო საქმეთა სამინისტრო (MFA – Ministry of Foreign Affairs)
- სსუპ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (CFSP – Common Foreign and Security Policy)
- ცაე ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპა (CEE – Central and Eastern Europe)
- ECPRD – European Center for Parliamentary Research and Democracy (საპარლამენტო კვლევის და დემოკრატიის ევროპული ცენტრი)
- GAERC – საგარეო საქმეთა მინისტრების საბჭო (ზოგად საქმეთა და საგარეო ურთიერთობების საბჭო General Affairs and External Relations Council)
- GEPLAC – The Georgian European Policy and Legal Advice Center (ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი)
- MEDA – Mediterranean Assistance (დახმარების პროგრამა ხმელთაშუაზღვისპირეთის სახელმწიფოებისთვის)
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაცია)
- PHARE – Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (პოლონეთი და უნგრეთი: დახმარება მათი ეკონომიკის გარდასაქმნელად)

TACIS – Technical Assistance to the CIS countries (ტექნიკური დახმარების პროგრამა დსთ-ის სახელმწიფოებისთვის)

შესავალი

2003-2004 წლებში საქართველომ პირველად ისტორიაში შექმნა დამოუკიდებელი სამთავრობო სტრუქტურა “სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში”. ეს იყო აქამდე უპრეცედენტო ნაბიჯი, რადგან პირველად მოხდა საქართველოს ევროკავშირში და ნატოში გაწევრიანების მისწრაფების ინსტიტუციონალიზაცია. გარდა ამ უწყებისა, შეიქმნა ცალკე ინსტიტუციური არქიტექტურა სამთავრობო კომისია ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში, საგარეო საქმეთა სამინისტროში ჩამოყალიბდა ცალკე დეპარტამენტი - ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, ხოლო სხვადასხვა სამინისტროებში შეიქმნა დამოუკიდებელი ერთეულები, რომელთაც ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესის ხელშეწყობა დაევალოთ. ამავე დროს საქართველოს პარლამენტში შეიქმნა ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი.

ანალოგიური პროცესები დაახლოებით ათი წლით ადრე ასევე მოხდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებშიც. იქაც შეიქმნა დამოუკიდებელი მაკოორდინირებელი სტრუქტურები, იქაც მოხდა ევროკავშირთან ინტეგრაციის ხელშემწყობი ინსტიტუციური არქიტექტურის მშენებლობა. ცოტა მოგვიანებით იგივე პროცესი განმეორდა ბალკანეთის სახელმწიფოებშიც. თუმცა, განსხვავებით საქართველოსგან, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის (ცაე) სახელმწიფოებმა რამდენიმე საკოორდინაციო მოდელი გამოსცადეს. თუ ჩვენ ჯერ კიდევ ვინარჩუნებთ იმ ინსტიტუციურ არქიტექტურას, რაც 2004 წელს ჩამოყალიბდა, ლიტვა უკვე ევროკავშირთან ინტეგრაციის შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური არქიტექტურის მესამე მოდელს ცდის. ასევე მესამე მოდელი ასეობს ხორვატიის და რუმინეთის შემთხვევებშიც.

კვლევის დაწყებამდე მე დავსვი კითხვა: რით შეიძლება აიხსნას ის, რომ ევროპეიზაციის პროცესში მყოფი სახელმწიფოები რამდენიმე ინსტიტუციურ მოდელს ცდიან. შესაბამისად, ამ ნაშრომის მთავარი თემა და დამოკიდებული ცვლადი იქნება საკოორდინაციო ინსტიტუციური სისტემების შექმნა და ტრანსფორმაცია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში 1990-

იანი წლების დასაწყისიდან ევროკავშირში მათ გაწევრიანებამდე. ნაშრომში ჩვენ ასევე განვიხილავთ ხორვატიის, მაკედონიის, საქართველოს, უკრაინის და მოლდოვას საკოორდინაციო სისტემებს მათი შექმნის დღიდან. ამ ქვეყნების არჩევანი შემთხვევითი არ არის. მაკედონია და უკრაინა სულ მალე ევროკავშირის წევრები გახდებიან და არ იქნება მიზანშეწონილი, რომ მათი მაგალითი ვუგულებელყოთ, მით უმეტეს, რომ ამ სახელმწიფოებში ძალიან საინტერესო ინსტიტუციური მოდელები არსებობს. უკრაინა და მოლდოვა კი იმიტომ ავირჩიეთ, რომ დღესდღეობით სწორედ ეს ორი სახელმწიფო მოიაზრება “იგივე ნავში” საქართველოსთან ერთად, როდესაც საქმე ეხება ევროკავშირში ინტეგრაციას.

სანამ ზემოთ დასმულ კითხვაზე პასუხს დავუბრუნდებით, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამ სადისერტაციო ნაშრომს ორი მიზანი აქვს და, შესაძლებელია, ამის გამო მკითხველს ამბიციურადაც მოეჩვენოს. პირველ რიგში, ნაშრომში არის მცდელობა გამოკვლეული და აღწერილი იქნას თემა, რომელზეც არც თუ ბევრი კვლევა არის ჩატარებული მსოფლიოში და რომელიც აბსოლუტურად გამოუკვლეველია საქართველოს სამეცნიერო წრეებში. ეს თემა არის - ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში, ანუ ევროპეიზაციის პროცესში, მყოფი სახელმწიფოების ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკის შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტები და მათი ტრანსფორმაცია. ეს პირველი ამოცანა უკვე საკმაოდ რთული და მრავლისმომცველია. მიუხედავად ამისა, ავტორს სურს, რომ ქართველ მკითხველს ჰქონდეს საშუალება გაეცნოს ყველა იმ საკოორდინაციო მოდელს, რომელიც ევროპის მასშტაბით არსებობს. ამ მიზნის შესასრულებლად ჩვენ არ ვირჩევთ რომელიმე ერთ სახელმწიფოს, ან სახელმწიფოთა მცირე ჯგუფს. ნაცვლად ქვეყნებზე აქცენტის გაკეთებისა, ჩვენ ყურადღებას ვამახვილეთ საკოორდინაციო ინსტიტუტებზე და ვცდილობთ გამოვიკვლიოთ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა სახელმწიფოს საკოორდინაციო ინსტიტუციური არქიტექტურა. ეს კვლევა ასევე დაგვეხმარება, რომ უკეთ გავაანალიზოთ, თუ როგორი ინსტიტუციური სისტემა არსებობს საქართველოში და აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამაში მყოფ კიდევ ორ ქვეყანაში მოლდოვასა და უკრაინაში.

ამ ნაშრომის მეორე მიზანია ევროკავშირს და მის პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის არსებული ურთიერთობების მიმოხილვა ევროპეიზაციის

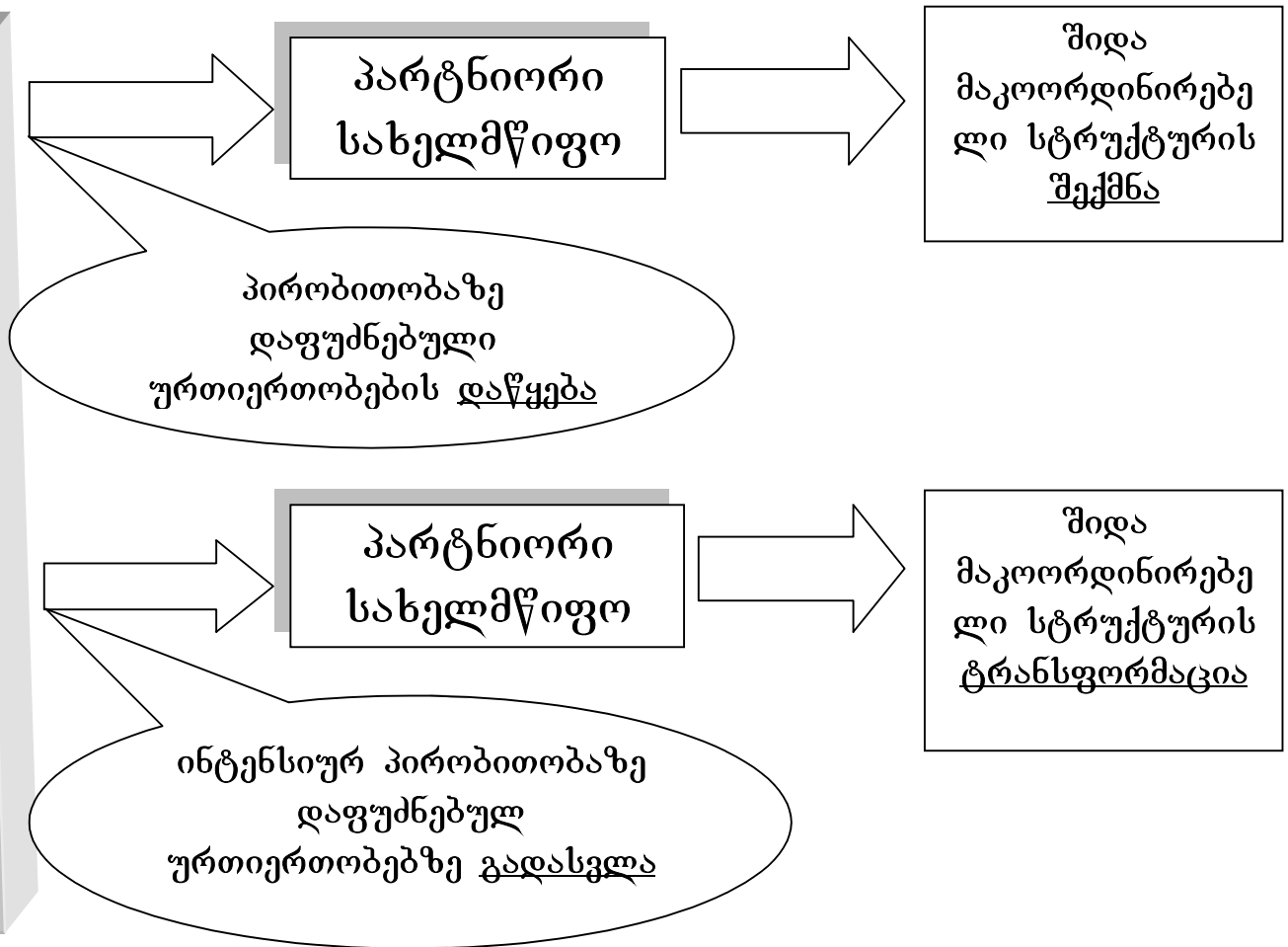
კონტექსტში. კერძოდ, ნაშრომში მიმოხილულია ევროპეიზაციის პროცესის დროს ორი ინსტრუმენტის პირობითობის და სოციალიზაციის გავლენა ევროკავშირის პარტნიორ სახელმწიფოებზე, საქართველოს ჩათვლით. ჩვენ ვაანალიზებთ, თუ რა შემთხვევებში იყენებს ევროკავშირი პირობითობის და სოციალიზაციის ინსტრუმენტებს და შეიძლება თუ არა ევროკავშირს და პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობების სისტემატიზაცია სოციალიზაცია პირობითობის ინსტრუმენტული “ორკაპას” გამოყენებით. ნაშრომის ამ ნაწილში ჩვენ ასევე ვაანალიზებთ საქართველოს და ევროკავშირის დღევანდელ ურთიერთობებს ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამების ფარგლებში და ვცდილობთ იმის დადგენას, თუ რომელ ჩარჩოში რომელი ინსტრუმენტი დომინირებს.

ახლა კი დავუბრუნდეთ ზემოთ ნახსენებ საკვლევ კითხვას “რით შეიძლება აიხსნას ის, რომ ევროპეიზაციის პროცესში მყოფი სახელმწიფოები რამდენიმე ინსტიტუციურ მოდელს ცდიან?” ამ კითხვაზე ჩვენი პასუხი და, შესაბამისად, ჩვენი ჰიპოთეზა მდგომარეობს შემდგომში: ევროპეიზაციის პროცესში მყოფი ევროკავშირის პარტნიორი სახელმწიფოები რეაგირებენ ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ინსტრუმენტის მისადაგებაზე. გაზრდილი მოთხოვნების წაყენების და პირობითობის კომპონენტის ინტენსიფიკაციის შედეგად პარტნიორი სახელმწიფოები ცვლიან შიდა საკოორდინაციო ინსტიტუტებს.

ბუნებრივია, ჩვენი ჰიპოთეზა არ გამორიცხავს საკოორდინაციო ინსტიტუტების ცვლილების სხვა მიზეზებს შიდა პოლიტიკურ ფაქტორებს, ხელისუფლების ცვლილებას, პოლიტიკური მოსაზრებებით საკოორდინაციო ინსტიტუტების შექმნას, გაუქმებას, ან შეცვლას. მაგრამ, ჩვენი აზრით, ეს მიზეზები არ ცვლის ზოგად სურათს: ევროპის 16 ქვეყნის საკოორდინაციო მოდელის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ, როგორც წესი, სწორედ პირობითობის ელემენტის მისადაგება ევროკავშირის მხრიდან პარტნიორი სახელმწიფოებისთვის ახდენს მათი შიდა საკოორდინაციო ინსტიტუციური მოდელის იზომორფიზმს.

ჩვენი ჰიპოთეზა სქემატურად შემდგენიარად შეგვიძლია ავსახოთ:

ევროკავშირი



წინამდებარე ნაშრომში ჩვენ ვაჩვენებთ, რომ როდესაც ევროკავშირი იწყებს თავის პარტნიორ სახელმწიფოსთან სოციალიზაციის ინსტრუმენტზე დაფუძნებულ ურთიერთობებს, კერძოდ საკუთარი ნორმების და ღირებულებების გავრცელებას და დაწინაურებას, მაშინ მისი პარტნიორი სახელმწიფოები არ ჰქმნიან დამოუკიდებელ მაკორდინირებელ მექანიზმებს. ხოლო, როდესაც ევროკავშირი იწყებს პირობითობის ელემენტების მისადაგებას პარტნიორი სახელმწიფოებისადმი, ისინი ახდენენ რეაგირებას ამ წნეხზე და ქვეყნის შიგნით ავითარებენ კონკრეტული ტიპის საკორდინაციო ინსტიტუციურ არქიტექტურას. ამ არქიტექტურის შექმნა მათ ესაჭიროებათ იმისათვის, რომ უკეთ წარმართონ ურთიერთობები ევროკავშირთან და უკეთ მოახდინონ ევროკავშირისგან მომავალი იმპულსების მენეჯმენტი.

როდესაც ევროკავშირის და მისი პარტნიორი სახელმწიფოების ურთიერთობებში დგება ისეთი ეტაპი, როდესაც მათი ურთიერთობების ჩარჩო ეფუძნება პირობითობას, ნაცვლად სოციალიზაციისა, პარტნიორი სახელმწიფოები იწყებენ ამ ახალი რეალობისადმი შეგუებას სხვადასხვა რეფორმების გზით. ერთ-ერთი რეფორმა, როგორც წესი, არის ხოლმე შიდა საკორდინაციო სტრუქტურების მოდიფიკაცია იმისათვის, რათა უკეთ მოხდეს ევროკავშირიდან წამოყენებული ახალი პირობების შესრულება. ამ მიზნით, სხვადასხვა სახელმწიფოები განსხვავებულ მოდელებს ირჩევენ. ზოგიერთს მიაჩნია, რომ პირობითობისადმი უკეთ გამკლავება შესაძლებელია ცალკე სამინისტროს შექმნით, რომელიც ევროპული ინტეგრაციის საკითხებით იქნება დაკავებული; ზოგიერთი ამჯობინებს დამოუკიდებელი ბიუროკრატიული უწყებისათვის ამ ფუნქციის მინიჭებას; ზოგიერთის აზრით, პრემიერ-მინისტრი და მის დაქვემდებარებაში მყოფი აპარატი არის საუკეთესო გზა კორდინაციისათვის, ხოლო ზოგიერთი კი კონსერვატორულ მიდგომას არჩევს და საკორდინაციო ფუნქციებს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ანიჭებს, როგორც ევროკავშირთან ურთიერთობის წარმართველ მთავარ უწყებას. რა თქმა უნდა, არიან ისეთი სახელმწიფოებიც, რომლებიც უპირატესობას დეცენტრალიზებულ მოდელს ანიჭებენ. ნებისმიერ შემთხვევაში, როდესაც ევროკავშირი იწყებს პირობითობის ელემენტებით გაჯერებული ინსტრუმენტების მისადაგებას პარტნიორი სახელმწიფოებისადმი,

როგორც წესი, ხდება შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ტრანსფორმაცია. ამ ტრანსფორმაციის პროცესში სხვადასხვა ქვეყანა სხვადასხვა მოდელს ანიჭებს უპირატესობას. ჩვენი მიზანი არ არის იმის გამოკვლევა, თუ რომელი ქვეყანა რატომ ირჩევს ამა თუ იმ მოდელს, თუმცა ჩვენ ვიკვლევთ, თუ რა მოდელები აირჩიეს ცაე-ს სახელმწიფოებმა. ჩვენი მთავარი მიზანი კი არის იმის ჩვენება, რომ არსებობს პირდაპირი კავშირი ევროკავშირის მხრიდან პარტნიორი სახელმწიფოს მიმართ პირობითობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის ფორმატის ჩამოყალიბებას და ამ სახელმწიფოებში საკოორდინაციო სისტემების შექმნა/ცვლილებას შორის.

ჩვენს ნაშრომში გამოყენებულია ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორია, კერძოდ კი პაუელის და დი მაჯიოს ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეზისი. ჩვენ ვაჩვენებთ, რომ ეროვნული ინსტიტუტები განიცდიან ცვლილებას იმის შედეგად, რომ საგარეო აქტორი (ევროკავშირი) მასზე ახდენს გავლენას ირიბი გზით. დი მაჯიოს და პაუელს ამ გავლენისთვის მინიჭებული აქვთ იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის განმარტება. ჩვენი მხრიდან, ვცდილობთ იმის ჩვენებას, რომ ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ელემენტების მისადაგების გამო შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების შექმნა და ტრანსფორმაცია წარმოადგენს იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის არაპირდაპირ/ირიბ გამოვლინებას.

მეთოდოლოგია, რომელსაც ჩვენ ვიყენებთ ჩვენს ნაშრომში არის ხარისხობრივი. სხვადასხვა ქვეყნების ინსტიტუციური სისტემების ანალიზის დროს ჩვენ ვახდებთ ორგანიგრამების ანალიზს და მთავარი მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ფუძემდებლური დოკუმენტების შესწავლას. საქართველოს ინსტიტუციურ სისტემაზე საუბრის დროს გამოყენებულია ანალოგიური მეთოდი. ამასთან, ჩემს მიერ გამოკითხული იქნა რამდენიმე ექსპერტი და საჯარო მოხელე, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობდნენ საქართველოში არსებული საკოორდინაციო სისტემის შემუშავებაში და დღესაც წარმოადგენენ ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში გადაწყვეტილების მიმღებ საკმაოდ მნიშვნელოვან პირებს.

ჩვენი ნაშრომი დაყოფილია ათ თავად. პირველ შესავალ თავს მკითხველი ახლა კითხულობს. მეორე თავში ჩვენ ვისაუბრებთ ევროპეიზაციის, როგორც

თეორიული პოსტულატის შესახებ, ჩვენ განმარტავთ ამ ცნებას და მიმოვიხილავთ ლიტერატურას, პირველ რიგში, თავად ევროპეიზაციის, ხოლო შემდეგ კი საქართველოს ევროპეიზაციის შესახებ. ეს თავი ჩვენ იმისათვის გვჭირდება, რომ მკითხველმა მოახდინოს იმის იდენტიფიცირება, თუ კონკრეტულად რომელ აკადემიურ დომენში იმყოფება ეს ნაშრომი. ბუნებრივია, ჩვენ საერთაშორისო ურთიერთობების მიმართულების შიგნით ვტრიალებთ. მაგრამ ამ საკმაოდ ფართო ლოკაციის ფარგლებში შეგვიძლია კონკრეტული ადგილის იდენტიფიცირება. პირველ რიგში, ეს არის საერთაშორისო ურთიერთობების ის ქვემიმართულება, რომელსაც ევროპეიზაცია ეწოდება. გარდა ამისა, რადგანაც ჩვენ ვსაუბრობთ ევროკავშირის მხრიდან შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ცვლილებაზე გავლენის პროცესზე, თავისუფლად შეგვიძლიათ დავასვნათ, რომ ჩვენი ნაშრომი რელევანტურია პოლიტიკური მეცნიერებებისთვისაც, კერძოდ კი ინსტიტუციონალური ქვე-მიმართულებისთვის.

მესამე თავში შემოგვაქვს ჩვენი თემისათვის ორი ძალზედ მნიშვნელოვანი ცნება პირობითობა და სოციალიზაცია. ჩვენ განმარტავთ ამ ცნებებს და ვახდენთ ლიტერატურის მიმოხილვას ევროპეიზაციის ამ ორი ინსტრუმენტის ირგვლივ. ჩვენ ვხსნით, თუ რა ინსტრუმენტებს იყენებს ევროკავშირი ევროპეიზაციის პროცესის დასაჩქარებლად და რა ფუნდამენტური განსხვავებები მდგომარეობს ამ მიდგომებში პირობითობის და სოციალიზაციის ინსტრუმენტების დეტალურად გამოკვლევით.

მეოთხე თავში ჩვენ ვხსნით, თუ ევროკავშირთან ურთიერთობების რა ეტაპზე იმყოფება ამჟამად საქართველო. ჩვენ ვაჩვენებთ, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, როგორც საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობის ფორმატი სოციალიზაციის ინსტრუმენტზე აწყობილი ფორმატია. ჩვენ ასევე ვაჩვენებთ, რომ საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობები აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფორმატში გულისხმობს პირობითობის ელემენტებს, შესაბამისად, ვაკეთებთ დასკვნას, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობით გათვალისწინებული მთელი რიგი ინიციატივების, მათ შორის ასოცირების ხელშეკრულების, წარმატებით დასრულების პირობებში საქართველო აღმოჩნდება ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ინსტრუმენტის გავლენის ქვეშ.

მეხუთე თავში ჩვენ მიმოვიხილავთ ლიტერატურას ევროპული პოლიტიკის შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების შესახებ და ვხსნით, თუ რატომ არის მნიშვნელოვანი პოლიტიკის კოორდინაცია იმ ქვეყნებში, რომლებიც ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში იმყოფებიან. შემდეგ ჩვენ აღვწერთ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში, მათ შორის უკრაინასა და მოლდოვაში არსებულ საკოორდინაციო მექანიზმებს. ჩვენ ვაჯგუფებთ საკოორდინაციო მექანიზმებს 5 მოდელის მიხედვით, იმის გათვალისწინებით, თუ რომელი ინსტიტუტი თამაშობს წამყვან როლს საკოორდინაციო პროცესში. ამ მოდელებში მთავარ მაკოორდინირებელ ინსტიტუტებს წარმოადგენენ (1) საგარეო საქმეთა სამინისტრო, (2) ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო, (3) დამოუკიდებელი მაკოორდინირებელი უწყება, (4) პრემიერ-მინისტრის აპარატი, ან (5) არც ერთი უწყება, ანუ სახეზეა დეცენტრალიზებული მოდელი.

მექვესე თავში ჩვენ განვიხილავთ საქართველოში არსებულ საკოორდინაციო სისტემას, ვსაუბრობთ მის წარმოშობასა და განვითარებაზე, მის შესაძლებლობებზე და როლზე. ამასთან, ვახდენთ საქართველოში არსებული მოდელის განთავსებას ზემოთ ჩამოთვლილ მოდელებში და ვაანალიზებთ ქართული სტრუქტურის ძლიერ და სუსტ მხარეებს.

მეშვიდე თავში ჩვენ ვახდენთ ზემოთ განმარტებული პირობითობის და სოციალიზაციის ინსტრუმენტების მისადაგებას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში შიდა საკოორდინაციო სისტემების შექმნისა და ტრანსფორმაციისადმი და ვაკეთებთ დასკვნას, რომ სწორედ ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ელემენტებზე აგებული ურთიერთობების ფორმატი ახდენს გადამწყვეტ გავლენას ქვეყნის შიგნით არსებული შიდა საკოორდინაციო სტრუქტურის შექმნასა და ტრანსფორმაციაზე.

მერვე თავში ჩვენ ვხსნით წინა თავში აღწერილ ტრანსფორმაციის პროცესს ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორიით, კერძოდ, დი მაჯიოსა და პაუელის “ინსტიტუციური იზომორფიზმის” თეზისის გამოყენებით. ჩვენ ვავითარებთ არგუმენტს, რომ ინსტიტუციური ტრანსფორმაციის პროცესი ხდება სწორედ იმ ლოგიკის მიხედვით, რაც თავიანთ ნაშრომში აღწერეს დი მაჯიომ და პაუელმა და რასაც მათ ძალადობითი ინსტიტუციური იზომორფიზმი უწოდეს.

მეცხრე თავში ჩვენ ვცდილობთ ამ დისერტაციას უფრო მეტი პრაქტიკული განზომილება შევძინოთ, ამიტომ ვავითარებთ რამდენიმე რეკომენდაციას საქართველოში დღეს არსებული მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური სისტემის დასახვეწად და ეფექტიანობის ასამაღლებლად.

ამრიგად, წინამდებარე ნაშრომში გაანალიზებულია ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში მყოფ ქვეყნებში, მათ შორის, საქართველოში არსებული ევროპული პოლიტიკის წარმოების შიდა საკოორდინაციო ინსტიტუციური არქიტექტურის ჩამოყალიბება და ტრანსფორმაცია, ასევე ამ პროცესზე ევროკავშირის მიერ განხორციელებული სოციალიზაციასა და პირობითობაზე დაყრდნობილი პოლიტიკის გავლენა. შედეგად მიღებული ტრანსფორმაციის პროცესი გაანალიზებულია ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეზისის კუთხით და გამოტანილია პრაქტიკული დასკვნები და რეკომენდაციები საქართველოში არსებული შიდა ინსტიტუციური სისტემის გასაუმჯობესებლად და დასახვეწად.

1. ევროპეიზაცია, როგორც თეორიული პოსტულატი

1.1 ლიტერატურის მიმოხილვა

ევროპეიზაციის შესახებ ლიტერატურის დახასიათება ერთი სიტყვით შეიძლება ეკლექტური. მართლაც, ევროპეიზაციას ბევრი განმარტება აქვს, რაც ასევე დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელ მეცნიერებაში გამოიყენება ეს ტერმინი. მაგალითად, პოლიტიკურ მეცნიერებებში იგი აღნიშნავს ცვლილების პროცესს საშინაო ასპარეზზე, რაც გამოწვეულია ევროკავშირიდან მომდინარე ზეწოლით (Aydin and Acikmese, 2007:264). ანთროპოლოგიურ მეცნიერებებში ევროპეიზაცია შეიძლება აღნიშნავდეს “თვითგამოხატვის სტრატეგიას და ადამიანების იდენტიფიკაციის ფორმას” (Mjoset, 1997). ეკონომისტების აზრით, კი ევროპეიზაცია შეიძლება ეწოდოს ევროპაში სახელმწიფოებს შორის არსებული თანამშრომლობის რამდენიმე მოდელს, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად შეიძლება მოიცავდეს რეგიონული ინტეგრაციის საკითხებს (Escrobano and Lorca, 2004-05). ბუნებრივია, ჩვენი ნაშრომისათვის საკმაოდ რელევანტურია აიდინის და აჩიკმეზეს განმარტება, თუმცა აქვე გვსურს ხაზი გაუუსვათ, რომ ეს ნაშრომი არ ეყრდნობა ერთ კონკრეტულ განმარტებას. ამ თავის გაცნობის შემდეგ მკითხველს ჩამოუყალიბდება განცდა, თუ რა არის ევროპეიზაცია და რა კომპონენტებისაგან შედგება იგი. ჩვენი მიზანი ნამდვილად არ არის ამ განცდის ჩარჩოებში მოქცევა და ერთი რომელიმე განმარტებით გამოფიტვა.

სანამ ევროპეიზაციის პროცესის სხვა განმარტებებზე და უფრო კონკრეტულ დახასიათებაზე გადავალთ, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპეიზაცია შეიძლება გაანალიზებული იქნას ორი კუთხით, როგორც ზემოდან-ქვემოთ (top-down) და როგორც ქვემოდან-ზემოთ (bottom-up) პროცესი. პირველის დროს ევროპეიზაციის მამოძრავებელი ძალა არის ევროკავშირი, ან რომელიმე ევროპული ინსტიტუტი, ხოლო მეორის დროს კი ევროპეიზაცია ქვეყნების ან სუბ-ეროვნული აქტორების კარნახით მიმდინარეობს. ჩვენს ნაშრომში სწორედ ზემოდან-ქვემოთ

მიდგომა არის გამოყენებული. მართალია, ჩვენ არ გამოვრიცხავთ, რომ ევროპეიზაციის მოტორი სახელმწიფოში მიმდინარე პროცესები შეიძლება იყონ, მაინც ვთვლით, რომ წარმატებული ევროპეიზაციისათვის უადრესად მნიშვნელოვანია ზემოდან (ევროკავშირიდან) მომდინარე სტიმულები.

მიშელ ჩინი გამოყოფს ევროპეიზაციის ოთხ ზოგად განმარტებას (Cini 2007:407). პირველი განმარტების მიხედვით ევროპეიზაცია არის “ზემოდან-ქვემოთ მიდგომა”, რომლის დროსაც სახეზეა ევროკავშირის გავლენა წევრ, ან არაწევრ სახელმწიფოებზე (Featherstone and Radaelli, 2003:59). ჩვენ ამ გავლენის საკმაოდ ბევრ მაგალითს მიმოვიხილავთ ქვემოთდებარე ფურცლებზე. რისსე და ბორზელი თვლიან, რომ ზოგიერთი მკვლევარი, რომელიც “ზემოდან ქვემოთ” მიდგომას ირჩევს ევროპეიზაციის ასახსნელად, ხსნის ამ ტერმინს, როგორც ისეთი ევროპული დონის სოციალური, პოლიტიკური და იურიდიული ინსტიტუტების აღმოცენებას, რომლებიც წყვეტენ ევროპულ დონეზე არსებულ პრობლემებს და სპეციალიზაციას ახდენენ ავტორიტეტული ევროპული წესების და კანონების შემუშავებაზე (Featherstone and Radaelli, 2003:59). ჩინის მეორე განმარტება თავის თავში აქცევს როგორც “ზემოდან ქვემოთ”, ისე “ქვემოდან ზემოთ” მიდგომას. ამ განმარტების მიხედვით, ევროპეიზაციის შედეგად ყალიბდება პოლიტიკური მიმართულებები, პრიორიტეტები და ინსტიტუტები ევროკავშირის დონეზე, რაც შემდეგ, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს ქვეყნის შიგნით მიმდინარე ტრანსფორმაციულ პროცესებზე (Borzeli 2002). მესამე განმარტების მიხედვით, ევროპეიზაცია არის ერთი რომელიმე ევროპული სახელმწიფოს გავლენა სხვა სახელმწიფოზე, ევროკავშირის ინსტიტუტების მონაწილეობის გარეშე (Featherstone and Radaelli, 2003:59). მეოთხე განმარტების მიხედვით კი ევროპეიზაცია არის იგივე ინსტიტუტების მშენებლობა და პოლიტიკის შემუშავება ევროკავშირის დონეზე, რის სინონიმად ხშირად ზოგადი ფრაზა “ევროპული ინტეგრაცია” გამოიყენება (Risse et al., 2001).

ევროპეიზაციის განმარტებების შესახებ საუბრისას აუცილებლად უნდა მოვიყვანოთ ოლსენის 5 განმარტება (Olsen, 2002:923-926). ამ განმარტებების მიხედვით, ევროპეიზაცია შეიძლება ნიშნავდეს:

- ცვლილებებს ევროპის, განსაკუთრებით კი ევროკავშირის საგარეო საზღვრებში, გაფართოების გზით. ამ განმარტების მიხედვით ევროპა მხოლოდ გეოგრაფიული ცნებაა;
- ევროპულ დონეზე, ევროკავშირში, ან სხვა ევროპულ ორგანიზაციაში ინსტიტუტების მშენებლობას და საერთო ღირებულებების განვითარებას;
- ევროპული ინსტიტუტების და ნორმების გავლენას შიდა სახელმწიფოებრივ ერთეულებზე მმართველობის ეროვნულ ფორმებში; ამ მიდგომის მიხედვით, შიდა ეროვნული მმართველობის სისტემების გარდაქმნა ხდება ევროკავშირის ინსტიტუტების და ნორმების გავლენის შედეგად;
- პოლიტიკური ორგანიზაციის სხვადასხვა ფორმების (ინსტიტუტები, ნორმები) ექსპორტს ევროპის გარეთ. ამ განმარტების მიხედვით, ევროპა განხილულია როგორც საერთაშორისო სისტემა, რომელიც სხვადასხვა მეთოდების გამოყენებით (მაგ, დარწმუნება, არგუმენტაცია, ძალდატანება და სხვ.) ახდებს ევროპული მოდელების გავრცელებას მსოფლიოში;
- პოლიტიკური გაერთიანების პროექტს, სადაც ევროპა მოაზრებულია როგორც ერთიანი და ძლიერი ერთეული.

სოციალურ მეცნიერებებში ევროპეიზაცია შეიძლება გამოყენებული იქნას ოთხ კონტექსტში: ისტორიული პროცესი, კულტურული დიფუზიის პროცესი, ინსტიტუციური ადაპტაციის პროცესი და პოლიტიკისა და პოლიტიკასთან დაკავშირებული პროცესების ადაპტაცია (Featherstone, 2003:5). ისტორიულ პროცესად ევროპეიზაციის დახასიათების დროს ისტორიკოსები ცდილობენ მოიშველიონ ისეთი კატეგორიები, როგორიცაა “ღირებულებების ექსპორტი”, “ვესტერნიზაცია” და “ევროპულ ოჯახში დაბრუნება” (Lippert and Umbach, 2001; Kohout, 1999). როდესაც ევროპეიზაცია განიხილება, როგორც ნორმების, წესების, იდენტობების, იდეების და ქცევის წესების შეთვისების კონტექსტში, საუბარია კულტურული დიფუზიის პროცესზე, ანუ ევროპული კულტურის და ღირებულებების გავრცელების პროცესზე. ეს მიდგომა შეიძლება აღწერდეს, როგორც პოლიტიკური კულტურის (Pamir, 1994:177-179; Bonneman and Fowler, 1997) და იდეოლოგიური ტრანსფორმაციის Gransow, 1982) პროცესებს, ისე სხვადასხვა

სტრუქტურული რეფორმების პროცესს, მათ შორის, განათლების სისტემაში (Seitter, 1993), საიმიგრაციო კანონმდებლობაში (Soysal, 1994) და ასე შემდეგ.

მესამე კონტექსტი, რომელშიც ხშირად შევხვდებით ევროპეიზაციას, არის ინსტიტუციური ადაპტაციის პროცესი. კერძოდ, ხშირად ტერმინი ევროპეიზაცია გამოიყენება იმ ინსტიტუციური ცვლილებების აღსაწერად, რაც ამა თუ იმ ქვეყანაში ხდება ევროკავშირიდან, ან სხვა ევროპული ინსტიტუტებიდან მომდინარე მუხტების, ან ზეწოლის შედეგად. დღეს, სწორედ ეს შიდა ადაპტაციის პროცესი ასოცირდება ყველაზე მეტად ევროპეიზაციის პროცესთან. ამ კონტექსტში ევროპეიზაცია შეიძლება აღნიშნავდეს საჯარო ადმინისტრაციული ინსტიტუტების ტრანსფორმაციას (Wessels, 1998; Agh, 1999b; Bulmer and Burch, 1998), პარლამენტების გადასვლას ევროპულ ყაიდაზე (Agh, 1999d), პოლიტიკური პარტიების (Ladrech, 1994; Daniels, 1998) პროფკავშირების (Turner, 1996), საუნივერსიტეტო სტრუქტურების (Dineen, 1992) და სხვა ინსტიტუტების გაევროპულებას. ჩვენი ნაშრომის მიზნებისთვის, ევროპეიზაციის, როგორც ინსტიტუციური ადაპტაციის პროცესის ხედვა არის ყველაზე რელევანტური.

მეოთხე კონტექსტი, რომელშიც ტერმინი ევროპეიზაცია გამოიყენება ეხება პოლიტიკური მიმართულებების (policies) და პოლიტიკის პროცესის ადაპტაციას. ამ მიმართულებით მომუშავე სხვადასხვა ავტორები სხვადასხვა თემებზე აკეთებენ აქცენტებს, მაგრამ საერთო ლაიტმოტივი ყველგან არის პოლიტიკის შეცვლა და პოლიტიკური მიმართულებების ტრანსფორმაცია ევროკავშირის გავლენის შედეგად. ზოგიერთი მკვლევარი ანალიზებს იმ შეზღუდვებს, რასაც ევროკავშირი აწესებს სხვადასხვა ქვეყნის საშინაო პოლიტიკაზე (Lecher and Rub, 1999; Jordan, 1998; Mangen, 1996). სხვა მეცნიერები შეისწავლიან, თუ როგორ ანაცვლებს ევროკავშირის პოლიტიკური მიმართულებები და რეგულაციები ეროვნულ კანონმდებლობას ევროპეიზაციის პროცესის შედეგად (Abraham and Lewis, 1999). ავტორთა ნაწილი კი შეისწავლის ევროკავშირის არაპირდაპირ გავლენას სახელმწიფოებზე და ამ სახელმწიფოების შიგნით პოლიტიკის ცვლილებაზე (Chapman and Murie, 1996).

თავდაპირველად ევროპეიზაცია იყო ტერმინი, რომელიც გამოიყენებოდა მხოლოდ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მიმართ (Ladrech, 1994), თუმცა შემდეგ

მოხდა ამ ტერმინის გაფართოება ევროკავშირის არაწევრ ქვეყნებზეც (Featherstone and Radaelli, 2003). ამასთან, ზოგიერთი მეკლევარის, მაგალითად პიოტრ კრატოჩვილის აზრით, ნაკლებად არის შესწავლილი ევროპეიზაციის ეფექტი არაწევრ და წევრობის პერსპექტივის არმქონე სახელმწიფოებზე, მაგალითად ისეთებზე, როგორც არის რუსეთი (Kratochwil, 2008:397). ამ თემის მიზანია მოახდინოს ევროპეიზაციის პროცესის შესწავლა სწორედ ისეთ არაწევრ და ჯერ-ჯერობით წევრობის პერსპექტივის არმქონე ქვეყანაზე, როგორც არის საქართველო.

ევროპეიზაციის შესახებ ძალიან ბევრი ავტორი წერს, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ზუსტად განსაზღვრა, თუ რა ტიპის და რის ევროპეიზაციაზე გვაქვს საუბარი ამ თემაში. საილუსტრაციოდ, უნდა ვახსენოთ, რომ სხვადასხვა კონტექსტში ევროპეიზაციაზე წერენ ბომბერგი და პეტერსონი (Bomberg and Peterson, 2000), ბორზელი (Borzeli, 1999; Borzeli, 2002), ბორზელი და რისე (Borzeli and Risse, 2002), ბულერი და გამბლი (Buller and Gamble, 2002), ბალმერი და ბერჩი (Bulmer and Burch, 1998), დაისონი (Dyson, 1999; Dyson, 2002), ფეზარსტოუნი და კაზამიასი (Featherstone and Kazamias, 2001), ფეზარსტოუნი და რადაელი (Featherstone and Radaelli, 2003), ჯორჯი (George, 2001), გოეცი და ჰიქსი (Goetz and Hix, 2000), ლადრეხი (Ladrech, 2004), ოლსენი (Olsen, 2002), რადაელი (Radaelli, 2000), რისე, კოულსი და კარპოროსა (Risse et al 2001), გრაბე (Grabbe, 2006), შლიმეფენნიგი და ზედელმაიერი (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005), შნაიდერი და ასპინვალი (Schneider and Aspinwall, 2001), ვაჩუდოვა (Vachudova, 2005) და სხვები.

ლადრეხის აზრით, ევროპეიზაცია არის “თანდათანობით ზრდადი პროცესი, რომელიც ახდენს პოლიტიკის ფორმის და მიმართულების რეორიენტაციას, იმდენად, რამდენადაც ევროგაერთიანების პოლიტიკური და ეკონომიკური დინამიკა ხდება ეროვნული პოლიტიკის წარმოების ეროვნული ლოგიკის ორგანიზაციული ლოგიკის ნაწილი” (Ladrech, 2004:72). რადაელი მიიჩნევს, რომ ევროპეიზაცია მოიცავს კონსტრუქციის, დიფუზიის და ფორმალური და არაფორმალური წესების, პროცედურების, პოლიტიკის პარადიგმების, სტილების, “რადაცეების კეთების გზების” და საერთო წარმოდგენების და ნორმების ეტაპებს. თავდაპირველად მისი

წარმოქმნა ხდება ევროპულ დონეზე, ხოლო შემდეგ კი ხდება მისი გადატანა ქვეყნის შიგნით არსებულ დისკურსში, პოლიტიკაში, ინსტიტუტებში და პროცესებში (Radaelli, 2004:4). რაც შეეხება უფრო კლასიკურ განმარტებებს, ისინი ჩვენ ზემოთ მიმოვიხილეთ და ამიტომ ახლა თავიდან აღარ შევეხებით.

ჩვენთვის ასევე რელევანტურია კვინ ფეზარსტოუნის განმარტება, რომ ევროპეიზაცია არის ევროკავშირის წევრობიდან მომდინარე პირდაპირი, ან არაპირდაპირი წნეხების ადაპტაცია შიდა დონეზე (Featherstone and Radaelli, 2003:7). ფეზარსტოუნი იქვე ამბობს, რომ ევროპეიზაცია ხშირად გამოიყენება იმის აღსანიშნად, თუ როგორ ახდენენ ცენტრში მყოფი სახელმწიფო ინსტიტუტები ევროკავშირიდან მომდინარე წნეხებზე ადაპტაციას (Featherstone and Radaelli, 2003:7). ამ ინსტიტუტებს შორის ზოგიერთი გამოყოფს პარლამენტებს (Agh, 1999b), ზოგიერთი - ორგანიზებულ ინტერესებს (Finkhafner, 1998), ზოგიერთი პოლიტიკურ პარტიებს (Cole, 2001; Daniels, 1998), ზოგიერთი - არასამთავრობო ინსტიტუტებს (Levitsky, 1994), ზოგიერთი ზოგადად საჯარო სამსახურს და სახელმწიფო მართვის ინსტიტუტებს (Jorgensen, 1999), ხოლო ზოგიერთი კი სუბეროვნული მმართველობის ინსტიტუტებს (Goldsmith, 1993; Goetz, 1995).

ჩვენ, განსხვავებით ამ ავტორებისაგან, შევეხებით ევროპული პოლიტიკის წარმმართველი შიდა მაკორდინირებელი სტრუქტურების ევროპეიზაციას. ამ კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით ლიტერატურა არც ისე მდიდარია, თუმცა შეიძლება მოიძებნოს საკმარისი რაოდენობის წყაროები, როგორც წიგნების, ისე აკადემიური სტატიების და საერთაშორისო ორგანიზაციების მოხსენებების სახით. მათ მიმოვიხილვას ჩვენ ცოტა ქვემოთ, მეხუთე თავში მოვახდენთ.

რომ შევაჯამოთ, უპრიანი იქნება იმის თქმა, რომ ჩვენ ვიყენებთ ევროპეიზაციას იმ მნიშვნელობით, რომლის მიხედვითაც ეროვნულ დონეზე ხდება ინსტიტუტების ტრანსფორმაცია და ჩამოყალიბება ევროკავშირისგან მომავალი იმპულსების და წნეხების შედეგად. ჩვენი თემის მიზნებიდან გამომდინარე, ეს იმპულსები და წნეხები არ არის პირდაპირი. ქვეყნები მხოლოდ რეაგირებას ახდენენ მათზე და ამ რეაგირების პროცესში გარდაქმნიან ისეთ ინსტიტუტებს, რომელთა შეცვლა თავდაპირველად არ იყო ევროკავშირის მიზანი. კერძოდ,

ევროკავშირის და რომელიმე ქვეყნის ურთიერთქმედების საგანი შეიძლება იყოს აგრარული პოლიტიკა, ან კონკურენციის პოლიტიკა და ევროკავშირი ითხოვდეს ამ პოლიტიკის გარდაქმნას. ამ თემებზე ინტერაქციის პროცესში ქვეყნები ხშირად გარდაქმნიან სხვა ინსტიტუტებსაც, რომლებიც პირდაპირ კავშირში არ არიან არც აგრარულ პოლიტიკასთან და არც კონკურენციის პოლიტიკასთან. ასე მაგალითად, ჩვენი კვლევის მიზნებისთვის ჩვენ ვეხებით ევროპული პოლიტიკის წარმოების პროცესში შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუტების როლს და ტრანსფორმაციას. იგივე მაგალითიდან რომ გამოვიდეთ, აგრარული და კონკურენციის პოლიტიკის შესახებ ევროკავშირთან ურთიერთობისას ქვეყანამ შეიძლება ჩათვალოს, რომ მისთვის უმჯობესია ქვეყნის შიგნით კონკრეტული ინსტიტუციური არქიტექტურის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს სხვადასხვა უწყებების ერთი ხმით საუბარს და პოლიტიკის კოორდინაციას. სწორედ ამ ინსტიტუციურ არქიტექტურაზე გვექნება ჩვენ საუბარი წინამდებარე დისერტაციაში. აკადემიურ ენაზე რომ ვთქვათ, ჩვენი დამოკიდებული ცვლადი არის ევროპული პოლიტიკის წარმოებისათვის შექმნილი შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუტების შექმნისა და ტრანსფორმაციის პროცესი. დროში ეს დამოკიდებული ცვლადი კონკრეტდება 1993 წლიდან 2009 წლამდე, ხოლო სივრცეში მისი დავიწროება ხდება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონზე (მისი ყველაზე ფართე გაგებით), საქართველოს ჩათვლით.

1.2 საქართველო და ევროპეიზაცია

სანამ ჩვენი თემის სხვა ასპექტებს განვიხილავთ და გაგაანალიზებთ, თუ ევროპეიზაციის რა კონკრეტული პროცესები ახდენს გავლენას შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუტების ჩამოყალიბებასა და ტრანსფორმაციაზე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მოკლედ მიმოვიხილოთ თეორიული ლიტერატურის ის ნაწილი, რომელიც უშუალოდ საქართველოს ევროპეიზაციას ეხება, მით უმეტეს, რომ ეს დიდ დროს და სივრცეს არ წაგვართმევს თავის სიმწირის გამო.

საქართველო ევროპეიზაციის კონტექსტში არც თუ ბევრ ავტორს აქვს განხილული, რაც ალბათ ქართველი მკვლევარების მხრიდან ტერმინ

“ევროპეიზაციის” მიმართ არააკადემიური მიდგომით უნდა ავსნათ. ასევე, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ იმის გამო, რომ ევროპეიზაცია ხშირად ევროკავშირის ან ახალ წევრებზე, ან უშუალო მეზობლებზე შეისწავლებოდა, საქართველო არ არის მაინც და მაინც საინტერესო კვლევის ობიექტი უცხოელი მკვლევარებისთვის. მარტივი ძებნა EBSCO-ს მონაცემთა ბაზაში ორი საძებნი სიტყვით “საქართველო” და “ევროპეიზაცია” მხოლოდ 6 ნაშრომს გვიბრუნებს, რომელთაგან არც ერთი არ ეხება უშუალოდ საქართველოს ევროპეიზაციას, ყველაზე ახლოს კი ჩვენს საკითხთან არის ესტერ ბარბის და ორიოლ კოსტას სტატია “რომელი წესები აყალიბებს ევროკავშირის საგარეო მმართველობას? წესების არჩევის ნიმუშები საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში” (Barbe and Costa, 2009). ამ სტატიაში ძირითადი აქცენტი რუსეთთან და უკრაინასთან ევროკავშირის ურთიერთობებზეა გაკეთებული, თუმცა ევროპეიზაციის კონტექსტში საქართველოც არის მოხსენიებული.

შესაბამისად, საქართველოში მიმდინარე ევროპეიზაციის პროცესზე ლიტერატურა ძალზედ მცირეა. თუმცა, არსებული ლიტერატურა შეგვიძლია გავყოთ ორ ნაწილად. პირველ ნაწილში უნდა გამოვყოთ ის ავტორები, რომლებიც საუბრობენ საქართველოში მიმდინარე დემოკრატიულ პროცესებზე და აღწერენ, თუ შეისწავლიან იმ რეფორმებს, რომლებიც განხორციელდა 2003 წლის შემდეგ, ან, იშვიათ შემთხვევებში, მანამდეც. ასეთი ლიტერატურის ინტერესის სფერო არის შიდა ეკონომიკური რეფორმები, სასამართლოს და სასჯელაღსრულებითი სისტემის რეფორმები, საჯარო სამსახურის რეფორმა, განათლების რეფორმა და ა.შ.

ლიტერატურის მეორე ნაწილი ეხება საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობებს და იმ რეფორმებს, თუ პოლიტიკურ კურსს, რომლებიც საქართველომ განახორციელა ევროკავშირთან ურთიერთობის შედეგად, ან მისგან მიღებული იმპულსების, თუ ზეწოლის გამო. ყველაზე ნათელი მაგალითი საქართველოს ევროპეიზაციისადმი მიძღვნილი ნაშრომისა არის პროფესორ გიანოდიას ქვეთავი “ევროპეიზაცია და სეცესიონისტური კონფლიქტების (არ)გადაწყვეტა”, რომელიც გამოქვეყნდა ნაშრომში “ევროპეიზაცია და კონფლიქტის მოგვარება” (Coppieters et al., 2004). ამ ნაშრომში ავტორი ეხება საქართველოში არსებული კონფლიქტების მოგვარების საკითხს და აანალიზებს

ევროკავშირის მხრიდან ევროპეიზაციის ორი ინსტრუმენტის პირობითობის და სოციალიზაციის გამოყენებით, რა პერსპექტივები აქვს კონფლიქტის მოგვარებას და ევროკავშირის მომდევნო როლს. იმავე ნაშრომში ცალკე თავი აქვს მიძღვნილი კონფლიქტს აფხაზეთში, რომლის ავტორად გვევლინება პროფესორი ბრუნო კოპიეტერსი (Coppieters et al., 2004). ამ ნაშრომში “გაანალიზებულია მხარეების მიერ რეგიონში მიმდინარე ევროპეიზაციის პროცესის ხედვა და ევროკავშირის როლი აფხაზეთში მიმდინარე კონფლიქტში” (Coppieters et al., 2004:64). მართალია, არც ერთი ეს ნაშრომი უშუალოდ საქართველოს ევროპეიზაციის პროცესს არ ეხება, მაგრამ მაინც მნიშვნელოვანია მათი აღნიშვნა, რადგან ევროპეიზაციის კონტექსტში განხილულია საქართველოსთვის ფრიად აქტუალური თემები.

რაც შეეხება თავად საქართველოში მიმდინარე ევროპეიზაციის პროცესს, ამ კუთხით აღსანიშნავია რამდენიმე ნაშრომი. არჩილ გეგეშიძე (Gegeshidze, 2005/06) განიხილავს საქართველოს სამეზობლო პოლიტიკის კონტექსტში და ამტკიცებს, რომ საქართველოს და ევროკავშირს განსხვავებული მოლოდინები აქვთ სამეზობლო პოლიტიკისგან, რის გამოც ვერ ხდება რესურსების ადეკვატურად გამოყენება. ავთანდილ ტუკვაძე, გიორგი ჯაოშვილი და რატი ტუკვაძე სტატიაში “საქართველოს პოლიტიკური სისტემის ტრანსფორმაცია დღეს” (Tukvadze et al., 2006) საუბრობენ იმაზე, როგორ მოხდა საბჭოთა სისტემის რღვევის შემდეგ საქართველოს პოლიტიკური სისტემის “გათანამედროვეება” და რა გამოწვევები არსებობდა ამ გზაზე, თუმცა სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ ავტორები ტერმინს “ევროპეიზაცია” ამ ნაშრომში არ ახსენებენ, გარდა ერთი შემთხვევისა, როდესაც საუბრობენ ილია ჭავჭავაძის და მე-19 საუკუნის სხვა ქართველი მოღვაწეების დამოკიდებულებაზე საქართველოს ევროპასთან დაახლოების პროცესზე. სტატიაში “სამხრეთ კავკასია: წინ და უკან ევროპისაკენ”, თემური იაკობაშვილი და კახა გოგოლაშვილი საუბრობენ იმ გზაზე, რომელსაც საქართველო და მისი მეზობლები ადგანან ევროკავშირთან ურთიერთობებში და მიმოიხილავენ იმ პერსპექტივებს რაც საქართველოს შეიძლება ჰქონდეს ევროპეიზაციის შემთხვევაში (Yakobashvili and Gogolashvili, 2006). ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტში შექმნილ კვლევაში ტანგიაშვილი და კობალაძე (Tangiashvili and Kobaladze, 2006) მიმოიხილავენ ევროკავშირის გავლენას

საქართველოზე და საუბრობენ იმ პირობებზე, რომელშიც საქართველო შეიძლება გახდეს “უფრო დემოკრატიული” ევროკავშირის ჩარევის შედეგად. ოსკარ პარდო სიერა 2009 წელს გამოქვეყნებულ სტატიაში საუბრობს საქართველოში უსაფრთხოების სექტორის რეფორმაზე ევროკავშირის გავლენის შესახებ (Sierra, 2009). ტორვალდურ გილფასონი ძალზედ საინტერესოდ აღწერს საქართველოში კერძო და საჯარო სექტორის განვითარებას საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, ადარებს ამ პროცესს ესტონეთში მიმდინარე ცვლილებებს და შეისწავლის ევროკავშირის როლს ტრანსფორმაციის პროცესში (Gylfason, 2009). ლილი დი პუპო მიმოიხილავს ევროკავშირის მხრიდან მართლმსაჯულების და საშინაო საქმეების ფარგლებში საქართველოში გატარებულ პოლიტიკას და ასკვნის, რომ ევროკავშირის პოლიტიკის წარმატებისათვის მნიშვნელოვანია მთელი რიგი გამოწვევების დაძლევა, რომელთა შორისაა ადგილობრივ დონეზე მოლოდინებს და ევროკავშირის მიზნებს შორის დიდი სხვაობა (Di Puppò, 2009). ნატალი ტოჩი მიმოიხილავს ევროკავშირის გავლენას საქართველოსა და თურქეთში (ქურთებთან) კონფლიქტის მოგვარების პერსპექტივებზე და აკეთებს დასკვნას, რომ ევროკავშირის ეფექტურ ჩართულობას დიდწილად განაპირობებს ის, თუ რა სახელშეკრულებო ურთიერთობები აქვს მას ამა თუ იმ ქვეყანასთან (Tocci, 2008). ანა ნემცოვა საუბრობს საქართველოში მიმდინარე განათლების რეფორმაზე და ევროკავშირის მხრიდან ამ რეფორმაზე მოხდენილ გავლენაზე (Nemtsova, 2008). მაიკლ სმიტი და კატია ვებერი (Smith and Weber, 2006), მიმოიხილავენ იმ გზებს, რითაც ევროკავშირი გავლენას ახდენს სამეზობლოს ქვეყნებზე, მათ შორის, საქართველოზე და აანალიზებენ იმ ინსტრუმენტებს, რაც ევროკავშირს გააჩნია ამ ქვეყნებთან მიმართებაში. ვლადიმერ პაპავა და მიხეილ ტოკმაზიშვილი (Papava and Tokmazishvili, 2006) განიხილავენ 2003 წლის შემდეგ საქართველოში მომხდარ ტრანსფორმაციას და ამ პროცესების შედეგად ევროკავშირთან დაახლოების პერსპექტივებს.

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი აკადემიური სტატიებისა და მოხსენებისა არსებობს რამდენიმე წიგნიც, სადაც საქართველოს ტრანსფორმაცია და ევროკავშირის ამ პროცესში მონაწილეობა განიხილება. ჯონათან უითლი

მიმოიხილავს საქართველოს ტრანსფორმაციას საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ და საქართველოში მიმდინარე სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესს 2004 წლამდე. ამ წიგნში სხვა მიზეზებს შორის, ასევე მიმოიხილულია საგარეო ფაქტორების როლი მმართველი რეჟიმის ჩამოყალიბებასა და განვითარებაზე 1990 წლიდან (Wheatley, 2005). ასევე ტრანსფორმაციის პროცესს შეისწავლის ბრუნო კოპიტერსი თავის წიგნში “სახელმწიფოვერობა და უსაფრთხოება: საქართველო ვარდების რევოლუციის შემდეგ”, სადაც ცალკე თავს უძღვნის საქართველოს ტრანსფორმაციაზე დასაველეთის, მათ შორის, ევროპის გაველენას (Coppieters, 2004).

ბუნებრივია ზემოთ ჩამოთველილი ნაშრომები არ წარმოადგენს ამომწურავ სიას იმ ნაშრომებისა რაც საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობებს ეხება. თუმცა, იმის გათველისწინებით, რომ ჩვენი მიზანი საქართველოს ევროპეიზაციასთან დაკავშირებული ლიტერატურის მიმოიხილვაა, ასეთად კი ბოლომდე არც ზემოთ ჩამოთველილ წყაროები შეიძლება მივიჩნიოთ, იმედს ვიტოვებთ, რომ მკითხველი მოგვიტევებს ლიტერატურის სრულ მიმოიხილვას რომ არ ვაკეთებთ.

2007 წელს გამოქვეყნდა რამდენიმე დამოუკიდებელი მოხსენება, სადაც გაანალიზებული იყო საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობები. მართალია ეს ნაშრომები კონკრეტულად ევროპეიზაციის კონტექსტში არ შეიძლება იქნას განხილული, მაგრამ მათი ღირებულება მაინც მნიშვნელოვანია, რადგან იქ განხილულია საქართველოში მიმდინარე რეფორმები და ევროკავშირის როლი ამ რეფორმებში ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში (Friedrich Ebert Stiftung, 2007). სხვა მოხსენებაში, რომელიც ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ არის დაფინანსებული და შემქნილი (Open Society Institute, 2008), გაანალიზებულია ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოს დემოკრატიზაციის და მოდერნიზაციის პერსპექტივეები. ყველაზე საინტერესო ანალიზს საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობებისა (თუმცა, აქაც ევროპეიზაციის უშუალოდ ხსენების გარეშე) გვთავაზობს დოვ ლინჩი თავის მოხსენებაში “რატომ არის მნიშვნელოვანი საქართველო”. ამ ნაშრომში ლინჩი მიმოიხილავს საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობების პერსპექტივეებს საგარეო აქტორების ინტერესების ანალიზის ფონზე (Lynch, 2006).

ცალკე აღნიშვნის ღირსია კახა გოგოლაშვილის 2007 წელს გამოქვეყნებული სტატია “მარეგულირებელი ჩარჩოს დაახლოება ვაჭრობისა და ინვესტიციების მნიშვნელოვანი ფაქტორი”, სადაც ავტორი საუბროს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მნიშვნელობაზე და განიხილავს მას როგორც ევროპეიზაციის ინსტრუმენტს (გოგოლაშვილი 2007). იგივე შეიძლება ითქვას გოგოლაშვილის მეორე სტატიაზე, სადაც ავტორი ასევე ხაზს უსვამს ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ევროპეიზაციის პოლიტიკას და ამბობს, რომ ეს არის “პატარა ძრავა, რომელსაც ძალუძს” საქართველოში რეფორმების დაწინაურება (De Spiegeleire and Gogolashvili, 2004).

ამ პუბლიკაციების პარალელურად არსებობს კახა გოგოლაშვილის და სერგი კაპანაძის რედაქტორობით 2009 წელს გამოსული პუბლიკაცია “ევროკავშირი და საქართველო: მიმდინარე საკითხები და მომავლის პერსპექტივები” (გოგოლაშვილი და კაპანაძე 2009), სადაც ავტორები მიმოიხილავენ ევროკავშირს და საქართველოს შორის არსებული ურთიერთობების ფართო სპექტრს, და მათ შორის, ევროპეიზაციის კონტექსტში. კერძოდ, ამ პუბლიკაციაში ცალკე თავები ეძღვნება ევროკავშირის ინსტრუმენტებს საქართველოსთან მიმართებაში სოციალიზაციას და პირობითობას და ევროკავშირის გავლენით საქართველოში მიმდინარე რეფორმებს სხვადასხვა სფეროში.

შემდეგ თავში ჩვენ სწორედ ევროპეიზაციის ამ ორ ინსტრუმენტზე პირობითობასა და სოციალიზაციაზე გვექნება საუბარი.

2. პირობითობა და სოციალიზაცია, როგორც ევროპეიზაციის ინსტრუმენტები

ევროკავშირი სხვადასხვა ინსტრუმენტს იყენებს მის პარტნიორ სახელმწიფოებში ევროპეიზაციის დასაწინაურებლად. ამ ინსტრუმენტებს შორის ჩვენ გამოვყოფთ პირობითობას და სოციალიზაციას, როგორც ყველაზე მნიშვნელოვან ელემენტებს, თუმცა აქვე ვაღიარებთ, რომ ამ ორი ინსტრუმენტის გარდა ევროკავშირს სხვა ინსტრუმენტებიც აქვს თავის არსენალში.

ფრენკ შიმელფენიგი თავის ნაშრომში “ევროპეიზაცია ევროპის მიღმა” (Schimmelfennig, 2009) გამოყოფს რვა ინსტრუმენტს, რომელიც ევროკავშირს გააჩნია იმ ქვეყნებთან ურთიერთობისას, რომლებიც არ არიან მისი წევრები. ეს ინსტრუმენტები ქვემოთ მოყვანილ ცხრილშია თავმოყრილი და დაყოფილია საერთაშორისო ურთიერთობებსა და პოლიტიკურ მეცნიერებაში მიღებული ორი ლოგიკის შედეგობრივი ლოგიკის (logic of consequences) და მიღებადობის ლოგიკის (logic of appropriateness) მიხედვით. შედეგობრივი ლოგიკა ნიშნავს, რომ აქტორები მოქმედებენ მიზეზ-შედეგობრიობის მიხედვით, ანუ მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და გადადგმული ნაბიჯები განპირობებულია იმ შედეგით, რაც შეიძლება მოჰყვეს ამ გადაწყვეტილებებს და ნაბიჯებს. მიღებადობის ლოგიკით მოქმედი აქტორები კი მოქმედებენ არა მიზეზ-შედეგობრიობის ლოგიკის, არამედ იმ პრინციპის მიხედვით, თუ როგორი ქცევა, გადაწყვეტილება, ან ნაბიჯი არის სოციალურად მიღებული მოცემულ ვითარებაში. ყველაზე კარგი განმარტება ამ ორ ლოგიკას შორის განსხვავებისა მოყვანილი ჰყავს ალექსანდერ ვენდტს (Wendt, 1987). როგორც წესი, მიჩნეულია, რომ მანქანის მძღოლი არ აგრძელებს მოძრაობას წითელ შუქზე. თუ ეს განპირობებულია იმით, რომ მძღოლმა იცის, რომ წითელ შუქზე მოძრაობით მას შეიძლება სხვა მანქანა დაეტაკოს, ან ის დაეტაკოს სხვა მანქანას, ან დაჯარიმებულ იქნეს პოლიციის მიერ და ამის გამო ირჩევს წითელ შუქზე გაჩერებას, მაშინ მოქმედებს შედეგობრიობის ლოგიკა, ანუ აქტორი იღებს გადაწყვეტილებას იმ შედეგის მიხედვით, რაც შეიძლება მოჰყვეს, ან არ მოჰყვეს მის გადაწყვეტილებას. ხოლო ვენდტი და კონსტრუქტივისტები მიიჩნევენ, რომ

აქტორები ყოველთვის რაციონალურად არ იქცევიან და ხშირად გადაწყვეტილებებს იღებენ მიღებადობის ლოგიკის მიხედვით. ვენდტს მოჰყავს მაგალითი მძღოლისა, რომელიც ღამით, უკაცრიელ ქუჩაზე აჩერებს მანქანას წითელ შუქზე. “თუ ამ დროს არ არის საფრთხე არც ავარიაში მოხვედრისა და არც დაჯარიმებისა, მაშინ რატომ აჩერებენ მძღოლები ღამით” არის ვენდტის კითხვა. ამ კითხვაზე პასუხი კი აიხსნება მიღებადობის ლოგიკით წითელ შუქზე გაჩერება არის ქცევის ჩამოყალიბებული წესი, რომლის დაცვა არის “მიღებული” და არა აუცილებლად რაციონალური (Wendt, 1987).

შიმელფენნიგის მოდელის შემთხვევაშიც განხილულია ორი ლოგიკა, რომლის მიხედვითაც ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოები იქცევიან ევროკავშირთან ურთიერთობის დროს. შედეგობრივი ლოგიკის ქვეშ შიმელფენნიგი გამოყოფს ოთხ ინსტრუმენტს, რაც გაგვჩვენებს აქცევს ამ ქვეყნების ქცევაზე პირობითობას, ექსტერნალიზაციას, ტრანსეროვნულ სტიმულებს და ტრანსეროვნულ ექსტერნალიზაციას. ამ ინსტრუმენტების ცალ-ცალკე განხილვა შორს წაგვიყვანს, უბრალოდ იმას ვიტყვით, რომ ოთხივე ეს ინსტრუმენტი ეფუძნება იმ ლოგიკას, რომ ევროკავშირის ქმედებები განაპირობებს არაწევრი პარტნიორი სახელმწიფოების ქცევას, შესაბამისად ევროპეიზაცია არის შედეგი იმ ქმედებებისა, რომელსაც ევროკავშირი ახორციელებს პარტნიორი სახელმწიფოების მიმართ.

მიღებადობის ლოგიკის ქვეშ შიმელფენნიგი გამოყოფს ასევე ოთხ ინსტრუმენტს სოციალიზაციას, იმიტაციას, ტრანსეროვნულ სოციალიზაციას და საზოგადოებრივ იმიტაციას. აქაც, ჩვენ არ გაეჩერდებით თითოეული ინსტრუმენტის დეტალურ განხილვაზე. დაჯერდეთ მხოლოდ იმის თქმას, რომ ოთხივე ეს მოდელი აგებულია მიღებადობის ლოგიკაზე, ანუ ევროკავშირის პარტნიორი სახელმწიფო განიცდის ევროპეიზაციის პროცესს არა იმის გამო, რომ ევროკავშირი მას აიძულებს, ან პირობებს უყენებს, არამედ იმის გამო, რომ ევროპეიზაცია არის “მიღებული”.

ევროკავშირის გავლენის მექანიზმები არაწევრ სახელმწიფოებზე (Schimmelfennig, 2009)

	სამთავრობათაშორისო		ტრანსეროვნული	
	პირდაპირი	არაპირდაპირი	პირდაპირი	არაპირდაპირი
<u>შედეგობრივი ლოგიკა</u>	(1) პირობითობა	(2) ექსტერნალიზაცია	(3) ტრანსეროვნული სტიმულები	(4) ტრანსეროვნული ექსტერნალიზაცია
	- სამთავრობათაშორისო სტიმულები - სავალდებულო გავლენა - მორჩილება	- შეჯიბრება - ნეგატიური თანმდევი ეფექტი	- დაკავშირებითი გავლენა	- შეჯიბრება
<u>მიღებადობის ლოგიკა</u>	(5) სოციალიზაცია	(6) იმიტაცია	(7) ტრანსეროვნული სოციალიზაცია	(8) საზოგადოებრივი იმიტაცია
	- სამთავრობათაშორისო სოციალური სწავლა - კონსტრუქციული გავლენა - კომუნიკაცია	- გაკვეთილებისგან სწავლა - გავლენა ძალაუფლების მიცემის გზით - ცალმხრივი ემულაცია	- ტრანსეროვნული სოციალური სწავლება	- გავლენა ძალაუფლების მიცემის გზით

ცხრილში ჩამოთვლილი ინსტრუმენტებისგან ჩვენ გამოვიყენებთ მხოლოდ ორს პირობითობას და სოციალიზაციას. როგორც თვითონ შიმელფენნიგი ამბობს “პირობითობა და სოციალიზაცია წარმოადგენენ ევროკავშირის მხრიდან გავლენის მოხდენის ორ ფუნდამენტურ მექანიზმს,” ხოლო ყველა სხვა მექანიზმი “ამა თუ იმ ფორმით სწორედ ამ ორის ნაირსახეობას წარმოადგენს” (Schmimelfennig, 2009). პირობითობა, შიმელფენნიგის მიერ განმარტებულია როგორც სანქციებზე დაფუძნებული პირდაპირი გავლენა, რომელიც ხორციელდება სამთავრობათაშორისო არსების მეშვეობით და გულისხმობს საგარეო სტიმულების მიცემას, სავალდებულო პირობების წაყენებას (სავალდებულო გავლენა) და მორჩილების მოთხოვნას. პირობითობის დროს ევროკავშირი პარტნიორ სახელმწიფოებს სთავაზობს სხვადასხვა სახის სტიმულებს, მაგ. ფინანსურ დახმარებას, უფლებას, რომ შევიდეს ევროკავშირის ბაზარზე ან მიიღოს ევროკავშირთან უფრო ახლო ურთიერთობის ფორმატი და სანაცვლოდ მოითხოვს სხვადასხვა პირობების შესრულებას. ამ მიდგომის საწინააღმდეგოდ, სოციალიზაცია გულისხმობს ევროკავშირის ძალისხმევას “ასწავლოს” პარტნიორ სახელმწიფოს “სასურველად მოქცევა”, ისევე როგორც “ასწავლოს” მას ის ნორმები, ღირებულებები და წესები რომელსაც ეს “სასურველად მოქცევა” ეფუძნება. სოციალიზაცია გულისხმობს კომუნიკაციას, ასევე გულისხმობს “სოციალური სწავლის” პროცესს და ევროკავშირის მხრიდან “კონსტრუქციულ გავლენას” პარტნიორ სახელმწიფოებზე (Schimmelfennig, 2009).

პირობითობის და სოციალიზაციის გაგება და მათ შორის განსხვავებების წარმოდგენა უფრო აკადემიურადაც არის შესაძლებელი. ორივე მათგანი არის მექანიზმი, რომლებითაც ხდება ნორმების გადატანა ევროკავშირისგან პარტნიორ სახელმწიფოებზე. გადატანის ეს პროცესი (ან ნორმების ტრანსფერის პროცესი, როგორც ამას აკადემიურ ლიტერატურაში ეწოდება) შეიძლება იყოს ან ზემოდან-ქვემოთ, ან ქვემოდან-ზემოთ. იმის მიხედვით, თუ რომელი პროცესის მეშვეობით ხდება ნორმების ტრანსფერის ანალიზი, შეიძლება გამოვიყენოთ რაციონალისტური, ან კონსტრუქტივისტული მიდგომა (ამ ორის *მოდუს ვივენდის* შორის განსხვავება ზუსტად ისაა, რაზეც ზემოთ ვისაუბრეთ შედეგობრიობის და მიღებადობის

ლოგიკა). პირველი მიდგომის მიხედვით ნორმების გადატანა ხდება იმის გამო, რომ სახელმწიფოებს (ან ელიტებს, ხელისუფლებებს, მთავრობებს) ეძლევათ მატერიალური, თუ სოციალური სტიმულები (Engert et al., 2001). კონსტრუქტივისტული მიდგომის მიხედვით ნორმების გადატანა ხდება იმის გამო, რომ სახელმწიფოები მიმართავენ იმიტაციას (Kyvelidis, 2000), ან ევროკავშირის მხრიდან მიმდინარეობს “ნორმატიული დარწმუნების” (Checkel, 2001) პროცესი. “ზემოდან ქვემოთ” პროცესი სხვაგვარად რომ ვთქვათ, არის პირობითობაზე დაფუძნებული პროცესი, ხოლო “ქვემოდან ზემოთ” პროცესი სწორედ სოციალიზაციას ეფუძნება.

ამ თავში ჩვენ სწორედ ამ ორ მექანიზმზე პირობითობასა და სოციალიზაციაზე გვექნება საუბარი. ქვემოთ მიმოვიხილავთ ორივე მექანიზმს, ხოლო შემდეგ თავებში შევეცდებით განვმარტოთ თუ რა გავლენა აქვთ ამ მექანიზმებს ქვეყნის შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ფორმირებასა და ტრანსფორმაციაზე, ამ მექანიზმიდან რომელი ხსნის უკეთ საქართველოს და ევროკავშირის დღევანდელ ურთიერთობებს და რა ცვლილებებს შეიძლება ველოდოთ საქართველოს მაკოორდინირებელ ინსტიტუციურ არქიტექტურაში ევროკავშირის მხრიდან ამ მექანიზმების ინტენსიობის შეცვლის შედეგად.

2.1 პირობითობა, როგორც ევროპეიზაციის ინსტრუმენტი

ევროკავშირის მხრიდან პირობების წაყენება, როდესაც რომელიმე ქვეყანა “ევროპული კლუბის” წევრი ხდება, ნორმალური და მისაღები პრაქტიკაა (Cini, 2007:431). თუმცა, დღეს პირობების წაყენება არ არის დაკავშირებული მხოლოდ “კლუბის წევრობასთან”, და ხშირად გამოიყენება სხვა, ევროკავშირის არაწევრ სახელმწიფოებთან მიმართებაშიც. ბუნებრივია, არსებობს მოსაზრება, რომ პირობითობა მხოლოდ მაშინ არის ეფექტური, როდესაც ქვეყანას, რომელსაც პირობები წაყენება, ძალიან სურს ევროკავშირში გაწევრიანება და აქვს ამისი შესაძლებლობა (Cini, 2007:431). თუმცა, მხოლოდ წევრობაზე ორიენტაცია არ არის

პირობითობის წარმატებულობის მიზეზი. ერთ-ერთი განმარტების მიხედვით, პირობითობა არის ერთ-ერთი იმ ინსტრუმენტთაგანი, რომელსაც ევროკავშირი წარმატებით იყენებს იმ სახელმწიფოების გარდასაქმნელად, რომლებსაც მასთან სავაჭრო ურთიერთობები გააჩნიათ, ან რომლებიც ცდილობენ მასთან დაახლოებას. თუმცა, ისიც უნდა ვთქვათ, რომ ევროკავშირის მმართველობის გაგრძელება ევროკავშირის წვერი სახელმწიფოების მიღმა ახალ პერსპექტივას წარმოადგენს ევროკავშირის საერთაშორისო როლზე (Lavenex, 2004:682). ეს არის, ე.წ. “ევროკავშირის საგარეო მმართველობის” კონცეფცია, რომელიც შედარებით ახალი ცნებაა და ჯერ-ჯერობით მხოლოდ აღმოსავლეთით გაფართოების დროს იქნა გამოყენებული (Lavenex, 2004:682), თუმცა დღეს აქტიურად გამოიყენება ევროკავშირის მეზობელი ქვეყნების მიმართ.

კიდევ ერთი განმარტების მიხედვით პირობითობა აღნიშნავს “სახელმწიფოების, საერთაშორისო და სუპრანაციონალური ორგანიზაციების მხრიდან ადამიანის უფლებების დაცვის და დემოკრატიის განვითარების პატივისცემის მოთხოვნას მესამე სახელმწიფოებისათვის, მათთვის დახმარების გაწევის, მათთან ვაჭრობის, ან მათთვის საერთაშორისო სიმძლავრის მინიჭების სანაცვლოდ” (Pinelli, 2004:354). პირობითობა იმდენად პოპულარული ტერმინია და ისე ხშირად გამოიყენება დიდი და პატარა სახელმწიფოების, ან საერთაშორისო ორგანიზაციების და პატარა სახელმწიფოების ურთიერთობების აღწერის დროს, რომ ზოგიერთი ავტორის აზრით, სწორედ ამ კონცეფციის მეშვეობით იმორჩილებენ წამყვანი კაპიტალისტური სახელმწიფოები სუსტ და ბუნებრივი რესურსებით მდიდარ სახელმწიფოებს. ეს “დამორჩილება” მათთვის სესხების გამოყოფით, და შემდეგ ამ სესხის გადახდის პირობების და ადგილობრივი ტრადიციების და კანონმდებლობის შეცვლის პირობების წაყენების გზით ხდება (Perkins, 2006). ბუნებრივია, ჩვენ ამ მიდგომას არ ვეთანხმებით. უბრალოდ, მიზანშეწონილად ჩავთვალეთ ამ საკმაოდ წინააღმდეგობრივი მოსაზრების მკითხველისათვის გაცნობა.

ევროკავშირის ურთიერთობები მესამე სახელმწიფოებთან შეგვიძლია გავაანალიზოთ იმ კუთხით, რომ ევროკავშირი ამ სახელმწიფოებს უყენებს გარკვეულ პირობებს და მოთხოვნებს, შემდეგ კი ურთიერთობს ამ

სახელმწიფოებთან იმის მიხედვით, თუ როგორია ამ სახელმწიფოების რეაქცია წაყენებულ პირობებზე. ამ თვალსაზრისით, პირობითობას შეიძლება რამდენიმე ფორმა გააჩნდეს. ევროკავშირის რეაქცია მის მიერ წაყენებული პირობების შესრულება - არ-შესრულებაზე შეიძლება იყოს ან ურჩი სახელმწიფოს დასჯა, ან მისი “დაჯილდოება”. ორივე ამ ინსტრუმენტს, შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირი თანაბარი სიხშირით იყენებს, თუმცა, შიმელფენიგს მიაჩნია, რომ ევროკავშირი უფრო ხშირად მაინც ე.წ. “რეაქციულ ძალდატანებას”, ანუ ჯილდოს არ-მიცემას ანიჭებს უპირატესობას (Schimmelfennig, 2002:3) ნებისმიერ შემთხვევაში, დღეს ევროკავშირის და მისი პარტნიორი სახელმწიფოების ურთიერთობები თითქმის ექსკლუზიურად პირობითობაზეა დაფუძნებული. როგორც ჯეფრი პრიდჰემი ამბობს, “პირობითობის მისადაგება ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობების ე.წ. სავაჭრო ნიშნად იქცა, ხოლო უკანასკნელ ხანს ევროკავშირმა შეიმუშავა პირობითობაზე დაფუძნებული მოთხოვნების კიდევ უფრო ექსტენსიური პორტფელი” (Schimmelfennig, 2002:3)

ევროკავშირის მიერ პირობითობის ელემენტის მისადაგება შეიძლება მრავალი ფორმით მოხდეს. ყველაზე ცნობილ მაგალითებს მიეკუთვნება PHARE-ს (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (PHARE)) პროგრამებში და ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკის დახმარების პროექტებში “შეჩერების მუხლის” ჩადება (Sedelmeier and Wallace, 2000:435), და სლოვაკეთისათვის მეორე რივის კანდიდატებს შორის ადგილის მიჩენა 1997 წელს, ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხის უარყოფითად შეფასების გამო (Schimmelfennig, 2002:5). პირობითობა ასევე ეფექტურად იქნა გამოყენებული ევროკავშირის მიერ ხორვატიასთან მიმართებაში, რის შედეგადაც ამ უკანასკნელმა კაცობრიობის წინაშე დანაშაულებებში ეჭვმიტანილი კრიმინალები დააკავა (Subotic, 2008). ანალოგიურად, პირობითობის პოლიტიკის გამოყენებით ევროკავშირმა მოახერხა თურქეთისათვის სისხლის სამართლის კოდექსის რეფორმის გატარების იძულება (Erdem, 2008).

მრავალ მეცნიერს მიაჩნია, რომ წარმატებული გაფართოების მთავარი მიზეზი სწორედ პირობითობის ელემენტის ეფექტური გამოყენება იყო (Papadimitriou,

2004:622). ევროკავშირის მიერ თავს მოხვეული პირობითობა, რომელიც საფუძვლად ედო გაფართოების უკანასკნელ ტალღას, წარმოადგენდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების ევროპეიზაციის მთავარ მამოძრავებელ ძალას (Papadimitriou, 2004:622).

ჩვენი აზრით, პირობითობის ინსტრუმენტის წარმატებით გამოყენებას ახასიათებს რამდენიმე ასპექტი, რომელთა იდენტიფიცირება მნიშვნელოვანია იმის გასაანალიზებლად, თუ როგორი ტიპის პირობითობას ეფუძნება დღეს საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობები. პირველ რიგში, პირობითობის ინსტრუმენტის ეფექტურობისთვის მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მესამე ქვეყნის პროგრესის, ან რეგრესის შემოწმებას და შეფასებას. ევროკავშირის მიერ ცაე-ს ქვეყნების სკრუტინიზება და მათი ჰარმონიზაციის პროგრესის მუდმივი შემოწმება პირობითობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოვლინება იყო. შემოწმების მიზნით ევროკომისია ყოველწლიურად აქვეყნებდა ამ სახელმწიფოების მზადყოფნის შესახებ მოხსენებებს (ე.წ. პროგრეს-რეპორტებს), რომლებიც შემდეგ საფუძვლად ედებოდა ევროკავშირის სახელმწიფოების მხრიდან ამ ქვეყნების მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. პროგრეს-რეპორტებში წარმატების დაფიქსირება იყო გარანტი იმისა, რომ ცაე-ს სახელმწიფო გაზრდილ ფინანსურ დახმარებას მიიღებდა, მაშინ როდესაც ამ მოხსენებებში დაფიქსირებული რეგრესი ნიშნავდა, რომ ევროკავშირი გაამკაცრებდა წნეხს ამ სახელმწიფოზე.

პირობითობის მეორე დამახასიათებელი ფაქტორი იყო ის, რომ ყველა ის სახელმწიფო, რომელთანაც ევროკავშირი საუბრობდა პირობითობის ენით, უკვე იზიარებდა დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების და უმცირესობების უფლებების დაცვის, ასევე საბაზრო ეკონომიკის ფუნდამენტურ პრინციპებს. ბუნებრივია, არსებობდა ხარისხი ამ გაზიარებას შორის, თუმცა ის, რომ ეს ქვეყნები უკვე სოციალიზებული იყვნენ ევროკავშირის ნორმებში, ეჭვს არ იწვევს. შესაბამისად, პირობითობის წარმატებულობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად სოციალიზებულ სახელმწიფოებისთან აქვს ურთიერთობა ევროკავშირს. ამიტომ არის, რომ ევროკავშირი არ იწვევს პირობითობის ენით საუბარს ისეთ სახელმწიფოებთან, რომელთაც არ სურთ ევროპულ ყაიდაზე გარდაქმნან თავიანთი

ეკონომიკა და პოლიტიკური სისტემა. მხოლოდ ამ ქვეყნების სურვილის და მათ მიერ ევროკავშირის ღირებულებების დეკლარირებული გაზიარების შემდეგ იწყებს ევროკავშირი პირობითობის ელემენტების მისადაგებას. ზოგიერთი მეცნიერი, მაგალითად შიმელფენიგი (Schimmelfennig, 2000:133) და შეკელი (Checkel, 2000:16) თვლიან, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში გაცილებით მარტივი და ხშირად ზედმეტიც კი იყო პირობითობის და დარწმუნების ინსტრუმენტების მისადაგება იმ ქვეყნებისთვის, რომლებსაც “უკვე გავლილი ჰქონდათ თვით-სოციალიზაციის საკმაოდ უმტკივნეულო, მაგამ თეორიულად ნაკლებად საინტერესო პროცესი” (Checkel, 2000:16). თუ შევხედავთ ბალკანეთის სახელმწიფოებს, დავინახავთ, რომ მათ მიერ წევრობის განაცხადის შეტანამდე, ანუ მანამდე, სანამ პირობითობის ინსტრუმენტი იქნებოდა მისადაგებული, ევროკავშირი იყენებდა თანამშრომლობის მრავალ ინსტრუმენტს, რომელთა მიზანი სწორედ ამ სახელმწიფოების ევროპულ ღირებულებებთან სოციალიზაცია იყო. მაკედონიის შემთხვევაში, მაგალითად, არსებობდა ევროპის პარტნიორობის შეთანხმება და სტაბილიზაციისა და ასოციაციის შეთანხმება. ეს ინსტრუმენტები ხშირად განიხილება, როგორც “უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი ნორმების სოციალიზაციის პროცესში” (Bjorkdahl, 2005:275).

პირობითობის წარმატებულობის მესამე განმაპირობებელი ფაქტორი იყო ის, რომ ცაე-ს სახელმწიფოებმა რეფორმების დაწყებისთანავე იცოდნენ, რომ მთავარი პირობა, რომელსაც მათ ევროკავშირი აძლევდა, სრული გაწევრიანების პერსპექტივა იყო. უფრო მეტიც, ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, პირობითობის კონკრეტული ელემენტი “გაწევრიანების პირობა” იყო ის მნიშვნელოვანი ასპექტი, რამაც განაპირობა რეფორმების წარმატებულად და სწრაფად განხორციელება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში. როგორც ჰეზარ გრაბე ამბობს, “ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები მოტივირებულნი იყვნენ გაწევრიანების ნამდვილი და ახლო პერსპექტივით, რამაც მისცა პოლიტიკოსებს საშუალება სწრაფად გაეტარებინათ რეფორმები ევროკავშირში გაწევრიანების მოტივით” (Grabbe, 2004:2). გაწევრიანების პირობის ეფექტურად გამოყენების შედეგად მოხდა ისეთი ტერმინის დამკვიდრება როგორცაა არაწევრ

სახელმწიფოებში ევროკავშირის “მმართველობა გაფართოების გზით” (Friis and Murphy, 1999).

მეოთხე; იმისათვის, რომ პირობითობა ევექტური იყოს, ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული, თუ რომელ პირობას რა სასჯელი, ან ჯილდო მოჰყვება და ნათლად უნდა ხდებოდეს სახელმწიფოების წარმატებების მონიტორინგი. სახელმწიფოების მიერ იმის ცოდნა, თუ რას შეიძლება ელოდეს იგი რეფორმების სწორად გატარების შემთხვევაში და რა სასჯელი შეიძლება მიიღოს, თუ რეფორმებს დააგვიანებს, მნიშვნელოვნად განაპირობებს იმას, თუ რამდენად წარმატებულია პირობითობის მისადაგება ევროკავშირის მხრიდან. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა კონკრეტულად იცოდნენ, თუ რა მოთხოვნები იყო მათ მიმართ და რა შეფასებას დაიმსახურებდნენ ისინი ევროკავშირისგან კონკრეტული ქცევის შედეგად (Hughes, Sasse and Gordon, 2004:3). ნებისმიერ სფეროში პროგრესი, ან რეგრესი რუტინულად აისახებოდა ყოველწლიურ მოხსენებებში, რომელსაც ევროკომისია გამოსცემდა (Pinelli, 2004:358; Bretherton and Vogler, 1999:149). უნდა ითქვას, რომ მონიტორინგის სიტემის არსებობა და მისი მეშვეობით ნათლად ჩვენება, სად რა წარმატებები და ჩავარდნები გააჩნდა ამა თუ იმ სახელმწიფოს, მნიშვნელოვნად განაპირობებდა ევროკავშირის მხრიდან ამოქმედებული პირობითობის ინსტრუმენტის წარმატებულობას. როგორც ჯეფრი პრიდჰემი აღნიშნავს “პოლიტიკური მონიტორინგი აპლიკანტ ქვეყნებში მარადიულ ხასიათს ატარებდა” (Pridham, 2002:207).

ქვემოთ ჩვენ ვნახავთ, რომ საქართველოს შემთხვევაში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა პრაქტიკულად არც ერთ ამ კრიტერიუმს არ აკმაყოფილებდა, ხოლო აღმოსავლეთის პარტნიორობა მეტ-ნაკლებად მოიცავს ზემოთ ნახსენებ კრიტერიუმებს.

2.2 სოციალიზაცია, როგორც ევროპეიზაციის ინსტრუმენტი

საერთაშორისო სოციალიზაცია “არის პროცესი, რომლის დროსაც სახელმწიფოები ახდენენ ინ ნორმების ინტერნალიზაციას (შეთვისებას), რომლებიც საერთაშორისო სისტემაში სხვაგან არიან წარმოშობილნი” (Schimmelfennig, 2000). ევროპეიზაციის კონტექსტში კი სოციალიზაცია არის პროცესი, რომლის შედეგად ხდება “ევროპული ფასეულობების” ინტერნალიზაცია, ასევე ევროპულ გზასთან დაახლოება, რაც არის ევროპულ აქტორებთან სიახლოვის და ევროპული სტილის ინსტიტუტების გადმოღების შედეგი (Coppieters et al., 2004:13). შესაბამისად, სოციალიზაციის შესახებ საუბრის დროს გამოიყოფენ ორი ტიპის სუბიექტებს ნორმების შემქნელებს და ნორმების შემთვისებლებს (Schimmelfennig, 1994). როგორც წესი, ევროკავშირი განიხილება როგორც “ნორმების ერთობა” (Bjorkdahl, 2005:260), ანუ, ნორმების შემქმნელი აქტორი, ხოლო ის ქვეყნები, რომლებიც ცდილობენ ევროკავშირთან დაახლოებას, მოიაზრებიან როგორც ამ ნორმების შემთვისებლები. ნორმების გადატანის პროცესი არ არის არც ავტომატური და არც მარტივი. ნორმატიული რწმენის შეცვლა არის ნელი და თანდათანობითი პროცესი, რომელიც მოიცავს სხვადასხვა გზებით დარწმუნებას. შესაბამისად იგი საჭიროებს როგორც მოთმინებას, ისე გრძელვადიან ჩართულობას (commitment) (Bjorkdahl, 2005:275). ნორმების გადმოტანის პროცესში, ნორმების შემთვისებელ სახელმწიფოებს გააჩნიათ კონკრეტული წარმოდგენა და ინფორმაცია შესაბამისი ქცევის წესის, ასევე იმ ნორმის შესახებ, რომლებიც აღგენენ “რა არის მისაღები და რა არა”. სწორედ ამ წარმოდგენების და ინფორმაციის მიხედვით ახდენენ ნორმების შემთვისებელი ქვეყნები სოციალიზაციას. ნორმების გადმოტანის პროცესში ნორმების შემთვისებელი ქვეყნები ასევე ხშირად ბაძავენ სხვა, უკვე სოციალიზებულ ქვეყნებს, რათა აჩვენონ, რომ ისინი ნამდვილად ასრულებენ ამ ნორმებს და “ეკუთვნიან” სწორ სოციალურ გარემოს (Axelrod, 1986; Bjorkdahl, 2005:261).

სოციალიზაციაზე საუბრის დროს, როგორც წესი, ვგულისხმობთ ვოლუნტარულ, ანუ ნებაყოფლობით პროცესს, როდესაც სახელმწიფოს მიერ მესამე აქტორისგან ზეწოლის გარეშე ხდება ნორმების და პრინციპების ინტერნალიზაცია. ბუნებრივია, ამ შეთვისების პროცესში შეიძლება მოქმედებდეს იდეოლოგიური ფაქტორები (მაგ. სახელმწიფოს სურდეს, რომ გახდეს დასავლური ცივილიზაციის

ნაწილი), მაგრამ მნიშვნელოვანია, რომ პროცესი ზეწოლის გარეშე მიმდინარეობდეს. ზოგიერთი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ დასავლურ სამყაროში სოციალიზაციის პროცესის დროს სამი ფაქტორი არის გამოსაყოფი. ესენია, დასავლეთის მატერიალური სიძლიერე, რომლისკენაც ისწრაფვიან სახელმწიფოები, ასევე დასავლური ნორმების ნორმატიული ჰეგემონობა და დასავლეთის უნარი დაიცვას და თავს მოახვიოს ეს ნორმები მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოებს (Schimmelfennig, 2001). ნებისმიერ შემთხვევაში, ფაქტია, რომ ევროპული (ან დასავლური) ნორმების და პრინციპების გაზიარება ამა თუ იმ სახელმწიფოს მიერ ნებაყოფლობით ხდება.

ზოგიერთ მეცნიერს მიაჩნია, რომ სოციალიზაციის შედეგი არის ის, რომ მსოფლიო მსგავსი ხდება და რომ ერთი და იგივე ნორმები მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეებში თანაბრად მისაღები და მოსაწონია. სოციალიზაციის შედეგია ის, რომ იაპონია და დიდი ბრიტანეთი სულ უფრო ემსგავსება ერთმანეთს ცხოვრების დონით და ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების პატივისცემით, მაშინ როდესაც სულ რაღაც ასი წლის წინ, მათ შორის ორივე მიმართულებით საკმაოდ დიდი განსხვავება იყო. სოციალიზაციის შედეგად, სახელმწიფოები იწყებენ ისე მოქცევას, როგორც ის სახელმწიფოები, სადაც ეს ნორმები და ქცევები აღმოცენდა.

მუსტაფა აიდინი, თურქი მკვლევარი და მეცნიერი ამტკიცებს, რომ სწორედ სოციალიზაცია არის მიზეზი იმისა, თუ რატომ აქვთ ევროკავშირში გაწევრიანებულ სახელმწიფოებს მიდრეკილება “ერთობლივი ქმედებებისკენ”. მისი აზრით, ამით აიხსნება ის, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში ისეთ არაინტეგრირებულ პოლიტიკურ მიმართულებებშიც კი, როგორცაა ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები მოქმედებენ არა სუვერენიტეტის და ეროვნული ინტერესების ტრადიციული გაგების შესაბამისად, არამედ სხვა სახელმწიფოების ინტერესების გათვალისწინებით (Aydin and Acikmese, 2007:266-267). აიდინის აზრით, თუ ევროკავშირში გაწევრიანებამდე, სწორედ პირობითობა განსაზღვრავს სახელმწიფოების ქმედებებს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში, გაწევრიანების შემდეგ “ელიტების სოციალიზაცია” და სოციალიზაციის სხვა

ფორმები განაპირობებს ქვეყნების საგარეო პოლიტიკის ევროპეიზაციას (Aydin and Acikmese, 2007:267).

სოციალიზაცია, შესაბამისად, უკვე აღიქმება იმ ძალად, რომლის გავლენის მეშვეობით სახელმწიფოებმა შეიძლება უარი თქვან თავიანთ ინტერესებზე და იმის მიხედვით დაიწყონ მოქმედება, როგორც სხვები იქცევიან. თეორიულ ლიტერატურაში ამას “მიღებადობის ლოგიკით” მოქმედება ეწოდება (Wendt 1992). “მიღებადობის ლოგიკა”, რომელზეც ჩვენ ზემოთ დეტალურად ვისაუბრეთ, გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფოები იქცევიან არა იმის გათვალისწინებით, რაც მათთვის რაციონალურად არის მომგებიანი, არამედ იმის გათვალისწინებით, რაც მათგან მისაღები და მოსალოდნელია მათი სტატუსის გათვალისწინებით (Checkel 2000).

ევროპული ინტეგრაციის კონტექსტში შეიძლება ითქვას, რომ სოციალიზაცია არის პროცესი, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფოები ნებაყოფლობით ითვისებენ ევროკავშირის ფასეულობებს და ნორმებს. მნიშვნელოვანია, რომ ამ პროცესში არ ჩანს ძალდატანების ელემენტი, რაც პირობითობის მახასიათებელია. ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი სახელმწიფოების მიერ ევროკავშირის ნორმების “გადაღება” შეიძლება ჩაითვალოს ევროკავშირის ნორმების ერთობაში სოციალიზაციის პროცესად. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფოები ბაძავდნენ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს და ცდილობდნენ, რომ მათ ყაიდაზე გარდაექმნათ ადრე არსებული ადგილობრივი ნორმატიული სტრუქტურები (Bjorkdahl 2005:259). მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ სწორედ “მიბაძვით” და არა “იძულებით” ხდება, როგორც წესი ევროპული ნორმების გადმოტანა.

მოკლედ რომ ვთქვათ, სოციალიზაცია არის ევროპეიზაციის პროცესის განუყოფელი ნაწილი, რომლის დროს სახელმწიფო ვოლუნტარულად იღებს ევროკავშირის პრინციპებს და ღირებულებებს, ასევე საკანონმდებლო ნორმებს. ეს ნებაყოფლობითი საქციელი არ ნიშნავს, რომ ევროკავშირი არ ეხმარება ასეთ სახელმწიფოს და არ უწყობს მას ხელს ევროპეიზაციის პროცესში. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების შემთხვევაში, ევროკავშირი აქტიურად უწყობდა ხელს სოციალიზაციის პროცესს ადრეულ 1990-იან წლებში, როდესაც სხვადასხვა პროგრამების მეშვეობით ცდილობდა, რომ სოციალიზმის უღელისგან

ახლად გათავისუფლებულ სახელმწიფოებს დაენერგათ საბაზრო ეკონომიკის და დემოკრატიის პრინციპები. თუმცა, ეს წახალისება არ ნიშნავს, რომ ევროკავშირი აქტიურად მონაწილეობს პროცესში და პირობების წაყენების გზით ახდენს რეფორმების და გარდაქმნის ფორსირებას. როგორც შიმელფენიგი ამბობს, ევროკავშირი ასეთ შემთხვევაში მიმართავს სტრატეგიას, რომლის დროსაც ის უბრალოდ აჯილდოვებს ყველაზე პროგრესირებად სახელმწიფოებს. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ ამ შემთხვევაში ევროკავშირი არ იყენებს დასჯის მექანიზმს “ურჩი” სახელმწიფოების მიმართ (Schimmelfennig 2002:1). ეს არის სოციალური კონტროლის ფორმა, რომლის დროსაც პრო-სოციალური ქცევა აჯილდოვდება, ხოლო ანტი-სოციალური ქცევა არ მოიწონება.

სოციალიზაციის პროცესის დროს რიტორიკის აქცენტი ყოველთვის არის ნორმებზე და ღირებულებებზე, ასევე წესებისა და ინსტიტუტების “საერთო კუთვნილებაზე” (Kavalski, 2003). ევროპეიზაციის ლიტერატურაში საკმაოდ დიდი ყურადღება ექცევა ამ იდეაციურ და ნორმატიულ ასპექტებს (Featherstone and Radaelli, 2003:35-56). მაგალითად, ევროკავშირის ნორმებს შორის მოიაზრება კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებები და დემოკრატია. შიმელფენიგი ამ ღირებულებებს განსაზღვრავს როგორც მისაღები ქცევის კოლექტიურ წესებს (Schimmelfennig et al., 2006: 22). სმიტი ევროპულ ღირებულებებს აკუთვნებს ისეთ ფენომენებს, როგორიცაა “ურთიერთქმედება, ნდობა, მგრძობიარობა, კონსენსუსისადმი სწრაფვა, ანუ კომპრომისის კულტურის შექმნა” (Smith, 2004: 134). ჩვენი მიზანი არ არის აქ ევროპული ღირებულებების გამოყოფა და მათი განსაზღვრა. ჩვენ უბრალოდ იმის ჩვენება გვინდა, რომ ევროკავშირის მხრიდან სოციალიზაციის შემთხვევაში აქცენტი სწორედ ამ და სხვა ევროპული ნორმების, ღირებულებების და წესების შეთვისებაზე კეთდება.

სოციალიზაციის დროს შეიძლება გამოყენებული იყოს სხვადასხვა სახის ინსტრუმენტები. სოციალიზაცია შეიძლება მოხდეს გაცნობიერებულად, ან გაუცნობიერებლად (Beck and Jennings 1991; Johnston 2001). გაცნობიერებულად სოციალიზაცია ხდება მაშინ, როდესაც ხდება დარწმუნება, ანუ ევროკავშირი არწმუნებს ამა თუ იმ ქვეყანას, ან ქვეყნის ხელისუფლებას, რომ ევროპული ნორმების გადატანა მისთვის მნიშვნელოვანი და მიზანშეწონილია. თუმცა,

სოციალიზაციის პროცესი შეიძლება გაუცნობიერებლადაც მოხდეს. ეს მაშინ მოხდება, როდესაც ნორმების შემთავისებელი გაუცნობიერებლად იწყებს “როლის თამაშს” და ნორმების ერთობისთვის მიბაძვას (Hooghe 2002). ევროკავშირს უფრო აქტიური ინსტრუმენტებიც აქვს არსენალში სოციალიზაციის დასაწინაურებლად. მათ შორის, აღნიშვნის ღირსია “დარცხვინების” და “კომუნიკაციის”, (Risse, 2000) ანუ მითითების ინსტრუმენტები. “დარცხვინების” დროს, ევროკავშირი საჯაროდ მიუთითებს ამა თუ იმ ქვეყანას ამა თუ იმ ნორმის დაუკმაყოფილებლობის შესახებ, იმ იმედით, რომ საჯაროდ შერცხვენა გადაარწმუნებს ამ სახელმწიფოს და პრაქტიკას შეაცვლევინებს. ანალოგიურია კომუნიკაციის ელემენტიც. განსხვავება ისაა, რომ კომუნიკაციის დროს მხოლოდ ქვეყანას მიუთითება და არსებობს მოლოდონი, რომ ამ მითითების შედეგად ქვეყანა შეცვლის მიუღებელ პრაქტიკას და მოახდენს ევროპულ ღირებულებებში სოციალიზაციას (Risse 2000).

შემდეგ თავში ჩვენ მივუსადაგებთ პირობითობის და სოციალიზაციის ცნებებს საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობებს და გავანალიზებთ, რამდენად მოიცავს საქართველო-ევროკავშირის დღეს არსებული ურთიერთობების ფორმატები ამ ინსტრუმენტებს.

3. საქართველო და ევროკავშირი: პირობითობა, თუ სოციალიზაცია?

უკანასკნელი წლების განმავლობაში საქართველომ, უკრაინამ და მოლდოვამ, რომლებიც ევროპული სახელმწიფოები არიან და რომლებიც თავიანთ თავს აღმოსავლეთ ევროპულ, ან სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპულ სახელმწიფოებად თვლიან, სერიოზული ნაბიჯები გადადგეს ევროკავშირთან დასახლოებლად. მიუხედავად იმისა, რომ სამივე ეს სახელმწიფო ფორმალური თვალსაზრისით ევროკავშირთან ერთი ტიპის ურთიერთობების ფარგლებში ახლოვდება (ევროკავშირს სამივე სახელმწიფოსთან აქვს პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულება, სამივე სახელმწიფო არის სამეზობლო პოლიტიკის და ახლად შექმნილი აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამის წევრი), მათი ინტეგრაციის დონე ევროკავშირთან განსხვავებულია. თუ უკრაინის შემთხვევაში ზოგიერთი მკვლევარი საუბრობს ინტეგრაციაზე პოლიტიკური ნების გარეშე (Wolczuk 2004), მოლდოვაზე შეიძლება ითქვას, რომ საუბარია მცოცავ ინტეგრაციაზე. საქართველოსთან დაკავშირებით ქართველ მკვლევარებში განსხვავებული აზრები არსებობს. ზოგს მიაჩნია, რომ ის პოლიტიკა, რომელსაც დღეს ევროკავშირი ატარებს საქართველოსთან მიმართებაში, წარმატებით დაასრულებს ევროპული ინტეგრაციის პროცესს (DeSpiegeleire and Gogolashvili, 2004), ზოგიერთის აზრით კი საქართველოს და ევროკავშირის დაახლოება იმ ფორმატების გამოყენებით, რომლებიც დღეს არსებობს, რეალისტური არ არის.

ჩემი აზრით, ქვეყნის ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესის წარმატება/წარუმატებლობაზე შეგვიძლია ვიმსჯელოთ იმ ინსტრუმენტების ანალიზით, რომლებსაც ევროკავშირი იყენებს ამ ქვეყნების მიმართ. იმ შემთხვევაში, თუ ინსტრუმენტები მხოლოდ სოციალიზაციაზე ორიენტირებული, მე მიაჩნია, რომ ინტეგრაციის პროცესი წარუმატებელი იქნება, ხოლო რეფორმები სათანადადოდ არ გატარდება (გოგოლაშვილი და კაპანაძე, 2009), ხოლო, თუ ევროკავშირი გარკვეული დოზით მაინც იყენებს პირობითობის ელემენტებს, ინტეგრაციის პროცესში პროგრესი უფრო ადვილად წინასწარმეტყველებადია,

ხოლო რეფორმები უფრო სწრაფად ტარდება (გოგოლაშვილი და კაპანაძე, 2009). ბუნებრივია, ეს არ ნიშნავს, რომ არ არსებობს ურთიერთობის განსხვავებული დონე პირობითობის, ან სოციალიზაციის მომცველ ინსტრუმენტებში. ანუ, ერთი და იგივე ურთიერთობის ფორმატი (მაგალითად, გაწვევრიანების მოლაპარაკებები) შეიძლება განსხვავებული სიძლიერის პირობითობაზე იყოს დაფუძნებული. უფრო მეტიც, ეს განსხვავებული დონეები ხშირად გადამწყვეტი ხასიათისაც არის. მაგალითად, გაწვევრიანების წინა პერიოდი ავსტრიისა და ფინეთისთვის 1993-1994 წლებში გაცილებით უფრო მარტივი იყო, ვიდრე უნგრეთისა და პოლონეთისთვის 1998-2003 წლებში. თუმცა, ეს შიდა განსხვავება ამ წუთში ჩვენთვის საინტერესო არ არის, რადგან ჩვენ მხოლოდ ერთი და იგივე გაფართოების ტალღებში მოქცეულ სახელმწიფოებს განვიხილავთ, რომელთა მიმართ პირობითობის და სოციალიზაციის ინსტრუმენტების მისადაგება მეტ-ნაკლებად მსგავსი იყო. პირობითობის და სოციალიზაციის გავლენას შიდა ტრანსფორმაციის პროცესზე ჩვენ დაეუბრუნდებით მეშვიდე თავში, სადაც შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ტრანსფორმაციაზე პირობითობის და სოციალიზაციის გავლენაზე ვისაუბრებთ.

3.1 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა: ინსტრუმენტი ნებაყოფლობითი სოციალიზაციისთვის

2004 წელს ევროკავშირის გაფართოების შემდეგ ევროკავშირის საგარეო საზღვრები გაფართოვდა და იგი ახალ ქვეყნებს გაუმეზობლდა. ამ ახალი განვითარების საპასუხოდ 2003 წლის 16 მარტს ევროკომისიამ გამოაქვეყნდა “კომუნიკაცია ფართე ევროპის შესახებ” (European Commission, Wider Europe Communication 2003), სადაც მოხაზა ურთიერთობის ახალი ჩარჩო მეზობელი ქვეყნებისათვის. ამ კომუნიკაციაში თავდაპირველად საქართველო და მთლიანად სამხრეთ კავკასია გათვალისწინებული არ იყო. ევროკომისიის კომუნიკაციამ აჩვენა, თუ რამდენად მნიშვნელოვანი იყო ევროკავშირისთვის ურთიერთობების

განვითარება მეზობელ ქვეყნებთან, განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში როგორცაა კანონის უზენაესობა, კარგი მმართველობა, ადამიანის უფლებების პატივისცემა, კეთილმეზობლური ურთიერთობების წარმოება, საბაზრო ეკონომიკის და ლიბერალური დემოკრატიის პრინციპების დანერგვა (European Commission, Wider Europe Communication, 2003).

2004 წლის 12 მაისს ევროკომისიამ გამოაქვეყნა სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგია (European Commission, ENP Strategy Paper, 2004) და მოხსენებები ქვეყნების შესახებ. სტრატეგიაში მიმოხილული იქნა სამეზობლო პოლიტიკის პრინციპები, გეოგრაფიული დაფარვის არეალი, მეთოდოლოგია და მისი განხორციელების გზები, ასევე რეგიონული თანამშრომლობის პერსპექტივები. იქვე იქნა ახსნილი თუ რა ფინანსური პერსპექტივები ჰქონდა სამეზობლო პოლიტიკას და როგორ უნდა მომხდარიყო მისი დაფინანსება ევროკავშირის მხრიდან. გამოკვეთილი იქნა, რომ სამეზობლო პოლიტიკის დაფინანსება გაიზრდებოდა, ხოლო მის უზრუნველსაყოფად გამოყოფილი იქნებოდა ცალკე სამეზობლო და პარტნიორობის ფინანსური ინსტრუმენტი (European Commission, ENP Strategy Paper, 2004). 2004 წლის ივნისში ევროკავშირმა გადაწყვიტა, რომ სამეზობლო პოლიტიკა ასევე გაეგრძელებინა საქართველოზე, სომხეთსა და აზერბაიჯანზე.

2004 წლის 9 დეკემბერს ევროკომისიამ წარმოადგინა სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმების პირველი პაკეტი (European Commission; European Neighborhood Policy Reference Documents, Official Web Site-http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2). სამოქმედო გეგმებში განსაზღვრული იყო პრიორიტეტები ამა თუ იმ ქვეყნისათვის და გამოკვეთილი იყო ნაბიჯების ნუსხა, რომელიც ამ ქვეყანას და ევროკავშირს ერთად უნდა შეესრულებინათ დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში. ეს პრიორიტეტები ბევრ სფეროს შეეხებოდა, მათ შორის ისეთებს, როგორცაა პოლიტიკური რეფორმა და დიალოგი, ვაჭრობა და ქვეყნების მომზადება ევროკავშირის ბაზარზე შესასვლელად, მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები, ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, საინფორმაციო საზოგადოება, გარემოს დაცვა, კვლევა, სოციალური პოლიტიკა, ადამიანური ურთიერთობები, კონფლიქტების მოგვარების ხელშეწყობა. საქართველოს სამოქმედო გეგმაში გამოყოფილია რვა პრიორიტეტული არეა, სადაც ევროკავშირი

და საქართველო თანამშრომლობენ (EU-Georgia Action Plan, 2006). სამოქმედო გეგმაში ჩაიწერა, რომ ევროკავშირი ცნობად იღებს საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებს და რომ საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობების ამბიციურობის ხარისხი განისაზღვრება “საქართველოს მხრიდან საერთო ღირებულებებისადმი ერთგულების ხარისხით და მისი შესაძლებლობით განახორციელოს ერთობლივი პროექტები ევროპული ნორმების და პრინციპების გათვალისწინებით” (EU-Georgia Action Plan, 2006:1). სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის მიღებამდე 2005 წელს ევროკავშირმა გამოაქვეყნა ქვეყნების მოხსენებები სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებზე, მათ შორის საქართველოზეც. მოხსენებაში მიმოხილულია საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობები და აღნიშნულია, რომ ეს მოხსენება საფუძვლად დაედება “ევროკავშირს და საქართველოს შორის ურთიერთობებში მომავალ პროგრესს” (European Commission, Country Report on Georgia, 2005:3).

2006 და 2007 წლებში ევროკომისიამ გამოაქვეყნა წინადადებები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა გარდაქმნილიყო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, რათა იგი უფრო ეფექტური გამხდარიყო. 2006 წლის სტრატეგიაში (European Commission, Strengthening the ENP 2006) აღნიშნულია, რომ “ევროკავშირმა უფრო მომხიბვლელი წინადადებები უნდა შესთავაზოს” სამეზობლო პოლიტიკაში გაწევრიანებულ სახელმწიფოებს და რომ იმის გამო, რომ ძირითადი მოგება, რასაც პარტნიორი სახელმწიფოები ნახავენ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკისგან მხოლოდ გრძელვადიან პერსპექტივაში მოხდება, პრობლემატურია ქვეყნის შიგნით კონსენსუსის მიღწევა რეფორმების გასახორციელებლად (European Commission, Strengthening the ENP 2006:3). ამ პრობლემის გადასაჭრელად შეთავაზებულია სხვადასხვა გზები, მათ შორის, ეკონომიკური და სავაჭრო კომპონენტის გაძლიერება, მობილობის და მიგრაციის მენეჯმენტის დაწინაურება, ადამიანებს შორის ურთიერთობების და მოძრაობის ხელშეწყობა, სამეზობლო პოლიტიკის თემატური განხილვების გავითარება, პოლიტიკური და ფინანსური თანამშრომლობის გაძლიერება, და რეგიონული ინიციატივების მეტი ყურადღების მიქცევა (European Commission, Strengthening the ENP 2006). 2007 წელს ევროკომისიამ

კიდევ ერთი დოკუმენტი გამოაქვეყნა, სადაც მიმოიხილა, თუ რა კონკრეტული ნაბიჯები უნდა ყოფილიყო გადადგმული სამეზობლო პოლიტიკის წარმატებისათვის (European Commission, A Strong ENP, 2007). 2009 წელს ევროკავშირმა გამოაქვეყნა მოხსენებები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ ხდებოდა სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმების შესრულება. საქართველოსთან მიმართებაში აღნიშნული იყო, რომ 2008 წელს სამოქმედო გეგმის შესრულება შეფერხდა და რომ საქართველოს ჯერ კიდევ ბევრი ნაბიჯი აქვს გადასადგემლი სამოქმედო გეგმის სრულად შესასრულებლად (European Commission, Georgia Progress Report, 2009).

შეიძლება ითქვას, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა შეიქმნა იმ მიზნით, რომ ევროკავშირის მეზობელ ქვეყნების ჰქონოდათ საშუალება შეეთვისებინათ ევროპული ნორმები და ღირებულებები ურთიერთობების გაღრმავების შედეგად. ეს გულისხმობდა უფრო მჭიდრო ეკონომიკური ურთიერთობების დამყარების, ასევე ევროკავშირის ბაზარში წილის მოპოვების და ადამიანების, პროდუქციის, მომსახურების და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების შანსს. ტექნიკურად, ეს იყო იგივე სახის დაპირება რაც ევროპის ეკონომიკური არეალის ქვეყნებს აქვთ (Aliboni, 2005:2). მიუხედავად ამ დიდი მიზნებისა, მიხნეულია, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკამ ვერ გაამართლა მასში ჩართული სახელმწიფოების იმედები და “სამეზობლო პოლიტიკით დაღლილობაც” კი გამოიწვია რამდენიმე წელიწადში (Barbe and Johanson-Nogues, 2008:81). ანალოგიური დამოკიდებულება სამეზობლო პოლიტიკისადმი გაჩნდა არა მარტო იმ მკვლევარებში, რომლებიც მის ევროპულ განზომილებას შეისწავლიდნენ, არამედ მათშიც, ვინც სამეზობლო პოლიტიკის სამხრეთ განზომილებას და ევროკავშირისა და აფრიკის ქვეყნების ურთიერთობებს იკვლევდა (Del Sarto and Schumacher, 2005:19-20).

ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ძირითადი კრიტიკა ეხებოდა მის სისუსტეს (Del Sarto and Schumacher, 2005:19), სტრატეგიული ხედვის არარსებობას (Leonard and Grant 2005), ბუნდოვანებას (Edwards 2008), პირობითობის ელემენტების ნაკლებობას (Kelley, 2006), რუსეთთან ურთიერთობების უგულვებელყოფას (de Wilde and Pellon 2006) და ევროპეიზაციისათვის აუცილებელი ინსტრუმენტების სისუსტეს

(Moia 2005b). ჩვენ მიგვაჩნია, რომ სამეზობლო პოლიტიკის მთავარი მიზნის სწორედ პირობითობის ელემენტის არქონა იყო. ქვემოთ შევეცდებით ავხსნათ ეს პოზიცია.

ჩვენი აზრით, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა არის ინსტრუმენტი, რომელიც იმთავითვე პირობითობის ელემენტების გარეშე შეიქმნა. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, აღმოცენებისთანავე გახდა დებატის საგანი, წარმოადგენდა თუ არა იგი ეფექტურ გზას ევროკავშირის მეზობელი ქვეყნების წარმატებული ევროპეიზაციისათვის, მაშინ როდესაც იგი არ სთავაზობდა წევრობის პერსპექტივას პარტნიორ სახელმწიფოებს. უკრაინამ, საქართველომ და მოლდოვამ თავიდანვე სკეპტიკურად შეხედეს სამეზობლო პოლიტიკას, რადგან დაინახეს საშიშროება, რომ ევროკავშირის მეზობლების სტატუსის მიღება შეიძლება ევროკავშირში გაწევრიანების შორეულ პერსპექტივად დაჯდომოდათ. მიუხედავად ამისა, ამ ქვეყნებმა მალე გააცნობიერეს, რომ მცირე არჩევანი ჰქონდათ და დაიწყეს სამოქმედო გეგმების მომზადება. უკრაინამ და მოლდოვამ მალევე 2005 წელს დაასრულეს თავიანთი სამოქმედო გეგმები, საქართველომ კი სამოქმედო გეგმა 2006 წელს შეიმუშავა. ზოგიერთი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ ევროკავშირის მიერ სამეზობლო სივრცის დიქტომია “ფართე ევროპად” და “ახალ სამეზობლოდ” (Emmerson, 2004) იმისათვის შეიქმნა, რომ ხაზი გაესვა, თუ რომელ ქვეყნებს ჰქონდათ გაწევრიანების პერსპექტივა და რომელს არა, თუმცა, დროის გასვლასთან ერთად პარტნიორ ქვეყნებს ეს ილუზია გაუქრათ (Osoian, 2007).

პირველი, რაც მიუთითებს ესპ-ში პირობითობის ელემენტის არარსებობაზე, არის “წევრობის პირობის” არარსებობა ესპ-ის სტრატეგიაში, ასევე სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმებში. ნიკოლას რედმანი თავის სტატიაში ამბობს, რომ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა ვერ იქნება წარმატებული, რადგან ევროკავშირმა ურემი ცხენზე წინ დააყენა (Redman, 2004). რედმანის შეფასება საინტერესოა, რადგან ანალოგიური დამოკიდებულება ბევრ მეცნიერს აქვს. ეს განმარტება იმას ნიშნავს, რომ ევროკავშირმა ჩათვალა, რომ გაწევრიანების პერსპექტივის მიცემის გარეშე, ასევე სერიოზული ინსტრუმენტების გამოყენების გარეშე, შესაძლებელი იქნებოდა ევროკავშირის მეზობელი სახელმწიფოების გარდაქმნა. შესაბამისად, “ცხენის”, ანუ გაწევრიანების პირობის გარეშე, ევროკავშირმა მთელი აქცენტი პროცესზე და საშუალებებზე (ანუ “ურემზე”)

გააკეთა, რითაც, რედმანის აზრით იმთავითვე წარუმატებლობაზე გაწირა სამეზობლო პოლიტიკა (Redman, 2004).

ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა ნათლად ამბობს, რომ “იგი მიზნად ისახავს ახალი გამყოფი ხაზების აღმოცენების არდაშვებას გაფართოებულ ევროკავშირს და მის მეზობლებს შორის” (European Commission, ENP Strategy Paper 2004:3). შესაბამისად, სამეზობლო პოლიტიკა წარმოადგენს ინსტრუმენტს, რომელმაც უნდა დაარწმუნოს მასში მოქცეული სახელმწიფოები, რომ ესპ არ ისახავს მიზნად ამ სახელმწიფოების მუდამ მეზობლებად დატოვებას. ეს პოზიცია ასევე მრავალჯერ იქნა გამეორებული სხვადასხვა ევროპელი პოლიტიკოსების და ბიუროკრატების მიერ. თავად ესპ-ის სტრატეგია ამბობს, რომ ევროკავშირის პოლიტიკა “მდგომარეობს იმაში, რომ შესთავაზოს მათ შესაძლებლობა მიიღონ მონაწილეობა ევროკავშირის სხვადასხვა ღონისძიებებში გაზრდილი პოლიტიკური, უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული, ეკონომიკრი და კულტურული თანამშრომლობის გზით (European Commission, ENP Strategy Paper, 2004:3). თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ეს ფორმულირება არ ახსენებს გაწევრიანების პერსპექტივას. უფრო მეტიც, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგია ნათლად ამბობს, რომ “იგი მოიცავს სახელმწიფოებს, რომელთაც ამჟამად არ აქვთ წევრობის პერსპექტივა” (European Commission, Wider Europe Communication, 2003:4) და რომ “დამოკიდებულება იმ პრაქტიკული საკითხებისადმი, რომლებიც წამოიჭრება სიხლოვის და სამეზობლოში ყოფნის გამო უნდა განხილულ იქნან, როგორც დამოუკიდებელი საკითხები, რომელთაც არ აქვთ კავშირი ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხთან” (European Commission, Wider Europe Communication, 2003:5). ამის გამო, ევროკავშირის მეზობლების რწმენა, რომ ისინი შეიძლება ევროკავშირში გაწევრიანებულიყვნენ სამეზობლო პოლიტიკის მეშვეობით, მალე გაუჩინარდა.

სამეზობლო პოლიტიკის დოკუმენტი ახსენებს რომანო პროდის ცნობილ ფრაზას “ყველაფერი გარდა ინსტიტუტებისა” (Kempe, 2003), რაც იმას ნიშნავს, რომ სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართული სახელმწიფოები შეიძლება ელოდნენ სხვა მოგებას ესპ-სგან, თუმცა არა გაწევრიანებას. შესაბამისად, პირობითობისთვის აუცილებელი ყველაზე მთავარი ელემენტი “გაწევრიანების პირობა” - ამ

პოლიტიკას არ აქვს. როგორც ფრენკ შილმეფენნიგი ამბობს, ევროკავშირს და წევრობის კანდიდატ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობებში, წევრობის სარწმუნო სტიმული და შიდა ადაპტაციის შედარებით იაფი ღირებულება, წარმოადგენს იმ საჭირო წინაპირობათა კრებულს, რაც საკმარისია ჰარმონიზაციისათვის (Schimmelfennig, 2005:9). ესპ-ის შემთხვევაში აბსოლუტურად არ არსებობს “წევრობის სარწმუნო სტიმული”, შესაბამისად, ჰარმონიზაციის პროცესიც ვერ მიმდინარეობს ისე, როგორც ეს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში ხდებოდა. აქ კიდევ ერთხელ უნდა გავიხსენოთ ჰეზარ გრაბეს დასკვნა, რომ სწორედ გაწევრიანების “ახლო პერსპექტივამ” მისცა სტიმული ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მმართველ პოლიტიკოსებს, რომ სწრაფად გაეტარებინათ მტკივნეული რეფორმები “ევროკავშირში გაწევრიანების სახელით” (Grabbe, 2004:2).

შესაბამისად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ პირობითობის ინსტრუმენტის ყველაზე ძლიერი კომპონენტი არის სწორედ წევრობის პირობა. 2004 წელში გამოცემა “ბიზნეს ევროპა” წერდა, რომ “წევრობის პირობის გამორიცხვით, საეჭვოა, მოახერხებს თუ არა ევროკავშირი თავისი მიზნების შესრულებას ევროკავშირის მეზობელ რეგიონებში. ვირტუალური წევრობის შეთავაზება, სავარაუდოდ, ვერ მოახერხებს საკმარისი სტიმულის მიცემას ამ სახელმწიფოებისათვის, რომ მათ გაატარონ ევროკავშირის სტანდარტებისადმი შესაბამისი პოლიტიკური რეფორმები. პირობითობის ხარისხი და მათ საშინაო საქმეებში ჩარევა, ამ სახელმწიფოების მიერ არ იქნება ადეკვატურად აღქმული წევრობის პერსპექტივის გარეშე” (Business Europe, 2004). ეს ფრაზა მაშინ სწორედ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შექმნასთან დაკავშირებით იქნა წარმოთქმული. სამწუხაროდ, სამეზობლო პოლიტიკამ აჩვენა, რომ წევრობის პირობის გარეშე მისი “ტრანსფორმაციის ძალა” საკმაოდ შეზღუდული აღმოჩნდა.

წევრობის პერსპექტივის არქონის გამო ესპ მალე გახდა ევროპული სახელმწიფოების კრიტიკის ობიექტი. ხშირი იყო კრიტიკა სხვადასხვა მეცნიერის მხრიდანაც. კრიტიკა ძირითადად ორი მიმართულებით ისმოდა. პირველ რიგში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კრიტიკა მიმართული იყო იმისკენ, რომ ესპ არ ითვალისწინებდა წევრობის შესაძლებლობას. ხშირად, ამის გამო ამბობდნენ, რომ

“ევროკავშირს საკუთარი მეზობლებისათვის თანამშრომლობისათვის მეტი სტიმული უნდა შეეთავაზებინა”, თუ არ სურდა, რომ ძალზედ მცირე გავლენა ჰქონოდა მათზე (Grabbe, 2004:2). ეს სტიმული, ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, იყო გაწვევრიანების პერსპექტივა, სხვების აზრით ფუნქციური წევრობის შესაძლებლობა (Emmerson, 2005:5), ან თანდათანობითი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სავაჭრო სტიმულების პაკეტის მიღება (Redman, 2004:4). მაგალითად, ნიკოლას რედმანი წერს, რომ ევროკავშირის მხრიდან უფრო ნათელი დაპირებები და უფრო მეტი ფული იქნებოდა გარანტი იმისა, რომ სამეზობლო პოლიტიკის წევრ სახელმწიფოებს შეესრულებინათ ის ვალდებულებები, რაც ევროკავშირის წინაშე აიღეს. რედმანის აზრით “უფრო ხელგაშლილი მიდგომის გარეშე ევროკავშირის მხრიდან, ძნელი წარმოსადგენია, როგორ აღმოცენდება უკრაინაში, მოლდოვასა და ბელარუსში რეფორმებისადმი დადებითი განწყობა და ასეთი განწყობის მქონე ამომრჩეველი (Redman, 2004:4). იგივე მიდგომა შეგვიძლია მივუსადაგოთ ევროკავშირის ურთიერთობებს საქართველოსთანაც.

მეორე არგუმენტი, რაც ნათლად აჩვენებს, რომ ეს არ ეფუძნება პირობითობის ელემენტებს არის ამ პოლიტიკის ფარგლებში არტიკულირებული მოთხოვნების ბუნდოვანობა. აკადემიურ ლიტერატურაში, ისევე როგორც, პრაქტიკულ დიპლომატიაში მიჩნეულია, რომ იმისათვის, რომ პირობა წარმატებით შესრულდეს, პირობა ნათლად და ფორმალურად უნდა იყოს წარმოდგენილი (Legro, 1997; Franck, 1990). ესპ-ს სერიოზული პრობლემა კი ის არის, რომ იგი არ განსაზღვრავს ნათლად თუ რა მოგება შეიძლება ნახონ მასში მყოფმა სახელმწიფოებმა. მიუხედავად იმისა, რომ ესპ ახსენებს “საერთო ბაზარში წვლილის შეტანის შესაძლებლობას” (European Commission, ENP Strategy Paper 2004:14) და “ევროკავშირის მთელ რიგ პროგრამებში მონაწილეობას და ევროკავშირთან ურთიერთობის და ფიზიკური კავშირის გაუმჯობესებას” (European Commission, ENP Strategy Paper 2004:14). ღრმა ანალიზი არ არის საჭირო იმისათვის, რომ ნათელი გახდეს თუ რამდენად ბუნდოვანია ეს დაპირებები (Edwards, 2008).

რაციონალური თეორიებით თუ მივუდგებით, ქვეყანა იღებს ევროკავშირის წესებს, თუ მოგება ევროკავშირის მიერ მინიჭებული ჯილდოსგან უფრო დიდია,

ვიდრე ამ წესის გადმოღებასთან დაკავშირებული ხარჯი (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005:654). ეს ნიშნავს, რომ იმისათვის, რათა ამა თუ იმ სახელმწიფომ პირნათლად შეასრულოს სამოქმედო გეგმაში მოცემული დებულებები, მან ზედმიწევნით უნდა იცოდეს, თუ რა მოგებას ნახავს ამის შედეგად. როგორც კი ამ განტოლებაში ქრება გაწევრიანების პერსპექტივა, ხოლო კონკრეტული მოგების ელემენტები ბუნდივანი ხდება, რეფორმების გატარების სტიმული მცირდება.

ევროკავშირის წესები, სავარაუდოდ, არ იქნება გაზიარებული, თუ ევროკავშირი მათ არ მიაბამს ჯილდოს, და არ დასახავს პირობებს, რომლის შემთხვევაში ეს ჯილდო მინიჭებული იქნება. დამატებით, ევროკავშირის პირობითობის დეტერმინანტულობა და კანონების დეტერმინანტულობა, საიდანაც ეს პირობითობა მომდინარეობს ზრდის წესის გადაღების შანსს. დეტერმინანტულობა აქ გულისხმობს, როგორც წესის სიცხადეს და გაგებადობას, ისე მის ფორმალურ სტატუსს. რაც უფრო ნათელია ამ წესის გადმოღებასთან დაკავშირებული შედეგები (სასჯელი, ან ჯილდო), და რაც უფრო ლეგალიზებულია მისი სტატუსი, მით უფრო მაღალია მისი დეტერმინანტულობა (Legro, 1997:45).

ჯუდით კელის მიხედვით, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმები ძირითადად სთავაზობს მეზობელ სახელმწიფოებს მხოლოდ ისეთი ეკონომიკური ხასიათის სტიმულებს, როგორიცაა “თანამშრომლობიდან ინტეგრაციისაკენ გადანაცვლება”, “ეკონომიკის გახსნა, სავაჭრო ბარიერების შემცირება”, “გაზრდილი ფინანსური დახმარება”, “გაერთიანების ისეთ პროგრამებში მონაწილეობა, რომლებიც აწინაურებენ კულტურულ, საგანმანათლებლო, გარემოსდაცვით, ტექნიკურ და სამეცნიერო უნარებს”, “ევროკავშირის ნორმების და სტანდარტების გადაღება” და “სავაჭრო და ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავება” (Kelley, 2005:7-8; Kelley, 2006). ეს ლოზუნგები, ბუნებრივია, მნიშვნელოვანია, მაგრამ მათ უკან არ ჩანს ის კონკრეტული მოგება, რაც დაარწმუნებდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში მყოფ სახელმწიფოებს, რომ რეფორმების გატარება მართლაც მოუტანდა ზემოთ ჩამოთვლილ “სიკეთეებს” (Kelley, 2005:8).

მესამე მიზეზი, რის გამოც ნათლად ჩანს, რომ პირობითობა არ იყო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის უკან მოაზრებული ინსტრუმენტი, არის ის, რომ არ

არსებობს ზედამხედველობის ეფექტური ინსტრუმენტი, რომელიც გამოყენებული იქნებოდა ევროკავშირის მხრიდან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმების შესრულების მონიტორინგისთვის. ჩვენ ქვემოთ ვნახავთ, რომ ცაე-ს შემთხვევაში მონიტორინგი და რეგულარული რაპორტინგი წარმოადგენდა ამ სახელმწიფოების შეფასების და, შესაბამისად, მათი წახალისების, ან დასჯის დროს სახელმძღვანელო ინსტრუმენტს. მონიტორინგის პერიოდულობა და სიცხადე პირობითობის ნამდვილად განუყოფელ ელემენტს წარმოადგენს, რომელიც, სამწუხაროდ, არ ჩანს სამეზობლო პოლიტიკის შემთხვევაში.

მეთხვე: დოვ ლინჩი წერს, რომ ევროკავშირის შესაძლებლობა განახორციელოს ახალი ამბიციური პროგრამები ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შეზღუდულია მისი “დაკავებულობით აუცილებელი შიდა საკითხებით” (Lynch, 2004), რაც არ აძლევს მას საშუალებას დასახოს მოკლევადიანი, ან გრძელვადიანი მიზნები პარტნიორ სახელმწიფოებთან მიმართებაში. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფაქტია, რომ ესპ-ს არ აქვს გაწევრიანების სტიმული. მიუხედავად ამისა, ესპ-ს არც საშუალო და გრძელვადიანი მიზნები აქვს დასახული პარტნიორი სახელმწიფოებისთვის. ახალი ამბიციური პროგრამები კი აუცილებელ საჭიროებას წარმოადგენს ისეთი სახელმწიფოებისათვის, როგორც უკრაინა, ან საქართველოა, რათა ისინი საბოლოოდ დარწმუნდნენ ევროკავშირში გასაწევრიანებლად აუცილებელი მტკიცებელი რეფორმების გატარების მნიშვნელობაში. შესაბამისად, კონკრეტული პროექტების, როგორც მოკლევადიანი მიზნის, ხოლო გაწევრიანების პერსპექტივის, როგორც გრძელვადიანი მიზნის არარსებობა ხელს უშლის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მყოფი სახელმწიფოების რეფორმატორულ საქმიანობას. როგორც ნიკოლას რედმანი ამბობს, ევროკავშირი რომ უფრო რეალისტურად აფასებდეს საკუთარ გავლენას, ის ახალი თვალთ შეხედავდა სამეზობლო პოლიტიკას და ახალი მიდგომების ძიებას დაიწყებდა, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ძიება შეიძლება ცოტა უფრო ძვირი დაჯდომოდა რამდენიმე ისეთ სექტორს, სადაც ევროკავშირის ინტერესები საკმაოდ მგრძობიარეა (Redman, 2004:5).

მეხუთე: მას შემდეგ, რაც ევროკავშირმა შეიმუშავა აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამა თავისი მეზობელი სახელმწიფოებისთვის, სამეზობლო პოლიტიკის წვერი ქვეყნების ყურადღება სწორედ ამ პოლიტიკაზე გადაერთო, შესაბამისად შემცირდა ქვეყნების სტიმული დაენახათ სარგებელი ბუნდოვანი სამეზობლო პოლიტიკისგან. ყველა კონკრეტული ნაბიჯი, რომელიც საქართველოს მსგავს ქვეყნებს შეეძლოთ გადაედგათ ევროკავშირთან ინტეგრაციის გზაზე, გადადგმული იქნა სწორედ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში. კერძოდ, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში საქართველომ დაიწყო მუშაობა ასოცირების ხელშეკრულებაზე, რომლის მანდატი უკვე შეიმუშავებულია ევროკომისიის მიერ და ამჟამად განიხილება 27 წევრ სახელმწიფოს შორის. სავიზო რეჟიმის გამარტივების და რეადმისიის ხელშეკრულებები საქართველომ ევროკავშირთან სამეზობლო პოლიტიკის ჩარჩოს მიღმა გააფორმა, მოახდინა რა მათი პარაფირება 2009 წლის ბოლოს (Civil.ge, 04.09.2008). ამასთან, ევროკავშირთან თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმის გაფორმება სწორედ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში მოიაზრება და არა სამეზობლო პოლიტიკის შიგნით (Civil.ge, 16.12.2009). ყოველივე ეს ნათლად აჩვენებს, რომ ყველა მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც საქართველოს და ევროკავშირს შორის არსებობს განიხილება სწორედ სამეზობლო პოლიტიკის გარეთ, შესაბამისად, ამ პოლიტიკის პირობითობის ელემენტების გაგვლენა საქართველოზე ძალიან დაბალია.

მექვსე: აუცილებლად უნდა გამოიყოს ფინანსური არგუმენტი. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში გამოყოფილი პრიორიტეტების შესრულებაზე ორიენტირებულია ე.წ. ENPI, ანუ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი (ესპი), რომელიც წარმოადგენს დაფინანსების მთავარ წყაროს 17 პარტნიორი სახელმწიფოსთვის (ათი ხმელთაშუაზღვისპირეთის სახელმწიფო, ექვსი აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფო და რუსეთი). ესპი-მ შეცვალა სხვა თანამშრომლობის პროგრამები, როგორც იყვნენ TACIS (აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებისთვის) და MEDA (ხმელთაშუაზღვისპირეთის სახელმწიფოებისთვის). ესპი-ს მთავარ გეგმას, ევროკომისიის ვებ-გვერდს თუ ვენდობით, წარმოადგენს “გაზიარებული ღირებულებების, სტაბილურობის და აყვავების არეალის შექმნა, ასევე გადრმავეებული თანამშრომლობა და უფრო ღრმა ეკონომიკური და

რეგიონული ინტეგრაცია, რომელიც შეეხება თანამშრომლობის არეალის ფართო სპექტრს” (EU Delegation to Georgia and Armenia, ENPI Web Site). ამ მიზნებისათვის 2007-2013 წლებში ევროკავშირმა გამოყო თითქმის 12 მილიარდი ევრო. ამ თანხის თითქმის 90% მოხმარდება სახელმწიფოების მიერ სამოქმედო გეგმებში გაწერილი პრიორიტეტების შესრულებას, ხოლო დანარჩენი 10% გათვალისწინებულია ისეთ ერთობლივ პროექტებზე, როგორცაა, მაგალითად, “სასაზღვრო თანამშრომლობა” და ისეთ ერთობლივ ინიციატივებზე, როგორცაა “სამეზობლოს საინვესტიციო ფონდი” (EU Delegation to Georgia and Armenia, ENPI Web Site).

2007-2010 წლებში საქართველომ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფინანსური ინსტრუმენტისგან უნდა მიეღო 120 მილიონ ევრომდე, რასაც წელიწადში უნდა შეედგინა საშუალოდ 30 მილიონი ევრო.

პრიორიტეტული მიმართულებები	mil	%
1. დემოკრატიული განვითარების, კანონის უზენაესობის და მმართველობის მხარდაჭერა	31.5	26%
2. ეკონომიკური განვითარების და სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მხარდაჭერა	31.5	26%
3. სიღარიბის დაძლევა და სოციალური რეფორმები	38.4	32%
4. საქართველოს შიდა კონფლიქტების მშვიდობიანად გადაჭრის მხარდაჭერა	19.0	16%
ჯამში 2007-2010 წლებში გამოყოფილი თანხა	120.4	100%

ეს თანხები, რომლებიც განკუთვნილი იყო ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის მიერ დასახული მიზნების შესასრულებლად რეალურად არ იყო მიბმული საქართველოს მხრიდან აღებული ვალდებულებების შესრულების პროგრესზე, როგორც ეს ხდებოდა ცაე-ს სახელმწიფოების შემთხვევაში. ასე მაგალითად, 2007-2008 წლებში ევროკავშირის მხრიდან გადმორიცხული თანხებიდან, მხოლოდ მესამე ტრანში (5 მლნ. ევროს ოდენობით) ექვემდებარებოდა პირობითობას (Office of the State Minister of Georgia, EU Assistance Programs, 2009:9). ამასთან, ეს პირობითობაც არ იყო უშუალო კავშირში საქართველოს მიერ აღებული კონკრეტული ვალდებულებების შესრულებასთან და უკავშირდებოდა მხოლოდ

მიუხედავად ზემოთ მოყვანილი არგუმენტებისა, შეუძლებელია იმის თქმა, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას საერთოდ არავითარი პირობითობა არ გააჩნია და იგი მხოლოდ სოციალიზაციის ელემენტის ირგვლივ არის აგებული. გვენდოლინ სასი, მოლდოვას და უკრაინის მაგალითების ანალიზის შედეგად (Sasse, 2008) ასკვნის, რომ სამეზობლო პოლიტიკაში შეიძლება გამოვეყოთ მობილიზაციის და სოციალიზაციის ელემენტები (Sasse, 2008:313). სასი წერს, რომ “პირობითობის მარტივი, გარეშე სტიმულების რაციონალური მოდელი არ წარმოდგენს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ნაყოფიერად შესწავლისთვის საკმარის ჩარჩოს” (Sasse, 2008:313), თუმცა აღნიშნავს, რომ სამეზობლო პოლიტიკას ახასიათებს ე.წ. “ლაითი პირობითობა”, რადგან პირობები, სტიმულები და ვალდებულებები როგორც ევროკავშირის, ისე სამეზობლო პოლიტიკის წევრი სახელმწიფოების მხრიდან არსებობს, თუმცა არის ბუნდოვანი და გაუგებარი (Sasse, 2008:313). ლაითი პირობითობის მაგალითია თუნდაც ევროკავშირის მხრიდან თანხების გადმორიცხვასთან დაკავშირებული ჩადებითი პირობა.

ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკაში აშკარად ჩანს, რომ ევროკავშირის მესვეურებმა ამჯობინეს ამ პოლიტიკისათვის სოციალიზაციის ინსტრუმენტებისათვის მიენიჭებინათ უპირატესობა, ვიდრე პირობითობისათვის. სამეზობლო პოლიტიკას საფუძვლად უდევს ე.წ. “ერთობლივი მფლობელობის” იდეა. ანუ, ევროკავშირი არ ისახავს მიზნად პარტნიორებისათვის საკუთარი პირობების და მოთხოვნების თავზე მოხვევას. სამოქმედო გეგმები ეფუძნება საერთო ინტერესების გაცნობიერების და წინასწარგანსაზღვრული პრიორიტეტებისადმი ერთობლივი დამოკიდებულების პრინციპებს. ანუ, ამ შემთხვევაში ევროკავშირი არ მოქმედებს პირობების წაყენების გზით. ის, რომ საერთო ინტერესები ცალსახად აღიარებული როგორც სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ნაწილი ამის ნათელი დადასტურებაა (European Commission, ENP Strategy Paper, 2004:7).

როდესაც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა იქმნებოდა, ევროკავშირის მესვეურებმა ძალიან ნათლად განაცხადეს, რომ ევროკავშირში გაწევრიანება არ იყო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მიზანი. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგია ცხადად ამბობს, რომ “ევროკავშირს არ სურს თავს მოახვიოს

პრიორიტეტები და პირობები საკუთარ პარტნიორებს” (European Commission, ENP Strategy Paper, 2004:8). შესაბამისად, ამ ინსტრუმენტს მიენიჭა სოციალიზაციის ფუნქცია, ნაცვლად პირობითობის ფუნქციისა.

ის რომ საქართველოში ევროკავშირის ჩართულობა სწორედ სოციალიზაციის პრინციპებზე დაყრდნობით მოხდა იქედანაც კარგად ჩანს, თუ როგორი ტიპის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას ახორციელებს ევროკავშირი საქართველოს მიმართ. ევროკავშირის ჩართვა საქართველოში 2004-2005 წლებში, კერძოდ კი ისეთი მისიის გამოგზავნა, როგორიც იყო EUJUST Themis, შეიძლება განხილული იქნას იმის მაგალითად, თუ როგორ სურდა ევროკავშირს საქართველოს “მოქცევა” ევროპულ ნორმებზე. ამ მისიის მთავარი დანიშნულება იყო საქართველოში სისხლის სამართლის რეფორმის გატარება და სხვადასხვა იურიდიული დოკუმენტების შემუშავებაში საქართველოს დახმარება (European Commission, Country Report on Georgia, 2005:3). ეს კი სწორედ საქართველოს სოციალიზაციისათვის კეთდებოდა. ევროკავშირის ყოფნა საქართველოში სსუპ-ის და ეუთპ-ის მეშვეობით შეიძლება იყოს ნათელი დემონსტრირება იმისა, რომ ევროკავშირი დაინტერესებულია საქართველოში სტაბილურობის და უსაფრთხოების შენარჩუნებით და შესაბამისად ევროპული ნორმების და ღირებულებების დანერგვით. ამისვე კარგი მაგალითია ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (ესმ EUMM). ამ მისიის მანდატში ნათლად არის ნათქვამი, რომ საქართველოში უსაფრთხოების და სტაბილურობის დამყარება ევროკავშირის ინტერესებში შედის (EUMM Official Web Site, Mandate and Strategy, www.eumm.eu). როგორც ბიორკდალი აღნიშნავს ევროკავშირის დაინტერესება ამა თუ იმ სახელმწიფოთი და მათ შორის ურთიერთობების ხარისხი შეიძლება გაზომილი იქნას იმით “თუ როგორ გამოიყენება ეუთპ და სსუპ იმ ნორმების დასანერგად და დასაცავად, რომლებმაც გრძელვადიან პერსპექტივაში შეიძლება ხელი შეუწყონ ევროკავშირის უახლოეს სამეზობლოში სტაბილურობის და უსაფრთხოების დამკვიდრებას” (Bjorkdahl, 2005:268). საქართველო ამ კუთხით, მართლაც რომ კარგი მაგალითია.

შესაბამისად, ამ ქვეთავში ჩვენ ვაჩვენებთ, რომ საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობების ფორმატი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა არ ეფუძნება პირობითობის ელემენტებს და მხოლოდ მასში გაწვევრიანებული სახელმწიფოების სოციალიზაციას ისახავს მიზნად. ქვემოთ ჩვენ ვაჩვენებთ, რომ სოციალიზაციის პირობებში შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუტები, როგორც წესი, არ განიცდიან ცვლილებებს. თუმცა, შემდეგ ქვეთავში ჩვენ მიმოვიხილავთ საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობების ახალ ფორმატს აღმოსავლეთ პარტნიორობას, რომელშიც, ჩვენი აზრით, უკვე შეინიშნება პირობითობის მცირე ელემენტები.

3.2 აღმოსავლეთის პარტნიორობა და საქართველო: პირობითობის მცირე ელემენტები ინტეგრაციის დასახქარებლად

„აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ (Eastern Partnership - EaP), როგორც ევროკავშირის აღმოსავლეთ მეზობელ ქვეყნებთან (უკრაინა, მოლდოვა, საქართველო, აზერბაიჯანი, სომხეთი, ბელარუსი,) თანამშრომლობის ახალი ფორმატი, თავდაპირველად წარმოადგენდა შვედეთისა და პოლონეთის ინიციატივას (Ministry of Foreign Affairs of Poland, June 2008). მიუხედავად ამისა, ოფიციალური სახე აღმოსავლეთის პარტნიორობამ პრელაში 2009 წლის მაისში მიიღო (Joint Declaration on Eastern Partnership, May 2008), როდესაც იგი ოფიციალურად გაიხსნა “აღმოსავლეთ პარტნიორობის” სამიტზე. ითვლებოდა, რომ პოლონურ-შვედური წინადადება უნდა ყოფილიყო ევროკავშირს და აღმოსავლეთ ევროპულ სახელმწიფოებს შორის “გარღვევა”. იმ პერიოდში პრესაში სტატიებიც კი გაჩნდა, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა მიზნად ისახავდა აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფოებისთვის, სათანადო პროგრესის შემთხვევაში, გაწვევრიანების პერსპექტივის შეთავაზებას (EU Observer, 22.05.2008; EU Observer, 27.05.2008; Pawlicki, 21.05.2008). შეიძლება ითქვას, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ხიბლი იმაში მდგომარეობს, რომ ამ პროგრამით

კმაყოფილები იქნებიან როგორც ის სახელმწიფოები, რომელთაც არ სურთ ევროკავშირთან ურთიერთობების გაღრმავება (ბელარუსი, სომხეთი), ისე ის სახელმწიფოები, რომელთაც აქვთ ამბიციის გრძელვადიან პერსპექტივაში გახდნენ ევროკავშირის წევრები (უკრაინა, საქართველო, მოლდოვა) (Wojna and Gniazdowski, 2009:44). ბუნებრივია, პარალელურად არსებობს მოსაზრებებიც, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა არ არის დამატებითი ღირებულების მატარებელი სამეზობლო პოლიტიკასთან შედარებით (Shapovalova, 2009).

2008 წლის 1 სექტემბერს საგანგებო ევროპულ საბჭოზე ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები მიესალმენ პოლონურ-შვედურ ინიციატივას და დაავალეს ევროკომისიას 2008 წლის დეკემბერში წარმოდგინა კონკრეტული წინადადებები აღმოსავლეთის პარტნიორობის შესახებ. ევროპულმა საბჭომ ასევე სურვილი გამოთქვა 2009 წლის მარტში დაემტკიცებინა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფორმატი (Extraordinary European Council Conclusions, September 1, 2008:4). დავალებისამებრ ევროკომისიამ „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ კომუნიკაცია 2008 წლის 3 დეკემბერს გამოაქვეყნა. ამ დოკუმენტის თანახმად, ინიციატივის მთავარი მიზანი იყო ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის მიღმა კონკრეტული პერსპექტივების შეთავაზება აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფოებისთვის. ზოგიერთ მკვლევარს მიაჩნია, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის დამტკიცებამ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებისთვის ურთიერთობების უფრო ღრმა ფორმატის შეთავაზებამ გაზარდა ზოგიერთი აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფოს (მაგ. მოლდოვა და უკრაინა) ევროკავშირში გაწევრიანების შანსი (Nash, 2009; Cianciara, 2008). ამასთან, გაჩნდა მოსაზრებებიც, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობამ შეიძლება კარი ჩაუკეტოს ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა უკრაინა, თუ მოხდა მისი მიბმა ისეთ პარტნიორობთან, რომელთაც არ აქვთ ევროკავშირში გაწევრიანების დიდი სურვილი (Meister and May, 2009).

„აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ პარტნიორ ქვეყნებს სთავაზობს შესაძლებლობათა მაქსიმუმს პარტნიორ ქვეყნებში არსებული პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობის, ასევე რეფორმების მიმდინარეობის პროცესის გათვალისწინებით; გარდა ამისა, აღმოსავლეთის პარტნიორობა ეფუძნება პირობითობის ელემენტს და ხაზს უსვამს თანამშრომლობას ევროკავშირს და მის

აღმოსავლეთ მეზობლებს შორის ერთობლივი მფლობელობის პრინციპზე; ასევე მნიშვნელოვანია ის, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა იძლევა საშუალებას გადრმავედეს თანამშრომლობა ევროკავშირსა და თითოეულ პარტნიორ ქვეყანას შორის კონკრეტული მიმართულებებით. კერძოდ, აღმოსავლეთის პარტნიორობა ითვალისწინებს ახალი უფრო ფართო საკონტრაქტო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას გადრმავებული შეთანხმებების - ასოცირების შესახებ შეთანხმებების გაფორმების გზით, რომლებიც უპასუხებს თითოეული პარტნიორი ქვეყნის ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოებისკენ სწრაფვას (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008:3). ამგვარად, ასოცირების ხელშეკრულებების გაფორმება, უკვე ნიშნავს, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა ცდება სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებს და ახალ პერსპექტივებს სძენს ევროკავშირს და პარტნიორ ქვეყნებს შორის ურთიერთობებს (Schaffer and Tolksdorf, 2009:1). ასოცირების შეთანხმებები გაფორმდება იმ ქვეყნებთან, რომლებიც მზად იქნებიან შესაბამისი დონის ვალდებულებების ასაღებად, და მოიცავს ისეთ მიმართულებებს, როგორცაა: პოლიტიკური დიალოგის გადრმავება, ევროკავშირთან თანამშრომლობის განვითარება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების, ასევე ევროპული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროში; სამართალი და საშინაო საქმეები; სექტორული თანამშრომლობა (ტრანსპორტი, ენერგეტიკა, განათლება და სხვა); თავისუფალი ვაჭრობა. ითვლება, რომ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებები მისცემს საშუალებას ევროკავშირს, რომ პოზიტიური გავლენა მოახდინოს პარტნიორების მიერ რეფორმების გატარების პროცესზე, ანუ გააკეთოს ის, რაც ვერ მოხერხდა სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში (Meister and May, 2009:4). ასოცირების შესახებ შეთანხმებების შინაარსი განსხვავებული იქნება ერთმანეთისგან შესაბამისი პარტნიორი ქვეყნის მიზნებისა და სპეციფიკიდან გამომდინარე. პარტნიორი ქვეყნების მიერ ასოცირების შესახებ შეთანხმების გაფორმების მიზნით მოლაპარაკებების დასაწყებად აუცილებელი და ასევე, მომავალში შეთანხმების გაფორმების შედეგად აღებული ვალდებულებების შესრულების ხელშეწყობის მიზნით, შეიქმნება ინსტიტუციური განვითარების ყოვლისმომცველი პროგრამა, რომელიც დაეხმარება პარტნიორ ქვეყნებს ყველა დარგში ადმინისტრაციული შესაძლებლობების განვითარებაში (European Commission,

Eastern Partnership Communication, 2008:3). აღნიშნული პროგრამის დაფინანსება, პარტნიორი ქვეყნების მხრიდან თანადაფინანსების პირობებში, განხორციელდება ევროპული სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის ბიუჯეტიდან. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ყველაზე დიდი კრიტიკოსებიც კი აღიარებენ, რომ ეს სიახლე პოზიტიურია და შეიძლება მნიშვნელოვნად დაეხმაროს პარტნიორ ქვეყნებს (Shapovalova, 2009:4).

ქვემოთ ჩვენ ვნახავთ, რომ ასოცირების ხელშეკრულებების დადება ცაე-ს სახელმწიფოებთან იყო პირველი ნაბიჯი ევროკავშირის მხრიდან ამ ქვეყნების ინტეგრაციის გზაზე. ამასთან, ასოცირების ხელშეკრულებები იყო სწორედ ის დოკუმენტები, რომელშიც უხვად იყო პირობითობის ელემენტები (Bartels, 2005). შესაბამისად, ასოცირების ხელშეკრულებების ირგვლივ ურთიერთობების აწყობა პარტნიორ სახელმწიფოებთან, სავარაუდოდ, მისცემს ევროკავშირს საშუალებას უფრო ეფექტურად გამოიყენოს პირობითობის ინსტრუმენტი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, “აღმოსავლეთ პარტნიორობა შეიძლება დარჩეს უბრალოდ ტექნიკურ დოკუმენტად” (Mikhelidze, 2009:11).

მნიშვნელოვანი განსხვავება სამეზობლო პოლიტიკიდან მდგომარეობს იმაში, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა ითვალისწინებს ევროკავშირსა და აღმოსავლეთ მეზობელ ქვეყნებს შორის თავისუფალი სავაჭრო ზონების შექმნას, რომლებიც დაეფუძნება თითოეულ ქვეყანასთან გაფორმებულ ფართო და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებს (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008:4). აღნიშნული მიზანი წარმოადგენს ასოცირების შესახებ შეთანხმებების შემადგენელ ერთ-ერთ ძირითად ელემენტს. აღსანიშნავია, რომ ცაე-ს სახელმწიფოებთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულებები მხოლოდ გაწვევრიანების წინა პერიოდში გაფორმდა ასოცირების ხელშეკრულებების პარალელურად და თავის თავში პირობითობის საკმაოდ დიდ ელემენტებს შეიცავდა (Jurado, 2005).

თავისუფალი სავაჭრო ზონა შემოღებულ იქნება იმ პარტნიორ ქვეყნებთან, რომლებიც მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრები არიან. თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმი შეეხება მთლიანად სავაჭრო და ასევე ენერგეტიკულ სექტორებს და გულისხმობს თავისუფალი ვაჭრობის უმაღლეს შესაძლო დონეს. ევროკომისიის

დოკუმენტი აღმოსავლეთის პარტნიორობის შესახებ გრძელვადიან პერსპექტივაში ითვალისწინებს ასევე პარტნიორ ქვეყნებს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ანალოგიური შეთანხმებების გაფორმებას, რომლის შედეგიც შესაძლოა იყოს სამეზობლოს ეკონომიკური გაერთიანება. ეს არის ე.წ. “ნორვეგიული სცენარი” (Kempe et al., 2009:3), რომლის მიხედვითაც პარტნიორ სახელმწიფოებს ეძლევათ საშუალება “გახდნენ წევრები წევრად გახდომის გარეშე”.

კიდევ ერთი კონკრეტული მიმართულება, რომელსაც დიდი ყურადღება ექცევა აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში არის ე.წ. მობილურობის ხელშეწყობა (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008:5). ამ მიზნით, საგარაუდოა, რომ ევროკავშირი შესთავაზებს პარტნიორ ქვეყნებს „მობილურობისა და უსაფრთხოების პაკტების“ გაფორმების პერსპექტივას, რომელიც მოიცავს მობილურობის ხელშეწყობის ასპექტებსა და უსაფრთხო გარემოს შექმნის ვალდებულებებს. აღნიშნული პაკტები შესაძლოა მოიცავდეს თანამშრომლობის შემდეგ სფეროებს: არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლა; თავშესაფრის სისტემის ევროკავშირის სტანდარტებთან მიახლოება; ინტეგრირებული საზღვრის მართვის სტრუქტურების შექმნა და ამ სისტემის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანა; სასამართლო სისტემისა და პოლიციის შესაძლებლობების გაძლიერება, განსაკუთრებით კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის თვალსაზრისით. აღნიშნული პაკტები გაფორმდება თითოეულ პარტნიორ ქვეყანასთან მათი საჭიროებების გათვალისწინებით. „მობილურობისა და უსაფრთხოების პაკტის“ მობილურობის ელემენტის განმახორციელებელი ინსტრუმენტი იქნება „პარტნიორობა მობილურობისათვის“, რომელიც მოიცავს ასევე თანამშრომლობას სავიზო პოლიტიკის სფეროში. ეს უკანასკნელი განხორციელდება ეტაპობრივად, რომლის საბოლოო მიზანია უვიზო მიმოსვლა კონკრეტული ვალდებულებებისა და თანმდევი ღონისძიებების განხორციელებით, მათ შორის ევროკავშირის ფინანსური დახმარების გათვალისწინებით. თანამშრომლობა სავიზო სფეროში მოიცავს შემდეგ ღონისძიებებს: ევროკავშირისა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის მოლაპარაკებების წარმოება გამარტივებული სავიზო რეჟიმისა და რეადმისიის შესახებ შეთანხმების გაფორმების მიზნით; მომდევნო ეტაპზე შეთანხმებებში ცვლილებების შეტანა

სავიზო რეჟიმის შემდგომი გამარტივების მიზნით (მაგ., ვიზის გაცემაზე გადასახადის გაუქმება ყველა მოქალაქისათვის); ერთიანი სავიზო ცენტრების შექმნა პარტნიორ ქვეყნებში ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საკონსულო მომსახურების არეალის გაფართოების მიზნით; გამარტივებული სავიზო რეჟიმისა და რეადმისიის შესახებ შეთანხმების ეფექტურად განხორციელების შემთხვევაში, პარტნიორ ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის შესაძლებლობებზე დიალოგის წარმოება; შრომითი მიგრაციის სფეროში ევროკავშირსა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის თანამშრომლობის კუთხით ევროკომისია გეგმავს შესაბამისი შემაფასებელი კვლევის ჩატარებას, რომლის შედეგების მიხედვით ევროკავშირი მიიღებს გადაწყვეტილებას კონკრეტული პარტნიორი ქვეყნის მუშახელისათვის საკუთარი შრომითი ბაზრის გახსნის, აგრეთვე წრიული მიგრაციის ხელშეწყობის თაობაზე; ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში პარტნიორი ქვეყნების მიერ უკვე აღებული პოლიტიკური და სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულების ხელშეწყობა, რაც უზრუნველყოფს მობილურობის განვითარებისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნას, კერძოდ ზემოხსენებული პაქტის ფარგლებში ყურადღება დაეთმობა საზღვრებზე მაღალი დონის საზღვრის მართვის პროცედურების ჩამოყალიბებას; პირად მონაცემთა დაცვის ეფექტური სისტემის შექმნას; ორგანიზებული დანაშაულის, ტრეფიკინგისა და მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით ეროვნული გეგმების შემუშავებასა და განხორციელებას ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად და სხვა (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008). სავიზო რეჟიმის გამარტივების და გრძელვადიან პერსპექტივაში გაუქმების შესაძლებლობა, ზოგიერთი მკვლევარის მიერ აღქმულია, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე ფუნდამენტური განსხვავება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკასა და აღმოსავლეთის პარტნიორობას შორის (Schaffer and Tolksdorf, 2009).

ცალკე აღნიშვნის ღირსია თანამშრომლობის გაღრმავება ენერგოუსაფრთხოების სფეროში, რაც სხვა ღონისძიებებთან ერთად გულისხმობს ურთიერთგაგების მემორანდუმის გაფორმებას პარტნიორ ქვეყნებთან (*მოლდოვა, საქართველო და სომხეთი*). აღნიშნული მემორანდუმი შესაძლოა ითვალისწინებდეს ენერგორესურსების მიწოდებისა და ტრანზიტის უსაფრთხოების ხელშეწყობისა და

მონიტორინგის შესაბამის ღონისძიებებს. ევროკომისიის კომუნიკაცია პარტნიორ ქვეყნებს აგრეთვე სთავაზობს “Intelligent Energy Europe” პროგრამაში მონაწილეობას (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008:7).

აღმოსავლეთ პარტნიორობა ასევე ითვალისწინებს პარტნიორი ქვეყნების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ხელშეწყობას, რაც გულისხმობს ევროკავშირის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის გამოცდილებისა და მექანიზმების გაზიარებას. თანამშრომლობა ამ სფეროში შესაძლოა მოიცავდეს შემდეგ ღონისძიებებს: ურთიერთგაგების მემორანდუმის გაფორმება რეგიონულ პოლიტიკაზე; პარტნიორ ქვეყნებში რეგიონული განვითარების პროგრამების განხორციელება, რომელთა მიზანია ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის, ადამიანური რესურსების, მცირე და საშუალო საწარმოთა განვითარების ხელშეწყობა; ევროკავშირის რეგიონებსა და პარტნიორი ქვეყნების რეგიონებს შორის უშუალო თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობა სამხრეთ-აღმოსავლეთ, ცენტრალურ და ჩრდილოეთ ევროპაში არსებულ ტრანსნაციონალურ პროგრამებში მონაწილეობის გზით; საზღვრისპირა თანამშრომლობის პროგრამის გაფართოება პარტნიორ ქვეყნებს შორის თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008:8).

„აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ რეგიონული თანამშრომლობის კომპონენტი შექმნის ერთგვარ ფორუმს პარტნიორი ქვეყნებისთვის, სადაც მათ შეეძლება გარდაქმნის, რეფორმირებისა და მოდერნიზაციის გზაზე მიღებული გამოცდილება და ინფორმაცია გაუზიარონ ერთმანეთს (Wojna and Gniazdowski, 2009:44). „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში რეგიონული თანამშრომლობა ხელს შეუწყობს პარტნიორ ქვეყნებს შორის ურთიერთობების შემდგომ გაძლიერებას. რეგიონული თანამშრომლობა ითვალისწინებს შემდეგ პრიორიტეტულ სფეროებს: დემოკრატია, ეფექტური მმართველობა და სტაბილურობა; ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკურ მიმართულებებთან მიახლოება; ენერგოუსაფრთხოება და ხალხთა შორის კონტაქტების გაღრმავება (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008:8).

ევროკომისიის წინადადებით, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში მრავალმხრივი ურთიერთობების ინსტიტუციური სტრუქტურა ოთხ დონეს უნდა

მოიცავდეს: „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სამიტი სახელმწიფოთა ან მთავრობათა მეთაურთა დონეზე წელიწადში ორჯერ; ევროკავშირისა და პარტნიორი ქვეყნების საგარეო საქმეთა მინისტრთა ყოველწლიური შეხვედრა; ოთხი თემატური პლატფორმის ჩამოყალიბება თანამშრომლობის ძირითადი სფეროების მიხედვით თითოეულ დარგში მოღვაწე უფროსი რანგის მოხელეების მონაწილეობით, რომელთა მიზანია რეალისტური ძირითადი მიზნების დასახვა და თანამშრომლობის მიმდინარეობის მიმოხილვა; სამუშაო ჯგუფები, რომელთა მიზანია თემატური ჯგუფების მუშაობის ხელშეწყობა კონკრეტულ სფეროებში (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008:9) ზემოსხენებულის გარდა, ევროკომისიის წინადადებით უნდა შეიქმნას „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი, რომელიც ხელს შეუწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის კონტაქტების გაღრმავებასა და მათ ურთიერთობებს სახელმწიფო სტრუქტურებთან. ამასთანავე, კომისია მიესალმება ევროპარლამენტის წინადადებას „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში საპარლამენტო თანამშრომლობის ჩამოყალიბების თაობაზე, რომელიც წარმოდგენილი იქნება საპარლამენტო „ტროიკის“ სახით შემდეგი შემადგენლობით: ევროპარლამენტი, ეუთო და ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა (European Commission, Eastern Partnership Communication, 2008).

რაც შეეხება ინიციატივის დაფინანსებას, ევროკომისიის რეკომენდაციით საჭიროა ფინანსური რესურსების მნიშვნელოვნად გაზრდა, რათა მიღწეულ იქნეს ინიციატივის ფარგლებში დასახული მიზნები. ევროპული სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის მიმდინარე ბიუჯეტით 2008 წლისათვის პარტნიორი ქვეყნებისათვის გათვალისწინებულია დაახლოებით 450 მილიონი ევრო. ევროკომისიის წინადადებით, მოცემული თანხა ეტაპობრივად უნდა გაიზარდოს და 2013 წლისათვის შეადგინოს 750 მილიონი ევრო, რაც გულისხმობს დამატებით 350 მილიონი ევროს გამოყოფას; ხოლო ახალი ბიუჯეტის დაგეგმვისას, ევროკომისია მიზანშეწონილად მიიჩნევს, ფინანსური დახმარების კიდევ უფრო გაზრდას. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ რეგიონული კომპონენტის დასაფინანსებლად, ევროკომისია შესაძლებლად მიიჩნევს ევროპული სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის 2009 წლის რეგიონული პროგრამების სახსრებიდან გამოიყოს 250

მილიონი ევრო, რათა ინიციატივის ფარგლებში დაიგეგმოს პრიორიტეტული რეგიონული პროექტები.

ოლე უეივერის აზრით, ევროკავშირს აქვს “ჩუმი მადისციპლინირებული ძალა თავის უახლოეს სამეზობლოში” (Waever, 1998:99). აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამის შემუშავება ევროკავშირის მხრიდან სწორედ ამ ჩუმი მადისციპლინირებული ძალის უფრო ეფექტურად გამოყენების მაგალითს წარმოადგენს. ბევრ მეცნიერს მიაჩნდა, რომ ევროკავშირის მიდგომა გაცილებით უფრო ეფექტური იქნებოდა მის უახლოეს სამეზობლოში, თუ იგი გაამარტივებდა შეზღუდვებს პროდუქციის და ადამიანების გადაადგილებაზე, უფრო ლოიალურად მიუდგებოდა ვიზების გაცემის საკითხს და ასიმეტრიული სავაჭრო შეღავათებს დააწესებდა მეზობელი ქვეყნებისთვის მნიშვნელოვან პროდუქტებზე (Redman, 2004:4). 2009 წლის მაისის სამიტზე აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამიდან დაწყებით, ევროკავშირმა სწორედ ასეთი საკითხების გადასაჭრელი ფორუმი შესთავაზა სამეზობლო პოლიტიკის იმ სახელმწიფოებს, რომლებსაც თეორიული ევროპული პერსპექტივა გააჩნიათ.

ევროკავშირმა, შეიძლება ითქვას ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა ორ ნაწილად გაყო მას შემდეგ, რაც ხმელთაშუაზღვისპირეთის კავშირი და აღმოსავლეთის პარტნიორობა დააფუძნა შესაბამისად 2008 და 2009 წლებში. ამ დიხოტომიით, პრაქტიკულად ევროკავშირმა უარი თქვა მიდგომაზე, რომ ყველა სახელმწიფოს “ერთი თარგით” მოჭრა შესაძლებელი იყო (Longhurst and Nies, 2009:5). აღმოსავლეთ პარტნიორობის შემოღებით საბჭოთა კავშირის ექვს ყოფილ სახელმწიფოს “სტრატეგიული მნიშვნელობის” სტატუსი მიენიჭათ. შეიძლება ითქვას, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სახელმწიფოებს მიეცათ საშუალება უფრო მჭიდრო ინტეგრაცია განეხორციელებინათ ევროკავშირთან. პრავდაში მიღებული ერთობლივი დეკლარაციის მიხედვით აღმოსავლეთ პარტნიორობის მთავარი მიზანი იყო “სათანადო პირობების შექმნა პოლიტიკური ასოციაციის და შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაციის დასახქარებლად ევროკავშირს და დაინტერესებულ პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის” (Joint Declaration on Eastern Partnership, 2008). რაც მთავარია, აღმოსავლეთის პარტნიორობის მეშვეობით პარტნიორი სახელმწიფოები ევროკავშირთან გააფორმებენ ასოციაციის

ხელშეკრულებებს. ევროკავშირმა უკვე გამოთქვა მზადყოფნა, რომ საქართველოსთან ასოციაციის ხელშეკრულება გაეფორმებინა. ანალოგიურად, საქართველო უახლოეს პერიოდში დაასრულებს მუშაობას სავიზო რეჟიმის გამარტივების და რეადმისიის ხელშეკრულებებზე, რაც ხელ-ფეხს უხსნის საქართველოს, რომ ამ ხელშეკრულებების კარგად შესრულების პირობებში დაიწყოს მუშაობა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციაზე. ანალოგიურად, ასოციაციის ხელშეკრულების ფარგლებში საქართველო მუშაობს ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების დადებაზე. თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების დადება კი ნიშნავს იმას, რომ საქართველო ევროკავშირთან ურთიერთობის ახალ ეტაპზე გადავა (UNDP, 2007).

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები	დასავლეთ ბალკანეთის სახ-ები ¹	აღმოსავლეთ პარტნიორობის სახელმწიფოები ²
რეგიონული თანამშრომლობა	რეგიონული თანამშრომლობა	რეგიონული თანამშრომლობა
ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა	ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა	ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა
დემოკრატიული ინსტიტუტები, ადამიანის უფლებები, უმცირესობების უფლებები, კანონის უზენაესობა, უმფ	დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, უმცირესობების უფლებები, კანონის უზენაესობა, უმფ	დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, უმცირესობების უფლებები, კანონის უზენაესობა, უმფ
ფინანსური დახმარება პროგრამა PHARE-ის მეშვეობით	ფინანსური დახმარება პროგრამა CARDS მეშვეობით	ფინანსური დახმარება სამეზობლო პოლიტიკის ფინანსური ინსტრუმენტის მეშვეობით
თავისუფალი ვაჭრობა არის ხელშეკრულების ნაწილი	ენიჭებათ სავაჭრო პრეფერენციები	თავისუფალი ვაჭრობა შეიძლება იყოს ხელშეკრულების ნაწილი
შრომის ბაზრის ნაწილობრივი გახსნა და სრული გახსნის შესაძლებლობა	შრომის ბაზრის ნაწილობრივი გახსნა და სრული გახსნის შესაძლებლობა	მობილობის წახალისება და შრომის ბაზრის გახსნის შორეული შესაძლებლობა
ოთხი თავისუფლების სრული გამოყენება		
ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა მოცემულია	ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა მოცემულია	ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივის საკითხი ღიად არის დატოვებული

¹ აღებულია - EU External Relations, Instrument for pre-accession assistance (IPA) http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm

² აღებულია - Eastern Partnership, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, EU external Relations http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm Retrieved 30.07.2009, EU ENP Funding http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf.

ცხრილი 2: ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის, დასავლეთ ბალკანეთის და აღმოსავლეთის პარტნიორობის სახელმწიფოებთან ევროკავშირის ასოციაციის ხელშეკრულებების შედარება.

იმის დასანახად, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობის ერთ-ერთ მთავარ ქვაკუთხედს სწორედ პირობითობის ელემენტი წარმოადგენს, საკმარისია ამ პროგრამის დამფუძნებელი ევროპული საბჭოს საბოლოო კომუნიკეს წაკითხვა. კომუნიკეში წერია, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა “დაეფუძნება დიფერენციაციის და პირობითობის” პრინციპებს და რომ მასში გაწვევრიანებული სახელმწიფოების მომავალი ურთიერთობები არ განისაზღვრება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინსტრუმენტში მათი ყოფნით (Joint Declaration on Eastern Partnership, 2008). აქვე საინტერესოა კონტრასტის გავლება სამეზობლო პოლიტიკასთან, რომლის სტრატეგიაში ნათლად ეწერა, რომ ესპ არ იყო ევროკავშირში გაწვევრიანების ინსტრუმენტი (European Commission, ENP Strategy Paper, 2004).

რომ შევაჯამოთ, აღმოსავლეთის პარტნიორობა, განსხვავებით სამეზობლო პოლიტიკისაგან მოიცავს მეტ ინსტრუმენტს და მეტ საშუალებას გამოყენებული იქნას პირობითობის ელემენტები პარტნიორ სახელმწიფოებთან მიმართებაში. თავის მხრივ ეს მისცემს საშუალებას ჩართულ სახელმწიფოებს, რომ დააჩქარონ რეფორმები და თანდათანობით ინტეგრირდნენ ევროგაერთიანებაში, თუმცა ინტეგრაციის დონე მაინც დამოკიდებული რჩება იმაზე, თუ რამდენად სერიოზულად მოჰკიდებენ პარტნიორი სახელმწიფოები ხელს რეფორმების გატარებას (Araratyan 2009:2). პარტნიორი სახელმწიფოების სერიოზულობას კი დიდწილად განაპირობებს ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ინსტრუმენტის ეფექტური გამოყენება. ის, რომ ევროკავშირს მუდმივად დასჭირდება ინსტრუმენტების ძებნა და პარტნიორი სახელმწიფოების სტიმულირება სხვა მკვლევარების პოზიციასაც წარმოადგენს (Lapczynski, 2009:143).

4. ევროკავშირში გაწევრიანების პოლიტიკის კოორდინაციის მექანიზმები: ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების გამოცდილება და საქართველო:

რადგანაც მეხუთე თავი ამ ნაშრომის ზუსტად შუაში მდებარეობს, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია გავახსენოთ მკითხველს თუ რაზე ვისაუბრეთ წინა თავებში და რა გველის ნაშრომის დარჩენილ ნაწილში. წინა თავებში ჩვენ ვისაუბრეთ ზოგადად ევროპეიზაციის ფენომენის შესახებ და შემდეგ კონკრეტულად მიმოვიხილეთ ევროპეიზაციის ფარგლებში ევროკავშირის მიერ გამოყენებული ორი ინსტრუმენტი პირობითობა და სოციალიზაცია. აღნიშნულ იქნა, რომ სწორედ ამ ორი ინსტრუმენტის მეშვეობით ახერხებს ხოლმე ევროკავშირი “საშინაო ცვლილებების” მიღწევას პარტნიორ სახელმწიფოებში. შემდეგ მიმოვიხილეთ იქნა საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობები პირობითობის და სოციალიზაციის ჭრილში და გაკეთებული იქნა დასკვნა, რომ საქართველოს და ევროკავშირის ურთიერთობები ამჟამად ჩანასახოვანი პირობითობის მისადაგების სტადიაზე იმყოფება.

ამ თავში ჩვენ მიმოვიხილავთ ეროვნულ დონეზე პოლიტიკის კოორდინაციას და გამოვეყოფთ კოორდინაციის ხუთ მოდელებს, რომლის მიხედვით შემდეგ დავაჯგუფებთ არა მხოლოდ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებს, არამედ იმ ქვეყნებსაც, რომლებიც დღეს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში თანამშრომლობენ ევროკავშირთან.

შემდეგ თავში ჩვენ მიმოვიხილავთ საქართველოში არსებულ საკოორდინაციო მოდელებს, ხოლო მეშვიდე თავში მოვახდენთ ზემოთ განხილული პირობითობის და სოციალიზაციის ინსტრუმენტების მისადაგების შედეგად შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურების ცვლილების ანალიზს.

ბოლოს, ჩვენ ავხსნით ამ ცვლილებებს კონკრეტული თეორიული ჩარჩოთი ისტორიული ინსტიტუციონალიზმით და გამოვიტანთ პრაქტიკულ დასკვნებს და რეკომენდაციებს საქართველოსთვის.

4.1 ეროვნულ დონეზე პოლიტიკის კოორდინაციის მნიშვნელობა ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში მყოფი სახელმწიფოებისთვის

1997 წელს ევროკომისიამ გამოაქვეყნა დოკუმენტი “დღის წესრიგი 2000”, რომელიც პრაქტიკულად წარმოადგენდა გაფართოების საგზაო რუკას. ამ დოკუმენტში ევროკომისიამ პირველად მიანიჭა დიდი ყურადღება ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი სახელმწიფოების ადმინისტრაციულ და სასამართლო შესაძლებლობებს. ევროკომისიამ აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციული შესაძლებლობების მოდერნიზაცია იყო აუცილებელი, რათა აპლიკანტ სახელმწიფოებს ჰქონოდათ საშუალება ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოსატანად და შესასრულებლად (European Commission, Agenda 2000, 1997:60). პოლიტიკის კოორდინაცია არის რთული და კომპლექსური საკითხი, განსაკუთრებით დღეს, როდესაც სახელმწიფოების ნაწილი ცდილობს გლობალიზაციის ეპოქაში პოლიტიკის წარმოებას. არ არსებობს პოლიტიკის კოორდინაციის ერთიანი განსაზღვრება, თუმცა შეგვიძლია გამოვიყენოთ ბოსტონის განმარტება, რომ პოლიტიკის კოორდინაციას თან ახლავს “შეუსაბამოების და გადაფარვების თავიდან აცილება, ჰარმონიული და თანმიმდევრული პოლიტიკის გატარების მცდელობა, კონფლიქტის მინიმიზაცია და მთავრობის ერთიანი ხედვის გატარების მცდელობა, ნაცვლად ვიწრო ბიუროკრატიული ხედვებისა” (Boston, 1992). პოლიტიკის კოორდინაცია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება ევროკავშირში, სადაც ერთის მხრივ გვაქვს უაღრესად კომპლექსური ორგანიზმი ევროკავშირი, რომელშიც გადაწყვეტილების მიღების საკმაოდ რთული და მრავალ დონეზე არსებული სისტემა არსებობს. მეორეს მხრივ, კი ევროპულ სახელმწიფოებში

მიმდინარეობს დემოკრატიზაციის და, შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის პროცესი, რის შედეგადაც აღარ ხდება გადაწყვეტილებების მიღება მხოლოდ ერთი ადამიანის, ან სახელმწიფო ინსტიტუტის მიერ. თუმცა, მხოლოდ ეს არ ქმნის კოორდინაციის საჭიროებას. რაციონალურად თუ მიუხედავად, პოლიტიკის კოორდინაცია აუცილებელია ეფექტური მმართველობისთვის, განსაკუთრებით ისეთ კომპლექსურ და წნეხებით აღსავსე გარემოში, რომელშიც ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში მყოფი სახელმწიფოები იმყოფებიან. როგორც კასიმი აღნიშნავს, “მთავრობები, რომლებიც უფრო კოორდინირებულად იქცევიან, ითვლება, რომ უფრო ეფექტური არიან, რომ მათ აქვთ ნაკლები ურთიერთგამომრიცხავი და დუბლირებული პროგრამები, და რომ ისინი უფრო რაციონალურად იყენებენ ადამიანურ რესურსებს მიზნების მისაღწევად” (Kassim et al., 2000:1).

როგორც ზემოთ აღვნიშნე, ევროკავშირთან დაახლოების პროცესი კიდევ უფრო ზრდის პოლიტიკის კოორდინაციის საჭიროებას. ევროკავშირისგან მომავალი დიდი წნეხის (არა აუცილებლად ნეგატიურ კონტექსტში) შედეგად, ქვეყნები იძულებულნი არიან უპასუხონ მათ. მათი პასუხის ერთიანობა, სიმტკიცე და ჰარმონიულობა დიდწილად განაპირობებს იმას, თუ რამდენად მოხდება ამ ქვეყნების ეროვნული ინტერესების დაცვა ევროპულ დონეზე.

გარდა ამ რაციონალისტური მიზეზებისა, მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებაც, რომ ქვეყნები იძულებულნი არიან განავითარონ მაკოორდინირებელი მექანიზმები, რადგან ევროკავშირის ბიუროკრატიული სტრუქტურა ითხოვს ასეთი მექანიზმების არსებობას. იმ ქვეყნებს, რომლებიც გაწევრიანების პროცესში იმყოფებიან, უხდებათ ურთიერთობების ჩამოყალიბება ევროკავშირის მინისტრთა საბჭოს სხვადასხვა დონეებთან (კორეპერი მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი, PSC – პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი, და ა.შ.), ასევე ევროკომისიის სხვადასხვა გენერალურ დირექტორატებთან და პრეზიდენტ ქვეყანასთან. ამ მიზნების მისაღწევად ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში მყოფმა სახელმწიფოებმა განავითარეს ადმინისტრაციული მექანიზმები რათა უკეთ უზრუნველყოთ პოლიტიკის კოორდინაცია ეროვნულ დონეზე.

პოლიტიკის კოორდინაციას მრავალი მეცნიერი იკვლევს (Scharpf, 1998; Metcalfe, 1994; Wright 1996, Kassim et al., 2000). ზოგიერთი მათგანი ხაზს უსვამს იმას, რომ პოლიტიკის კოორდინაცია უნიტარულ სახელმწიფოებში უფრო მარტივად ხდება, ვიდრე ფედერალურ და დეცენტრალიზებულ ქვეყნებში (Scharpf, 1988), ზოგიერთი კი კოორდინაციის ტიპოლოგიას ახდენს (Metcalfe, 1994). ეროვნული პოლიტიკის კოორდინაციის დროს შესაძლებელია გამოვიყენოთ ვერტიკალური კოორდინაცია და ჰორიზონტალური კოორდინაცია. ვერტიკალური კოორდინაცია გულისხმობს ურთიერთობების მენეჯმენტს მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის და როგორც წესი ვარირებს პრიორიტეტების განსაზღვრიდან პოლიტიკის განხორციელებამდე. უკანასკნელი წლების განმავლობაში შეინიშნება ვერტიკალური კოორდინაციის სისტემების ტრანსფორმაცია და მათი გადაწყობა კერძო სექტორის გამოცდილების გათვალისწინებით (Dunleavy et al., 2006). ჰორიზონტალური კოორდინაციის დროს ხდება ურთიერთობების მენეჯმენტი მთავრობის სხვადასხვა სტრუქტურებს შორის. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია მეტკალფის შრომა, სადაც ის გამოყოფს 9 სისტემას, იმის მიხედვით, თუ როგორია ჰორიზონტალური კოორდინაცია (Metcalfe, 1994) მეტკალფის შკალა შემდეგნაირად გამოიყურება

1. დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებებს მიღება სამინისტროების მიერ
2. სხვა სამინისტროებთან კომუნიკაცია (ინფორმაციის გაცვლა)
3. სხვა სამინისტროებთან კონსულტაცია (უკუკავშირი)
4. სამინისტროებს შორის აზრთა სხვადასხვაობის თავიდან აცილება
5. სამინისტროებს შორის თანხმობის მიღწევის მცდელობა
6. განსხვავებული პოლიტიკური ხედვის არბიტრაცია
7. სამინისტროების ქმედებებზე ლიმიტის დაწესება
8. ცენტრალური პრიორიტეტების განსაზღვრა
9. სამთავრობო სტრატეგიის არსებობა

ევროპეიზაციის პროცესი გულისხმობს, რომ ქვეყანა იწყებს რეფორმების გატარებას იმ მიზნით, რომ დაუახლოვდეს ევროგაერთიანებას. ჩვენ ამ დისერტაციაში შევეცდებით ზოგადად გამოვიყენოთ ტერმინი დაახლოება, და არა გაწევრიანება, რადგან მიგვაჩნია, რომ გაწევრიანება არის დაახლოების მხოლოდ

ერთი სტადია, რომელიც გულისხმობს დაახლოების პროცესში მყოფი სახელმწიფოს შესვლას ევროკავშირში. იმის გამო, რომ ამ დისერტაციის ამოცანებისათვის არ აქვს მნიშვნელობა ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია მოხდება დაახლოების, თუ გაწევრიანების პროცესში, ჩვენ გამოვიყენებთ ტერმინს “დაახლოება”.

დაახლოების პროცესის წარმატებით წარსამართად სახელმწიფოს აუცილებლად ესაჭიროება ევროკავშირის ყაიდაზე გარდაქმნას რეგულატორული ჩარჩო, შიდა ბაზარი, შემოიღოს მრავალი კანონი, ეროვნულ კანონდებლობაში გადმოიღოს აკი (*ის, რაც ევროკავშირის ქარგონზე ცნობილია როგორც acquis communautaire, ჩვენთან გამოყენებული იქნება, როგორც უბრალოდ აკი*), გარდაქმნას ინსტიტუტები და ასე შემდეგ. ამ პროცესს, როგორც წესი ქვეყნის შიგნით სათავეში უდგას ხოლმე რომელიმე მაკოორდინირებელი ორგანო, რომელიც ახდენს ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის რეგულირებას და აქტიურ როლს თამაშობს დაახლოების პროცესში. ევროკავშირში გასაწევრიანებლად პოლიტიკის კოორდინაციის პროცესს ხშირად ახასიათებს ინსტიტუციური ექსპერიმენტაცია და ინოვაცია (Richardson, 1996).

ამასთან, გარდა რეფორმების გატარების კოორდინირებისა, შიდა მაკოორდინირებელ ინსტიტუტებს ხშირად ეკისრება დამატებითი როლიც, რაც, ბუნებრივია, განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნებში. მაგალითად, მაკოორდინირებელ ინსტიტუტებს ხშირად ეკისრებათ ქვეყნის პოზიციის ჩამოყალიბების ფუნქცია. ევროპული ინტეგრაციის პროცესში ქვეყანას ხშირად უწევს საკუთარი პოზიციის ჩამოყალიბება ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით. რაც უფრო ახლოს არის ქვეყანა ევროკავშირში გაწევრიანებასთან და რაც უფრო მეტი ევროპული კანონდებლობის გადმოტანა უწევს საკუთარ კანონდებლობაში, მით უფრო ხშირია ამა თუ იმ საკითხზე საკუთარი პოზიციის ჩამოყალიბების აუცილებლობა. ასეთი პოზიციები, იმის გამო, რომ ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხები ხშირად მრავალგანზომილებიანია, ვერ ჩამოყალიბდება ერთი რომელიმე სამინისტროს, ან უწყების მიერ. აუცილებელია ისეთი ინსტიტუტის არსებობა ქვეყნის შიგნით, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს საერთო პოზიციის ჩამოყალიბებას. უფრო მეტიც, ეს პრობლემა არ დგას მხოლოდ ევროკავშირთან

დაახლოების პროცესში მყოფი სახელმწიფოებისთვის. იგი ასევე აქტუალურია იმ სახელმწიფოებისთვისაც, რომლებიც უკვე გაწევრიანდნენ ევროკავშირში. მაგალითად, ჰუსეინ კასიმი აღნიშნავს, რომ “ევროკავშირის ინსტიტუტებში, მაგალითად ევროკავშირის საბჭოში მონაწილეობა ითხოვს მთავრობების მხრიდან კოორდინაციას. აუცილებელია შეხვედრების მომზადება, პოზიციების დაცვა და მოლაპარაკებების წარმოება” (Featherstone and Radaelli, 2003:85). კასიმს მთელი წიგნი აქვს მიძღვნილი (Kassim et al., 2001) ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციისადმი.

კიდევ ერთი მიზეზი, რატომაც მნიშვნელოვანია ეროვნულ დონეზე ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია, აქტუალური ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც ქვეყანა ხდება ევროკავშირის პრეზიდენტი. ჰეის-რენშოუს და უოლესი ხაზს უსვამენ, რომ ეროვნული მთავრობების მიერ პოლიტიკის ეფექტური კოორდინაცია ძალიან მნიშვნელოვანია საბჭოს პრეზიდენტობის დროს თავმჯდომარე ქვეყნის ფუნქციების ეფექტურად განსახორციელებლად (Heyes-Renshaw and Wallace, 1997). თუმცა, ჩვენთვის ეს მიზეზი მნიშვნელოვანი არ არის, რადგან ჩვენი დისერტაციის საკვლევი თემა არის მხოლოდ და მხოლოდ გაწევრიანების პროცესში არსებული საკოორდინაციო სისტემები და არა გაწევრიანების შემდეგ არსებული კოორდინაცია.

4.2 ლიტერატურის მიმოხილვა

მართალია ევროპეიზაციის შესახებ ლიტერატურა ძალიან დიდი და მრავლისმომცველია, კვლევის შედეგად აღმოჩნდა, რომ კონკრეტულად ის ლიტერატურა, რომელიც ეხება ევროპული პოლიტიკის მაკოორდინირებელ ინსტიტუტებს საკმაოდ მწირია. მიუხედავად ამისა, არსებობს ათამდე ავტორი და კვლევა, რომელიც საყურადღებოა და რომელთა გაცნობა მნიშვნელოვანი იყო როგორც ამ ნაშრომის ავტორისთვის, ისე იმ ადამიანებისთვის, ვინც დაინტერესებულნი არიან ამ სფეროთი.

პირველ რიგში აღსანიშნავია ჰუსეინ კასიმის, გაი პიტერსის და ვინსენტ რაიტის ორტომეული (მეორე ტომი ანანდ მენონთან ერთად) “ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია”, რომელთაგან პირველი ტომი ეხება კოორდინაციას ეროვნულ დონეზე (Kassim et al. 2000), ხოლო მეორე ტომი ევროპულ დონეზე (Kassim et al. 2001). პირველ ტომში ავტორები მიმოიხილავენ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ინსტიტუციურ არქიტექტურას ქვეყნის შიგნით და აანალიზებენ, თუ როგორ ხდება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში ევროპული პოლიტიკის დაგეგმვა და განხორციელება ქვეყნის შიგნით. მეორე ტომში კი აქცენტი გაკეთებულია ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლობაზე ბრიუსელში და იმ პროცესებზე და ინსტიტუციურ არქიტექტურაზე, რაც ევროკავშირის წევრებს გააჩნიათ ევროპულ დონეზე. მართალია ეს ნაშრომები ძალიან საინტერესო და სასარგებლოა, მაგრამ ისინი ეხება მხოლოდ იმ სახელმწიფოებს, რომლებიც 2004 წლამდე იყვნენ ევროკავშირის წევრები. შესაბამისად, ჩვენი ნაშრომის მიზნებისთვის ამ ქრესტომათიული ნაშრომების გამოყენება მხოლოდ გზისმკვლევის რანგში თუა შესაძლებელი.

შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების შესახებ წამყვან მკვლევარად ითვლება ლეიდენის უნივერსიტეტის პროფესორი ანტონეტა დიმიტროვა, რომლის სამი მნიშვნელოვანი ნაშრომი ეხება საკოორდინაციო სისტემებს. აქედან ერთი ნაშრომი 2002 წელშია გამოქვეყნებული და მასში ზოგადად არის მიმოხილული არსებული საკოორდინაციო სისტემები და მათი გავლენა ევროკავშირის პოლიტიკის ფორმულირებაზე (Dimitrova 2002). გაცილებით უფრო რელევანტური და საინტერესოა ჩვენთვის დიმიტროვას დანარჩენი ორი ნაშრომი. კლაუდიოს მანიოკასთან ერთად გამოცემულ საკონფერენციო სტატიაში (Dimitrova and Maniokas 2004), ავტორები ამტკიცებენ, რომ საკოორდინაციო მექანიზმების ავ-კარგიანობის შეფასებისას მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ამ მექანიზმების ეფექტიანობის და შესაძლებლობების ანალიზი, არამედ იმის გათვალისწინებაც, თუ რამდენად ახდენენ ეს მექანიზმები ეროვნული ინტერესების ნათლად გაუღერებას ევროპულ დონეზე. მეორე სტატიაში, რომლის თანაავტორი არის დიმიტერ ტოშკოვი (Dimitrova and Toshkov 2007:964), ავტორები ამტკიცებენ, რომ ევროკავშირის გაწევრიანების პროცესში მყოფ სახელმწიფოებში მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ცვლილება

შეიძლება აიხსნას “ინსტიტუციური არჩევანის პოლიტიკის” მოდელით. ავტორები ამბობენ, რომ ის მიდგომები, რომლებიც ირჩევენ ეფექტურობის არგუმენტს, ან ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის არგუმენტს ვერ აღწევენ მიზანს, რადგან ვერ ხსნიან, თუ რატომ იღებს ესა თუ ის ინსტიტუტი ამა თუ იმ ფორმას ტრანსფორმაციის პროცესში.

აქვე მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ სწორედ დიმიტროვას და ტომსკოვის ეს ნაშრომი დგას ყველაზე ახლოს ჩემს ნაშრომთან. თუმცა ამ ნაშრომებს შორის არის რამდენიმე ფუნდამენტური განსხვავება: დიმიტროვა და ტომსკოვი არ განიხილავენ ყველა აღმოსავლეთ და ცენტრალური და ევროპული სახელმწიფოს მაგალითს, რაც ასუსტებს მათ არგუმენტებს. მეორე, ჩემი ნაშრომისგან განსხვავებით, ავტორები უყურებენ იმას, თუ რა მოდელიდან რა მოდელზე ხდება მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების გარდაქმნა. ჩემს ანალიზში კი ამ გარდაქმნას მნიშვნელობა არ აქვს. მე მხოლოდ იმას შევისწავლი, თუ რატომ ხდება გარდაქმნა, ანუ ინსტიტუციური იზომორფიზმი, და არა იმას, თუ რა მოდელი იყო ამა თუ იმ სახელმწიფოში 2003 წელს და რა მოდელი ჩამოყალიბდა 2004 წელს. მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ეფექტურობის შეფასება ჩემი ნაშრომის ინტერესის მიღმა დგას, რადგან მე მიმაჩნია, რომ ყველა ის მაკოორდინირებელი სისტემა, რომელმაც მიაღწია მიზანს და ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანებას ხელი შეუწყო, მეტ-ნაკლებად ეფექტური გამოდგა. ამიტომ მე არ მსურს დაგვარგო დრო იმის ანალიზზე, რომელი ინსტიტუციური მოწყობა იყო “უფრო ეფექტური”.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია სომხეთის პოლიტიკისა და იურიდიული აპროქსიმაციის ცენტრის (AMPLAC) მიერ გამოშვებული მოხსენება (AMPLAC 2004), სადაც მიმოხილულია აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ურთიერთობები ევროკავშირთან, მაგრამ აქცენტი გაკეთებულია თუ რა დაფინანსებას იღებდნენ ეს ქვეყნები და რა სისტემა ჰქონდათ ქვეყნის შიგნით ამ დაფინანსების გადასანაწილებლად. მართლია, ეს მოხსენება უშუალოდ არ ეხება შიდა საკოორდინაციო სისტემებს, მაგრამ გვთავაზობს, საკმაოდ საინტერესო ორგანიზაციებს, რომლებიც ჩვენს მიერ ნაწილობრივ გამოყენებულნი არის ნაშრომში.

ევროკავშირის პოლიტიკის მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ანალიზისათვის საკმაოდ კარგ წყაროებს წარმოადგენს მთელი სერია პუბლიკაციებისა, რომელიც გამოიცა OECD-ს (Organization for Economic Cooperation and Development – ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაცია ეთგო) გარდამავალ ხანაში მყოფ ეკონომიკებთან თანამშრომლობის ცენტრის და ევროკავშირის PHARE-ს პროგრამის მიერ, როგორც ნაწილი ერთობლივი SIGMA ინიციატივისა (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – SIGMA). ამ ინიციატივის ფარგლებში გამოიშვა 10-მდე ნაშრომი რომელიც ეხებოდა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში მმართველობის გაუმჯობესების და ადმინისტრაციული რესურსის უკეთ გამოყენების გზებს (OECD 1996). მართალია არც ერთი ნაშრომი კონკრეტულად არ ეხებოდა შიდა საკოორდინაციო მექანიზმებს, ან მათ ტრანსფორმაციას, მაგრამ ზოგადად ადმინისტრაციის და მმართველობის გარდაქმნის კუთხით, ეს მოხსენებები საკმაოდ მნიშვნელოვანი იყო დისერტაციის წერის პერიოდში.

ზემოთ ჩვენ მიმოვიხილეთ ის ნაშრომები, სადაც საუბარი იყო ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში, ასევე ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების შესახებ. ბუნებრივია, გარდა ამ კრებითი ნაშრომებისა, ასევე არსებობს ნაშრომები, რომლებიც ეხება კონკრეტული სახელმწიფოების ადმინისტრაციებს და ეროვნულ მაკოორდინირებელ მექანიზმებს. მაგალითად, ცალკე აღნიშვნის ღირსია ნაშრომები პოლონეთის (Zubek, 2001; Bouquet, 2006), რუმინეთის (Ilie, 2005), უნგრეთის (Agh and Rozsas, 2003), ვიშეგრადის ქვეყნების (Lippert et al., 2001), საფრანგეთის და ნიდერლანდების (Harmsen, 1999), გერმანიის (Beichelt, 2007), ბელგიის (Sepos, 2005), უკრაინის (Wolczuk, 2004) შემსწავლელი ნაშრომები. ასევე მნიშვნელოვანი იყო ის ნაშრომები, სადაც განიხილებოდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების ინტეგრაცია ევროკავშირში და ამ კონტექსტში, მართალია არა კონცენტრირებულად, მაგრამ მაინც განიხილებოდა ის როლი, რასაც შიდა საკოორდინაციო ინსტიტუტები თამაშობდნენ ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში (Pettai and Zielonka, 2003; Rupnik and Zielonka, 2003; Vachudova, 2005; Maniokas et

al., 2005). საქართველოს ანალოგიური მაკოორდინირებელი სისტემის შესწავლის დროს ჯერ-ჯერობით ერთადერთ ავტორიტეტულ წყაროდ ითვლება სერჯი კაპანაძის და კახა გოგოლაშვილის მიერ 2007 წელს გამოცემული ნაშრომი “ევროკავშირის პოლიტიკა: მიმდინარე საკითხები”, სადაც მთელი თავია დათმობილი ცაე-ს სახელმწიფოებში მაკოორდინირებელ მექანიზმებზე და კონკრეტული ანალიზი და შედარებებია მოყვანილი საქართველოს მაკოორდინირებელ მექანიზმთან დაკავშირებით (გოგოლაშვილი და კაპანაძე 2007:163-180).

და ბოლოს აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ საპარლამენტო კვლევის და დოკუმენტაციის ევროპული ცენტრის კვლევა “ევროპულ საქმეთა კომიტეტები: ეროვნული პარლამენტების გაგლევა ევროპულ პოლიტიკაზე” (European Center for Parliamentary Research and Documentation 2002), სადაც დაწვრილებით არის მიმოხილული ევროპის ყველა სახელმწიფოს, მათ შორის, საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოების ის კომიტეტები, რომლებიც კურირებდნენ, ან ახლაც კურირებენ ევროპულ ინტეგრაციას.

4.3 ევროპული პოლიტიკის შიდა დონეზე კოორდინაციის ხუთი მოდელი

ამ ქვეთავში ჩვენ განვიხილავთ ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის რამდენიმე მოდელს რითაც შევქმნით კონტექსტს შემდეგი თავისთვის, სადაც უკვე გამოვყოფთ საქართველოში არსებულ საკოორდინაციო მოდელს. უნდა წინასწარვე აღინიშნოს, რომ ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის ქართული მოდელი წარმოადგენს ჰიბრიდულ მოდელს, რომელიც ზუსტად არ იმეორებს არც ერთ სხვა ქვეყანაში არსებულ მაკოორდინირებელ სტრუქტურას. თუმცა, ეს არც უნდა იყოს გასაკვირი, რადგან ამ ქვეთავში ძალიან კარგად გამოჩნდება, რომ ძნელია მოვკებნოთ ორი აბსოლუტურად ანალოგიური მაკოორდინირებელი სტრუქტურა.

ევროპული ინტეგრაციის პროცესის დროს დღის წესრიგში დადგა ახალი საორგანიზაციო სტრუქტურების და მაკოორდინირებელი მექანიზმების შექმნა როგორც ევროპულ, ისე შიდა დონეზე (Lippert et al. 2001:983). შესაბამისად, ცაე-ს

სახელმწიფოებმა ევროკავშირთან დაახლოების პოლიტიკის წარმატებულად წარსამართად განავითარეს საკოორდინაციო სისტემების განსხვავებული მოდელები. ეს მოდელები იმდენად მრავალფეროვანი იყო, რომ, ზოგიერთი მკვლევარის აზრით, ძალიან ძნელი იყო მათში საერთოს მოძებნა.

მაგალითად დიმიტროვა და ტოშკოვი აღნიშნავენ, რომ საკოორდინაციო ინსტიტუტების ჩამოყალიბების დროს სხვადასხვა ქვეყანამ განსხვავებული მოდელი აირჩია. მაგალითად, სლოვენიამ ამჯობინა მინისტრთა საბჭოზე გაეკეთებინა აქცენტი, ლიტვამ, სლოვაკეთმა, ჩეხეთმა (2003 წლამდე) და პოლონეთმა (2004 წლამდე) აქცენტი გააკეთეს პოლიტიკურ ორგანოებზე (სადაც პრემიერ-მინისტრი და სხვა პოლიტიკური ფიგურები იყვნენ წარმოდგენილნი), ესტონეთმა, ბულგარეთმა (1999 წლამდე), რუმინეთმა (2003 წლამდე) და ჩეხეთმა (2004 წლიდან) ადმინისტრაციული ტიპის ინსტიტუტები ამჯობინეს, ხოლო უნგრეთმა, ლატვიამ, პოლონეთმა (2004 წლიდან), ბულგარეთმა (2002 წლიდან), და რუმინეთმა (2003 წლიდან) პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ინსტიტუტების ნაზავს მიანიჭეს უპირატესობა. როგორც ავტორები ასკვნიან “ნათელია, რომ არ არსებობს ლოგიკური ინსტიტუციური შაბლონი” (Dimitrova and Toshkov, 2007:971).

მიუხედავად ამისა, ყურადღებით ანალიზის შედეგად ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის ინსტიტუტების რამდენიმე მოდელის გამოყოფა მაინც შესაძლებელია. მაგალითად, ჰუსეინ კასიმი, მიუხედავად იმისა, რომ არ ცდილობს მოდელების იდენტიფიცირებას, საუბრობს შვიდ ასპექტზე, რაც ახასიათებს და ხშირად საერთო აქვს ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციას შიდა დონეზე. მისი აზრით, მნიშვნელოვანია (1) სახელმწიფოებს მეთაურებთან არსებული საგანგებო საკოორდინაციო ინსტიტუტები, (2) საგარეო საქმეთა სამინისტროები, (3) ევროპული პოლიტიკის უწყებათაშორისი კოორდინაცია, (4) სამინისტროებს შორის არსებული შიდაუწყებრივი კოორდინაცია, (5) ე.წ. “დეპარტამენტიზაცია”, ანუ საკანონმდებლო ორგანოს ამოგდება მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური არქიტექტურიდან და მისი ჩანაჩვლება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, (6) ევროპულ საქმეთა მინისტრის მეშვეობით კოორდინაცია და (7) ბრიუსელში მდებარე მუდმივი წარმომადგენლობის ფუნქციების გაზრდა კოორდინაციის პროცესში (Featherstone and Radaelli, 2003:90-91). იგივე კასიმი (Kassim et al., 2000) სხვაგან განასხვავებს შიდა

მაკოორდინირებელ სტრუქტურებს რამდენიმე ასპექტების მიხედვით. ეს ასპექტებია: (ა) პოლიტიკის სტილი, ანუ თუ რამდენად “თავზე მომხვევი”, კონსენსუსზე დაფუძნებული, აქტიური, ან პროაქტიულია ამა თუ იმ ქვეყნის პოლიტიკა და რამდენად ხდება ინტერესთა ჯგუფების და სხვა საზოგადოებრივი აქტორების ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; (ბ) პოლიტიკური ამბიციები, ანუ ქვეყნის ფუნქცია არის მოტორის, მუხრუჭის, თუ უბრალოდ ევროინტეგრაციის პროცესის თანმდევის; (გ) კოორდინაციის კონცეფცია, ანუ რის გამო იქმნება საკოორდინაციო ინსტიტუტები ინფორმაციის მისაღებად, მონიტორინგის ჩასატარებლად, ევროპული ინტეგრაციის პროცესის დასახქარებლად, დანარჩენ ევროპასთან “ერთი ხმით” სასაუბროდ, თუ უბრალოდ პოლიტიკური კატასტროფების თავიდან ასაცილებლად; (დ) პოლიტიკური სტრუქტურის ხასიათი, ანუ თუ როგორია პარტიების სისტემა, პარლამენტის როლი, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხასიათი და რამდენად დამოუკიდებელია აღმასრულებელი ხელისუფლება; (ე) შიდა ადმინისტრაციული სტრუქტურების ხასიათი, ანუ რამდენად არსებობს ამა თუ იმ ქვეყანაში სპეფიციური პოლიტიკური და ადმინისტრაციული კულტურა, რამდენად არსებობს დაყოფა კარიერულ საჯარო მოხელეებს და პოლიტიკურად დანიშნულ ადმინისტრაციულ პერსონალს შორის და ასე შემდეგ (Kassim et al., 2000:12-19).

ზოგიერთი მკვლევარი ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის მოდელების ფართო დაყოფას ანიჭებს უპირატესობას. მაგალითად, რაიტის აზრით, შეიძლება გამოიყოს ორი ზოგადი მოდელი ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული. ცენტრალიზებული მოდელის მიხედვით, კოორდინაციის პრეროგატივა ენიჭება პრემიერ-მინისტრს, ან რომელიმე ცენტრალურ უწყებას, ხოლო დეცენტრალიზებული მოდელის მიხედვით კოორდინაციაში აქტიურ როლს თამაშობენ სამინისტროები და სხვადასხვა სპეციალიზებული უწყებები (Wright, 1996:150). ბრიჯიდ ლაფანი ამტკიცებს, რომ რეალურად, საკოორდინაციო სისტემები ორად შეგვიძლია გავყოთ ისეთებად, რომელშიც პრემიერ-მინისტრი კურირებს კოორდინაციას და ისეთებად, რომელშიც მთავარი კოორდინატორი საგარეო საქმეთა სამინისტროა (Laffan, 2003:8).

ამასთან, არიან მეცნიერებიც, რომლებიც გამოყოფენ უფრო კონკრეტულ მოდელებს. მათ შორის აღსანიშნავია როლფ კაიზერის მიერ შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების დაყოფა ოთხ მოდელად. კაიზერის მიხედვით შეიძლება გამოყოფილი იქნას (1) საგარეო საქმეთა სამინისტრო, როგორც მაკოორდინირებელი ინსტიტუტი, (2) პრემიერ-მინისტრთან მდებარე საგანგებო სამდივნო, ან უწყება, რომელსაც სპეციალური მაკოორდინირებელი ფუნქცია აქვს მინიჭებული; (3) პრემიერ-მინისტრის ოფისში, ან სადმე ცენტრალური ხელისუფლების შუაგულში მდებარე მაკოორდინირებელი სტრუქტურა, მაგალითად ევროპულ საქმეთა სამინისტრო, ან სახელმწიფო მინისტრის ოფისი; და (4) დეცენტრალიზებული საკოორდინაციო სისტემა, სადაც კოორდინაციის ფუნქცია გაფანტულია სხვადასხვა სამინისტროს შორის (OECD, 1996:61-65).

საკოორდინაციო სისტემების სხვადასხვა დიხოტომიებს შორის აღსანიშნავია მათი დაყოფა ცენტრალიზაცია-პლურალიზმის კონტინუუმის მიხედვით (Bulmer and Lequesne, 2005:285). ამ დაყოფის მიხედვით, არსებობენ სისტემები, რომლებიც უფრო ცენტრალიზებულნი არიან, სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება ცენტრთან (პრემიერ-მინისტრი, პრეზიდენტი) ახლოს, თუმცა ასევე არიან სისტემები, სადაც სრულიად მომხდარია გადაწყვეტილების მიღების დეცენტრალიზაცია. მაგალითად, ამ მიდგომის მიხედვით ითვლება, რომ ევროკავშირის “ძველ წევრებს” შორის ბრიტანული, ფრანგული, ირლანდიური სისტემები არის ცენტრალიზებული, ხოლო ავსტრიული, ბელგიური, დანიური სისტემები დეცენტრალიზებული და პლურალისტური (Richardson, 1996:148-169). თუ ანალოგიურად ახალ წევრებსაც მიუვდებით, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ კვიპროსული სისტემა არის დეცენტრალიზებული, ხოლო ესტონური, პოლონური და მოლდოვური სისტემები მკვეთრად ცენტრალიზებული. ამ კონტინუუმზე ჩეხური და უნგრული სისტემები სადღაც შუაში იქნება, ხოლო საქართველო უფრო ცენტრალიზებული მოდელში იქნება, ვიდრე პლურალისტურში. თუმცა, ასეთი დიხოტომია ჩვენი მიზანი არ არის, ამიტომ ამგვარ დეტალებს აღარ ჩავუღრმავდებით.

კიდევ ერთი სისტემატიზაციის მიხედვით შესაძლებელია დავეყოს ევროკავშირთან ურთიერთობების პოლიტიკის მაკოორდინირებელი მოდელები სამად, იმის მიხედვით, თუ რა პროცესების მიხედვით ხდება კოორდინაცია.

ბარტლემი და გოშალი გამოყოფენ კოორდინაციის სამ მოდულს ოპერანდის ცენტრალიზაციას, ფორმალიზაციას და სოციალიზაციას. ცენტრალიზაციის დროს მაკოორდინირებელი ინსტიტუტები ცდილობენ ყველა საკითხი გადაიჭრას რაც შეიძლება ახლოს გადაწყვეტილების მიმღები პირამიდის თავთან პრემიერ მინისტრთან. ფორმალიზაციის დროს კოორდინირება ეფუძნება ფორმალურ სტანდარტულ ოპერატიულ პროცედურებს. ეს სისტემა უფრო კარგად ჩამოყალიბებულ და საჯარო სამსახურის დიდი გამოცდილების და წარსულის მქონე სახელმწიფოებში მუშაობს. რაც შეეხება სოციალიზაციას, იგი მთლიანად არაფორმალურ კონტაქტებს ემყარება და მისი წარმატებულობა განპირობებულია კოორდინაციის პროცესში მონაწილე პიროვნებებს შორის არსებულ ურთიერთობებზე (Bartlett and Ghoshal, 1999; Laffan 2003:15)

ეს მოდელები იმდენად მრავლისმომცველია, რომ ძალიან ძნელია მათ გვერდით კიდევ ახალი მოდელის გამოყოფა, ამიტომ სხვადასხვა მეცნიერი, როგორც წესი, იყენებს მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ტიპოლოგიას მათი მდებარეობის მიხედვით (Ilie, 2005:30-33). ჩვენც ამ ნაშრომში შევეცდებით მოკლედ მიმოვიხილოთ ევროპული პოლიტიკის მაკოორდინირებელი სისტემები ხუთი მოდელის მიხედვით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენ სხვა ნაშრომში ძალიან მოკლედ უკვე გვაქვს აღწერილი მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ტიპები (გოგოლაშვილი და კაპანაძე, 2007:163-180). თუმცა, ნათელია, რომ იმ ნაშრომის მიზანი მხოლოდ მოდელების აღწერა იყო, მაშინ როდესაც წინამდებარე ნაშრომი გაცილებით ფართო და ამბიციურ მიზნებს ისახავს.

4.3.1 საგარეო საქმეთა სამინისტროები, როგორც მაკოორდინირებელი ინსტიტუტები.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობაში სწორედ საგარეო საქმეთა სამინისტრო ახდენს ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკის კოორდინაციას. საგარეო საქმეთა სამინისტროს შიგნით, როგორც წესი, ევროპული პოლიტიკის შემუშავება დავალებული აქვს რომელიმე დირექტორატს, ან

დეპარტამენტს, ან ამ ფუნქციისათვის გამოყოფილია სპეციალური პიროვნება, მაგალითად სახელმწიფო მდივანი ან მუდმივი მდივანი (OECD, 1996:62). მაგალითად, დანიის საკოორდინაციო სისტემა ეყრდნობა საგარეო საქმეთა სამინისტროს ეკონომიკურ საქმეთა დეპარტამენტს, რომელსაც ევალუა მონიტორინგი, ორგანიზაცია და კოორდინაცია. ანალოგიურად, ბელგიის საგარეო საქმეთა სამინისტროში არსებობს ევროპული ინტეგრაციის დირექტორატი (Kassim et al., 2000:182-200), ხოლო ესპანეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროში ევროგაერთიანებების სახელმწიფო სამდივნო (OECD, 1996:62). ძველ წევრებს შორის საგარეო საქმეთა სამინისტრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციაში ისეთ სახელმწიფოებში, როგორებიცაა ირლანდია, ლუქსემბურგი და ნიდერლანდები (Kassim et al., 2000).

ძველ წევრებს შორის არიან ისეთებიც, რომლებიც გადავიდნენ საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ ევროპული პოლიტიკის კოორდინირებაზე მას შემდეგ, რაც გაწევრიანდნენ ევროკავშირში. მაგალითად, ესპანეთს ევროპის გაერთიანებაში გაწევრიანებამდე გააჩნდა სპეციალური მაკოორდინირებელი ევროპულ საქმეთა სამინისტრო, ხოლო გაწევრიანების შემდეგ ეს სამინისტრო გაუქმდა და საკოორდინაციო ფუნქცია საგარეო საქმეთა სამინისტროს გადაეცა. იგივე პროცესი გამეორდა საბერძნეთშიც, თუმცა ამ შემთხვევაში საგარეო საქმეთა სამინისტრომდე ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ფრაგმენტირებული იყო სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტში (Kassim et al., 2000:182-200).

ევროკავშირის ახალ წევრ სახელმწიფოებში საგარეო საქმეთა სამინისტრო წამყვან როლს თამაშობს უნგრეთის შემთხვევაში (Agh, 1999:6-8), ხოლო იმ სახელმწიფოებს შორის, რომლებიც ახლა იმყოფებიან ევროკავშირთან დაახლოების სტადიაში, საგარეო საქმეთა სამინისტროს საკმაოდ დიდი როლი ეკისრება მოლდოვას შემთხვევაში (AMPLAC, 2004:112).

როგორც კასიმი შენიშნავს, ნელ-ნელა ხდება საგარეო საქმეთა სამინისტროების როლის ეროზია, რადგან სულ უფრო იზრდება პრემიერ-მინისტრების როლი ევროპული საქმეების კოორდინაციაში. ამასთან, კასიმის აზრით ტექნოლოგიური წინსვლა და ეროვნულ სამინისტროებს და ბრიუსელს შორის

კავშირის ისეთი საშუალებების დამყარება, როგორცაა ფაქსი, ელ-ფოსტა და ტელეფონი, სულ უფრო აკინებს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, როგორც ბრიუსელისათვის ინსტრუქციის მიმცემი ერთადერთი ინსტიტუტის როლს (Featherstone and Radaelli, 2003:90).

მეორე მხრივ, არსებობს მოსაზრება (Dimitrova and Toshkov, 2007), რომ მას შემდეგ, რაც ქვეყანა წევრიანდება ევროკავშირში, საგარეო საქმეთა სამინისტროებს ფუნქციები ეზრდება. მართლაც, ქვემოთ ჩვენ დავინახავთ, რომ ლატვიის და რუმინეთის შემთხვევებში, ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ საგარეო საქმეთა სამინისტროებმა აიღეს თავის თავზე შიდა კოორდინაციის ფუნქცია, ნაცვლად მანამდე არსებული ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროსი (რუმინეთი) და ევროპული საქმეების ბიუროსი (ლატვია).

საგარეო საქმეთა სამინისტროსათვის მთავარი კოორდინატორის ფუნქციის მინიჭებას თავისი უარყოფითი და დადებითი მხარეები აქვს. იმ შემთხვევაში, თუ სსს-ს ქვეყნის შიგნით გავლენიანი პოზიცია უჭირავს, კოორდინაცია შეიძლება ძალზედ ეფექტიანი იყოს. საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის შიდა კოორდინაციის საკითხების ჩაბარების უდავო უპირატესობა ისაა, რომ ქვეყანა ერთიანი ხმით ისაუბრებს ბრიუსელში. იმ ქვეყნებში, სადაც ბრიუსელთან ურთიერთობა საგარეო საქმეთა სამინისტროს მოვალეობაა, ხოლო შიდა კოორდინაცია სხვა რომელიმე უწყების, ხშირად ფერხდება ერთიანი ხმით საუბარი. დამოუკიდებელი მაკოორდინირებელი ორგანო ცდილობს პირდაპირი კავშირი დაამყაროს ბრიუსელთან, რის შედეგად საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან უფუჭდება ურთიერთობები. ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ სამინისტროს პოზიცია ქვეყნის შიგნით იყოს მნიშვნელოვანი, როგორც ფაქტობრივად ისე იურიდიულად. ზოგიერთი ქვეყანა, მაგალითად მოლდოვა, ამჯობინებს, რომ საგარეო საქმეთა მინისტრი ასევე ფლობდეს ვიცე-პრემიერის პოსტს, რათა შეეძლოს სხვა სამინისტროებთან ბრძანების კილოთი საუბარი. ყოველივე ზემოთთქმულის გარდა, უნდა აღინიშნოს, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტროსათვის შიდა მაკოორდინირებელი ერთეულის ფუნქციის დელეგირება შეიძლება საფრთხის შემცველიც იყოს. ეს იმ შემთხვევაში მოხდება, თუ საგარეო საქმეთა სამინისტრო დაივიწყებს შიდა ფრონტს და მხოლოდ საგარეო პოლიტიკის წარმოებით

დაკავდება. შიდა პოლიტიკურ პროცესებში საგარეო საქმეთა სამინისტროს მონაწილეობის გამოცდილების ნაკლებობა შეიძლება დამღუპველი გამოდგეს ასეთი მოდელისთვის. როგორც წესი, ამგვარ მოდელს ირჩევენ სახელმწიფოები, რომელთაც ტრადიციულად ძლიერი საგარეო საქმეთა სამინისტრო ჰყავს, სადაც თავმოყრილია საუკეთესო ექსპერტიზა ევროპული პოლიტიკის სფეროში (გოგოლაშვილი და კაპანაძე, 2007:167-168).

ქვემოთ მიმოვიხილოთ ყველა ის ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფოს მაგალითი, სადაც ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციაში უპირატესობა საგარეო საქმეთა სამინისტროებს მიენიჭათ:

4.3.1.1. უნგრეთი:

უნგრეთის მაკოორდინირებელი სისტემის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ კოორდინაციის პროცესში მთავარი როლი საგარეო საქმეთა მინისტრს და სამინისტროს ეჭირა. ამასთან, ყველა საკითხს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო ამზადებდა. უფრო მაღალ დონეზე, პრემიერ-მინისტრთან არსებობდა უწყებათაშორისი ევროპული ინტეგრაციის კაბინეტი, რომელშიც სხვადასხვა სამინისტროები უმაღლეს დონეზე იყვნენ წარმოდგენილი. კაბინეტში, თავის მხრივ, შექმნილი იყო 31 სამუშაო ჯგუფი გაწევრიანების ხელშეკრულების თავების მიხედვით და დამატებითი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც ამუშავებდა ინტეგრაციის საერთო სტრატეგიას. ქვეყნის შიგნით ჩამოყალიბებული პოზიციის ევროპულ არენაზე გატანას საგარეო საქმეთა სამინისტრო მთავარი მომლაპარაკებლის ინსტიტუტის და მისი გუნდის მეშვეობით ახდენდა (Agh 1999).

უნგრეთის მთავრობამ ევროკავშირში გაწევრიანების საკოორდინაციო ინსტიტუტი 1994 წლის შემოდგომაზე შექმნა. მანამდე ევროპული ინტეგრაციის პროცესი მიჰყავდა სამ სამინისტროს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, მრეწველობის და ვაჭრობის სამინისტროს და საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების სამინისტროს. 1990 წელს მაშინდელმა პრემიერ-მინისტრმა იოზეფ ანტალმა საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების სამინისტროში შექმნა

საგანგებო ოფისი ევროპულ საკითხებთან დაკავშირებით, რის გამოც ეს სამინისტრო აქტიურად მონაწილეობდა ევროპასთან ურთიერთობის პროცესში. ეს ოფისი 1994 წელს გადატანილ იქნა მრეწველობის და ვაჭრობის სამინისტროში (Denca 2008:8), შესაბამისად, 1994-1996 წლებში ევროკავშირთან ურთიერთობებში წამყვანი უწყებები იყვნენ საგარეო საქმეთა სამინისტრო და მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო (Vida 2002).

1996 წელს ევროპულ საკითხთა ოფისი გადატანილ იქნა მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროდან საგარეო საქმეთა სამინისტროში, შესაბამისად ერთადერთი უწყება, რომელსაც დარჩა ევროკავშირთან ურთიერთობების კოორდინაციის მანდატი, გახდა საგარეო საქმეთა სამინისტრო (Agh and Rozsas 2003). საგარეო საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო, რომელსაც დაევალა ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის კოორდინაცია (European Commission, Hungary Opinion 1997). აღსანიშნავია, რომ უნგრეთში ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის საკითხებში საგარეო საქმეთა სამინისტროს წამყვანი როლი შენარჩუნდა პრაქტიკულად უკანასკნელი 15 წლის მანძილზე. მცირე გამონაკლისი იყო 2005-2006 წლები, როდესაც პრემიერ-მინისტრის ოფისმა სცადა საკოორდინაციო ფუნქციის საკუთარ თავზე აღება, მაგრამ წარუმატებლად. 2006 წლიდან უნგრეთის საგარეო საქმეთა სამინისტრო კვლავ გახდა მთავარი მაკოორდინირებელი ინსტიტუტი (Kovacs and Szabo, 2006).

1994 წლიდან უნგრეთს და ევროკავშირს შორის ურთიერთობები ასოციაციის ხელშეკრულებით რეგულირდებოდა და მათ შორის ურთიერთობის ძირითად ფორმატებს ასოციაციის საბჭო და ასოციაციის კომიტეტი წარმოადგენდა. 1994 წელს ევროკავშირთან ურთიერთობის კოორდინაციის მიზნით უნგრეთმა ჩამოაყალიბა ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომიტეტი, რომელსაც დაევალა მთავრობის იმ გადაწყვეტილებების მომზადება, რომლებიც აუცილებელი იყო ევროკავშირთან ურთიერთობისათვის (OECD, 1996:82). ამ კომიტეტის პრეზიდენტად დაინიშნა საგარეო საქმეთა მინისტრი, ხოლო კომიტეტში შევიდნენ სხვადასხვა სამინისტროების წარმომადგენლები სახელმწიფო მდივნების (ჩვენი ანალოგიით მინისტრის მოადგილეები) დონეზე (OECD, 1996:82).

აღსანიშნავია, რომ საგარეო საქმეთა მინისტრს ასევე მიეცა გადაწყვეტი ხმის უფლება. ანუ, იმ შემთხვევაში, თუ კომიტეტზე საკითხი არ თანხმდებოდა კონსენსუსით, საგარეო საქმეთა მინისტრს შეეძლო საკითხის კენჭისყრაზე დაყენება და მასზე თანაბარი ხმების მოგროვების შემთხვევაში, საკუთარი პოზიციის მიხედვით საკითხის გადაწყვეტა.

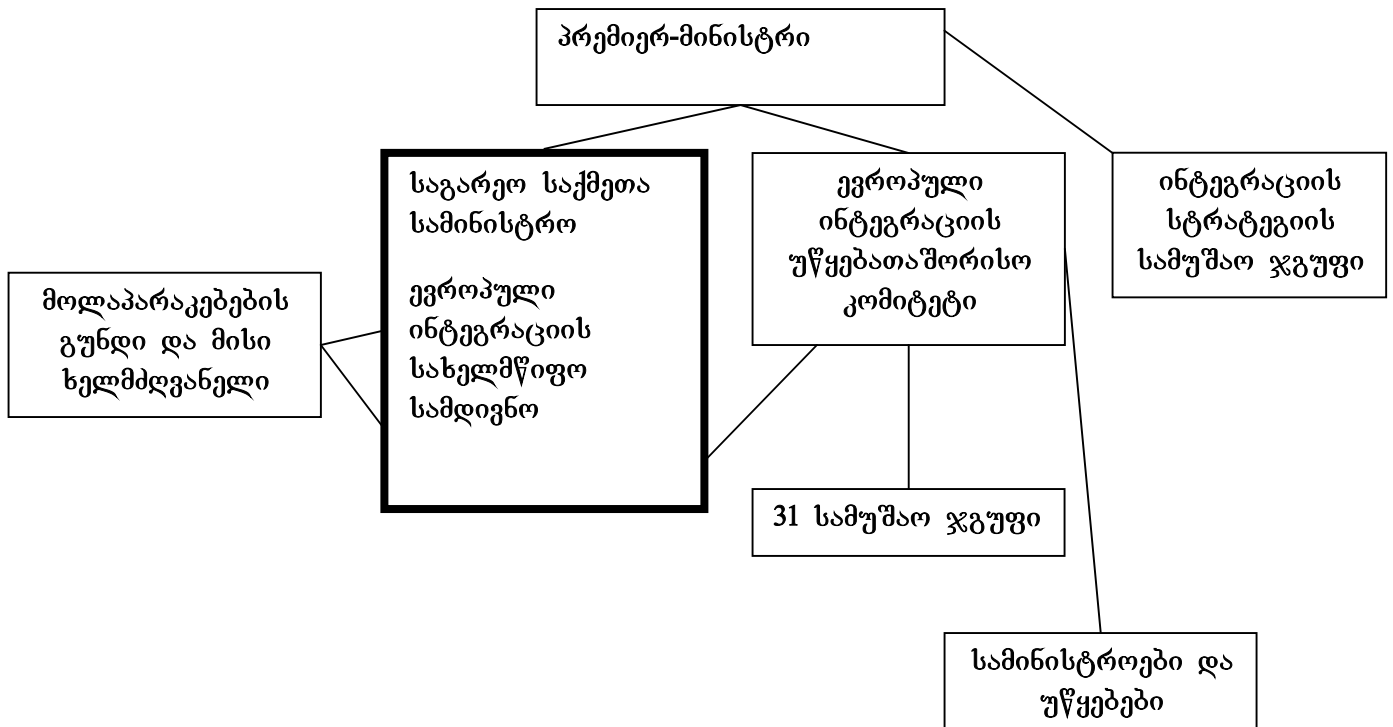
სამინისტროთაშორისო კომიტეტი, როგორც წესი, ყოველთვიურად იკრიბებოდა, ხოლო მის ფარგლებში შექმნილი იყო სტრატეგიული სამუშაო ჯგუფები. ამ კომიტეტის შიგნით განსაკუთრებული ფუნქცია ჰქონდა მრეწველობის და ვაჭრობის სამინისტროს ევროპულ საქმეთა ოფისის ხელმძღვანელს, რომელსაც ევალა სამინისტროთაშორისო კომიტეტის ფარგლებში ეკონომიკური რეფორმების კოორდინაცია.

უნგრეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს როლი ძალიან ძლიერი იყო ევროკავშირთან მოლაპარაკებების პროცესში. უნგრეთ-ევროკავშირის ასოციაციის საბჭოში უნგრეთის წარმოდგენის უფლება საგარეო საქმეთა მინისტრმა მიიღო, ხოლო უნგრეთ-ევროკავშირის ასოციაციის კომიტეტში მრეწველობის და ვაჭრობის სამინისტროს ევროპულ საქმეთა ოფისის დირექტორმა. თუმცა ამ უკანასკნელს დაევალა საგარეო საქმეთა მინისტრთან, ისევე როგორც ფინანსთა მინისტრთან, კონსულტაციების გავლა ყოველი გადაწყვეტილების მიღების წინ (OECD 1996:83). გარდა ამისა, საგარეო საქმეთა სამინისტრო დაკავებული იყო საგარეო დახმარების მენეჯმენტით მის სტრუქტურაში შექმნილი სპეციალური ფონდის მეშვეობით (European Commission, Hungary Progress Report, 1998:37), თუმცა, აღსანიშნავია, რომ 2000 წლიდან ეს ფუნქცია გადაეცა პრემიერ-მინისტრის ოფისში მდებარე დახმარების კოორდინაციის სამდივნოს (European Commission, Hungary Progress Report, 2000:87).

2003 წლიდან უნგრეთის მინისტრთა კაბინეტს შეემატა ევროპულ საქმეთა უპორტფელო მინისტრი (European Commission, Hungary Comprehensive Report, 2003:16), რომელსაც დაევალა “ეროვნული განვითარების გეგმის მონიტორინგი, სტრუქტურული და გათანაბრების ფონდებისათვის მომზადება და ევროკავშირის საკითხების კოორდინაცია უნგრეთის ხელისუფლების შიგნით” (European Commission, Hungary Comprehensive Report, 2003:12). 2005 წლიდან უნგრეთის საგარეო საქმეთა სამინისტრომ ევროპული საკითხების კოორდინაციის ფუნქცია მთლიანად გადასცა

პრემიერ-მინისტრის აპარატს. თუ ადრე საგარეო საქმეთა სამინისტროში არსებობდა ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო, ეს ოფისი 2005 წლიდან გადავიდა პრემიერ-მინისტრის აპარატში (Office of European Affairs, official Web Site – www.euhivatal.hu).

უნგრეთის მოდელი გვიჩვენებს, რომ 1990-იანი წლებიდან 2004 წლის ბოლომდე კოორდინაციას ახორციელებდა საგარეო საქმეთა სამინისტრო, ხოლო 2005 წლიდან საკოორდინაციო ფუნქციები თავის თავზე აიღო პრემიერ-მინისტრის აპარატმა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ კოორდინაციის განხორციელება მეტყველებდა იმაზე, რომ უნგრეთში ევროკავშირთან ურთიერთობები აღქმული იყო როგორც სექტორალურ საკითხებზე საგარეო ურთიერთობების საკითხი და არა კროს-სექტორალური თემა (Nunberg, 2000:312).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა უნგრეთში

4.3.12. ბულგარეთი:

ბულგარეთი არის ის ქვეყანა, რომელმაც საკოორდინაციო მექანიზმი შექმნა მხოლოდ მას შემდეგ, რაც 1997 წელს ევროკომისიამ გამოაქვეყნა თავისი “მოსაზრება” (Opinion) ბულგარეთის მიერ ევროკავშირის წევრობაზე შეტანილ განაცხადზე, სადაც დააფიქსირა თავისი დადებითი განწყობა ბულგარეთის მზადყოფნაში პროგრესის შესახებ (European Commission, Bulgaria Progress Report, 1999:41). როგორც 1998 წლის რეგულარულ მოხსენებაში ევროკომისია შენიშნავს, “მოსაზრების გამოქვეყნების შემდეგ, ბულგარეთმა შექმნა ევროპული ინტეგრაციის ახალი საკოორდინაციო მექანიზმი, რომელიც ფუნქციონირებს საგარეო საქმეთა სამინისტროს და მინისტრის გარშემო” (European Commission, Bulgaria Progress Report, 1999:41).

ბულგარეთში ევროპული ინტეგრაციის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიმღები მთავარი ორგანო 1999 წლამდე იყო მინისტრთა კომიტეტი, რომელიც შედგებოდა ყველა მინისტრისგან და რომელიც თვეში ერთხელ იკრიბებოდა ევროკავშირში გასაწევრიანებლად მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მისაღებად (European Commission, Bulgaria Progress Report, 1999:41). მინისტრთა კომიტეტს ხელმძღვანელობდა პრემიერ მინისტრი და მასში შედიოდა მთავრობის 9 წევრი (OECD, 1996:77). კომიტეტის ქვეშ არსებობდა ევროპული ინტეგრაციის საკოორდინაციო კომისია, რომელსაც ხელმძღვანელობდა მინისტრთა საბჭოს მდივანი ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში, რომელიც საგანგებოდ ინიშნებოდა ამ პოსტზე. ეს სტრუქტურა შენარჩუნდა 1999 წლის ბოლომდე, ხოლო 2000 წლიდან შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის საბჭო, რომელიც ევროინტეგრაციის პროცესში ჩართული მინისტრებისაგან შედგებოდა. საბჭოს მთავარ ფუნქციებს წარმოადგენდა ქვეყნის მანდატის შემუშავება მოლაპარაკებებისათვის, მოლაპარაკებების პროცესის მონიტორინგი და სხვა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება (Directorate for Coordination of EU Affairs, official web site – www.euaffairs.government.bg).

2000 წლიდან მინისტრთა საბჭოს დაქვემდებარებაში შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან ურთიერთობის დირექტორატი. ეს უწყება ასევე წარმოადგენდა ევროპული ინტეგრაციის საბჭოს

სამდივნოს და ამზადებდა დასკვნებს იმასთან დაკავშირებით, იყო თუ არა საბჭოს გადაწყვეტილებები ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში. ამასთან, დირექტორატის ფუნქციებში შედიოდა ევროკავშირის კანონმდებლობის თარგმნის კოორდინაცია (AMPLAC, 2004:79).

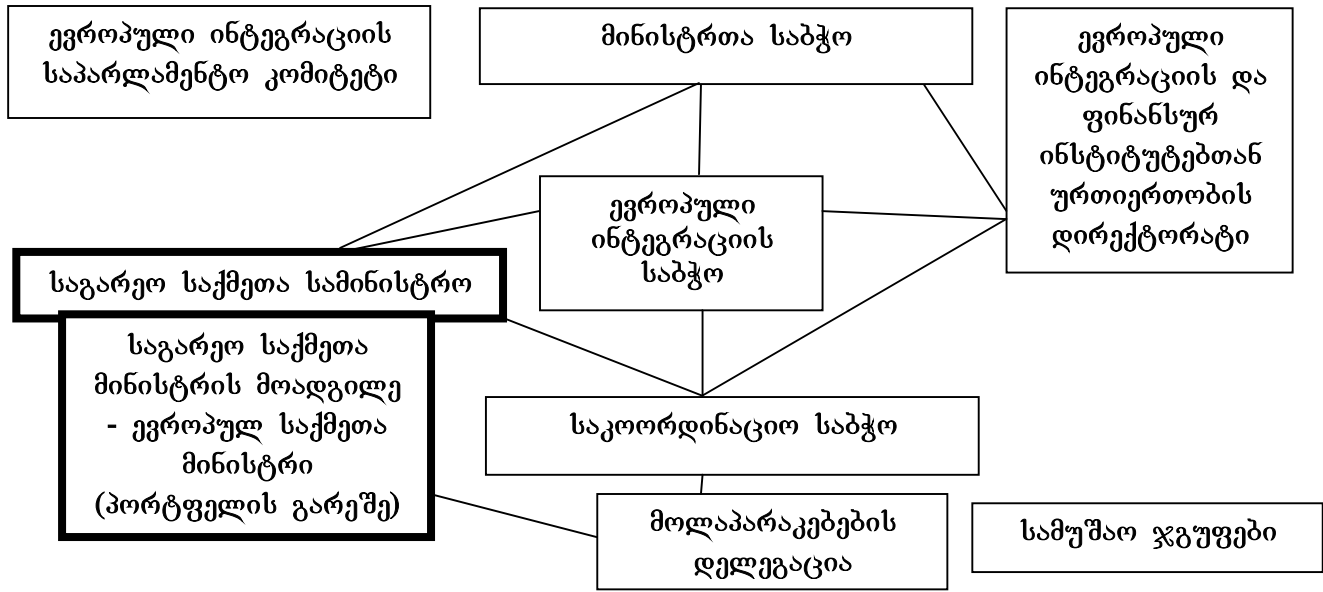
ასევე, 2000 წლიდან გაძლიერდა საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფუნქციებიც, რადგან საგარეო საქმეთა მინისტრს მიენიჭა მოლაპარაკებების ხელმძღვანელობის უფლება ევროკავშირთან და იგი დაინიშნა მთავარ მომლაპარაკებლად (Velichkov, 2004).

იმავე წელს შეიქმნა ევროპული პოლიტიკის საკოორდინაციო საბჭო, რომელსაც საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე ხელმძღვანელობდა და რომელშიც შედიოდნენ 30 სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელები. ეს სამუშაო ჯგუფები გამოყოფილი იყო გაწევრიანების ხელშეკრულების 30 თავის მიხედვით და სწორედ მათში ხდებოდა მოლაპარაკებების ტაქტიკის შემუშავება. საკოორდინაციო საბჭოს ფუნქციებში შედიოდა მოლაპარაკებების პროცესის მონიტორინგი, შეფასება და ანალიზი, უწყებათაშორისი საკითხების კოორდინაცია და მინისტრებისათვის საკითხების მომზადება. ზემოთ ნახსენები საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე ასევე ატარებდა ევროპულ საქმეთა მინისტრის პორტფელს და იყო მთავარი მომლაპარაკებელი ევროკავშირთან (OECD, 1996:77).

ამ ცვლილებების შედეგად შეიძლება შეიქმნას შთაბეჭდილება, რომ ევროკავშირთან კოორდინაციას ბულგარეთში პრემიერ-მინისტრის აპარატია ხორციელებდა (AMPLAC, 2004:76), მიუხედავად ამისა, ფაქტია, რომ ამ ცვლილებებმა ასევე გააძლიერა საგარეო საქმეთა სამინისტრო, ხოლო საკოორდინაციო როლის დე ფაქტო შესრულება ისევე საგარეო უწყების ფუნქციებში დარჩა. სწორედ ამიტომ ჩვენ ბულგარეთის საკოორდინაციო სისტემას საგარეო უწყების ქვეშ მოვიაზრებთ.

აქვე სამართლიანობისათვის უნდა ვთქვათ, რომ ბულგარეთში საკოორდინაციო სისტემამ კიდევ განიცადა მცირედი მოდიფიკაციები 2005-2007 წლებში, ანუ გაწევრიანების ხელშეკრულების ხელმოწერიდან (2005), ევროკავშირის ოფიციალურ წევრად გახდომამდე. თუმცა ამ ცვლილებებს არ შეუცვლია საგარეო საქმეთა სამინისტროს წამყვანი როლი. ამაზე მეტყველებს თუნდაც 2007 წლის 17

აპრილის სამთავრობო ბრძანება № 85 “ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების ორგანიზაციის და კოორდინაციის შესახებ”, რომლის მეორე მუხლში ნათქვამია “საგარეო საქმეთა მინისტრი ევროკავშირის საკითხებზე მინისტრთან ერთად ახორციელებს ბულგარეთის რესპუბლიკის ერთიან ეროვნულ პოლიტიკას ყველა საკითხზე, რაც ეხება ევროპის კავშირს” (Council of Ministers of Bulgaria, Decree No 85, 2007).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა ბულგარეთში

4.3.13. მოლდოვა:

მოლდოვაში არსებული საკოორდინაციო მექანიზმის შესახებ ლიტერატურა არც ისე დიდია, ხოლო მოლდოვას და ევროკავშირის ურთიერთობები არც ისე ინტენსიური. შესაბამისად, ეს ფაქტორები ჩვენგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო გააღწენას ახდენს ჩვენს ანალიზზე. მიუხედავად ამისა, მცირე ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მოლდოვას საკოორდინაციო სისტემა არის ცენტრალიზებული და იერარქიული (Popescu, 2006:4). 2002 წლის 13 ნოემბრიდან მოლდოვაში არსებობს

ევროპული ინტეგრაციის ეროვნული კომისია, რომელიც სხვადასხვა უწყებების ხელმძღვანელებისგან შედგება (AMPLAC, 2004:112). ეს კომისია წარმოადგენს მთავარ ორგანოს, რომელიც იღებს სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებს ევროპული ინტეგრაციის პროცესთან დაკავშირებით. კომისიას, განსხვავებით სხვა ქვეყნებისგან, რასაც ქვემოთ ვნახავთ, ხელმძღვანელობს არა პრემიერ-მინისტრი, არამედ პრეზიდენტი. პრეზიდენტის 2002 წლის ბრძანებულების მიხედვით, ეროვნული კომისიის წინაშე არის ორი მთავარი ამოცანა: (1) მოლდოვას რესპუბლიკის ევროპული ინტეგრაციის სტრატეგიის შემუშავება და პარლამენტში მისი წარდგენა დასამტკიცებლად; და (2) მოლდოვას ევროპული ინტეგრაციის სტრატეგიის ფარგლებში სამოქმედო გეგმების შემუშავება და განხორციელება (Decree of the President of Moldova, 2002). ეროვნული კომისიის ვიცე-პრეზიდენტი არის საგარეო საქმეთა მინისტრი, ხოლო საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო თამაშობს გადამწყვეტ როლს კოორდინაციის პროცესში (AMPLAC, 2004:112). მოლდოვაში საგარეო საქმეთა მინისტრი ასევე არის ვიცე-პრემიერი. ეს ფუნქცია მან მიიღო საგარეო საქმეთა სამინისტროს რეორგანიზაციის შემდეგ, რის შემდეგაც იგი საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროდ გადაკეთდა ეს საშუალებას აძლევს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, რომ ინსტიტუციურად მოახდინოს ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია (Popescu, 2006:4). 2005 წლის შემდეგ საგარეო საქმეთა სამინისტრომ სახელი შეიცვალა და მას საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო ეწოდა (Osoian, 2007:23).

საგარეო საქმეთა სამინისტროში არსებობს ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომელსაც აქვს უნიკალური მანდატი კოორდინაცია გაუწიოს სხვადასხვა უწყებებში არსებული ევროპული ინტეგრაციის განყოფილებების საქმიანობას (Ministry of Foreign Affairs and European Integration, official web site – www.mfa.gov.md). ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი 2003 წლის აგვისტოში შეიქმნა სამთავრობო გადაწყვეტილებით № 960 იმ მიზნით, რომ მოეხდინა ევროპული ინტეგრაციის პროცესის ხელშესაწყობად ეროვნული შესაძლებლობების კოორდინაცია (Ministry of Foreign Affairs and European Integration, official web site –

www.mfa.gov.md). ამ დეპარტამენტის უნიკალურობა ასევე იმაში გამოიხატება, რომ იგი მთავრობის დადგენილებით არის შექმნილი, რაც კიდევ ერთხელ მეტყველებს მის სერიოზულ როლზე და ფუნქციებზე. ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი შედგება სამი დირექტორატისგან პოლიტიკური თანამშრომლობის, ეკონომიკური თანამშრომლობის და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპასთან თანამშრომლობის დირექტორატები (Popescu, 2006:4).

საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი შეიქმნა 2003 წლამდე იგივე სამინისტროში არსებული ორი სტრუქტურული ერთეულის - ევროპული ინტეგრაციის სააგენტოს და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სტაბილურობის პაქტის ეროვნული ბიუროს გერთიანების შედეგად. აღსანიშნავია, რომ ამ დეპარტამენტის შექმნის პარალელურად, მოლდოვას მთავრობამ ასევე დააგადა ყველა სახელმწიფო უწყება, რომ სამინისტროებში დაეარსებინათ დამოუკიდებელი ევროინტეგრაციის დეპარტამენტები (Osoian, 2007:23).

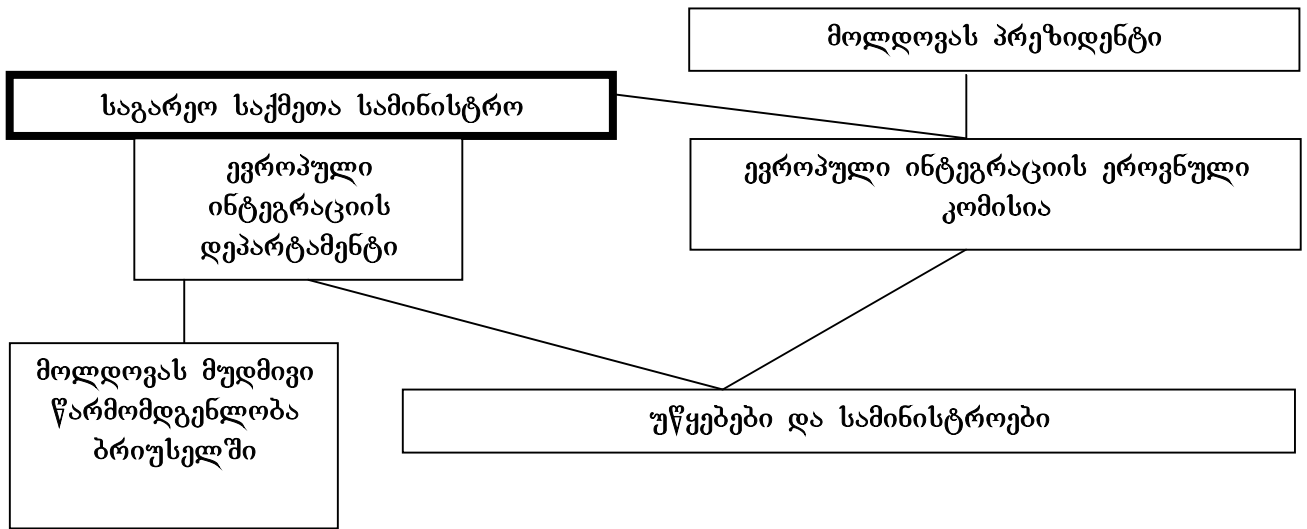
შესაბამისად, ქვეყნის შიგნით ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციას სწორედ საგარეო საქმეთა სამინისტრო, კერძოდ კი მისი ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი ასრულებს. ამ სისტემას აქვს ერთი საკმაოდ დიდი დადებითი მხარე: რადგანაც საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო მიჩნეულია როგორც ნეიტრალური უწყება, რომელსაც არ აქვს გამოკვეთილი ბიუროკრატიული ინტერესები, მას შეუძლია მოახდინოს სამინისტროებს შორის წარმოშობილი კონფლიქტების ეფექტური მედიაცია (Osoian, 2007:24). თუმცა, ამ სისტემის ერთი უარყოფითი მხარე ის არის, რომ ევროპული ინტეგრაციის პროცესი აღიქმება, როგორც საგარეო პოლიტიკის ნაწილი და არ ასოცირდება ქვეყნის შიგნით გასატარებელ უამრავ რეფორმასთან, რაც ასევე აისახება რეალურად რეფორმების გატარების ტემპზე (Osoian, 2007:24).

მოლდოვის საკოორდინაციო სისტემაში ცალკე აღნიშვნის ღირსია უწყებათაშორისო კოორდინაციის მიზნით შექმნილი ოთხი სამინისტროთაშორისო კომისია, რომელსაც ჰყავს ცალკე კოორდინატორი სამინისტრო. ეს ოთხი კომისია შექმნილია ევროკავშირ-მოლდოვას სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტების მიხედვით და ეხება შემდეგ თემებს: კანონი და უსაფრთხოება (წამყვანი იუსტიციის

სამინისტრო), სოციო-ეკონომიკური პრობლემები (წამყვანი ეკონომიკის და ვაჭრობის სამინისტრო), ინფრასტრუქტურა (წამყვანი ტრანსპორტის და გზების სამინისტრო) და კულტურულ-ჰუმანიტარული პრობლემები (წამყვანი განათლების და ახალგაზრდობის სამინისტრო) (Government of Moldova Resolution, 2005).

საგარეო საქმეთა სამინისტროში არსებული სხვა სტრუქტურული ერთეულებისგან აღსანიშნავია ეკონომიკის სამინისტროს შიგნით არსებული ეროვნული საკოორდინაციო განყოფილება, რომელიც ძირითადად დაკავებულია ევროკავშირისგან მიღებული ფინანსური დახმარების კოორდინაციით და განაწილებით (AMPLAC, 2004:112). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სხვა ქვეყნებისგან მიღებული ფინანსური დახმარების კოორდინაციას ახდენენ ეკონომიკის და ვაჭრობის და ფინანსთა სამინისტროები, ხოლო ფინანსური დახმარების კოორდინაციის საკითხებში ასევე აქტიურად არიან ჩართულნი პრემიერ-მინისტრის აპარატი და პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, რაც ძალიან ართულებს დახმარების თანხების მენეჯმენტის პროცესს (Osoian, 2007:24).

ცალკე აღნიშვნის ღირსია მოლდოვას წარმომადგენლობა ევროკავშირთან, რომელიც, როგორც ოსოიანი აღნიშნავს, საჭიროებს გაძლიერებას ინსტიტუციურად და ადამიანური რესურსების თვალსაზრისით. მოლდოვას, განსხვავებით საქართველოსგან ცალკე დიპლომატიური წარმომადგენლობა ჰყავს ევროკავშირთან და ცალკე ბელგიაში. ეს გაყოფა მხოლოდ 2004 წელს მოხდა (Osoian, 2007:24).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა მოლდოვაში

4.3.2. ევროპული ინტეგრაციის (საქმეების) სამინისტრო;

ზოგიერთი სახელმწიფო ამჯობინებს შექმნას ცალკე სამინისტრო, რომლის ერთადერთი ფუნქცია არის ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკის შემუშავება, ქვეყნის შიგნით ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია და შემდეგ მისი კომუნიკაცია ევროპულ დონეზე საგარეო საქმეთა სამინისტროს, ან დამოუკიდებელი არხების მეშვეობით. ამის კარგი მაგალითია ესპანეთი გაწევრიანებამდე (Morata, 1998:100-115), ხოლო რუმინეთი ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში (Moia, 2005a) ასევე დღევანდელი ხორვატია (Marsic, 2006).

ამ სისტემის უდავო პლუსი არის ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს საუკეთესო ექსპერტიზა. იმის გამო, რომ ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროები საკმაოდ მცირე და კომპაქტურ სტრუქტურულ ერთეულებს წარმოადგენენ, მათ ნაკლებად ეხება საკადრო ცვლილებები. შესაბამისად წლების განმავლობაში ხდება ექსპერტიზის და ინსტიტუციური მასსოვრობის დაგროვება. განსხვავებით

საგარეო საქმეთა სამინისტროსაგან, სადაც ძირითადად დიპლომატები არიან დასაქმებული და ხშირია დეპარტამენტებს შორის მობილობა, ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო დაზღვეულია დიდი რყევებისგან. გარდა ამისა, ამ სამინისტროს სიძლიერეს განაპირობებს მისი პოზიცია მთავრობის იერარქიაში. იდეალური გამოსავალია, როდესაც ევროპული ინტეგრაციის მინისტრი ამავედროულად ფლობს ვიცე-პრემიერის პოსტს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო შეიძლება უფუნქციო და არარელევანტური აღმოჩნდეს.

ამ სამინისტროს მუშაობის წარმატების ერთ-ერთი მთავარი განმაპირობებელი სხვა სახელმწიფო უწყებებთან კარგი სამუშაო დამოკიდებულებაა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგჯერ გარდაუვალია კონფლიქტი საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან. ეს კონფლიქტი ხშირად წარმოიშობა მას შემდეგ, რაც საგარეო საქმეთა სამინისტროს ეჭვი უჩნდება, რომ ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში მისი როლი მეორეხარისხოვანი ხდება, მისი ფუნქციების ათვისებას კი ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო იწყებს. განსაკუთრებით მტკივნეული ხდება დაპირისპირება მაშინ, როდესაც ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო ნებით, თუ უნებლიედ, ბრიუსელთან პირდაპირ, დამოუკიდებელ ურთიერთობას ითხოვს. როგორც წესი, ყველა ასეთი მცდელობა წარუმატებლად სრულდება. ამ ნაშრომის ავტორს ძალიან კარგად ახსოვს 2004-2005 წლებში არსებული უჩინარი, მაგრამ საკმაოდ მწვავე დაპირისპირება საგარეო საქმეთა სამინისტროს და ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს შორის სწორედ ზემოთ ნახსენები საკითხების შესახებ. ანალოგიური დაპირისპირება მოხდა ლიტვაში 1996-1997 წლებში, როდესაც საგარეო საქმეთა სამინისტროს და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს შორის წარმოშობილ ინსტიტუციურ დავას ეს უკანასკნელი შეეწირა და მისი რეორგანიზაცია მოხდა ევროპულ კომიტეტში. ამის შესახებ საუბარი ცოტა ქვემოთ გვექნება, როდესაც ლიტვის ინსტიტუციურ დიზაინზე ვისაუბრებთ.

4.3.2.1. რუმინეთი

რუმინული მოდელის თავისებურება იმაში მდგომარეობდა, რომ ევროკავშირში გაწევრიანებამდე არსებობდა დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეული ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო, რომელიც მხოლოდ შიდა კოორდინაციას ახორციელებდა. ეს სამინისტრო არ ერეოდა საგარეო პოლიტიკაში, ის მხოლოდ სხვადასხვა უწყებებიდან პოზიციების მიღებით და ამ პოზიციების საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის გადაცემით იყო დაკავებული. ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო 2000 წელს შეიქმნა და მას დაევალა “გაწევრიანების წინა სტრატეგიის იმპლემენტაცია, ევროგაერთიანების ფინანსური დახმარების მენეჯმენტი და გაწევრიანების მოლაპარაკებების წაყვანა” (European Commission, Romania Progress Report, 2001:17).

ევროკავშირთან ურთიერთობების შიდა დონეზე მაკოორდინირებელი რუმინეთის ინსტიტუციური სისტემა 1990-იანი წლების დასაწყისიდან რამდენჯერმე შეიცვალა (Moia, 2005a:49). პირველ ეტაპზე 1994 წლამდე ურთიერთობები ევროკავშირთან მხოლოდ სავაჭრო თემატიკით შემოიფარგლებოდა, შესაბამისად არ არსებობდა არც ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის საჭიროება. ევროკავშირთან ურთიერთობები ევალბოდა საგარეო საქმეთა სამინისტროს, რომელიც ასევე კურირებდა ევროკავშირში რუმინეთის მუდმივ წარმომადგენლობას. 1995-1999 წლებში საკოორდინაციო სისტემა შეიცვალა, რაც პირდაპირ კავშირში იყო ასოციაციის ხელშეკრულების ხელმოწერასთან და ასოციაციის პროცესის დასაწყისთან (Moia, 2005a:49). ასოციაციის ხელშეკრულების ხელმოწერამდე ცოტა ხნით ადრე 1993 წელს რუმინეთის მთავრობაში შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომელსაც შემდეგ ევროპული ინტეგრაციის მინისტრი ჩაუდგა სათავეში (OECD, 1996:91). ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის ფუნქციაში შედიოდა ასოციაციის ხელშეკრულების და ეროვნული სტრატეგიის იმპლემენტაციის მონიტორინგი. ამ დეპარტამენტს ასევე დაევალა რუმინეთის კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციაში მოყვანა (OECD, 1996:91). 1995 წელს, როდესაც ევროპის ხელშეკრულება ძალაში შევიდა, რუმინეთმა შექმნა

ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომისია და დააარსა ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტები ყველა სახელმწიფო უწყებაში. ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომისიის სამდივნოს ფუნქციები თავის თავზე აიღო სწორედ მთავრობის ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტმა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტთან ერთად სამდივნოს ფუნქციებს ასევე ასრულებდნენ საგარეო საქმეთა სამინისტრო და მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. როგორც მოია აღნიშნავს, მაშინ ბუქარესტში ევროკომისიის დელეგაციის ხელმძღვანელი კარენ ფოგი ამ სამეულს “ძვირფას ტროიკას” უწოდებდა (Moia, 2005a:49). პარალელურად ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებისა რუმინეთის პარლამენტმა 1995 წელს შექმნა ევროპული ინტეგრაციის საპარლამენტო კომისია (Ram, 2008), რომელსაც შემდეგ საკმაოდ მნიშვნელოვანი ფუნქციები დაევალა ევროინტეგრაციის პროცესში.

ზემოთ აღნიშნული ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, 2000 წლამდე რჩებოდა ევროპასთან დაახლოების პოლიტიკის მთავარ შიდა კოორდინატორად. მისი ხელმძღვანელი ევროპულ საქმეთა მინისტრი, რეალურად იყო უპორტფელო მინისტრი და მას მხოლოდ 30 ადამიანი ექვემდებარებოდა (OECD, 1996).

2000-2001 წლებში, ცოტა ხნით ადრე, სანამ დაიწყებოდა გაწევრიანების მოლაპარაკებები შეიქმნა ევროპულ საკითხთა დეპარტამენტი, რომელიც დაეფუძნა მანამდე არსებულ ევროინტეგრაციის დეპარტამენტს და საგარეო საქმეთა სამინისტროს სამ დირექტორატს. ამ დეპარტამენტის ფუნქციებში შევიდა ევროპის ხელშეკრულების იმპლემენტაციის და გაწევრიანების პარტნიორობის შესრულების მონიტორინგი, სკრინინგის პროცესის კოორდინაცია, გაწევრიანების მოლაპარაკებების წაყვანა და ევროკავშირის ინსტიტუტებთან დიალოგის წარმართვა. ევროპულ საკითხთა დეპარტამენტის ხელმძღვანელი გახდა სახელმწიფო მდივანი. (Moia, 2005a:50). 2001 წლიდან რუმინეთის საკოორდინაციო სისტემა ისევ შეიცვალა, რადგან ევროპულ საკითხთა დეპარტამენტი გადაკეთდა ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროდ. იმის გამო, რომ სწორედ სამინისტროს მოუწია ევროკავშირთან ურთიერთობების კოორდინაცია გაწევრიანების პროცესში, ჩვენ სწორედ ამ ქვეთავში მოვაქციეთ რუმინეთის ინსტიტუციური სისტემა.

ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს სათავეში ჩაუდგა ორი (!) მინისტრი. ერთს ეწოდებოდა ევროპული ინტეგრაციის მინისტრი, რომელიც ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს შიდა საკოორდინაციო ფუნქციებს ასრულებდა. მეორე მინისტრი კი, ე.წ. მინისტრი-დელეგატი წარმართავდა რუმინეთის გაწევრიანების მოლაპარაკებებს ევროკავშირთან (Moia, 2005a:51). ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს მიენიჭა სამმაგი ფუნქცია (1) გაწევრიანების მოლაპარაკებების კოორდინაცია; (2) ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანის შესრულების კოორდინაცია და (3) საგარეო დახმარების კოორდინაცია. აღსანიშნავია, რომ ეს იყო პირველი შემთხვევა, როდესაც ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომისიის სამდივნოს ფუნქციებს მხოლოდ ერთი უწყება ასრულებდა და არა ტროიკა (Moia, 2005a:51). აღსანიშნავია, რომ 2002 წელს ევროკომისია აღნიშნავდა, რომ ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრომ აჩვენა, რომ შეეძლო ეფექტურად განეხორციელებინა საკოორდინაციო ფუნქციები, მიუხედავად იმისა, რომ მისი საექსპერტო შესაძლებლობები საუკეთესო არ იყო (European Commission, Romania Progress Report, 2002:24).

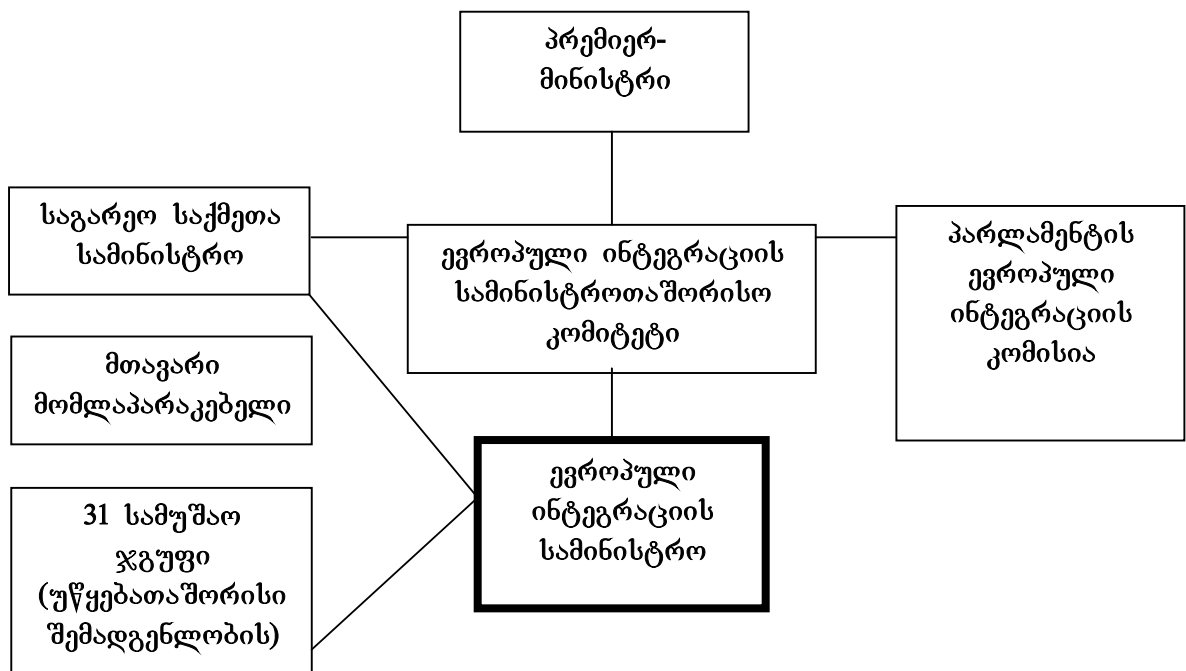
როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, რუმინულ მოდელში ევროპული ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ძირითადი გადაწყვეტილებები პრაქტიკულად 1995 წლიდან გაწევრიანებამდე მიიღებოდა პრემიერ-მინისტრთან შექმნილ ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომიტეტზე, რომელსაც ჰქონდა სხვადასხვა უწყებებს შორის ინფორმაციის გაცვლის და დებატების წარმოების ფორუმის ფუნქცია (Denca, 2009:8) ამასთან, ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომიტეტი იყო რუმინეთის ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ გადაწყვეტილებების მიმღები უმაღლესი ფორუმი. ამ ფორუმის აღმასრულებელი თავმჯდომარე იყო საგარეო საქმეთა სამინისტრო (Denca, 2009:8).

აღსანიშნავია, რომ 2007 წელს, რუმინეთის ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო გადაკეთდა რეგიონული განვითარების სამინისტროდ, ხოლო ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია დაევალა საგარეო საქმეთა სამინისტროს (Denca, 2009:8-9).

შეჯამების სახით, შეგვიღია ვთქვათ, რომ 1993-2000 წლებში ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების შიდა კოორდინაცია

ხორციელდებოდა ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტის მიერ, რომელიც მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში იყო, თუმცა ინტენსიურად თანამშრომლობდა საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან. დეპარტამენტს ასევე ევალა PHARE-დან მიღებული გაწვევრიანების წინა დახმარების მენეჯმენტი (OECD, 1996:91).

2000 წელს, როდესაც რუმინეთმა მიიღო მწვანე შუქი ევროკავშირისგან, რომ დაჩქარებული რეფორმების შემთხვევაში, ის წევრი გახდებოდა, რუმინეთმა შეცვალა მაკოორდინირებელი სისტემა. შესაბამისად, 2000-2007 წლებში კოორდინაციას ახორციელებდა ზემოთ აღნიშნული ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო, ხოლო 2007 წლიდან, მას შემდეგ, რაც რუმინეთი ევროკავშირის წევრი გახდა ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკის კოორდინაციის ფუნქცია გადავიდა საგარეო საქმეთა სამინისტროში (Denca 2009:8-9).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა რუმინეთში

4.3.2.2. ხორვატია

დღეს ხორვატიის საკოორდინაციო სისტემა უაღრესად ცენტრალიზებულია და მასში წამყვან როლს საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო ასრულებს (Marsic, 2006:40). ამ სისტემას ახასიათებს მცირე რაოდენობის ადამიანებისათვის საკმაოდ დიდი ძალაუფლების და პასუხისმგებლობის მინიჭება ევროპული ინტეგრაციის საკითხებთან დაკავშირებით (Marsic, 2006:40). 2005 წლამდე ხორვატიაში საკოორდინაციო პროცესი ევალო ხორვატიის ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს. 2005 წელს, ხორვატიამ მიიღო გადაწყვეტილება შეეერთებინა ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან, რომელსაც ეწოდა საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო (European Commission, Croatia Progress Report, 2005:12). მიუხედავად ამ ცვლილებისა, ჩვენ ჩავთვალეთ, რომ დისერტაციის მიზნებისათვის უპრიანი იყო ხორვატული მოდელის ხსენება ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს ქვეთავში, რადგან ხორვატიაში ამ სამინისტრომ 5 წელი იარსება და საკმაოდ მნიშვნელოვანი წვლილიც შეიტანა ევროკავშირთან ხორვატიის ურთიერთობების გაღრმავებაში. სანამ ამ მოდელს განვიხილავთ, უნდა ვთქვათ, რომ დღევანდელი სისტემის (გაერთიანებული საგარეო და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროები) უდავოდ დადებითი მხარე არის ის, რომ საგარეო საკითხებზე და შიდა კოორდინაციაზე ერთი და იგივე პიროვნება (საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის მინისტრი) არის პასუხისმგებელი, რის გამოც, გამარტივებულია იმპლემენტაციის მონიტორინგი (Marsic, 2006:41).

ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს ფუნქციებში შედიოდა ხორვატიის იურიდიული და ეკონომიკური სისტემების ჰარმონიზაცია ევროკავშირის მოთხოვნებთან. გარდა ამისა, სამინისტროს ფუნქციაში იყო ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროექტების კოორდინაცია, ევროკავშირის შესახებ ცნობიერების ამაღლება ხორვატიაში და საჭირო დოკუმენტაციის თარგმნა და მომზადება (AMPLAC, 2004:84-89). სამინისტროს სხვა ფუნქციებს შორის აღსანიშნავი იყო მთავრობის მიერ მიღებული ნებისმიერი დირექტივის, თუ რეგულაციის მონიტორინგის და მისი ევროკავშირის კანონმდებლობის

შესაბამისობაში მოყვანის ფუნქცია (Boromisa, 2002:190). გარდა ამისა, სულ ბოლოს უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტროს მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენდა საჯარო სამსახურის შესაბამისი მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლება და ევროკავშირთან კომუნიკაციის სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება (Boromisa, 2002:180). დღეს ეს ფუნქციები მთლიანად საგარეო საქმეთა სამინისტროს აქვს შეთავსებული (Ott, 2006:42-45).

ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს სტრუქტურაში შექმნილი იყო რამდენიმე მნიშვნელოვანი დირექტორატი, რომლებიც ახდენდნენ ინტეგრაციის პროცესის სრულ კოორდინაციას. ეს დირექტორატები იყო: იურიდიული ჰარმონიზაციის დირექტორატი, რომელიც შედგებოდა იურიდიული სისტემის ჰარმონიზაციის ანალიზის დეპარტამენტისა და იურიდიული სისტემის ჰარმონიზაციის მონიტორინგის დეპარტამენტებისგან, ინტეგრაციის სტრატეგიის დირექტორატისგან, რომელიც შედგებოდა ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ღონისძიებების იმპლემენტაციის კოორდინაციის დეპარტამენტისა და ანალიტიკური დეპარტამენტისგან, საინფორმაციო და საგანმანათლებლო დირექტორატისგან, რომელიც შედგებოდა საინფორმაციო დეპარტამენტისა და საგანმანათლებლო დეპარტამენტისგან, და თარჯიმანთა ცენტრისგან (AMPLAC, 2004:84-85).

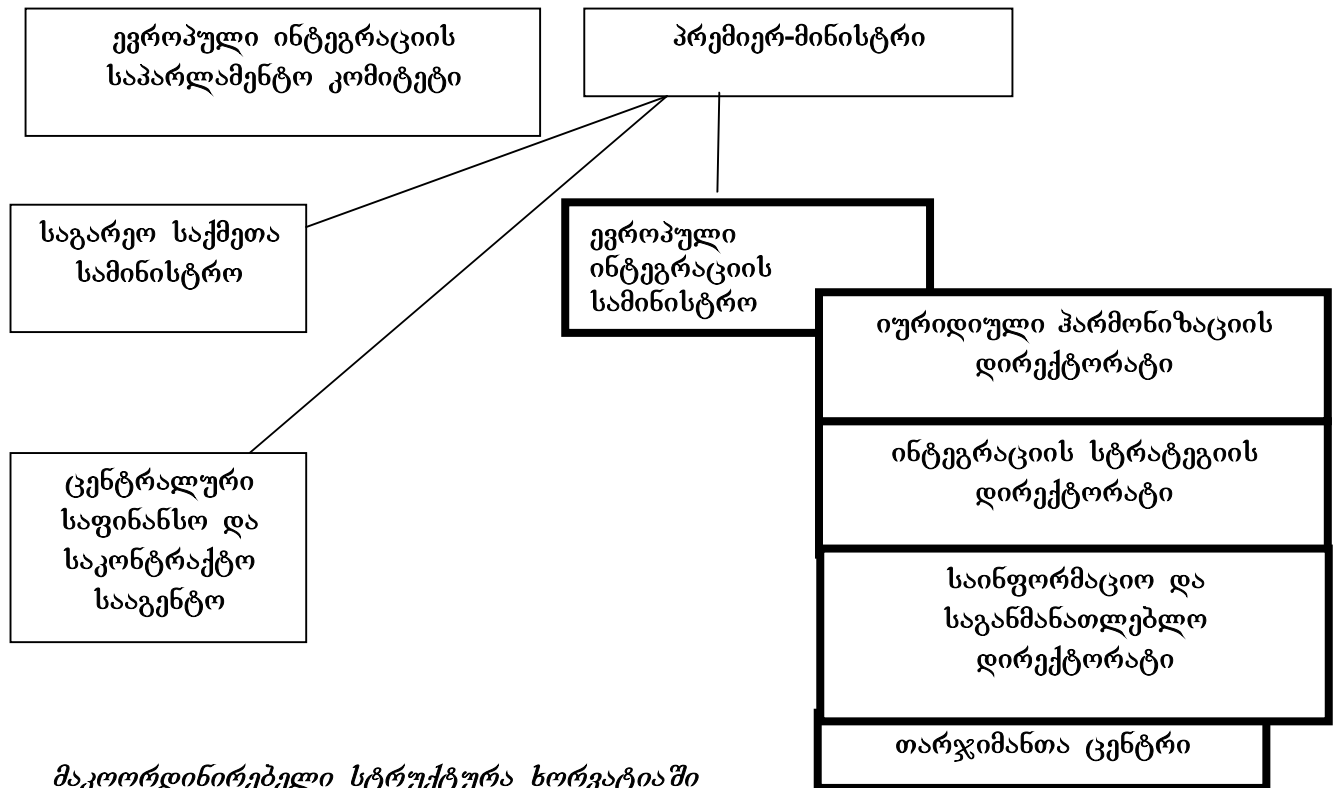
ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო ასევე დაკავებული იყო მოლაპარაკებებით ხორვატიას და ევროკავშირს შორის სტაბილიზაციის და ასოციაციის ხელშეკრულების გაფორმების შესახებ. მანამდე იგივე ფუნქციებს ასრულებდა ევროპული ინტეგრაციის ოფისი, რომელიც 2000 წლის 5 თებერვალს გარდაიქმნა სამინისტროდ. აღსანიშნავია, რომ ეს გარდაქმნა არ მომხდარა იმის გამო, რასაც ამ თემაში ვამტკიცებთ ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ელემენტის გაღრმავების ან სოციალიზაციაზე დაყრდნობილი ურთიერთობების პირობითობაზე დაყრდნობილ ურთიერთობებზე გადაყვანის გამო. ამ შემთხვევაში ტრანსფორმაცია იმის გამო განხორციელდა, რომ 2000 წლის თებერვალში ხორვატიის პრეზიდენტი გახდა სტეპან მესიჩი, რომელმაც იმთავითვე განაცხადა, რომ ნატოში და ევროკავშირში გაწევრიანება მისი მთავარი პრიორიტეტი იქნებოდა (BBC News, Croatia Timeline of Events, www.bbc.co.uk).

2005 წლიდან, ანუ მას შემდეგ, რაც ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო შეერწყა საგარეო საქმეთა სამინისტროს, ამ უკანასკნელმა აიღო თავის თავზე ევროკავშირთან მოლაპარაკებების წარმოება. მომლაპარაკებელთა გუნდი შედგება 15 ადამიანისგან და ბრიუსელში ხორვატიის ელჩისაგან. მომლაპარაკებელთა გუნდს ხელმძღვანელობს მთავარი მომლაპარაკებელი. მომლაპარაკებლები იკრიბებიან ყოველკვირეულად და გეგმავენ მოლაპარაკების ტაქტიკას, ხოლო მთავარ მომლაპარაკებელს ასევე ევალება სამუშაო ჯგუფების კოორდინაცია. აღსანიშნავია, რომ ხორვატიის მომლაპარაკებელთა გუნდში წარმოდგენილი არიან არა მხოლოდ საჯარო მოხელეები და დიპლომატები, არამედ არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და დამოუკიდებელი ეკონომისტები. ზემოთ ნახსენები 15 ეკონომისტიდან ორი სამეცნიერო წრეებიდან არის, ორი კი ეკონომიკურ ინტერესთა ჯგუფებს წარმოადგენს (Marsic, 2006:42). მოლაპარაკების გუნდთან არსებობს მოლაპარაკების სამდივნო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საგარეო საქმეთა მინისტრის თანაშემწე, რომელიც უშუალოდ ექვემდებარება მინისტრს (Marsic, 2006:42).

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ხორვატიაში არსებობს ცენტრალური საფინანსო და საკონტრაქტო სააგენტო, რომელსაც ევალება ევროკავშირის მიერ განხორციელებული პროექტების და ფინანსური დახმარების კოორდინაცია და მენეჯმენტი. ამ სააგენტოს მეშვეობით ხორციელდება ყველა იმ პროექტის განხორციელება, რომელთა ადმინისტრირების უფლება ევროკავშირმა ხორვატიას მიაწოდა (Government of Croatia Regulation, 2007).

სულ ბოლოს, უნდა აღვნიშნოთ პარლამენტის მონაწილეობა ამ საკოორდინაციო მოდელში. ხორვატიის პარლამენტში შექმნილია ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი (ECPRD, 2002). აღსანიშნავია, რომ ხორვატიის პარლამენტში შექმნილია “ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკების მონიტორინგის კომიტეტი”, რომელშიც შედიან ევროპული ინტეგრაციის და საგარეო საქმეთა კომიტეტის თავმჯდომარეები, ასევე საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობის კომიტეტის თავმჯდომარე და ხუთ-ხუთი წარმომადგენელი საპარლამენტო უმრავლესობიდან და ოპოზიციიდან. ამ კომიტეტს ხელმძღვანელობს პარლამენტში ყველაზე დიდი ოპოზიციური პარტიის ლიდერი, რომელსაც უშუალო

რეგულარული კონსულტაციები აქვს პრემიერ-მინისტრთან, პრეზიდენტთან და საგარეო საქმეთა მინისტრთან. ამ კომიტეტში ხშირად იწვევენ ხოლმე აკადემიური და არასამთავრობო წრეების წარმომადგენლებს დამკვირვებლის სტატუსით. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, კომიტეტი გადაწყვეტილებებს იღებს ერთხმად (Marsic, 2006:43-44).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა ხორვატიაში

4.3.3. დამოუკიდებელი მაკოორდინირებელი უწყება

ამგვარი ინსტიტუციური მოწყობის დროს ცენტრთან ახლოს, კერძოდ კი პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაში, თუმცა არა უშუალოდ მის აპარატში, იქმნება სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყება, რომელიც არის დამოუკიდებელი და აპოლიტიკური. ასეთი უწყების ღირსებებს შორის, პირველ რიგში არის მისი

დამოუკიდებლობა. სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყებები ანგარიშვალდებულნი არიან ან უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის, ან უწყებათაშორისი (სამინისტროთაშორისო) კომიტეტების წინაშე. როგორც წესი, სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყებები არ ატარებენ პოლიტიკურ ხასიათს. მათი ხელმძღვანელები, როგორც წესი, არიან საჯარო მოხელეები დიდი სტაჟით და არა პოლიტიკური ფიგურები, როგორც ეს ხდება საგარეო საქმეთა სამინისტროს, ან ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს შემთხვევაში.

მეორე მნიშვნელოვანი ღირსება ამ სისტემისა, არის მისი ადამიანური რესურსები. იმის გამო, რომ სპეციალურ მაკოორდინირებელ უწყებებს კონკრეტული ამოცანა (ევროგაერთიანებაში ინტეგრაცია, ან ეროვნული ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია) გააჩნიათ, სხვადასხვა უწყებებიდან ხდება საუკეთესო ექსპერტების მივლინება ამ უწყებაში. შესაბამისად, ექსპერტიზის თვალსაზრისით მსგავსი უწყებები უფრო მაღლა დგანან სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებთან შედარებით.

გარდა ამისა, სპეციალურ მაკოორდინირებელ უწყებებს გააჩნიათ ლეგიტიმურობის მაღალი ხარისხი, რადგან მათი შექმნა ხდება მიზნამიმართულად, იურიდიული ბაზის საფუძველზე. შესაბამისად, სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებს აქვთ ამგვარი სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყების ნდობა. პრობლემა ასეთ ინსტიტუტთან შეიძლება იყოს, რომ მისი ეფექტიანი მუშაობა შესაძლებელია მხოლოდ კარგად გამართულ ქვეყანაში, სადაც ინსტიტუციური არქიტექტურა არ ექვემდებარება ხშირ ცვალებადობას, ხოლო წონასწორობის და ურთიერთშეპირისპირების სისტემას დიდი ხნის გამოცდილება აქვს. ამასთან, თუ ასეთ უწყებას არ აქვს საშუალება მიიღოს მონაწილეობა უმაღლეს სახელისუფლებო ფორუმებში (მინისტრთა კომიტეტი, მთავრობის სხდომა და ა.შ.), შეიძლება მისი საქმიანობა და მოწოდებები დარჩეს “ხმად მლაღაღებლისა უდაბნოსა შინა”

სპეციალური მაკოორდინირებელი უწყებების მაგალითებს მიეკუთვნებიან საფრანგეთის და პოლონეთის ინსტიტუციური სისტემები. საფრანგეთში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მოქმედებს ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის სამინისტროთაშორისო კომიტეტის მუდმივი გენერალური სამდივნო (SGCI),

რომელიც დაკავებულია სხვადასხვა უწყებებიდან ინფორმაციის შეგროვებით, სხვადასხვა უწყებებს შორის პოზიციების შეთანხმებით და ამ პოზიციების ბრიუსელში კომუნიკაციით (Harmsen, 1999:81-113). თავის მხრივ, პოლონეთში შექმნილია სპეციალური ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელიც სტრუქტურულად პრემიერ-მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებული (Agh, 1999c).

4.3.3.1. პოლონეთი:

ევროკავშირში ინტეგრაციის პოლიტიკას პოლონეთში კოორდინაციას უწევდა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი, რომელიც 1996 წელს შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტთან ერთად და იქცა პოლონეთის “წამყვან საკოორდინაციო სტრუქტურად” (Bouquet, 2006:7). მანამდე ევროგაერთიანებასთან და ევროკავშირთან ურთიერთობების კოორდინაციას ახდენდა ევროპული ინტეგრაციის და საგარეო დახმარების საკითხებში მთავრობის საგანგებო წარმომადგენლის ოფისი, რომელიც 1991 წელს შეიქმნა. ამ ოფისის ფუნქციებში შედიოდა პოლონეთ-ევროკავშირის ასოციაციის საბჭოს სხდომების მომზადება და წაყვანა, ასევე პოლონეთის მიერ ასოციაციის ხელშეკრულების შესრულების მონიტორინგი (OECD, 1996:7).

1996 წელს ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის და მისი აპარატის შექმნა განპირობებული იყო პოლონეთის მხრიდან ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადის შეტანით და ევროკავშირის მხრიდან პოლონეთთან დაკავშირებით უფრო მომთხოვნი პირობების წაყენებით. ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტს პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობდა, ხოლო კომიტეტის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის აუცილებელი გადაწყვეტილებების მიღება და ინტეგრაციის პროცესის დაჩქარება (AMPLAC, 2004:59).

ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატის ფუნქციები ძალიან ფართო და მრავლისმომცველი იყო და ძირითადად ორიენტირებული იყო უწყებებს შორის მედიაციაზე და საერთო კოორდინირებული პოზიციების შემუშავებაზე. ასევე, მის

ფუნქციებში შედიოდა საზოგადოების ინფორმირება ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე (European Commission, Poland Progress Report, 1999:40). აპარატი შედგებოდა რამდენიმე დეპარტამენტისგან, რომელთაგან აღსანიშნავია თარგმნის დეპარტამენტი, საზოგადოებრივი კომუნიკაციის და ევროპის საინფორმაციო დეპარტამენტი. 2004 წელს სულ აპარატში დასაქმებული იყო 500 ადამიანამდე (Bouquet, 2006:11), რაც მის შესაძლებლობებს უნიკალურს ხდიდა (Lippert et al, 2005:125). აქვე აღსანიშნავია, რომ 1998 წელს აპარატში დასაქმებული იყო 200 ადამიანი (European Commission, Poland Progress Report, 1999:40). ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტს ხელმძღვანელობდა მინისტრი, რომელიც ამავდროულად იყო სახელმწიფო მდივანი, ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის მდივანი და მინისტრთა საბჭოს ევროპული კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე. ეს სამმაგი ფუნქცია კიდევ უფრო ზრდიდა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატის მნიშვნელობას (Bouquet, 2006:11).

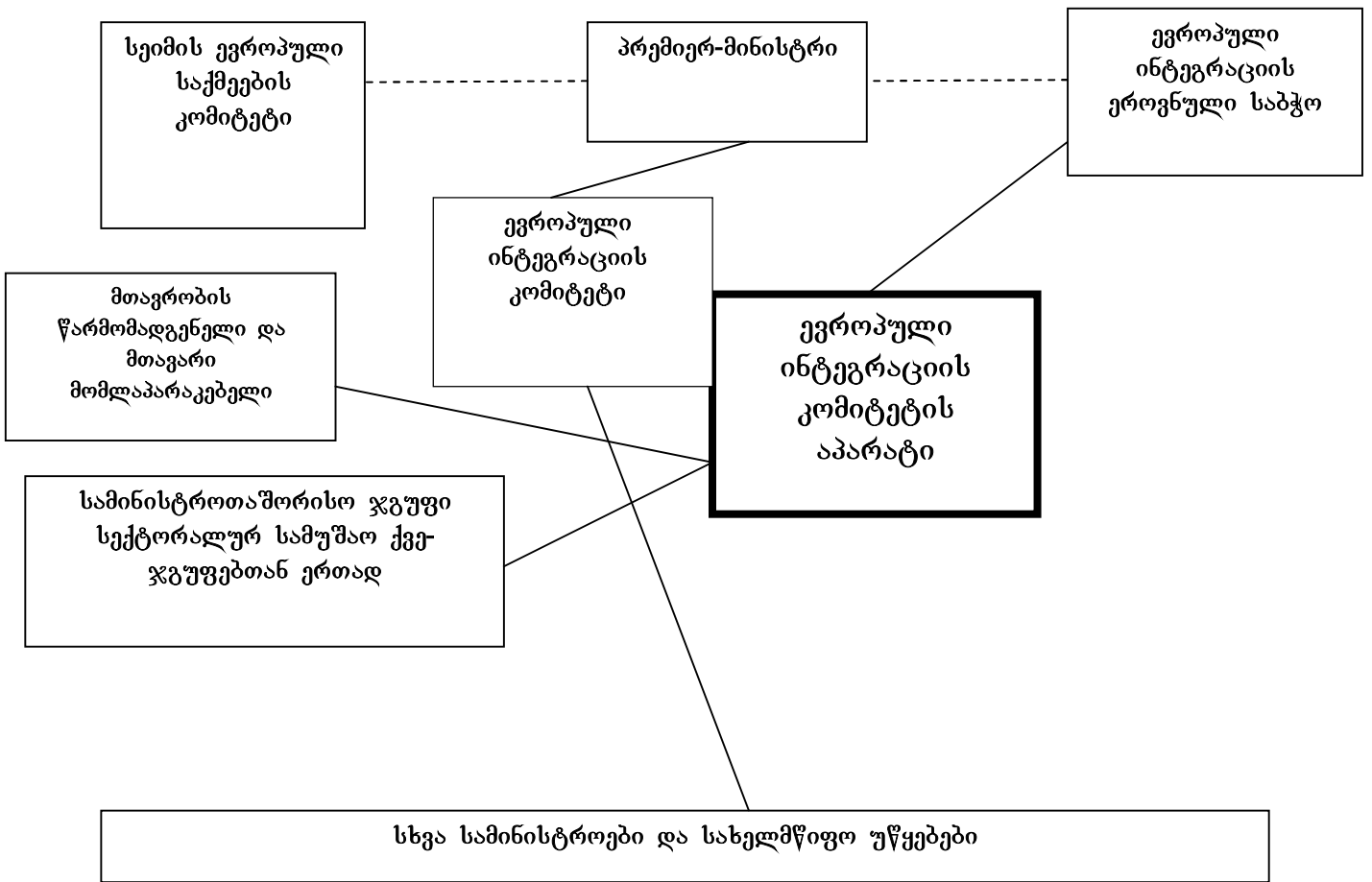
უმაღლეს დონეზე გადაწყვეტილებების მიმღებ ორგანოებს 2002 წელს შეემატა ევროპული ინტეგრაციის ეროვნული საბჭო, რომელიც შეიქმნა მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით. ეროვნული საბჭო შედგებოდა სოციალური და პროფესიული ორგანიზაციების წარმომადგენლებისგან, ასევე აკადემიური და არასამთავრობო წრეების წარმომადგენლებისგან. სულ საბჭოში იყო 68 წევრი. საბჭოს მთავარი ფუნქცია იყო ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტისთვის და პრემიერ-მინისტრისთვის რჩევების მიცემა ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე (AMPLAC, 2004:60).

2004 წლიდან პოლონეთის საკოორდინაციო სისტემას დაემატა მინისტრთა საბჭოს ევროპის კომიტეტი, რომელიც შეიქმნა იმისათვის, რათა მინისტრთა კაბინეტში შექმნილიყო გადაწყვეტილებების მიღების ფორუმი პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ. ამ კომიტეტმა ჩაანაცვლა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის მოსამზადებელი კომიტეტი, რომელიც ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის ქვეუწყება იყო და დიდი ფუნქციებით არ გამოირჩეოდა (Nowak-Far, 2005:12). ახალი კომიტეტი კვირაში ორჯერ იკრიბებოდა და ჰქონდა მანდატი გადაწყვეტილებები მიეღო ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ევროკავშირთან დაკავშირებული რეფორმები, ევროკავშირის საკანონმდებლო ინიციატივები,

ევროკავშირის სხვადასხვა დოკუმენტები, რომლებზეც საჭირო იყო პოზიციის დაფიქსირება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისგან (Kaminska, 2007:8).

ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები ორგანიზებული იყო შემდეგნაირად. პრემიერ-მინისტრის მიერ დანიშნული იყო მთავრობის სრულუფლებიანი წარმომადგენელი პოლონეთის გაწევრიანების მოლაპარაკებებში, რომელიც ამავედროულად იყო პრემიერ-მინისტრის კანცელარიის სახელმწიფო მდივანი. მთავრობის წარმომადგენელს ექვემდებარებოდა 18-20 სხვა მომლაპარაკებელი, რომლებიც 1998 წლიდან დანიშნული იყვნენ პრემიერ-მინისტრის მიერ. ეს ოცი ადამიანი წარმოადგენდა მოლაპარაკების გუნდს. პრემიერ-მინისტრთან ასევე შექმნილი იყო სამინისტროთაშორისო გუნდი პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანების მოსამზადებლად, რომელიც 1998 წელს შეიქმნა და რომლის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა პოზიციების შემუშავება მოლაპარაკებებისათვის (European Commission, Poland Progress Report, 1999:40).

საინტერესოა საგარეო საქმეთა სამინისტროს როლი პოლონეთის ევროპული ინტეგრაციის კოორდინაციის პროცესში. სისტემური თვალსაზრისით საგარეო საქმეთა სამინისტრო “საკმაოდ ბუნდოვან როლს ასრულებდა” (Nowak-Far, 2005:13). საგარეო პოლიტიკის კუთხით საგარეო საქმეთა სამინისტრო ახდენდა ევროპული ინტეგრაციის საკითხების კოორდინირებას, თუმცა მისი ფუნქციები საკმაოდ შეზღუდული იყო ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის ოფისის გამო. ეს უკანასკნელი პრაქტიკულად კურირებას უწევდა მოლაპარაკებების მთელ პროცესს და უშუალოდ აძლევდა ინსტრუქციებს პოლონეთის მუდმივ წარმომადგენლობას ბრიუსელში (Nowak-Far, 2005:13). გარდა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა, ევროპული ინტეგრაციის პროცესში ასევე ჩართული იყო პოლონეთის პარლამენტიც, სადაც შექმნილი იყო სემის ევროპული საქმეების კომიტეტი, რომელიც იღებდა ყველა კანონს, რაც პოლონეთის ევროპულ ინტეგრაციასთან იყო დაკავშირებული (AMPLAC, 2004:59).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა პოლონეთში

4.3.3.2. ჩეხეთის რესპუბლიკა:

ჩეხური მოდელი საკმაოდ დეცენტრალიზებული იყო. როგორც კაიზერი აღნიშნავს, გადაწყვეტილებები ძირითადად იმ უწყებებში მიიღებოდა, რომლებიც პასუხისმგებელი იყვნენ ამა თუ იმ საკითხზე თემატურად (OECD, 1996:78).

შესაბამისად, ძნელი სათქმელია, თუ რომელი მოდელი უკეთ მიესადაგება ჩეხეთს მოდელი, რომელშიც საგარეო საქმეთა სამინისტრო არის მთავარი კოორდინატორი, თუ მოდელი, რომელშიც დამოუკიდებელი საკოორდინაციო უწყება ასრულებს მთავარ მაკოორდინირებელ ფუნქციას (Karlas, 2009).

ჩეხეთში ევროპული პოლიტიკის შესახებ მთავარი გადაწყვეტილებები მიიღებოდა ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო საბჭოში, რომელიც წარმოადგენდა მუდმივ საექსპერტო, საკონსულტაციო, მაკოორდინირებელ და საინიციატივო ინსტიტუტს (Karlas, 2009). საბჭო წარმოადგენდა მემკვიდრეს ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომიტეტისა, რომელიც 1994 წლის 9 ნოემბერს შეიქმნა. საბჭოს ძირითადად კონცეპტუალური და სტრატეგიული ხასიათის საკითხების გადაჭრა ევალა, რომელთა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო ჩეხეთის ევროკავშირში ინტეგრაციისათვის მზადყოფნის ანალიზი. სწორედ საბჭოზე ხდებოდა უწყებათაშორისი კონფლიქტების მოგვარება. გადაწყვეტილებები საბჭოზე რეზოლუციების სახით მიიღებოდა და შემდეგ ეგზავნებოდა მთავრობას საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად (European Commission, Czech Republic Progress Report, 1999:61).

ამ ფუნქციების პარალელურად საბჭოს გააჩნდა პარლამენტთან ინტენსიური თანამშრომლობის ფუნქცია. კერძოდ, ეს თანამშრომლობა ხორციელდებოდა სენატის და დეპუტატთა პალატის ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტებთან. ამის გარდა საბჭოს ფუნქციაში შედიოდა სამოქალაქო ცნობიერების გაზრდა ევროპული ინტეგრაციის შესახებ და საჯარო სამსახურში დასაქმებული შესაბამისი პროფესიონალებისთვის ცოდნის გადრმავება ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ეს ნიშნავს, რომ საბჭოს ხშირად უხდებოდა სემინარების და კონფერენციების მოწყობა დაინტერესებული პირებისთვის, რომელთა შორის ხშირად იყვნენ პარლამენტარები სხვადასხვა კომიტეტებიდან. საბჭო შედგებოდა 14 წევრისგან, რომელთა შორის იყო თავმჯდომარე, აღმასრულებელი ვიცე თავმჯდომარე და ვიცე თავმჯდომარეები. თავმჯდომარეობის ფუნქციას ითავსებდა პრემიერ მინისტრი, ხოლო ვიცე-პრემიერები და სხვა მინისტრები საბჭოს წევრები იყვნენ (AMPLAC, 2004:21).

აღნიშვნის ღირსია ევროპის ხელშეკრულების იმპლემენტაციის სამუშაო კომიტეტი, რომელიც საბჭოს ექვემდებარებოდა და რომელიც 1994 წლიდან არსებობდა. კომიტეტის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების იმპლემენტაცია და სხვადასხვა უწყებებს შორის საკითხების კოორდინაცია. ევროპული ინტეგრაციის საბჭოს გააჩნდა სამდივნო, რომელიც მთავრობის ოფისის ნაწილს წარმოადგენდა და რომლის ფუნქციებში შედიოდა საბჭოს საქმიანობის ადმინისტრაციული, ორგანიზაციული და ტექნიკური უზრუნველყოფა (AMPLAC, 2004:21). სამდივნოს ერთ-ერთ ფუნქციას ასევე წარმოადგენდა საბჭოს გადაწყვეტილებების შესრულების მონიტორინგი. შესაბამისად, ინსტიტუციურად ეს იყო ცენტრი ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული პოლიტიკის კოორდინაციისა.

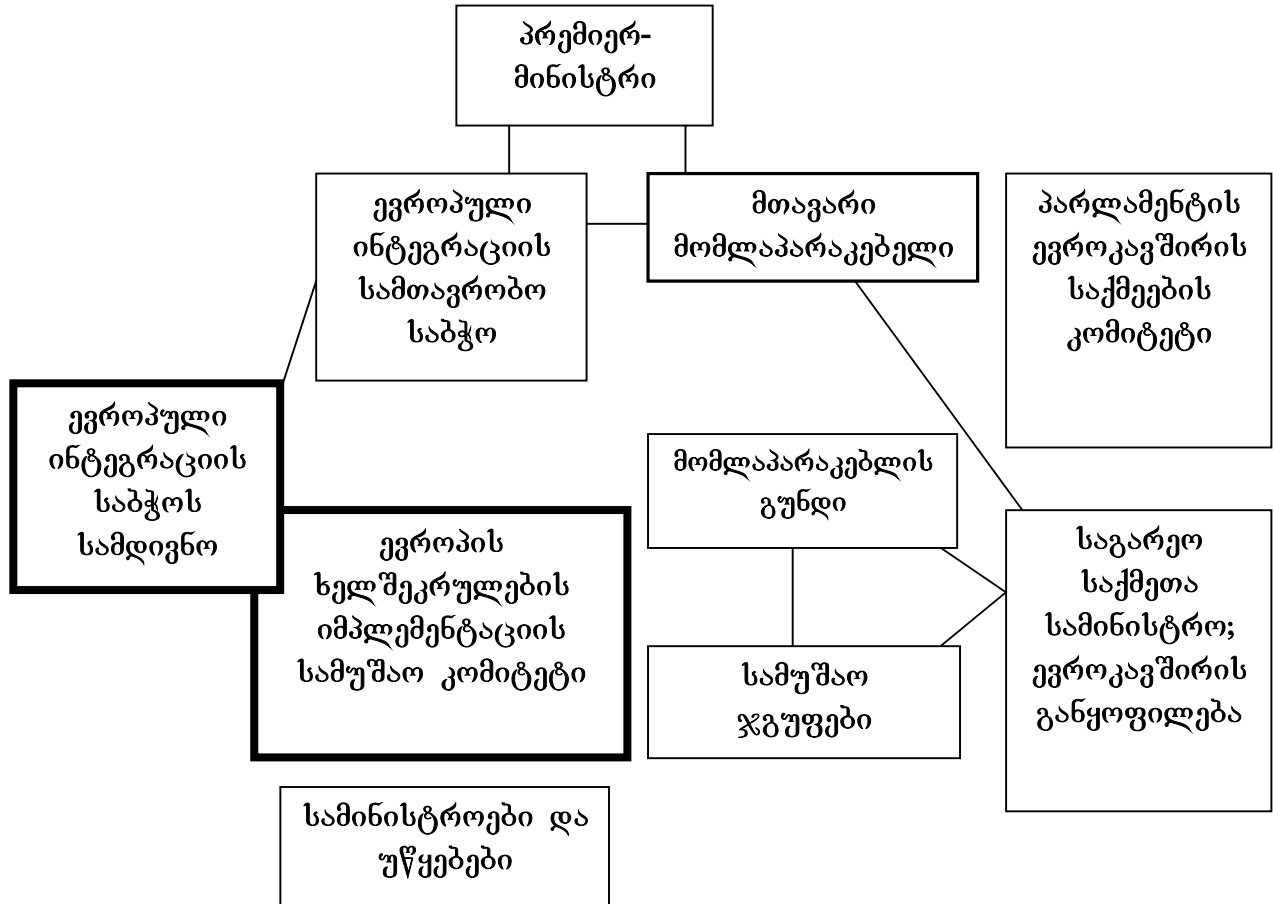
მეორე ძლიერი ინსტიტუტი, რომელიც დაკავებული იყო მოლაპარაკებებით და ევროპული ინტეგრაციის პროცესის საგარეო განზომილებით, ასევე გარკვეულწილად კოორდინაციით, იყო საგარეო საქმეთა სამინისტრო. საგარეო საქმეთა მინისტრი ამავედროულად იყო მთავარი მომლაპარაკებელი, რომლის პორტფელში შედიოდა ევროკავშირში გაწევრიანების მთელი პროცესის ზედამხედველობა (European Commission, Czech Republic Progress Report, 1998:36). აღსანიშნავია, რომ 1998 წელს ევროკომისიამ სწორედ საგარეო საქმეთა სამინისტრო დაასახელა მთავარ მაკოორდინირებელ ორგანოდ თავის ყოველწლიურ მოხსენებაში (European Commission, Czech Republic Progress Report, 1998:36). მომლაპარაკებელთა გუნდი შედგებოდა სხვადასხვა სამინისტროებისგან მოვლენილი მაღალი დონის ფუნქციონერებისაგან. ეს გუნდი გაწევრიანების ხელშეკრულების სხვადასხვა თავზე მუშაობდა. შესაბამისად შექმნილი იყო სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც გაწევრიანების ხელშეკრულების 28 თავის მიხედვით ფლობდნენ პორტფელებს. თითოეული სამუშაო ჯგუფის ფუნქციაში შედიოდა მოლაპარაკების ტაქტიკის და პოზიციების მომზადება.

საგარეო საქმეთა სამინისტროს შიგნით ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია ევალა საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილეს ევროკავშირის საკითხებში. მის დაქვემდებარებაში იმყოფებოდა ევროკავშირის სექცია, რომელიც ამავედროულად წარმოადგენდა მთავარი მომლაპარაკებლის

სამდივნოს. ამ სექციის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა სამუშაოს ზოგადი კოორდინაცია და მთელი რიგი ორგანიზაციული და ადმინისტრაციული საკითხების გადაჭრა. ევროკავშირის სექციაში მდებარეობდა კოორდინაციის და ევროკავშირის ინსტიტუტების დეპარტამენტი, რომელიც დაკავებული იყო ევროკავშირის ინსტიტუტებთან ურთიერთობით. გარდა ამ დეპარტამენტისა, სექციის შიგნით იმყოფებოდა შიდა ბაზრის და სექტორული პოლიტიკური მიმართულებების დეპარტამენტი და ვაჭრობის პოლიტიკისა და სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტი.

აღსანიშნავია, რომ მსგავსად ყველა სხვა ქვეყნის ჩეხეთსაც გააჩნდა მცირე სტრუქტურული ერთეულები ყველა სამინისტროში, რომლებიც დაკავებულნი იყვნენ ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხებით.

ჩეხეთის პარლამენტში შექმნილი იყო ევროკავშირის საკითხების საპარლამენტო კომიტეტი, რომელიც შედგებოდა 11 წევრისგან. ამ კომიტეტის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა ჩეხეთის მთავრობისგან შემოსული საკანონმდებლო ინიციატივების განხილვა და მათი შესაბამისობაში მოყვანა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. კომიტეტი ხშირად ატარებდა დისკუსიებს სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიებს შორის ევროკავშირთან დაკავშირებულ თემატიკაზე, რითაც უზრუნველყოფდა ფართო მასებისთვის ევროკავშირთან დაკავშირებული აქტუალური საკითხების გაცნობას (European Commission, Czech Republic Progress Report, 1998:36).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა ჩეხეთის რესპუბლიკაში

4.3.3.3. სლოვენია:

სლოვენიური მოდელი არის კარგი მაგალითი იმისა, თუ როგორ ასრულებდა ქვეყანაში ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე წამყვან როლს საკმაოდ დამოუკიდებელი სამთავრობო სტრუქტურა, რომელსაც საკმაოდ ავტონომიური და ფართე ფუნქციები გააჩნდა.

1990-ების დასაწყისში სლოვენია შექმნა ევროპულ საქმეთა ოფისი საგარეო საქმეთა სამინისტროს შიგნით, რომელსაც დაევალა სხვადასხვა კომპეტენტური სამინისტროების საქმიანობის კოორდინაცია. ევროპულ საქმეთა ოფისს ასევე მიენიჭა საკმაოდ დიდი ფუნქციები და ავტონომია (OECD, 1996:95). ევროპულ საქმეთა ოფისს ასევე დაევალა გაწვევრიანების წინა სტრატეგიის კოორდინაცია, მანამდე კი ასოციაციის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოება და ევროკავშირთან დაკავშირებული ზოგადი პოლიტიკის შემუშავება (OECD, 1996:95).

1995 წელს სლოვენიაში ასევე შეიქმნა საგანგებო სამინისტროთაშორისო კომისია, რომელსაც დაევალა სლოვენიის კანონდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ამ კომისიას სათავეში ჩაუდგა უპორტფელო მინისტრი (მთავრობის კანონმდებლობის ოფისის ხელმძღვანელი), ხოლო მის შემადგენლობაში შევიდნენ ყველა სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის წარმომადგენლები (OECD, 1996:95).

1997 წელს სლოვენია შეცვალა საკოორდინაციო სისტემა და კოორდინაციის ფუნქცია გადასცა ახლად შექმნილ ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო ოფისს, რომელსაც სათავეში ჩაუდგა ევროპულ საქმეთა უპორტფელო მინისტრი. ამავე ოფისში შეიქმნა დეპარტამენტი, რომლის ხელმძღვანელსაც ევალებოდა ევროკავშირთან მოლაპარაკებების წარმოება (Dimitrova and Toshkov, 2007:974).

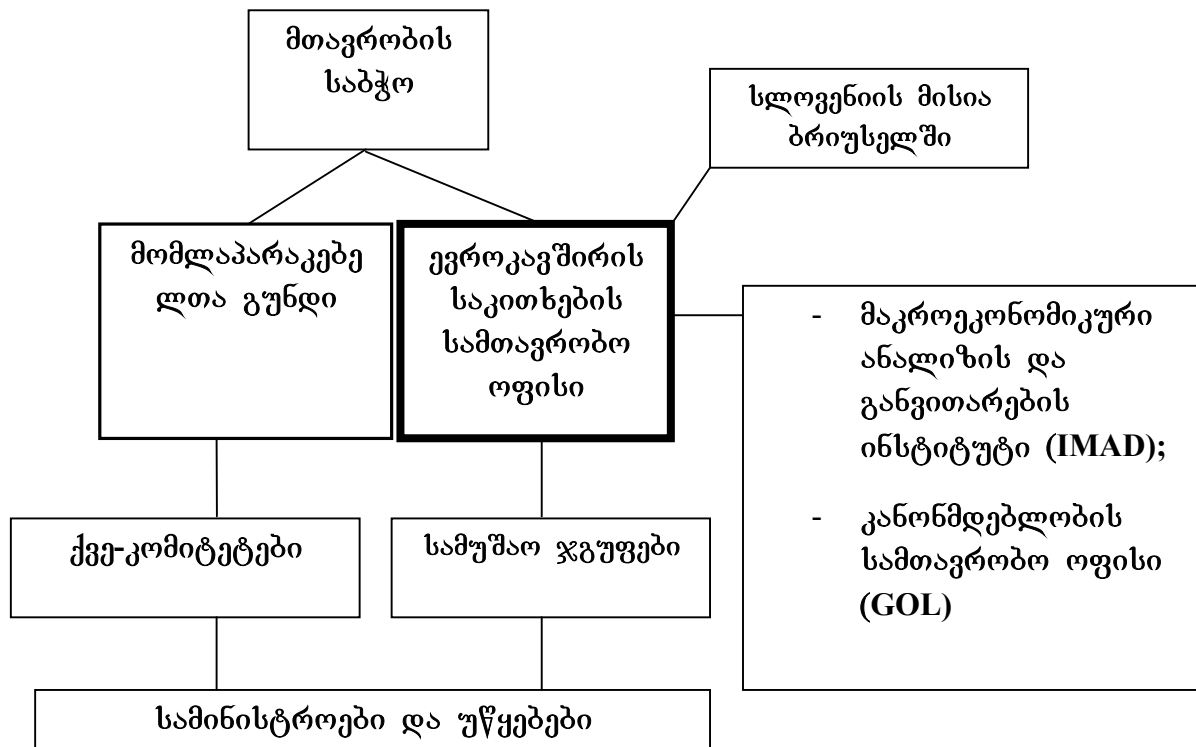
ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო ოფისი იყო საკმაოდ ძლიერი და დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხის მატარებელი სტრუქტურა. იგი მჭიდროდ თანამშრომლობდა მთავრობის სხვა უწყებებთან, სლოვენიის მუდმივ წარმომადგენლობასთან ბრიუსელში და სლოვენიის სხვა საელჩოებთან, ასევე სლოვენიის პარლამენტთან. სლოვენიურ მოდელში აღსანიშნავია ძალიან მჭიდრო

კავშირი ევროპული ინტეგრაციის ოფისსა და სლოვენის მაკროეკონომიკური ანალიზისა და განვითარების ინსტიტუტს შორის. ეს უკანასკნელი დაკავებული იყო ზოგადი მაკროეკონომიკური ანალიზით და ხშირად აწვდიდა საჭირო და მნიშვნელოვან ანალიზს სლოვენის სამთავრობო სტრუქტურებს. ასევე, სლოვენიურ სისტემაში მნიშვნელოვანი საკონსულტაციო ფუნქცია ენიჭებოდა კანონმდებლობის სამთავრობო ოფისს, რომელიც იურიდიულ ექსპერტიზას აწვდიდა ევროპული ინტეგრაციის ოფისს (AMPLAC, 2004:72). ევროკომისია, თავის 1999 წლის მოხსენებაში აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობის სამთავრობო ოფისი პასუხისმგებელი იყო შემოწმებაზე, იყო თუ არა არსებული ეროვნული კანონმდებლობა, ან ახალი საკანონმდებლო ინიციატივა შესაბამისობაში ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავებისას სხვადასხვა უწყებების ძალისხმევების კოორდინაციის ფუნქცია გააჩნდა ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო ოფისს, ხოლო უშუალოდ ინიციატივების შექმნის ფუნქცია ჰქონდათ ინდივიდუალურ სამინისტროებს (European Commission, Slovenia Progress Report, 1999:60).

2003 წელს ევროკომისიამ თავის ყოვლისმომცველ სამონიტორინგო მოხსენებაში სლოვენის წევრობისათვის მზადყოფნის შესახებ აღნიშნა, რომ “სამინისტროთაშორისო კოორდინაცია კარგად მუშაობს, განსაკუთრებით კი ელ-მთავრობის პროექტის მეშვეობით. ახალი რეგულაციები იქნა მიღებული 2003 წლის მარტში მთავრობაში ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინირებისათვის. ევროპული საქმეების სამთავრობო ოფისი, რომელსაც ევროპულ საქმეთა მინისტრი ხელმძღვანელობს, კვლავ აგრძელებს ევროპული საქმეების კოორდინირებას. დამატებით, ევროპულ საქმეთა სამუშაო ჯგუფი შეიქმნა სამთავრობო ოფისთან იმ მიზნისათვის, რომ მოამზადოს სხვადასხვა სტრატეგიული დოკუმენტი” (European Commission, Slovenia Comprehensive Report, 2003:12).

აღსანიშნავია, რომ სლოვენიაში მთავარი მომლაპარაკებელი სწორედ ევროპული საკითხების სამთავრობო ოფისის ხელმძღვანელი იყო და არა საგარეო საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენელი, როგორც ეს ტრადიციულად ხდება ხოლმე სხვა ქვეყნებში (Potocnik, 2001).

მას შემდეგ, რაც სლოვენია ევროკავშირში გაწევრიანდა, მან ძალაში დატოვა არსებული საკოორდინაციო სისტემა, თუმცა მოხდა სამთავრობო ოფისის გარდაქმნა ახალი რეალობების, მათ შორის, ევროკავშირის მომავალი პრეზიდენტობის გათვალისწინებით.



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა სლოვენიაში

4.3.4. პრემიერ-მინისტრის აპარატი

ზოგიერთ ქვეყანაში არჩეული იყო შედარებით ცენტრალიზებული მოდელი, როდესაც ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ქვეყნის შიგნით უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის აპარატში არსებულ დანაყოფს ევალება (Council of the European

Union, 2001). ამ სისტემასაც, სხვების მსგავსად, აქვს თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. დადებითი მხარე ის არის, რომ როდესაც მაკორდინირებელი სტრუქტურა იქმნება პრემიერ-მინისტრთან ახლოს, მას აქვს საშუალება უმაღლეს პოლიტიკურ ფორუმზე გაიტანოს საჭირობო საკითხები და თავი აარიდოს უსაგნო მოლაპარაკებებს და დავებს სხვა უწყებებთან. უარყოფით მხარედ ის შეიძლება ჩაითვალოს, რომ ასეთი ოფისი არ არის დამოუკიდებელი და შეიძლება გახდეს პრემიერ-მინისტრის და რომელიმე სამინისტროს კარგი ან ცუდი დამოკიდებულების მიქვეალი. ამასთან, იმის გამო, რომ მაკორდინირებელი სტრუქტურა იქმნება პრემიერ-მინისტრის აპარატში, მისი ადამიანური რესურსების რაოდენობა ბუნებრივია შეზღუდულია, ისევე როგორც ფინანსური დამოუკიდებლობა და მანევრირების საშუალება.

ევროკავშირის ძველ სახელმწიფოებში პრემიერ-მინისტრის აპარატში მაკორდინირებელი ფუნქციების გადატანის ყველაზე კლასიკური მაგალითი არის დიდი ბრიტანეთი, სადაც კაბინეტის აპარატში შექმნილია ევროპული სამდივნო (Rometsch and Wessels, 1996). ასეთი მოდელი საკმაოდ მიღებული პრაქტიკა გახდა ევროკავშირის ახალ წევრებს შორისაც, განსაკუთრებით ისეთ ქვეყნებში, სადაც ევროინტეგრაცია მთავრობის პროგრამის ყველაზე პრიორიტეტული ნაწილი იყო. ამის კარგი მაგალითია ბალტიისპირეთის ქვეყნები, კერძოდ კი ესტონეთის ევროპული ინტეგრაციის ოფისი, ლატვიის ევროპული ინტეგრაციის ბიურო და ლიტვის ევროპული კომიტეტი (AMPLAC, 2004). აღსანიშნავია, რომ ყველა ამ მოდელში მთავარი მომლაპარაკებელი საგარეო საქმეთა სამინისტროდანაა, ხოლო პრემიერ-მინისტრთან არსებული აპარატები მხოლოდ შიდა კოორდინაციით არიან დაკავებულნი (Moia 2005:33).

4.3.4.1. ესტონეთი

ესტონეთში შექმნილი იყო საკმაოდ მოქნილი და არაფორმალიზებული საკოორდინაციო სისტემა, რომელიც საკმაოდ ცენტრალიზებული და იერარქიული იყო (Payne, 2003:30). ესტონეთში ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია

ხორციელდებოდა პრემიერ-მინისტრის და მთავრობის ქვეშ. მთავრობის ქვეშ შექმნილი იყო მინისტრების კომიტეტი, რომლებიც პრაქტიკულად ყოველკვირეულად იკრიბებოდნენ და ათანხმებდნენ ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხებს. პარალელურად მთავრობასთან შექმნილი იყო უფროსი საჯარო მოხელეების საბჭო, რომელსაც ევალა კონკრეტული საკოორდინაციო ქმედებების განხორციელება. ეს საბჭო შეგებოდა სხვადასხვა სამინისტროების და ესტონეთის ცენტრალური ბანკის წარმომადგენლებისგან. სწორედ ეს საბჭო ახდენდა ევროპული პოლიტიკის ძირითადი პრიორიტეტების განსაზღვრას და სამოქმედო გეგმების შემუშავებას (OECD, 1996:80).

პრემიერ-მინისტრის კანცელარიაში არსებობდა ევროკავშირის სამდივნო, რომელიც ასევე ცნობილი იყო როგორც ევროპული ინტეგრაციის ოფისი. სწორედ ეს უწყება წარმოადგენდა მთავარ მაკოორდინირებელ ინსტიტუტს ესტონეთში. ამ უწყების მიზანი იყო პრემიერ-მინისტრის მომზადება ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. სამდივნო ასევე ემსახურებოდა უფროსი საჯარო მოხელეების საბჭოს და მისი დავალების შესაბამისად თვალყურს ადევნებდა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ქვეყნის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესს (European Commission, Estonia Progress Report, 1998:40). ეს ოფისი შეიქმნა 1996 წელს და მისი მთავარი ფუნქცია იყო ესტონეთის ევროკავშირთან დაახლოების პროცესის კოორდინირება. აღსანიშნავია, რომ თავისი არსებობის პირველ დღეებში ეს სტრუქტურა ითვლიდა მხოლოდ რამდენიმე თანამშრომელს, ხოლო 2001 წელს მასში დასაქმებული იყო 15 საჯარო მოხელე (AMPLAC, 2004:27).

ევროპული ინტეგრაციის ოფისი შედგებოდა ოთხი განყოფილებისგან შიდა კოორდინაციის განყოფილება, საგარეო კოორდინაციის განყოფილება, ევროკავშირის ტრენინგის განყოფილება და დაგეგმვისა და ანალიზის განყოფილება. შიდა კოორდინაციის განყოფილება დაკავებული იყო ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანის ეროვნული პროგრამის შედგენით და მისი განხორციელების მონიტორინგით (OECD, 1996:80). სწორედ ევროპული ინტეგრაციის ოფისი იყო ის სტრუქტურა, სადაც თავს იყრიდა მთელი ინფორმაცია და ექსპერტიზა ევროპული ინტეგრაციის პროცესთან დაკავშირებით. ეს უწყება უმზადებდა არა მხოლოდ სასაუბრო საკითხებს მთავრობას და უფროს საჯარო

მოხელეებს, არამედ ასევე ემსახურებოდა უფროსი საჯარო მოხელეების საბჭოს, როგორც სამდივნო, ადგენდა რა შეხვედრების დღის წესრიგს, იწერდა შეხვედრებს და ასე შემდეგ. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რაც ამ ინსტიტუტს გააჩნდა, იყო ევროპული ინტეგრაციისათვის მნიშვნელოვანი შეხვედრების დაგეგმვა წლის განმავლობაში და შემდეგ მათი უზრუნველყოფა.

საგარეო კოორდინაციის განყოფილების ძირითად ფუნქციას შეადგენდა ორმხრივი და მრავალმხრივი დახმარების პროექტების და მათგან შემოსული თანხების კოორდინაცია და მონიტორინგი. სწორედ ამ განყოფილების შექმნის შემდეგ მოახერხა ესონეთმა, რომ გაეზარდა PHARE ს პროგრამიდან მიღებული თანხების უტილიზაციის მაქსიმიზება (AMPLAC, 2004:27).

დაგეგმვის და ანალიზის განყოფილებაში მზადდებოდა ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანის ეროვნული პროგრამის შესრულებასთან დაკავშირებული ანალიტიკური მასალა. ამ განყოფილების ფუნქციებში ასევე შედიოდა იმის ანალიზი, თუ რა გავლენა ექნებოდა ამა თუ იმ სფეროში მომხდარ ჰარმონიზაციას ესტონეთის ეკონომიკის, თუ სოციალური ცხოვრების კონკრეტულ სფეროზე. ამ განყოფილების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია ასევე იყო ქვეყანაში არსებული საკვლევი პოტენციალის (უნივერსიტეტები, საკვლევი დაწესებულებები) მიზანმიმართულად გამოყენება ევროპული ინტეგრაციის პროცესის უკეთ შესასწავლად (AMPLAC, 2004:27-28).

რაც შეეხება ევროკავშირის ტრენინგის განყოფილებას, იგი ახდენდა საჯარო მოსამსახურეების და სხვა შესაბამისი უწყებების წარმომადგენლების ტრენინგს მათი კვალიფიკაციის ამაღლების და უკეთ მომზადების მიზნით. სწორედ ამ განყოფილების სამუშაოს შედეგია ის, რომ ესტონეთის საჯარო სამსახურში საკმაოდ მაღალი ცნობიერება იყო ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე (AMPLAC, 2004:28).

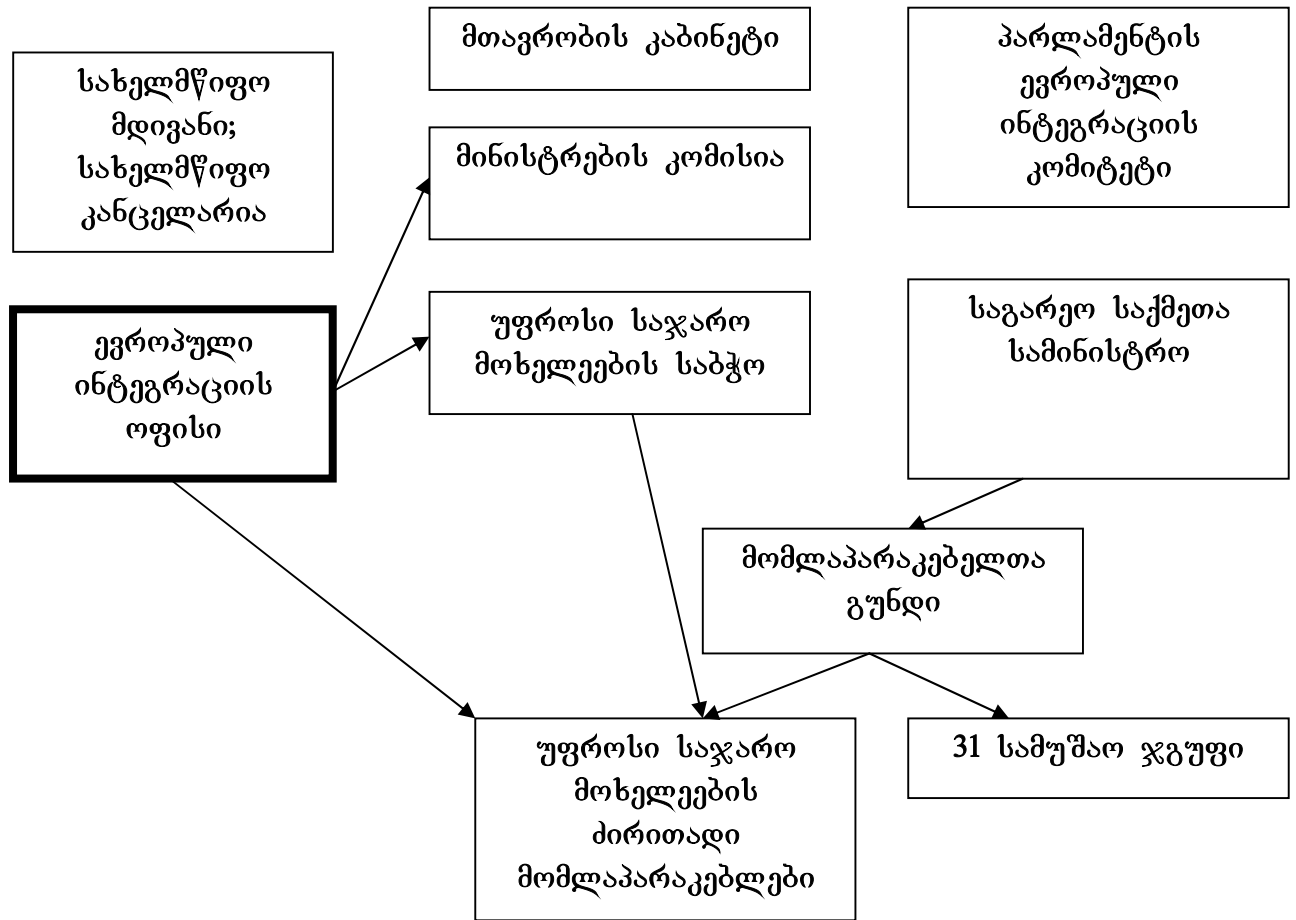
ბუნებრივია, ესტონეთის შემთხვევაშიც მნიშვნელოვანი იყო საგარეო საქმეთა სამინისტროს როლი. საგარეო საქმეთა მინისტრი იყო მთავარი მომლაპარაკებელი, რომელიც პასუხს აგებდა ევროკავშირში გაწევრიანების საბოლოო პროცესზე. მის დაქვემდებარებაში იყო მომლაპარაკებელთა გუნდი, რომელშიც შედიოდნენ სხვადასხვა უწყებებიდან წარმოდგენილი პირები, რომლებიც ამზადებდნენ

მოლაპარაკებებისათვის საჭირო საკითხებს. მომლაპარაკებელთა გუნდი დაყოფილი იყო თემატურ სამუშაო ჯგუფებად იმ თქვების მიხედვით, რომელთაგანაც შედგებოდა გაწვევრიანების ხელშეკრულება (სულ 29 თავი).

ევროკავშირში გაწვევრიანების შემდეგ ესტონეთმა მცირედით გარდაქმნა თავისი საკოორდინაციო სისტემა. საკოორდინაციო სისტემის სათავეში ისევ პრემიერ-მინისტრია, რომლის დამხმარე სტრუქტურად ითვლება სახელმწიფო კანცელარიის ევროკავშირის სამდივნო.

გარდა ამისა არსებობს ევროკავშირის საკითხებზე საკოორდინაციო საბჭო, რომელსაც ევალება სამინისტროებს შორის თანამშრომლობა. საკოორდინაციო საბჭოს ხელმძღვანელობს ევროკავშირის საკითხების დირექტორი. საკოორდინაციო საბჭოს სხდომებს ამზადებს და სამდივნო ფუნქციას ასრულებს სახელმწიფო კანცელარიის ევროკავშირის სამდივნო. სწორედ ეს სამდივნო ამზადებს მთავრობის სხდომებს და კოორდინაციას უწევს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანის პროცესს (State Chancellery of Estonia, official web site – www.riigikantselei.ee).

ესტონური გამოცდილების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გაკვეთილი არის ის, რომ ევროპული ინტეგრაციის ოფისს ჰქონდა პირდაპირი კავშირი პრემიერ მინისტრთან, შესაბამისად შეეძლო ბევრი პრობლემა უშუალოდ მასთან კონტაქტით მოეგვარებინა. ასევე, ესტონური საკოორდინაციო მოდელი დიდწილად დაფუძნებული იყო კარგ პირად ურთიერთობებზე გადაწყვეტილების მიმღებებს შორის, რაც, ზოგიერთი მკვლევარის აზრით, განაპირობებდა საკოორდინაციო სისტემის მნიშვნელობას და ეფექტურობას (Ott, 2006:35).



მაკოორდინირებელი სისტემა ესტონეთში

4.3.4.2. ლატვია:

ლატვიაში ცენტრალური მაკოორდინირებელი სტრუქტურა იყო ევროპულ საკითხთა ბიურო, რომელიც პრემიერ მინისტრის ქვეშ შეიქმნა ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკური პროცესების უკეთ კოორდინირების მიზნით და რომელიც 25-50 ადამიანს ასაქმებდა (1998 წელს მასში დასაქმებული იყო 28 ადამიანი) (European Commission, Latvia Progress Report, 1998:44). ბიუროს ხელმძღვანელი უშუალოდ ექვემდებარებოდა პრემიერ-მინისტრს, თუმცა ბიუროკრატიულად

მთავრობის კანცელარიის დირექტორის ქვეშ იმყოფებოდა (OECD, 1996:84). ბიუროს კომპეტენციაში შედიოდა საკითხთა ფართო სპექტრი, კერძოდ:

- ლატვიის პრიორიტეტების განსაზღვრა და შეფასება ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში და პრემიერ-მინისტრისა და სხვა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებების ინფორმირება პრიორიტეტებთან და მათ შესაძლო ცვლილებასთან დაკავშირებით;
- პრემიერ-მინისტრის მომზადება ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, მათ შორის, მისთვის სასაუბრო და სხვა საინფორმაციო მასალის მომზადება;
- ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე ლატვიის მხრიდან ერთიანი გზავნილების უზრუნველყოფა; ინფორმაციის და პოზიციების შეჯერება და სხვადასხვა უწყებების პოზიციების კოორდინირება;
- ევროპული ინტეგრაციის საბჭოს და ევროპული ინტეგრაციის საკითხებზე უფროს მოხელეთა საბჭოს შეხვედრების ორგანიზება და სხვადასხვა უწყებების პოზიციების კოორდინირება ამ შეხვედრების დროს;
- ევროკავშირის სხვადასხვა უწყებებთან თანამშრომლობა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ფარგლებში ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების განხილვა;
- პრემიერ-მინისტრის მიერ გაცემული სხვა შესაბამისი დავალებების შესრულება (AMPLAC, 2004:38-39).

ბიუროს შემადგენლობაში შედიოდა სპეციალური დეპარტამენტი, რომელიც დაკავებული იყო საკანონმდებლო ინიციატივების ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თავსებადობის შემოწმებით (European Commission, Latvia Progress Report, 1998:44).

როგორც ზემოთ აღინიშნა ბიუროს ერთ-ერთი ფუნქცია იყო ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო საბჭოს და უფროს მოხელეთა საბჭოს შეხვედრების მომზადება, დღის წესრიგის შედგენა და სხვადასხვა უწყებების ამ შეხვედრებში მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ეს ორი ინსტიტუტი შექმნილი იყო უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის ქვეშ და მათი ფუნქციები იყო ევროპული ინტეგრაციის პროცესის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება. ევროპული ინტეგრაციის საბჭო

ყოველთვიურად იკრიბებოდა და მას პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობდა, ხოლო გადაწყვეტილებები ამ სამჭოზე კონსენსუსის წესით მიიღებოდა. მის მთავარ ფუნქციებში შედიოდა:

- ლატვიის ევროკავშირში ინტეგრაციის სტრატეგიის და პოლიტიკის განსაზღვრა და ამ მიზნის მისაღწევად კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმა;
- ლატვიის კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან და ამ მიზნის მისაღწევად სხვადასხვა უწყებების საქმიანობის კოორდინირება;
- ეროვნული საბიუჯეტო და სტრუქტურული პოლიტიკის განსაზღვრა ისე, რომ იგი ყოფილიყო ევროპული ინტეგრაციის მიზნებთან თანხვედრაში;
- საჯარო სამსახურის რეფორმირება ევროკავშირში ინტეგრაციის მიზნის მისაღწევად; (AMPLAC, 2004:39-40).

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამთავრობო საბჭოს სხდომებს პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობდა, ხოლო მის შემადგენლობაში შედიოდნენ იგივე მინისტრები, რაც მთავრობის კაბინეტის შემადგენლობაში. გარდა მინისტრებისა, ხმის უფლების გარეშე, შეხვედრის სხდომებს ასევე ესწრებოდნენ ევროპული ინტეგრაციის ბიუროს დირექტორი და მთავრობის კანცელარიის წარმომადგენელი.

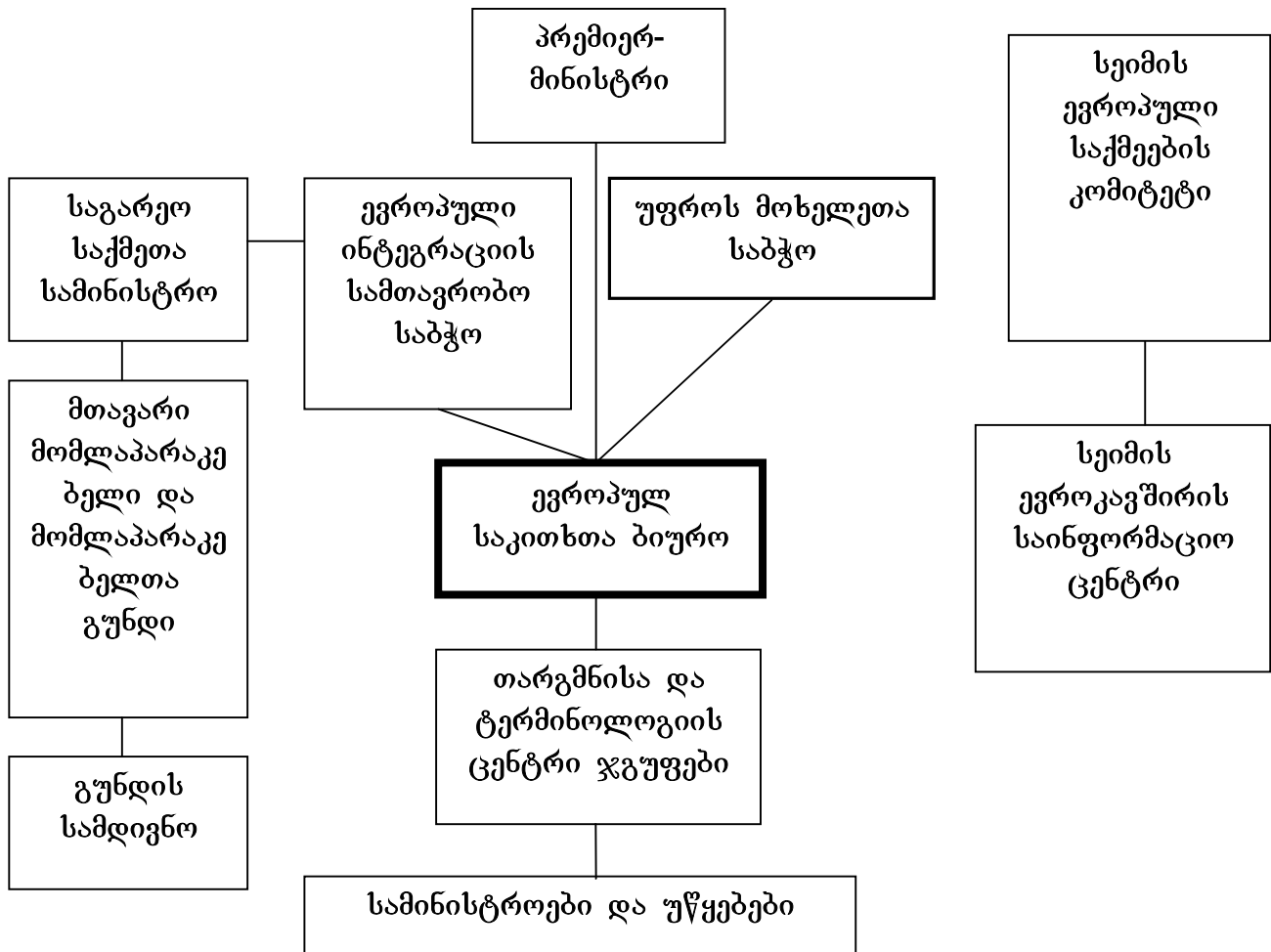
რაც შეეხება უფროს მოხელეთა საბჭოს, ისიც დაახლოებით იგივე ფუნქციების მატარებელი იყო, რაც ევროპული ინტეგრაციის საბჭო, მაგრამ იკრიბებოდა უფრო ხშირად (ორ კვირაში ერთხელ) და შედგებოდა მინისტრების ქვემოთ მდგომი შესაბამისი საჯარო მოხელეებისაგან ძირითადად მინისტრის მოადგილეებისგან ან/და სახელმწიფო მდივნებისგან (European Commission, Latvia Progress Report, 1998:43). მის ძირითად ფუნქციას შეადგენდა ევროპული ინტეგრაციის საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციის მონიტორინგი და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება ისეთ საკითხებზე, რომლებსაც არ სჭირდებოდა უფრო მაღალი დონის პოლიტიკური ჩარევა. ევროკომისია ამ ორგანოს ახასიათებდა, როგორც “კოორდინაციისა და ინტეგრაციის პროცესებისთვის ხელისშემწყობ და სასარგებლო ინსტრუმენტს” (European Commission, Latvia Progress Report, 1998:43).

ლატვიურ სისტემაზე საუბრისას ცალკე აღნიშვნის ღირსია საგარეო საქმეთა სამინისტრო, რომლის ხელმძღვანელი ასევე იყო მთავარი მომლაპარაკებელი ევროკავშირთან გაწვევრიანების საკითხებზე (European Commission, Latvia Progress Report, 1998:43). მინისტრის მოსამზადებლად საგარეო საქმეთა სამინისტროში 1999 წელს შეიქმნა ევროკავშირში გაწვევრიანების მოლაპარაკებების დელეგაციის სამდივნო (The Secretariat of Delegation for EU Accession Negotiation – SDAN), რომელიც ეყრდნობოდა რა იმ პოზიციებს, რომლებსაც განსაზღვრავდა ევროპული ინტეგრაციის საბჭო და უფროს მოხელეთა საბჭო, ამზადებდა მასალებს და პოზიციებს მომლაპარაკებლებისათვის. აღსანიშნავია, რომ ყველაზე აქტუალურ პერიოდში SDAN-ში მხოლოდ ექვსი ადამიანი მუშაობდა, თუმცა ისინი მჭიდრო კონტაქტში იმყოფებოდნენ ევროპული ინტეგრაციის ბიუროსთან და ბრიუსელში ლატვიის მუდმივ წარმომადგენლობასთან.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია პარლამენტის როლი ევროპული ინტეგრაციის კოორდინაციის პროცესში. ლატვიის სეიმაში შექმნილი იყო ევროპულ საკითხთა კომიტეტი, რომელიც რეგულარულად ატარებდა კომიტეტის სხდომებს და მჭიდრო კავშირში იმყოფებოდა სხვა სტრუქტურებთან. ევროპული საქმეების კომიტეტი დაკავებული იყო სეიმას მხრიდან ლატვიის ევროპული ინტეგრაციის პროცესის საპარლამენტო სტრუქტურაში მხარდაჭერით, ევროპულ კანონმდებლობასთან ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციით, პარლამენტარებს და სეიმას აპარატის თანამშრომლებს შორის ევროინტეგრაციის საკითხებზე ცნობიერების გაზრდით. კომიტეტის წარმომადგენლები მონაწილეობდნენ ევროკავშირში გაწვევრიანების სამუშაო ჯგუფებში (ხმის უფლების გარეშე) და ესწრებოდნენ ევროპული ინტეგრაციის საბჭოს და უფროს მოხელეთა საბჭოს სხდომებზე (აქაც ხმის უფლების გარეშე). ტრადიციულად, სეიმის ევროპულ საქმეთა კომიტეტს კარგი ურთიერთობა ჰქონდა ევროპული ინტეგრაციის ბიუროსთან და საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან, რომლებთანაც ხშირად ცვლიდა შესაბამის ინფორმაციას.

სულ ბოლოს აუცილებლად უნდა ვახსენოთ სეიმას ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრი და მთავრობის თარგმნის და ტერმინოლოგიის ცენტრი, რომელიც 1996 წელს შეიქმნა. საინფორმაციო ცენტრში ლატვიის პარლამენტში

არსებობდა და მისი ძირითადი ფუნქცია ევროკავშირთან დაკავშირებული მასალების საზოგადოებასთვის მიწოდება იყო. რაც შეეხება თარგმნისა და ტერმინოლოგიის ცენტრს, იგი დაკავებული იყო როგორც ლატვიურ ენაზე ევროკავშირთან დაკავშირებული ტერმინოლოგიის შემუშავებით, ისე ევროპული კანონმდებლობის ლატვიურ ენაზე თარგმნით. შეიძლება ითქვას, რომ სწორედ ამ ორი ინსტიტუტის ძალისხმევით მოხდა ლატვიაში ევროპული კანონმდებლობის დროული გადმოტანა და მოსახლეობაში ევროკავშირში გაწევრიანებისადმი ნდობის მაღალი ხარისხის შენარჩუნება.



მაკოორდინირებული სტრუქტურა ლატვიაში

4.3.4.3. ლიტვა

ლიტვის შემთხვევაში, ისევე როგორც ცაუს ქვეყნების უმრავლესობის შემთხვევაში, ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში მთავარი როლი პრემიერ-მინისტრს ეჭირა. პრემიერის თაოსნობით შექმნილი იყო ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, რომელსაც ევალუბოდა სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში. კომისიაში შედიოდა კაბინეტის წევრი ყველა მინისტრი, გარდა თავდაცვის, კულტურის და განათლების მინისტრებისა (Petai et al, 2003:117).

პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში და სამთავრობო კომისიის დასახმარებლად შექმნილი იყო ე.წ. “ევროპული კომიტეტი”, რომელიც ასრულებდა მთავარ მაკოორდინირებელ ფუნქციას ლიტვის კაბინეტში (European Commission, Lithuania Progress Report, 1998:38). კომიტეტს ხელმძღვანელობდა გენერალური დირექტორი, რომელიც საჯარო მოხელე იყო და უშუალოს ექვემდებარებოდა პრემიერ-მინისტრს. კომიტეტის ფუნქციაში შედიოდა არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის მომზადება და სამთავრობო კომისიისათვის სამდივნოს ფუნქციების შესრულება, არამედ ასევე ევროკავშირში ინტეგრაციისათვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციის მონიტორინგი, სხვადასხვა უწყებებს შორის პოზიციების შეთანხმება და ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ყველა პროცესის კოორდინაცია (Dimitrova and Maniokas, 2004:10). გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ სანამ ლიტვის და ევროკავშირის ურთიერთობები ასოცირების ხელშეკრულებით რეგულირდებოდა, ევროპულ კომიტეტს ასევე ჰქონდა ამ ხელშეკრულების იმპლემენტაციის მონიტორინგის ფუნქცია და საჭიროების შემთხვევაში სამინისტროებისათვის მითითების უფლება, რომ გამოესწორებინათ დარღვევები და ხელშეკრულებასთან შესაბამისობაში მოეყვანათ შესაბამისი კანონმდებლობა და პრაქტიკა.

პარალელურად ევროპული კომიტეტისა ასევე პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებობდა ევროპული სამართლის დეპარტამენტი, რომლის ფუნქციაში შედიოდა ევროკავშირის კანონმდებლობის ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოყვანის პროცესის დაჩქარება და ხელშეწყობა, ასევე ადგილობრივი

კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესის ზედამხედველობა (AMPLAC, 2004:47).
ევროპული სამართლის დეპარტამენტი შეიქმნა 1998 წელს საგარეო საქმეთა
სამინისტროში არსებული იურიდიული ბიუროს საფუძველზე (Maniokas, 2005:47).

საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფუნქციებში შედიოდა ევროინტეგრაციის
პროცესის საგარეო მხარდაჭერა. საგარეო საქმეთა მინისტრი ითვლებოდა
მომლაპარაკებელთა გუნდის ხელმძღვანელად. მომლაპარაკებელთა გუნდში ასევე
შედიოდა საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე, რომელიც ამავდროულად იყო
მთავარი მომლაპარაკებელი. მომლაპარაკებელთა გუნდში ასევე შედიოდნენ
ევროპული კომიტეტის გენერალური დირექტორი, ევროპული სამართლის
დეპარტამენტის დირექტორი, ლიტვის მუდმივი წარმომადგენელი ბრიუსელში და
საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტის
დირექტორი. მომლაპარაკებელთა გუნდი დაყოფილი იყო 29 სამუშაო ჯგუფად, ანუ
ზუსტად იმდენად, რამდენი თავისგანაც შედგებოდა გაწევრიანების ხელშეკრულება
(AMPLAC, 2004:47).

ცალკე აღნიშვნის ღირსია ლიტვის პარლამენტი, სადაც მთავარ როლს
ასრულებდა პარლამენტის ევროპული საკითხების მუდმივი კომიტეტი. მის ხელში
გადიოდა ყველა ის კანონი, რომელსაც ლიტვა იღებდა ევროკავშირის
კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის მიზნით. ამ კომიტეტის ეფექტურ მუშაობაზე
მეტყველებს ისიც, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების მომენტში ლიტვას ჰქონდა
ყველაზე უკეთ ჰარმონიზებული ეროვნული კანონმდებლობა შედარებით დანარჩენ 9
სახელმწიფოსთან.

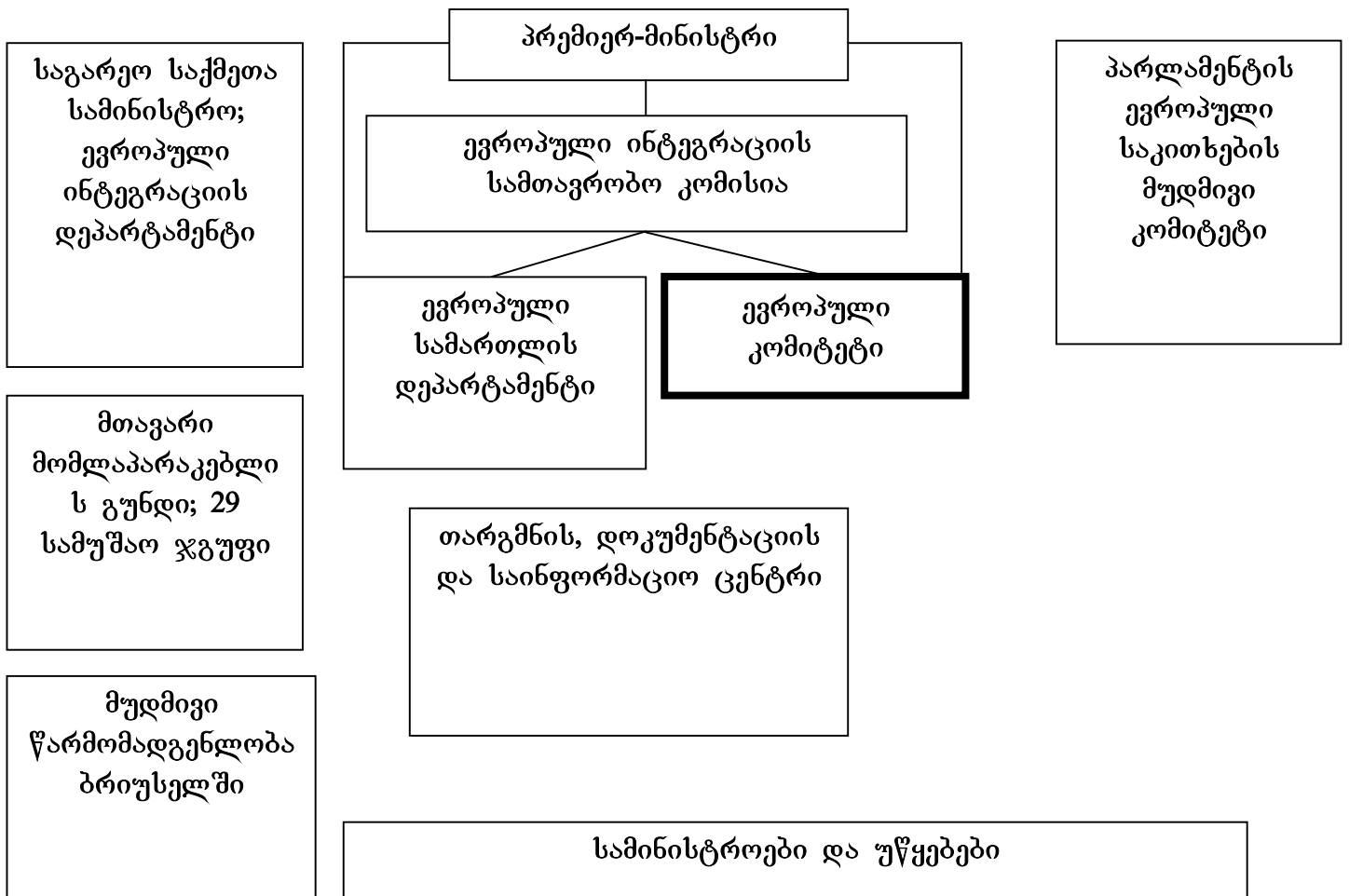
და ბოლოს, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ლიტვის თარგმნის,
დოკუმენტაციის და საინფორმაციო ცენტრი, რომელიც დაკავებული იყო
ევროკავშირის კანონმდებლობის ლიტვურ ენაზე თარგმნით და ლიტვური
კანონმდებლობის რომელიმე ევროპულ ენაზე თარგმნით. გარდა ამისა, ცენტრი
დაკავებული იყო მოსახლეობისათვის ევროკავშირის შესახებ ინფორმაციის
მიწოდებით და ზრუნავდა ლიტვურ საზოგადოებაში ევროკავშირში გაწევრიანების
პროცესისათვის მაღალი საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მისაღწევად.

აქვე საინტერესო იქნება იმის ნახვა, თუ რა გზა გაიარა ლიტვის
საკოორდინაციო მექანიზმმა, სანამ ცხრილში ნაჩვენებ მოდელამდე მივიდოდა.

ლიტვაში პირველი საკოორდინაციო სისტემა შეიქმნა 1995 წელს, ხოლო კოორდინაციის ფუნქცია მიენიჭა საგარეო საქმეთა სამინისტროს. 1996 წელს საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ შეიქმნა ახალი უწყება ევროპულ საკითხთა სამინისტრო. სწორედ ეს ევროპულ საკითხთა სამინისტრო გარდაიქმნა ევროპულ კომიტეტად 1998 წელს, მაშინ როდესაც, ლიტვაში გაჩნდა გაგება იმისა, რომ უახლოეს მომავალში იწყებოდა გაწვევრიანების მოლაპარაკებები ევროკავშირთან. ევროპული კომიტეტის სისტემა არსებობდა 2003 წლამდე, როდესაც ევროპული კომიტეტის რეორგანიზაცია მოხდა, რის შემდეგაც იგი გადატანილ იქნა მთავრობის კანცელარიაში (Dimitrova and Maniokas, 2004:10).

აღსანიშნავია, რომ ლიტვის საკოორდინაციო სისტემაში არ გაამართლა ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს არსებობამ, რადგან წარმოიშვა კონფლიქტი საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან ფუნქციების განაწილებასთან დაკავშირებით (Petai et al., 2003:118). ძალიან საინტერესო ოთხ დასკვნას აკეთებენ პეტაი, რუპნიკი და ზიელონკა ლიტვის საკოორდინაციო სისტემის შესახებ. პირველ რიგში, ისინი ამბობენ, რომ ლიტვის ევროპული კომიტეტი, მიუხედავად იმისა, რომ ითვლებოდა ეფექტურ მაკოორდინირებელ სტრუქტურულ ერთეულად, სინამდვილეში ვერ ახერხებდა დაბალ და საშუალო დონეზე კოორდინაციის ეფექტურად უზრუნველყოფას (Petai et al., 2003:117). ამის მაგალითი იყო ის, რომ 90-იანი წლების განმავლობაში ლიტვამ ვერ მოახერხა ისეთი საკოორდინაციო მექანიზმის შექმნა, რომელიც ერთად შეკრებდა სხვადასხვა სამინისტროში არსებული ევროკავშირთან დაკავშირებული უჯრედების ხელმძღვანელების შეკრებას. მეორე დასკვნა არის ის, რომ ლიტვის საკოორდინაციო სისტემა ვერ უზრუნველყოფდა უწყებათაშორისი კონფლიქტების არბიტრაციას. ავტორების აზრით, ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ ლიტვაში არ არსებობდა გადაწყვეტილების მიღების კონსენსუალური სისტემა, რომელიც ორიენტირებული იქნებოდა კონფლიქტების გადაჭრაზე (Petai et al., 2003:119). მესამე მოსაზრება, რომელიც ავტორებს აქვთ არის ის, რომ ლიტვის საკოორდინაციო სისტემა არ იყო ეფექტური იმპლემენტაციის ზედამხედველობის დროს, რაც გამოწვეული იყო საბჭოთა კავშირის დროს არსებული დაბალი საშემსრულებლო დისციპლინით (Petai et al., 2003:120). მაგალითისთვის ავტორებს მოჰყავთ ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანის ეროვნული გეგმის

შესრულებაზე ევროპული კომიტეტის მხრიდან გაწეული მონიტორინგი. როგორც აღმოჩნდა, რომ ევროპული კომიტეტი მხოლოდ “ფოსტალიონის” როლს ასრულებდა და მონიტორინგის იმპლემენტაციას ახდენდა მხოლოდ მის მიერ დაკავებული იერარქიული პოზიციიდან და არა რეალური სკრუტინიზების ხარჯზე (Petai et al., 2003:123). და ბოლოს, ავტორების აზრით, ლიტვის ხელისუფლებამ ვერ მოახერხა ისეთი საკოორდინაციო სისტემის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფდა არასამთავრობო ორგანიზაციების, ინტერესთა ჯგუფების და პროფესიული კავშირების ინტერესების გათვალისწინებას (Petai et al., 2003:120).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა ლიტვაში

4.3.4.4. სლოვაკეთი:

სლოვაკეთში გადაწყვეტილებების მიმღები მთავარი სტრუქტურა იყო ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო საბჭო, რომელიც პრემიერ-მინისტრის ქვეშ იყო შექმნილი, მაგრამ რომელსაც კომპეტენტური ვიცე-პრემიერი ხელმძღვანელობდა (European Commission, Slovakia Progress Report, 1999:59). საბჭოში შედიოდნენ საგარეო საქმეთა მინისტრი, ევროპული საკითხების სექციის გენერალური დირექტორი, ეკონომიკის მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, სოფლის მეურნეობის მინისტრი და საგარეო საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო მდივანი (მინისტრის მოადგილის დონე). საბჭო 1994 წელს შეიქმნა, მას შემდეგ, რაც ხელი მოეწერა ევროპის ხელშეკრულებას და დაევადა ხელშეკრულების იმპლემენტაციის მონიტორინგი (OECD, 1996:93).

საბჭო ქვეშ შექმნილი იყო ე.წ. სამუშაო კომიტეტი და საკონსულტაციო კომიტეტი. სამუშაო კომიტეტს ხელმძღვანელობდა მთავარი მომლაპარაკებელი, ხოლო თავად კომიტეტი შედგებოდა სხვადასხვა უწყებების შესაბამისი დეპარტამენტების დირექტორებისგან და გაწვევრიანების ხელშეკრულებაზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელებისგან. საკონსულტაციო კომიტეტს ხელმძღვანელობდა ვიცე-პრემიერი, ხოლო მასში მონაწილეობდნენ სხვადასხვა კვლევითი ინსტიტუტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, პროფესიული კავშირები, დამსაქმებელთა ასოციაციები და ასე შემდეგ. საკონსულტაციო კომიტეტის მიზანი იყო მთავრობისთვის ექსპერტიზის მიწოდება და მაქსიმალური წარმომადგენლობითობის უზრუნველყოფა ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხებში (AMPLAC, 2004:66).

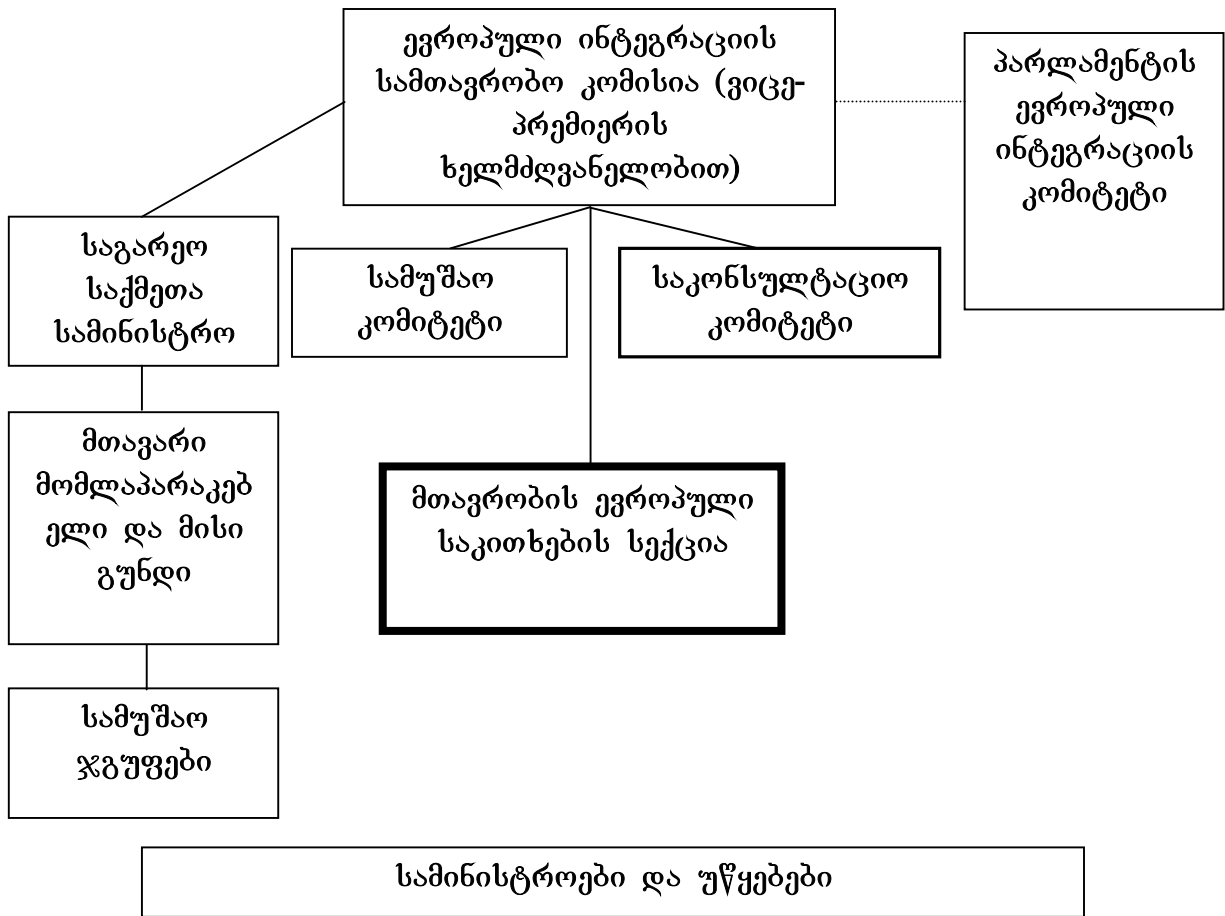
სლოვაკეთის მხრიდან ევროკავშირში პროცესის ინტეგრაციის კოორდინაციას ახდენდა ევროპული საკითხების სექცია, რომელიც პრემიერ-მინისტრის აპარატში იყო შექმნილი და რომელსაც ევალდებოდა სხვადასხვა უწყებებს შორის წარმოქმნილი კონფლიქტების თავიდან აცილება და საერთო პოზიციის შემუშავება ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებზე. ევროპული საკითხების სექცია შედგებოდა სამი დეპარტამენტისგან (1) ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი, (2) საგარეო დახმარების, PHARE-ს, ორმხრივი და

მრავალმხრივი თანამშრომლობის დეპარტამენტი და (3) ინსტიტუტების დაარსების და მოქალაქეების ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის მომზადების დეპარტამენტი. 1998 წელს ევროკომისია თავის რეგულარულ მოხსენებაში აღნიშნავდა, რომ ევროპული საკითხების სექციის ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტში მუშაობდა 11 ადამიანი, მაშინ როდესაც სხვა სამინისტროებში გაფანტულ ევროინტეგრაციის სხვადასხვა ერთეულებში 200-ზე მეტი, რაც, ევროკომისიის აზრით, ნიშნავდა იმას, რომ “აუცილებელი იყო რაციონალიზაცია” (European Commission, Slovakia Progress Report, 1998).

სლოვაკეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროში შექმნილი იყო ევროპული საკითხების დეპარტამენტი, რომელიც შედგებოდა სექტორული პოლიტიკის კოორდინაციის სამმართველოსგან, ევროკავშირთან ურთიერთობების სამმართველოსა და ევროკავშირის შიდა საკითხების და ინსტიტუტების სამმართველოსგან. ამ დეპარტამენტის ფუნქციას მიეკუთვნებოდა ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების ფართო სპექტრი, მათ შორის, სლოვაკეთის პოლიტიკის ფორმულირებაში წვლილის შეტანა, სხვადასხვა უწყებების პოზიციების კოორდინაცია და მოლაპარაკებების პროცესში აქტიური მონაწილეობა. როგორც დენცა ამტკიცებს, პრაქტიკულად, სლოვაკეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს როლი ინსტრუმენტული იყო ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების წარმართვაში (Denca, 2009:11). მას მოჰყავს სტატისტიკა, რომლის მიხედვით, 2004 წლის შემდეგაც კი, ანუ მას შემდეგ, რაც სლოვაკეთი გახდა ევროკავშირის წევრი, საგარეო საქმეთა სამინისტრომ შეინარჩუნა თავისი როლი, მიუხედავად იმისა, რომ სლოვაკეთის მაკოორდინირებელ სისტემაში ისევ დარჩა ვიცე-პრემიერის პოსტი და ევროპული საკითხების სექცია. შედარებისთვის, მას მოჰყავს სტატისტიკა: თუ 1998-1999 წლებში მთავრობის სექციაში ათამდე ადამიანი მუშაობდა, 2008 წელს მათი რაოდენობა 5-მდე შემცირდა, ხოლო საგარეო საქმეთა სამინისტროში ევროკავშირზე მომუშავე ადამიანების რაოდენობა გაიზარდა 10-დან (1999 წელს) 50-მდე (2008 წელს) (Denca, 2009:10).

საგარეო საქმეთა სამინისტროს ასევე ევალა საგარეო მოლაპარაკებების წაყვანა. მინისტრის მოადგილე ევროპულ საკითხებში სახელმწიფო მდივანი დანიშნულ იქნა მთავარ მომლაპარაკებლად. მის ფუნქციებში შედიოდა

სლოვაკეთის ევროკავშირთან მოლაპარაკებების წაყვანა, თუმცა, მჭიდრო თანამშრომლობაში ვიცე-პრემიერთან (Denca, 2009:10). მთავარი მომლაპარაკებლის ქვეშ შექმნილი იყო მომლაპარაკებლების გუნდი, რომელიც უზრუნველყოფდა მთავარი მომლაპარაკებლის მომზადებას გაწვევრიანების პროცესში. მთავარი მომლაპარაკებელი ასევე ზედამხედველობდა მომლაპარაკებელთა გუნდებს, რომელთა რაოდენობა აქაც ემთხვეოდა გაწვევრიანების ხელშეკრულების თავების რაოდენობას 30 (AMPLAC, 2004:68).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა სლოვაკეთში

სლოვაკეთის პარლამენტში შექმნილი იყო ევროპული ინტეგრაციის საპარლამენტო კომიტეტი, რომელიც უზრუნველყოფდა სლოვაკეთის საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობას გაწვევრიანების პროცესში. კომიტეტი

ამტკიცებდა ყველა საკანონმდებლო ინიციატივას, რომელიც ევროკავშირში გაწვევრიანებას ეხებოდა (AMPLAC 2004:68). აღსანიშნავია, რომ 1998 წელს, როდესაც ევროკომისიამ პირველად გამოაქვეყნდა მოხსენება სლოვაკეთის მზადყოფნის შესახებ, სლოვაკეთის საკანონმდებლო ორგანოს მზადყოფნა არადაამაკმაყოფილებლად იქნა შეფასებული (European Commission, Slovakia Progress Report, 1998:39). თუმცა, მომდევნო 6 წლის მანძილზე სლოვაკეთმა განავითარა პარლამენტის ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და ეფექტურად მოახდინა ეროვნული კანონმდებლობის აპროქსიმაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან.

4.3.4.5. მალტა

მალტაში კოორდინაციის ფუნქციის მატარებელი იყო მალტა-ევროკავშირის მუდმივი და სამოქმედო კომიტეტი (Malta-EU Steering and Action Committee – MEUSAC), რომლის მიზანი იყო გაწვევრიანების პროცესის ზედამხედველობა და სხვადასხვა უწყებების ჰარმონიული მოქმედება. კომიტეტი განიხილავდა თითოეულ თავს, რომელზეც მიმდინარეობდა მოლაპარაკებები ევროკავშირთან და იმუშავებდა პოზიციებს (European Commission, Malta Progress Report, 1999:35). ამასთან, კომიტეტი ურჩევდა ევროკავშირთან ასოციაციის სამთავრობო კომიტეტს, რომელიც მინისტრებისაგან შედგებოდა და რომელსაც პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობდა. ეს სამთავრობო კომიტეტი დაკავებული იყო სტრატეგიული ხასიათის საკითხების გადაწყვეტით, ხოლო MEUSAC ძირითადად იმუშავებდა ტაქტიკური ხასიათის საკითხებს და ახდენდა მალტის მთავრობაში ჩართული სხვადასხვა სამთავრობო უწყებების პოზიციების კოორდინაციას. MEUSAC-ს ხელმძღვანელობდა საგარეო საქმეთა მინისტრი, ხოლო მის შემადგენლობაში შედიოდა პრაქტიკულად ყველა უწყების წარმომადგენელი, რომელიც ჩართული იყო ევროპული ინტეგრაციის პროცესში. ამ კომიტეტის უნიკალურობა იმაში მდგომარეობდა, რომ მასში ასევე მონაწილეობას იღებდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლები, ტექნიკური და სხვა სახის ექსპერტები, ასევე უფროსი საჯარო მოსამსახურეები (AMPLAC, 2004:51).

საკოორდინაციო ფუნქციების მხრივ აღსანიშნავია ე.წ. ევროკავშირის სამდივნო, რომელიც პრემიერ-მინისტრის აპარატში იყო შემქნილი და რომელსაც ევალა ევროკავშირთან ასოციაციის კომიტეტის და მალტა ევროკავშირის მუდმივი და სამოქმედო კომიტეტის სხდომების მომზადება და წაყვანა. ეს სამდივნო ასევე ახდენდა სხვადასხვა მინისტერიალებში და მაღალი დონის შეხვედრებში მალტის მონაწილეობის უზრუნველყოფას და ასეთი დონის შეხვედრებისთვის მალტის საერთო პოზიციის ჩამოყალიბების კოორდინაციას. გარდა ზემოთ აღნიშნული კომიტეტის მხარდაჭერის ფუნქციისა, სამდივნოს გააჩნდა კიდევ ორი მნიშვნელოვანი ფუნქცია: პირველ რიგში, სამდივნოს ევალა მოემზადებინა მალტის პოზიცია ყველა იმ მნიშვნელოვან საკითხზე, რაზეც ევროკავშირი ითხოვდა პასუხს. მაგალითად, თუ საჭირო იყო მალტის პოზიციის დაფიქსირება ამა თუ იმ რეგულაციაზე, ან დირექტივაზე, სწორედ ევროკავშირის სამდივნოს ფუნქციაში შედიოდა სხვადასხვა უწყებებთან კონტაქტზე გასვლა და საერთო პოზიციის შემუშავება. მეორე მნიშვნელოვანი ფუნქცია იყო ყველა იმ გადაწყვეტილების საბოლოოდ მომზადება და ასოციაციის კომიტეტისთვის წარდგენა, რომელზეც მალტას საბოლოო პასუხი უნდა დაეფიქსირებინა COREPER-ზე, ან ევროკავშირის შიგნით მოქმედ სხვა კომიტეტზე (AMPLAC, 2004:51).

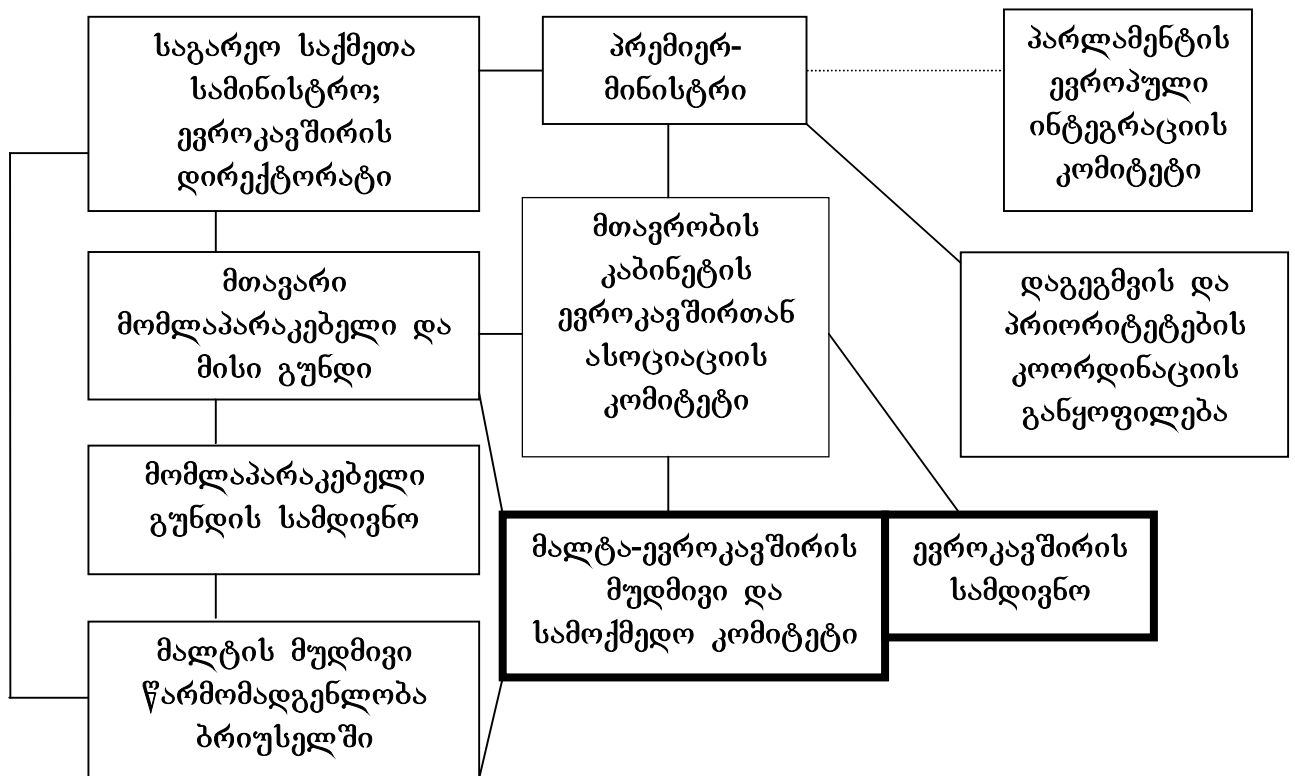
გარდა ამ მნიშვნელოვანი ფუნქციებისა, აღსანიშნავია, რომ სწორედ სამდივნოს მეშვეობით ხდებოდა უწყებების მხრიდან მალტის ბრიუსელში მუდმივ წარმომადგენელთან კონტაქტი და ინფორმაციის მიწოდება. ამასთან, სამდივნოს ფუნქციაში შედიოდა მალტის მიერ ევროკავშირში გაწევრიანების ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი.

მალტის სტრუქტურაზე საუბრისას, აუცილებლად უნდა აღნიშნოთ დაგეგმვის და პრიორიტეტების კოორდინაციის განყოფილება, რომელიც 2001 წელს შეიქმნა პრემიერ მინისტრის ოფისში და რომლის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა გაწევრიანების წინა პერიოდში და გაწევრიანების შემდეგ ევროკავშირისგან მიღებული სტრუქტურული ფონდების და სხვადასხვა ფინანსური დახმარების მენეჯმენტი და სწორი განაწილება.

პრემიერ-მინისტრის ქვეშ ასევე შექმნილი იყო მოლაპარაკებების სამდივნო, რომელსაც პრემიერის თანაშემწე ხელმძღვანელობდა და რომელსაც ევალებოდა

მოლაპარაკებების პროცესში მალტის სხვადასხვა უწყებების პოზიციების კოორდინაცია და საერთო პოზიციის ჩამოყალიბება. გარდა ამისა, მოლაპარაკებების სამდივნოს ევალებოდა პრაქტიკული პრობლემების მოგვარება, ყველა უწყების მოლაპარაკებებთან დაკავშირებით საქმის კურსში ჩაყენება, მოლაპარაკებებისათვის აუცილებელი ნებისმიერი დოკუმენტაციის მომზადება და მომლაპარაკებელთა გუნდის ბირთვისთვის მისი მიწოდება. მომლაპარაკებელთა გუნდის ბირთვი შედგებოდა პრემიერ-მინისტრის პირადი თანაშემწისგან, საგარეო საქმეთა მინისტრის პირადი თანაშემწისგან, ბრიუსელში მალტის მუდმივი წარმომადგენლისა და საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროკავშირის დირექტორატის ხელმძღვანელისგან.

მალტის საგარეო საქმეთა სამინისტრო პასუხისმგებელი იყო ზოგადად გაწვევრიანების პერიოდზე. სამინისტროში შექმნილი იყო ევროკავშირის დირექტორატი, რომლის ფუნქციებში შედიოდა საგარეო საქმეთა სამინისტროს



მაკოორდინირებული სტრუქტურა მალტაში

ხედვის ჩამოყალიბება ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში და კონკრეტული პოზიციების შემუშავება მოლაპარაკებების დროს. მნიშვნელოვანია ის, რომ ევროკავშირის დირექტორატი რამდენჯერმე იქნა რესტრუქტურირებული რათა “უკეთ გამკლავებოდა გაზრდილ სამუშაოს და გაწევრიანების მოლაპარაკებების გათვალისწინებით” (AMPLAC, 2004:52).

მაღტის შემთხვევაშიც მნიშვნელოვანი როლი ეჭირა პარლამენტის საგარეო საქმეებისა და ევროპული საკითხების მუდმივ კომიტეტს. მისი მთავარი ფუნქცია იყო ევროკავშირის კანონმდებლობის ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოტანა. კომიტეტის “მწვანე შუქის” გარეშე ვერც ერთი საკანონმდებლო აქტი ვერ გადიოდა პარლამენტის სხდომაზე, რითაც უზრუნველყოფილი იყო ის, რომ მაღტას სრულად მოეხდინა საკუთარი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან.

4.3.4.6. მაკედონია

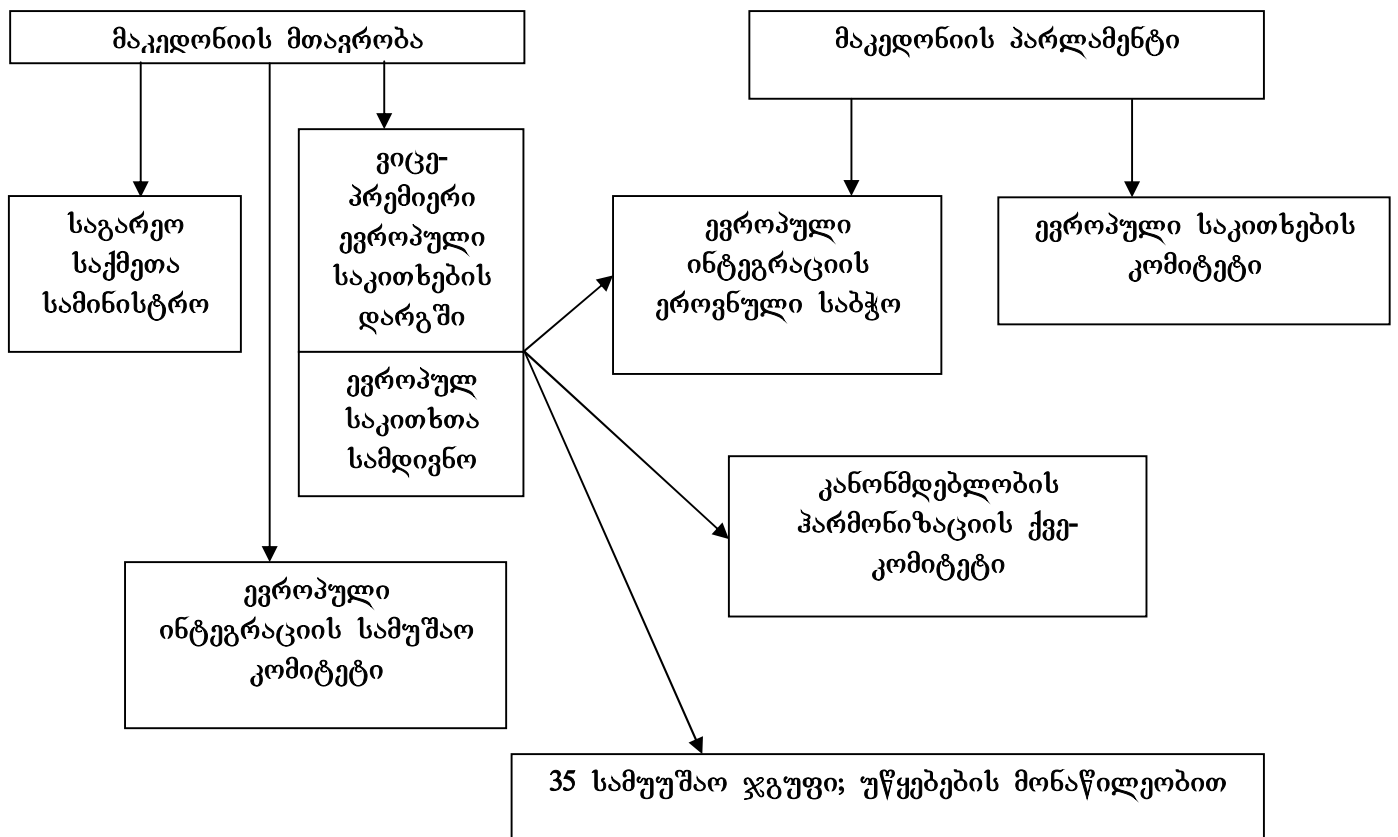
მაკედონიაში ევროკავშირთან ინტეგრაციის პოლიტიკის მაკოორდინირებელი სტრუქტურა მდებარეობს პრემიერ-მინისტრის აპარატში. კერძოდ, მაკედონიის მთავრობის პრეზიდენტის ქვეშ. მაკედონიის მთავრობის პრეზიდენტის მოადგილე (ვიცე-პრემიერი) ახდენს მაკედონიის ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესის კოორდინაციას. მაკედონიის მთავრობაში შექმნილია ევროპულ საკითხთა სამდივნო, რომელიც 2005 წელს ჩამოყალიბდა მანამდე მთავრობის გენერალურ სამდივნოში არსებული ევროპული ინტეგრაციის სექტორის ბაზაზე. ევროპულ საკითხთა სამდივნოს ევალება სახელმწიფო უწყებების მუშაობის კოორდინაცია ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე (Secretariat of European Affairs, official web site, www.sep.gov.mk).

ევროპულ საკითხთა სამდივნოს ფუნქციაში შედის “პროფესიონალური მხარდაჭერის აღმოჩენა სახელმწიფო და სხვა ინსტიტუტებისთვის და მათი

საქმიანობი კოორდინაცია მაკედონიის რესპუბლიკის ევროკავშირში გაწვევრიანების მომზადების მიზნით” (Strategic Plan of the Secretariat for European Affairs, 2006)

ევროპულ საკითხთა სამდივნოს აქვს პორიზონტალური კოორდინაციის ფუნქცია ყველა იმ საკითხზე, რაც ეხება მაკედონიის ევროკავშირში გაწვევრიანებას. გარდა ამისა, სამდივნო ახდენს მაკედონიის მიერ აღებული ვალდებულებების მონიტორინგს. საინტერესოა, რომ სამდივნოს პრაქტიკულად არ აქვს ადმინისტრაციული ფუნქციები. გარდა ამ ფუნქციებისა ევროპულ საკითხთა სამდივნო სწავლობს ევროკავშირის შიგნით მიმდინარე პროცესებს და კანონმდებლობას, ზედამხედველობას უწევს ევროპულ კანონმდებლობასთან მაკედონიის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას, ზედამხედველობას უწევს ევროკავშირთან დადებული სტაბილიზაციის და ასოციაციის ხელშეკრულების იმპლემენტაციას, ახდენს ევროინტეგრაციის პროცესთან დაკავშირებული სტრატეგიული და გრძელვადიანი მიზნების დასახვას და ეხმარება საჯარო სამსახურის სხვა უწყებებს, რომ განვითარდეს ინსტიტუციური შესაძლებლობები და გაიზარდოს ცნობიერება ევროკავშირის საკითხებთან დაკავშირებით.

ევროპულ საკითხთა სამდივნო 2005 წელს ჩამოყალიბდა. მანამდე მთავრობის გენერალური სამდივნოს ფარგლებში არსებობდა ევროპული ინტეგრაციის სექცია, რომელიც შედგებოდა შვიდი განყოფილებისგან, რომლებიც დაკავებულნი არიან ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციით ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, ევროკავშირის იურიდიული დოკუმენტების თარგმნით, ინსტიტუტების მშენებლობით, ევროინტეგრაციის სამუშაო კომიტეტის დახმარებით, საგარეო დახმარების კოორდინაციით და საზოგადოების ინფორმირებით ევროკავშირის და ევროპული ინტეგრაციის პროცესების შესახებ (Secretariat of European Affairs of Macedonia, 2006).



მაკედონიის იუსტიციის სისტემა მაკედონიაში

4.3.5. დეცენტრალიზებული მოდელი

ზოგიერთ ქვეყანას არჩეული აქვს სხვებისაგან რადიკალურად განსხვავებული მოდელი, რომელშიც არ არის გამოყოფილი ერთი რომელიმე ინსტიტუტი საკოორდინაციო ფუნქციით. ასეთ სისტემაში ყველა სამინისტრო თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ურთიერთობს ევროკავშირთან. ამ სისტემის ყველაზე კარგი მაგალითია დიდი ბრიტანეთი და იტალია (Council of the EU, 2001). იმ შემთხვევაში, თუ საჭირო ხდება სამინისტროთაშორისო არბიტრაცია, მაშინ რომელიმე სამინისტროს აქვს ამის ფუნქცია (ძირითადად, საგარეო საქმეთა

სამინისტრო). საჭიროების შემთხვევაში ასეთი სამინისტრო იწვევს შემრიგებლურ შეხვედრას, ადაც ხდება სადაო საკითხების გადაჭრა (Bulmer and Burch, 1998).

აღსანიშნავია, რომ კვიპროსის გარდა, არც ერთ აღმოსავლურ ევროპულ სახელმწიფოს არ შეუნარჩუნებია ეს სისტემა, თუმცა იყო მცდელობა ესტონეთსა და უნგრეთში, რომ გაწვევრიანების პროცესის რაღაც ეტაპზე ჰორიზონტალური კოორდინაციისა და დეცენტრალიზაციისათვის მიენიჭებინათ უპირატესობა (OECD, 1996). მიუხედავად ამისა, გაწვევრიანების უკანასკნელ ეტაპზე, ორივე ქვეყანაში უფრო ცენტრალიზებულ მოდელს მიანიჭეს უპირატესობა.

4.3.5.1. კვიპროსი:

კვიპროსული მოდელი გამოირჩეოდა იმით, რომ მასში პრაქტიკულად არ მომხდარა მოლაპარაკებების კოორდინირების ცენტრალიზაცია. 1998 წლიდან მთავრობამ გამოყო ცალკე პიროვნება მთავარ მომლაპარაკებლად კვიპროსის ყოფილი პრეზიდენტი გეორგე ვასილიუ (Vassiliou, 2007:121). მთავარი მომლაპარაკებლის ქვეშ იკრიბებოდა ხოლმე მომლაპარაკებლის გუნდი, რომელიც შედგებოდა დაგეგმვის ბიუროს, საგარეო საქმეთა სამინისტროს და იურიდიული სამსახურის წარმომადგენლებისგან. მთავარი მომლაპარაკებლის გუნდის მთავარ ფუნქციად, გარდა მოლაპარაკებების წარმოებისა, შეიძლება ჩაითვალოს ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანის პროცესის სკრინინგი და მონიტორინგი. მთავარი მომლაპარაკებელს საკმაოდ ფართო ფუნქციები ჰქონდა. მას შეეძლო გუნდის წევრების დანიშვნა და გათავისუფლება. მთავარ მომლაპარაკებელს გააჩნდა ფუნქცია შეემოწმებინა და საბოლოოდ დაემტკიცებინა ყველა ის დოკუმენტი, რომელიც კვიპროსის სახელით მიდიოდა ევროკავშირში. ამასთან, სწორედ მთავარი მომლაპარაკებელი იყო მას მედიასთან ურთიერთობების განმსაზღვრელი ევროინტეგრაციის საკითხებთან დაკავშირებით (Vassiliou, 2007:122-123).

2003 წელს მთავარი მომლაპარაკებლის ოფისი გადაკეთდა ჰარმონიზაციის კოორდინაციის ოფისად, რომლის მთავარი ფუნქცია გახდა ევროკავშირთან

კვიპროსის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესის ზედამხედველობა და სხვადასხვა უწყებების პოზიციების კოორდინაცია. თავისი ფუნქციების უკეთ შესრულების მიზნით ჰარმონიზაციის კოორდინატორი მჭიდროდ თანამშრომლობდა სხვადასხვა სამინისტროებთან, ასევე კვიპროსის წარმომადგენელთა პალატასთან, დაგეგმვის ბიუროსთან, იურიდიულ სამსახურთან და საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან.

კვიპროსის საკოორდინაციო სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი ეკავა დაგეგმვის ბიუროს, რომელიც კვიპროსის ტრადიციული ეროვნული დაგეგმვის მექანიზმის ნაწილს წარმოადგენდა. კვიპროსში, როგორც ცნობილია, არსებობს ცენტრალური დაგეგმვის კომისია, რომელსაც ხელმძღვანელობს ქვეყნის პრეზიდენტი. რეალურად ეს ორგანო მუშაობს ფინანსთა მინისტრის დაქვემდებარებაში, რომელიც ამავდროულად არის პოლიტიკის და ბიუჯეტის დაგეგმვის კომიტეტის თავმჯდომარე. დაგეგმვის ბიუროს ფუნქციებში შედიოდა:

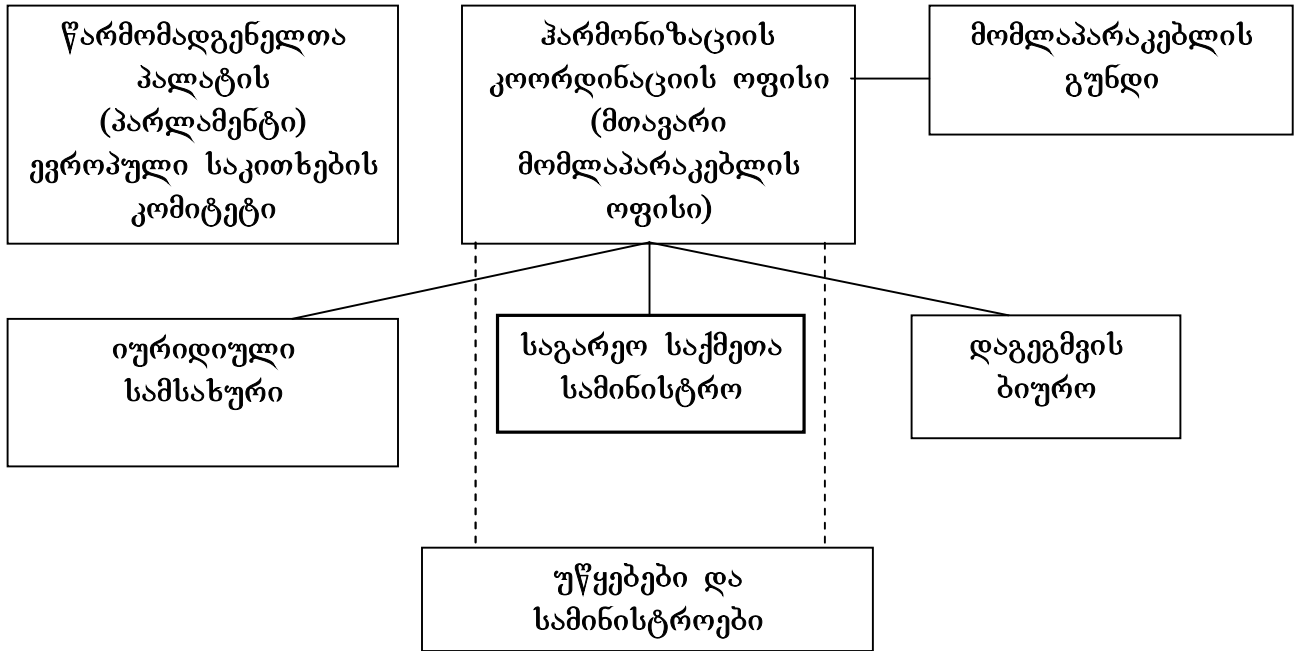
- სხვადასხვა სამინისტროების წინადადებების საფუძველზე განვითარების გეგმის, ასევე სხვადასხვა ეკონომიკური პროგრამების შემუშავება და მათი წარდგენა ფინანსთა სამინისტროსთვის;
- მონაწილეობა იმ სახელმწიფო კომიტეტებში და სამუშაო ჯგუფებში, რომელთაც ჰქონდათ გადაწყვეტილებების მიმღებთათვის რჩევის მიცემის ფუნქცია, ან სხვადასხვა გეგმის, პროექტების და პროგრამების განხორციელების ფუნქცია;
- საგარეო ტექნიკური დახმარების კოორდინაცია და საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების წარმოება;
- სხვადასხვა სამინისტროს ეკონომიკური საქმიანობის კოორდინაცია;
- მაკრო-ეკონომიკური და ფინანსური პოლიტიკის საკითხებზე მთავრობისთვის რჩევის მიცემა; (AMPLAC, 2004:12).

ცალკე აღნიშვნის ღირსია იურიდიული სამსახური, რომელიც დამოუკიდებელ სტრუქტურად არსებობს კვიპროსის მთავრობაში, და რომელიც დაკავებული იყო ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში იურიდიული საკითხების მოგვარებით და ექსპერტიზის მიწოდებით კვიპროსული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის საკითხებზე. იურიდიული სამსახურის

წამომადგენლები მონაწილეობდნენ კვიპროსის მომლაპარაკებელთა გუნდში (AMPLAC, 2004:12-13).

რა თქმა უნდა, არ შეიძლება არ აღინიშნოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს როლი ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის საქმეში. სამინისტროში გამოყოფილი იყო მუდმივი მდივანი (Permanent Secretary), რომელიც დაკავებული იყო საგარეო პოლიტიკური პრიორიტეტების და ევროკავშირთან დაკავშირებით სტრატეგიის შემუშავებით. მის ქვეშ შექმნილი იყო ევროკავშირის განყოფილება, რომელიც მონაწილეობდა კოორდინაციის პროცესში და მჭიდრო კავშირში იმყოფებოდა სხვადასხვა უწყებებთან. მიუხედავად ამისა, როგორც მთავარი მომლაპარაკებელი ვასილიუ აღნიშნავს თავის წიგნში, კვიპროსის საგარეო საქმეთა სამინისტროს არ გააჩნდა ზედამხედველობის ფუნქცია (Vassiliou, 2007:121).

სულ ბოლოს აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ კვიპროსის წარმომადგენელთა პალატაში არსებული ევროპულ საქმეთა კომიტეტი, რომელშიც პარლამენტში მონაწილე ყველა პარტია მონაწილეობდა. ეს კომიტეტი ახდენდა ევროკავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაციის პროცესის მონიტორინგს და ახალი კანონების ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას. წარმომადგენელთა პალატაში შექმნილი იყო ცალკე დეპარტამენტი, რომელსაც ევალებოდა კანონების მიღების პროცესის კოორდინაცია, რაც საკმაოდ რთული საქმიანობა იყო, რადგან კვიპროსს გადმოსატანი ჰქონდა 1000-ზე მეტი ახალი კანონი (Vassiliou, 2007:123).



მაკოორდინირებელი სტრუქტურა კვიპროსში

4.3.5.2. უკრაინა

უკრაინის მდგომარეობა ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკის კოორდინაციის კუთხით ყველა სხვა ქვეყნისაგან განსხვავდება, იმდენად, რამდენადაც ამ ქვეყანაში წლების განმავლობაში მოშლილი იყო შიდა კოორდინაციის სისტემა და ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური რეჟიმების ინტერესების (უფრო დაუინტერესობლობის), თუ ქვეყნის შიგნით სხვადასხვა პოლიტიკურ ელიტას შორის მიმდინარე ბატალიების შედეგად ევროკავშირთან ინტეგრაციის პოლიტიკა ჩამოშორებული იყო პოლიტიკური ხელმძღვანელობის რადარს. ამის გამო, კატარინა ვოლჩუკი ამბობს, რომ უკრაინაში შეიქმნა სიტუაცია, როდესაც ევროკავშირში გასაწევრიანებლად აუცილებელი კანონების და რეგულაციების “იმპლემენტაცია ხდებოდა კოორდინაციის გარეშე” (Wolczuk,

2007:15), ხოლო ამ იმპლემენტაციის მოტორი იყო უკრაინული საჯარო სამსახურის ბიუროკრატის შუა რგოლი და არა პოლიტიკური ხელმძღვანელობა (Wolczuk, 2007:15).

უკრაინაში საკოორდინაციო სისტემის შექმნა დაიწყო 1993 წელს, როდესაც პრეზიდენტმა კრავჩუკმა შექმნა ევროკავშირთან ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, რომელსაც ევროკავშირთან პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშერულებების მომზადება დაავალა (Osoian, 2007:29). ამ პერიოდში მთავარი მომლაპარაკებელი და ევროკავშირთან ურთიერთობების კოორდინატორი იყო საგარეო საქმეთა სამინისტრო. კუნძას პრეზიდენტობის დროს ევროპულ ინტეგრაციაზე პასუხისმგებელი იყო ეკონომიკის სამინისტრო, რომელიც 2002 წელს გადაკეთდა საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობებისა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროდ, ხოლო საგარეო საქმეთა სამინისტროს დავალებული ჰქონდა ევროკავშირთან მოლაპარაკებებში მონაწილეობა. 1999 წლის ივნისში უკრაინის პრეზიდენტმა გამოსცა აღმასრულებელი ბრძანება “ევროკავშირში უკრაინის ინტეგრაციის სტრატეგიაზე პასუხისმგებელი ცენტრალური სამთავრობო ორგანოების შესახებ”, რომლის მიხედვით გაიმიჯნა ფუნქციები ეკონომიკური ურთიერთობების და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს და საგარეო საქმეთა სამინისტროს შორის. (Osoian, 2007:30). ვოლჩუკის აზრით, საგარეო საქმეთა სამინისტრომ ამ პერიოდში ვერ შეძლო თავისი ფუნქციების გაფართოება და გაძლიერება, რადგან არსებობდა სერიოზული დაპირისპირება სამინისტროს და კუნძას დაქვემდებარებაში მყოფ საკმაოდ ძლიერ პრეზიდენტის ადმინისტრაციას შორის (Wolczuk, 2004:14). ამ პერიოდში უკრაინის საგარეო საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი, ხოლო იუსტიციის სამინისტროში შეიქმნა იურიდიული დაახლოების (legal approximation) დეპარტამენტი. ამ დეპარტამენტის დიდი დამსახურებაა ის, რომ 2006 წლისათვის უკრაინულ ენაზე ითარგმნა ევროკავშირის კანონმდებლობის 30 %-ზე მეტი. ამავე პერიოდში შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის ერთეულები (სამმართველოები, დეპარტამენტები) უკრაინის სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებში.

2004 წლამდე ევროკავშირში ინტეგრაციისათვის საჭირო პოლიტიკის კოორდინაციის უკრაინული სისტემა დეცენტრალიზაციის, ან, უფრო სწორად რომ

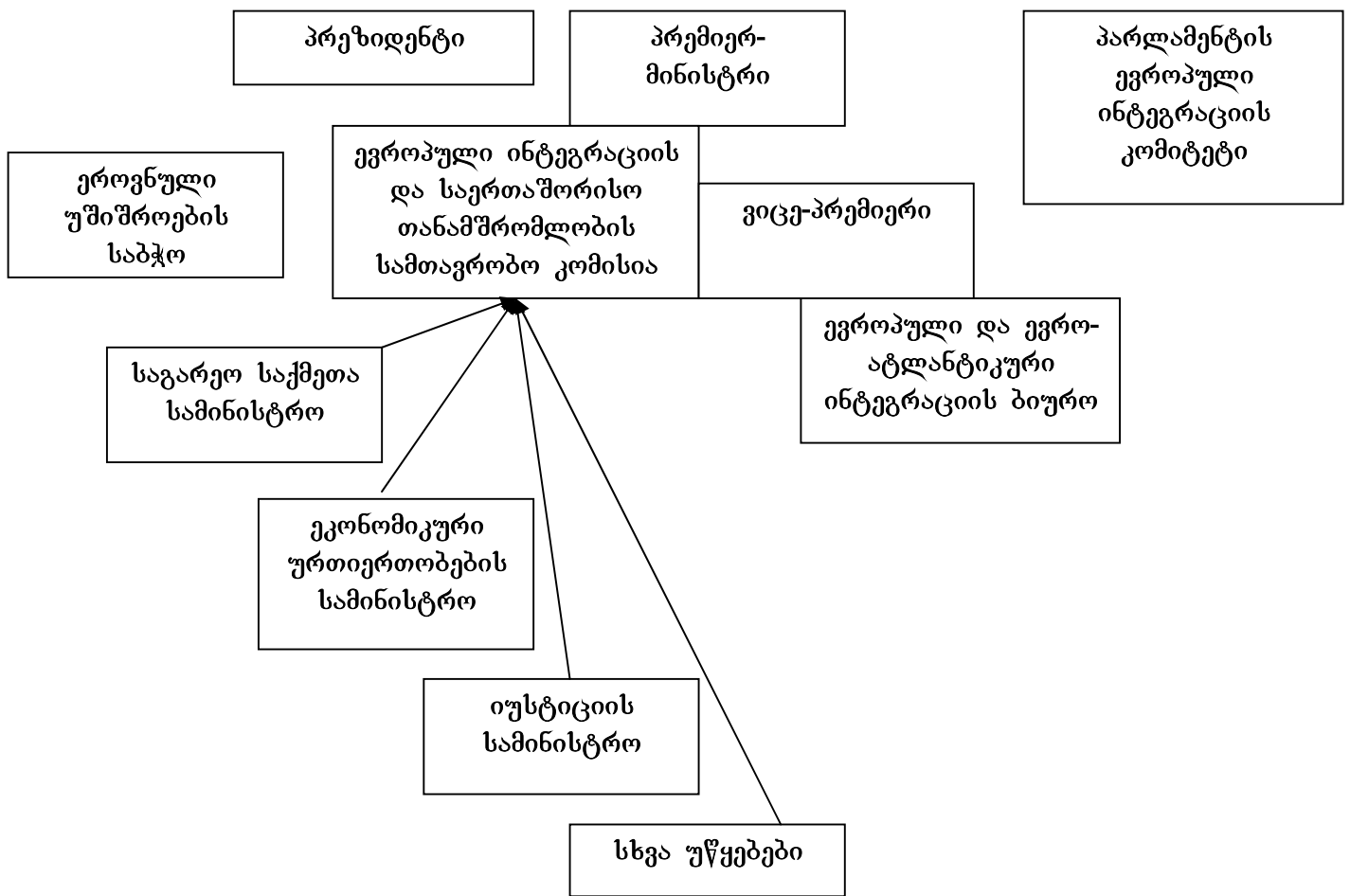
ვთქვით მულტი-ცენტრალიზაციის კლასიკური შემთხვევა იყო. ევროკავშირთან ურთიერთობის სტრატეგიას და პოლიტიკას უკრაინის პრეზიდენტი განსაზღვრავდა, რის კარგ დამადასტურებლადაც ვოლჩუკი იმას თვლის, რომ ევროკავშირთან ურთიერთობის ორი მნიშვნელოვანი ეროვნული დოკუმენტი “სტრატეგია და უკრაინის ინტეგრაცია ევროკავშირში” (1998) და “უკრაინის ევროკავშირში ინტეგრაციის პროგრამა” (2000) სწორედ პრეზიდენტის განკარგულებებით იქნა მიღებული და არა პარლამენტის მიერ (Wolczuk, 2004:13). ამავე დროს, პრეზიდენტის პრეროგატივას განესაზღვრა ევროპული პოლიტიკა უპრობლემოდ ხვდებოდა როგორც საპარლამენტო ინსტიტუტი, ისე მინისტრთა კაბინეტი (Protsyk, 2003). ამ პერიოდში, როგორც ვოლჩუკი აღნიშნავს, მცდელობაც კი არ ყოფილა შექმნილიყო ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკის მაკორდინირებელი ეფექტური მექანიზმი (Wolczuk, 2007:9). მიუხედავად იმისა, რომ ვოლჩუკს მიაჩნია, რომ 2004 წლის შემდეგ უკრაინაში ამ მხრივ სიტუაცია არ შეცვლილა, ჩვენ მაინც მიგვაჩნია, რომ უკრაინის საკოორდინაციო მოდელი დეცენტრალიზებული მოდელის ერთ-ერთი მაგალითია და არა კოორდინაციის არარსებობის მაგალითი.

2004 წლის ნარინჯისფერი რევოლუციის შემდეგ ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე საკოორდინაციო ფუნქცია გადაეცა ვიცე-პრემიერს და მის აპარატს. ვიცე-პრემიერ რიბახუკი შეეცადა თავის ხელში აეღო კოორდინაციის ფუნქცია, თუმცა ბოლომდე წარმატებით ეს ვერ გააკეთა. როგორც სოლონენკო აღნიშნავს, კოორდინაციის ხარისხზე უარყოფითად აისახა ის ფაქტი, რომ რიბახუკი იყო მინისტრი პორტფელის გარეშე და რომ მას არ გააჩნდა ადეკვატური რაოდენობის ფინანსები, პერსონალი და ავტორიტეტი (Solonenko, 2006).

იური ეხანუროვის მთავრობაში (2005 წლის სექტემბერი 2006 წლის მარტი), ევროპული ინტეგრაციის საკითხებზე ვიცე-პრემიერის პოსტი გაუქმდა და კოორდინაციის ფუნქცია საგარეო საქმეთა სამინისტროს გადაეცა. ამ ცვლილებასთან დაკავშირებული მთავარი პრობლემა, როგორც პოპესკუ აღნიშნავს, იყო ის, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტროს არ გააჩნდა მანდატი პასუხი მოეთხოვა უწყებებისათვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის შესრულებაზე (Popescu, 2006:5). 2006 წლიდან უკრაინის მთავრობაში აღდგა ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში ვიცე-პრემიერის პოსტი, რომელიც დღეს

უჭირავს გრიგორი ნემირიას (Ukrinform, 01.01.2010, <http://photo.ukrinform.ua/rus/photosets/photo.php?id=173960>). 2008 წელს შეიქმნა ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის ბიურო, რომელიც ვიცე-პრემიერის დაექვემდებარა. როგორც გაზეთი კომერსანტი წერს (Сидоренко, 07.11.2008), ნემირიას სურდა შეექმნა სერიოზული სამთავრობო სტრუქტურა, რომელიც რეალურად წარმართავდა ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის, პროცესს, მაგრამ მან ვერ შეძლო გადაელახა მინისტრთა კაბინეტის შიგნით არსებული წინააღმდეგობა.

შესაბამისად, დღეს შეგვიძლია ვთქვათ, რომ უკრაინაში არსებული საკოორდინაციო მოდელი მაინც დეცენტრალიზებულია. მართალია, არსებობს ვიცე-პრემიერის პოსტი ევროპული და საერთაშორისო კოორდინაციის საკითხებში, მისი



ფუნქციები მაინც ნომინალურია, რადგან იგი ვერ ახდენს სხვა უწყებებზე კონტროლის განხორციელებას. საგარეო საქმეთა სამინისტრო მაინც ინარჩუნებს სიძლიერეს, და, როგორც წესი, არ უთანხმებს მიღებულ გადაწყვეტილებებს ვიცე-პრემიერს და მის დაქვემდებარებაში მყოფ ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის ბიუროს. ამასთან, ძლიერ ფუნქციებს ინარჩუნებენ ეკონომიკის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის სამინისტროები, რომლებიც დამოუკიდებლად წყვეტენ თავის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებს.

5. საქართველოში არსებული მაკოორდინირებელი სისტემა

საქართველოში შექმნილია ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესის მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური სისტემა, რომელშიც მთავარი საკოორდინაციო ფუნქცია უჭირავს ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრს და მის აპარატს, ხოლო გადაწყვეტილებების მიმღებ მთავარ ორგანოს წარმოადგენს ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია. სახელმწიფო მინისტრი ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის სფეროში ამავედროულად არის ვიცე-პრემიერი, რაც აძლევს მას საშუალებას გამოიყენოს თავისი თანამდებობა კოორდინაციის ეფექტურობის ასამაღლებლად. სახელმწიფო მინისტრის აპარატი პარალელურად ასრულებს ევროკავშირთან ურთიერთობის პროცესის დროს სხვადასხვა სახელმწიფო და სამთავრობო საბჭოების და კომისიების სამდივნოს ფუნქციას.

სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტი 2004 წელს შეიქმნა და დღემდე ინარჩუნებს თავის საკოორდინაციო ფუნქციას. უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი სისტემა, რომელიც კოორდინირებას უხდენს როგორც ევროკავშირში, ისე ნატოში ინტეგრაციას, ევროპაში არსად არ არის, თუ არ ჩავთვლით 2008 წლის ბოლოს უკრაინაში შექმნილ ბიუროს, რომლის ერთ-ერთ ფუნქციას ასევე წარმოადგენს ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა.

სახელმწიფო მინისტრის პოსტის და მისი აპარატის ევოლუცია შემდეგნაირად ხდებოდა. 2003 წლის დეკემბერში დაინიშნა სახელმწიფო მდივნის მოადგილე ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში, რომელიც გახდა მაშინ საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილის პოსტზე მყოფი თამარ ბერუჩაშვილი (Civil.ge, 09.12.2003). 2004 წლის 17 თებერვალს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული იქნა საქართველოს ახალი მთავრობა, რომლის შემადგენლობაში გამოჩნდა სახელმწიფო მინისტრის პოსტი ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში (Civil.ge, 17.02.2004), რომელიც კვლავ თამარ ბერუჩაშვილმა შეინარჩუნა. 2004 წლის 3 მარტს საქართველოს სახელმწიფო კანცელარიის სტრუქტურულ ერთეულებს დაემატა

ევროინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 16, 2004), რომელიც დაექვემდებარა სახელმწიფო მინისტრს ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში. იმ პერიოდში ევროინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო აპარატის ფუნქციებში შედიოდა ევროკავშირთან დაახლოების “სტრატეგიული სამუშაო გეგმის” შემუშავება და ამ გეგმის განხორციელების კოორდინაცია, ასევე ევროკავშირის ინსტიტუტებთან ურთიერთობა და ა.შ. (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 24, 2004).

2004 წლის 31 დეკემბერს ჩამოყალიბდა საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 133, 2004), რომელსაც სათავეში ჩაუდგა სახელმწიფო მინისტრი. ამ სტრუქტურას დაევალა არა მხოლოდ ევროკავშირში, არამედ ნატოში საქართველოს ინტეგრაციის პროცესის ხელშეწყობა. ახალი სახელმწიფო მინისტრი გახდა გიორგი ბარამიძე, ხოლო თამარ ბერუჩაშვილი გადავიდა მის მოადგილედ და შეინარჩუნა ევროპული ინტეგრაციის საკითხების პორტფელი.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებით აპარატში დასაქმებულია 33 ადამიანი, რომელთაგან დაახლოებით ნახევარი მუშაობს ნატოში ინტეგრაციის საკითხებზე, ნახევარი კი ევროკავშირის თემატიკაზე. ევროკავშირის კუთხით სამინისტროს აპარატში შექმნილია ორი სტრუქტურული ქვე-ერთეული ევროინტეგრაციის საკითხთა კოორდინაციის სამსახური და ევროკავშირის პროგრამების კოორდინაციის სამსახური (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 133, 2004:2:4). 2004 წელს არსებული ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საშტატო განრიგი მხოლოდ თერთმეტი ადამიანისგან შედგებოდა, ხოლო ორგანიზაციული სტრუქტურა მოიცავდა (ა) ევროინტეგრაციის საკითხთა კოორდინაციის სამსახურს, (ბ) ევროკავშირის პროგრამების ეროვნულ საკოორდინაციო ბიუროს და (გ) დონორ ორგანიზაციებთან და ქვეყნებთან თანამშრომლობის კოორდინაციის სამსახურს (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 24, 2004).

ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ფუნქციებში შედის ევროკავშირთან დაკავშირებით

სტრატეგიული ხედვის განსაზღვრა, პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულების იმპლემენტაციის მონიტორინგი, ევროკავშირის ინსტიტუტებთან თანამშრომლობა, პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ინსტიტუტებში (თანამშრომლობის საბჭო, თანამშრომლობის კომიტეტი, თანამშრომლობის ქვეკომიტეტი) მონაწილეობა, წინადადების შემუშავება ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის მიზნით, საქართველოში ევროკავშირის მხარდამჭერი პროგრამების დაგეგმვა, რეალიზაცია და მონიტორინგი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობის გაღრმავება და სხვა ფუნქციები (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 133, 2004:2-4).

2004 წლის 10 ივლისს შეიქმნა საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია (საქართველოს მთავრობის განკარგულება № 76, 2004), რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი და რომელშიც მონაწილეობს მინისტრთა კაბინეტის ყველა წევრი და სახელმწიფო მინისტრის მოადგილე ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში. კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეები არიან საგარეო საქმეთა მინისტრი და სახელმწიფო მინისტრი. კომისიის წევრი ასევე არის საქართველოს მუდმივი წარმომადგენელი ევროკავშირის საბჭოსთან და ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ევროინტეგრაციის საკითხთა კოორდინაციის სამსახურის უფროსი, რომელიც ამავდროულად არის კომისიის მდივანი (სახელმწიფო მინისტრის ვებ-გვერდი, <http://eu-integration.gov.ge>). აღსანიშნავია, რომ მანამდე, 2000 წელს შექმნილი იყო საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ხელშეწყობის სამთავრობო კომისია, რომელსაც ევალებოდა საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ხელშეწყობა, საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის საბჭოსა და კომიტეტის გადაწყვეტილებათა განხორციელების ზედამხედველობა, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებით აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების კონტროლი და საზოგადოებისა და სახელმწიფო

სტრუქტურების ინფორმირება საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების შესახებ (საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება № 317, 2000).

საქართველოში დღეს არსებული ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის მთავარი ფუნქციები არის (ა) საქართველოს სხვადასხვა უწყებების კოორდინირებული მოქმედებების ხელშეწყობა, (ბ) ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში წინადადებების და რეკომენდაციების შემუშავება და შესრულება, (გ) ევროკავშირთან და მის წევრ სახელმწიფოებთან მთელ რიგ სფეროებში ურთიერთობების გაღრმავების გზების შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება; (დ) პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულებით აღებული და სხვა საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა; (ე) საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის საბჭოს, კომიტეტისა და ქვეკომიტეტის რეკომენდაციათა შესრულების შესახებ ინფორმაციის მოსმენა და განხილვა; (ვ) ევროკავშირის „ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში“ საქართველოს ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველყოფისათვის ხელშეწყობა, ამ მიზნით პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობის სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში მონაწილეობა, შემდგომში მისი განხორციელების ხელშეწყობა და ამ მიზნით გაწეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მოსმენა და განხილვა; (ზ) საქართველო-ევროკავშირის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებისა და „ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის“ თაობაზე სახელმწიფო სტრუქტურებისა და საზოგადოების ინფორმირებისათვის პროგრამების შემუშავება და მათი განხორციელების ხელშეწყობა, ასევე, გაწეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მოსმენა და განხილვა; (თ) ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან თანამშრომლობის ორმხრივი სამთავრობო კომისიების საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის განხილვა; (ი) ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების დახმარების ფარგლებში თანამშრომლობისა და დახმარების პროგრამების (ფინანსური, ტექნიკური, ჰუმანიტარული და სხვ.) დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესების განხილვა და რეკომენდაციების შემუშავება მათი ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 76, 2004). როგორც ვხედავთ, სახეზეა ფუნქციების ზრდა და გამრავალფეროვნება 2000 წელს შექმნილ და 2004 წელს შექმნილ კომისიებს შორის.

ევროკავშირთან ინტეგრაციის კომისიის ფარგლებში არსებობს რამდენიმე სამუშაო ჯგუფი, რომლებიც დაკავებულები არიან კონკრეტული მიმართულებით კანონმდებლობის ჰარმონიზაციით და ევროკავშირთან დაახლოებით.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა დროს, როდესაც საქართველოს უწევდა მოლაპარაკებების წარმოება ევროკავშირთან, იქმნებოდა სხვადასხვა დროებითი კომისიები, ან სამუშაო ჯგუფები, რომელთა მიზანი იყო ევროკავშირთან კონკრეტულ საკითხებზე მოლაპარაკებების გამართვა. ასე მაგალითად, ევროკავშირთან პარტნიორობის და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების მიზნით 1994 წელს შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელსაც დაევალა ევროკავშირთან მოლაპარაკებების წარმოება პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულების დადებაზე და ამ მოლაპარაკების პროცესში საქართველოს ინტერესების დაცვაზე (საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის გაკარგულება № 93, 1994 წლის 3 მაისი). ეს სამუშაო ჯგუფი 1996 წლამდე, ანუ ხელშეკრულების ხელმოწერამდე არსებობდა და ახორციელებდა თავის უფლებამოსილებას.

2005 წლის 11 ივლისს საქართველოს მთავრობამ შექმნა “ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის თაობაზე საქართველოს პოზიციის შემუშავებისა და ევროპის მხარესთან მოლაპარაკებისათვის კომისია”. საინტერესოა ამ კომისიის სტრუქტურა. მას ჰყავდა ორი თანათავმჯდომარე საგარეო საქმეთა მინისტრი და ევროპული და ევრო-ატლანტიკური საკითხების სახელმწიფო მინისტრი. აქედან საგარეო საქმეთა მინისტრს ევალა “ევროკავშირის მხარესთან ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის შესახებ მოლაპარაკებების პროცესის საერთო ხელმძღვანელობა და წარმართვა”, ხოლო სახელმწიფო მინისტრს ევალა “ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის თაობაზე საქართველოს პოზიციის შემუშავების პროცესის საერთო ხელმძღვანელობა და წარმართვა” (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 112, 2005).

2005 წლის 3 ნოემბერს შეიქმნა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკისა და ნატოში ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს პრიორიტეტების რეალიზაციის უწყებათაშორისი კოორდინაციის სამთავრობო კომისია (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 195, 2005). ამ კომისიას ხელმძღვანელობდა სახელმწიფო

მინისტრი, ხოლო კომისიის შემადგენლობაში შემადგენლობაში შედიოდნენ მინისტრის მოადგილეები.

2009 წლის 14 აპრილს შეიქმნა “საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის ფარგლებში ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების მოსამზადებელ საკითხთა კოორდინაციის უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი”, რომელსაც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს პოზიციის შემუშავება და მოსამზადებელ საკითხთა კოორდინაცია (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 78, 2009). საინტერესოა, რომ ჯგუფის თავმჯდომარე გახდა პრემიერ-მინისტრის მრჩეველთა ჯგუფის უფროსი ქალბატონი თამარ კოვზირიძე და არა საგარეო საქმეთა სამინისტროს, ან ევროპული და ევრო-ატლანტიკური საკითხების სახელმწიფო მინისტრის აპარატის წარმომადგენელი. ამ კომისიამ შეცვალა 2009 წლის 12 თებერვალს № 21 დადგენილებით შექმნილი “ევროკავშირსა და აშშ-სთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებების გაფორმების მოსამზადებელ სამუშაოთა კოორდინაციის სამთავრობო კომისია” (საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 78, 2009:2).

ამ დისერტაციის წერის პროცესში საქართველო აწარმოებს მოლაპარაკებებს ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების და რეადმისიის შესახებ ხელშეკრულებების გაფორმების შესახებ. ასევე, აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამის დამტკიცების შემდეგ, მიღებულია გადაწყვეტილება საქართველოს და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების დადებასთან დაკავშირებით. დისერტაციის წერის პერიოდში საგარეო საქმეთა სამინისტროში ჩატარებული ინტერვიუების დროს გაირკვა, რომ ჯერ კიდევ არ არის გადაწყვეტილი როგორი საკოორდინაციო სისტემა იქნება ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების მოლაპარაკებების წარმართვის პერიოდში. ბუნებრივია, ძალაში დარჩება დღეს არსებული საკოორდინაციო არქიტექტურა, რომელშიც თავისი ფუნქციები აქვს საგარეო საქმეთა სამინისტროს და სახელმწიფო მინისტრის აპარატს, თუმცა არ არის გარკვეული, მაგალითად, რომელ უწყებაში იქნება მთავარი მომლაპარაკებლის სამდივნო. ზემოთ ნაჩვენები სხვადასხვა მოდელებიდან კარგად ჩანს, რომ სხვადასხვა ქვეყანა სხვადასხვაგვარად ამჯობინებდა

მოლაპარაკების სისტემის მოწყობას, რაც ხშირად არ ემთხვეოდა შიდა მაკოორდინირებელ არქიტექტურას. პირად ინტერვიუებში ჩემთან, როგორც სახელმწიფო მინისტრის, ისე საგარეო საქმეთა სამინისტროს აპარატის მაღალჩინოსნები ადასტურებენ, რომ დღეს არსებული საკოორდინაციო სისტემა არ არის სათანადოდ მზად ასოცირების ხელშეკრულების და ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების შესახებ მოლაპარაკებებისთვის. ამის მთავარ მიზეზად, როგორც წესი, სახელდება ექსპერტიზის და კვალიფიცირებული მუშახელის ნაკლებობა (პირადი ინტერვიუები, 2009).

კოორდინაციაზე საუბრის დროს ცალკე უნდა აღვნიშნოთ საგარეო საქმეთა სამინისტროს როლი ევროპული ინტეგრაციის კოორდინაციის საკითხებში. საგარეო საქმეთა სამინისტროში შექმნილია ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომელიც შედგება სამმართველოებისგან და რომელიც ახორციელებს საგარეო საქმეთა სამინისტროში ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების ინსტიტუციურ მენეჯმენტს. აღსანიშნავია, რომ 1996 წლამდე საგარეო საქმეთა სამინისტროში ევროკავშირის საკითხებით არც ერთი დეპარტამენტი არ იყო დაკავებული, რაც განპირობებული იყო სამინისტროს ახალგაზრდა ასაკით და ინსტიტუციური ჩამოყალიბების გზაზე ყოფნით. ასე მაგალითად, აღსანიშნავია, რომ 1996 წლის ივლისში მიღებული საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება დაახლოებით ისეთივე სტრუქტურას განსაზღვრავს, როგორსაც 2000 წლის დებულება, თუმცა, 1996 წლის სამინისტროს ფუნქციებში საერთოდ არ არის ნახსენები არც ევროკავშირი და არც ევროგაერთიანება. (საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 1996) ეს გასაგებიცაა, რადგან საქართველოს და ევროკავშირს შორის იმ პერიოდში ინსტიტუციონალიზებული ურთიერთობები ჯერ არ იყო ჩამოყალიბებული, ხოლო პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულება ჯერ ძალაში არ იყო შესული. აღსანიშნავია, რომ 1997-1999 წლებში ევროკავშირთან ურთიერთობები განაწილებული იყო საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების და საერთაშორისო ორგანიზაციების დეპარტამენტებს შორის. 1998 წლის საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულების მიხედვით საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების დეპარტამენტის ფუნქციებში შედიოდა “უცხოეთის

სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან (გაერო და მისი ეკონომიკური და საფინანსო ორგანიზაციები, ევროკავშირი, ეუთო, მსოფლიო ბანკი, საგაღმურ ფონდი, რეკონსტრუქციისა და განვითარების ევროპული ბანკი და სხვ.) საგარეოეკონომიკური ურთიერთობების კოორდინაცია” (საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 1998:14), ასევე “საერთაშორისო ეკონომიკური და საფინანსო, აგრეთვე რეგიონალური ორგანიზაციების (ევროკავშირი, შავი ზღვის ეკონომიკური თანამშრომლობა - BSEC, ღსთ, ევროპა-კავკასია-აზიის სატრანსპორტო კორიდორი - TRACECA და სხვ.), საერთაშორისო კონფერენციებისა და ფორუმების საქმიანობაში მონაწილეობა” (საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 1998:14). საერთაშორისო ორგანიზაციების დეპარტამენტის ფუნქციაში კი შედიოდა მუშაობის წარმართვა “გაერთიანებული ერების ორგანიზაციასთან, ევროპაში უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციასთან, ევროკავშირის სტრუქტურებთან და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან საგარეოპოლიტიკური ურთიერთობების მიმართულებით” (საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 1998:13). მიუხედავად ამისა, ძირითადი ურთიერთობები მაინც საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების დეპარტამენტს ევალა.

1999 წელს საგარეო საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა ევროკავშირთან ურთიერთობის დეპარტამენტი. ეს ცვლილება განპირობებული იყო იმით, რომ 1996 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა პარტნიორობის და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულებას, რომელიც ძალაში 1999 წელს შევიდა. შესაბამისად, საგარეო საქმეთა სამინისტრომ ჩათვალა, რომ ამ ხელშეკრულების შესრულების მონიტორინგის მიზნით, ასევე ევროკავშირთან ურთიერთობებისთვის პრიორიტეტის მინიჭების მიზნით მიზანშეწონილი იქნებოდა ცალკე დეპარტამენტის შექმნა (პირადი ინტერვიუ სსს-ს მაღალჩინოსანთან, 2009).

ევროკავშირთან ურთიერთობის დეპარტამენტის ამოცანებში შედიოდა:

- ა) ევროკავშირთან საქართველოს ინტეგრაციის პროცესის ხელშესაწყობად სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების, საქართველოს სხვადასხვა უწყებებისა და ორგანიზაციების ურთიერთობების კოორდინირება;
- ბ) ევროკავშირთან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების რეალიზაციისათვის ხელშეწყობა;

გ) ევროკავშირთან თანამშრომლობის საბჭოს ფარგლებში ეფექტიანი და მიზანმიმართული მუშაობის უზრუნველყოფა;

დ) საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან აუცილებელი ჰარმონიზაციის შესახებ საქართველოს პარლამენტის 1997 წლის 2 სექტემბრის 828-I დადგენილებისა და მასტრიხტის მე-100(ა) პუნქტის მოთხოვნების შესრულებისათვის ხელშეწყობა;

ე) სამინისტროს ხელმძღვანელობისა და საქართველოს დაინტერესებული სამინისტროებისა და უწყებების უზრუნველყოფა ევროკავშირში მიმდინარე პროცესების ანალიზით, სტატისტიკური და სხვა სახის საინფორმაციო მასალებით;

ვ) ევროკავშირში არსებულ საქართველოს წარმომადგენლობასთან, აგრეთვე, საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობასთან მჭიდრო თანამშრომლობა, სათანადო ინსტრუქციების შემუშავება და ინფორმაციის გაცვლა;

ზ) საქართველოს ძირითადი პოლიტიკური პრიორიტეტებიდან გამომდინარე, სამინისტროს კომპეტენციის ფარგლებში ევროკავშირის მიერ საქართველოში განხორციელებული სარეაბილიტაციო პროექტების, აგრეთვე, ტექნიკური, ჰუმანიტარული და სხვა სახის პროგრამების რეალიზაციისათვის ხელშეწყობა, მონიტორინგი და ამ პროექტებისა და პროგრამების რეალიზაციის მიზნით შექმნილ სააგენტოებთან მჭიდრო თანამშრომლობა ინფორმაციის მიღებისა და ამ მიმართულებით წინადადებების მომზადების მიზნით (საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 2000:18).

საგარეო საქმეთა სამინისტროში ევროკავშირის დეპარტამენტმა 2004 წლამდე იარსება (საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 2004). სალომე ზურაბიშვილის მინისტრობის პერიოდში გაერთიანდა ევროკავშირის და ევროპის ქვეყნებთან ურთიერთობის დეპარტამენტები და შეიქმნა ევროპის საქმეთა და ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომელშიც ცალკე იყო ევროკავშირის სამმართველო და ევროკავშირის ქვეყნებთან ურთიერთობის სამმართველო. იმ დროს საგარეო საქმეთა სამინისტროში მომუშავე ერთი მაღალჩინოსანი ამბობს, რომ მინისტრის გადაწყვეტილება გაერთიანებინა ორი დეპარტამენტი განაპირობა ევროკავშირის გაფართოებამ, რის შემდეგ პრაქტიკულად ევროპის ყველა სახელმწიფო, რომელთანაც საქართველოს ურთიერთობა ჰქონდა, აღმოჩნდა

ევროკავშირში. შესაბამისად, მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, რომ ევროპის ქვეყნებთან ურთიერთობების უკეთ კოორდინაციის მიზნით მომხდარიყო ორი დეპარტამენტის შერწყმა. ბუნებრივია, ამ მოსაზრებას მოწინააღმდეგეებიც ჰყავდნენ, რადგან მიიჩნეოდა, რომ ევროკავშირის მიმართ არ იქნებოდა სწორი გზავნილი ევროკავშირის დეპარტამენტის გაუქმება. ასევე, არსებობდა მოსაზრება, რომ ასეთი დიდი და მრავალფუნქციური დეპარტამენტის შექმნის შედეგად მოხდებოდა მისი საქმიანობის პარალიზება, რადგან ძნელი იქნებოდა ხელმძღვანელობის მიერ დეპარტამენტის საქმიანობის ზედამხედველობა (პირადი ინტერვიუ სსს-ს მაღალჩინოსანთან, 2009).

2005 წელს, საგარეო საქმეთა სამინისტროში ხელმძღვანელობის ცვლილების შემდეგ ისევ შეიცვალა საგარეო საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურა და მოხდა ევროპის საქმეთა და ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის დაშლა ორ დამოუკიდებელ დეპარტამენტად (საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 2005). ეს სტრუქტურული დაყოფა დღემდე მოქმედებს. დღესაც, საგარეო საქმეთა სამინისტროში არსებობს დამოუკიდებელი დეპარტამენტი, რომელიც ევროპული საკითხებით, კერძოდ კი ევროპის სახელმწიფოებთან ორმხრივი ურთიერთობებით არის დაკავებული. გარდა ამისა, არსებობს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომლის ფუნქციებში შედის ევროკავშირთან და მის ინსტიტუტებთან ურთიერთობები, ასევე ევროგაერთიანებებთან საქართველოს მუდმივი წარმომადგენლობის საქმიანობის კოორდინაცია.

დღეს არსებული ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი შედგება ორი სამმართველოსგან (ა) საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის სამმართველოსა და (ბ) ევროკავშირის პოლიტიკის ანალიზისა და პროგრამების კოორდინაციის სამმართველოსგან. ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტს საკმაოდ დიდი ფუნქციები გააჩნია (საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის ბრძანება № 242, 2009).

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ყველა სახელმწიფო უწყებაში შექმნილია ევროპული ინტეგრაციის საკითხებით დაკავებული ცალკე სტრუქტურული ქვეერთეული (სამმართველო, დეპარტამენტი, ან განყოფილება) (European Commission, Georgia Country Report, 2005:5) ამ სტრუქტურულ ერთეულებში გამოყოფილია ე.წ.

ლიახონის ოფიცერი, რომელთანაც კავშირი აქვს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს. ეს ურთიერთობა, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ერთ-ერთი მაღალჩინოსანის აზრით, ხელს უწყობს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ კოორდინაციის ეფექტურად განხორციელებას. გადაწყვეტილება ყველა უწყებაში ევროკავშირთან ურთიერთობებით დაკავებული დამოუკიდებელი ერთეულის შექმნის შესახებ მიღებული იქნა 2004 წელს (საქართველოს მთავრობის განკარგულება № 22, 2004).

საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის პროცესში მონაწილეობს საქართველოს პარლამენტიც. პარლამენტში შექმნილია ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელიც 2004 წელს ჩამოყალიბდა. კომიტეტი 13 წევრისაგან შედგება. მათგან ერთი თავმჯდომარეა, რომელსაც სამი მოადგილე ჰყავს. კომიტეტის საქმიანობის უზრუნველყოფას ახორციელებს კომიტეტის აპარატი, მისი ძირითადი ამოცანაა კომიტეტის ხელმძღვანელობის, კომიტეტში მომუშავე პარლამენტის წევრების საქმიანობის ორგანიზაციული, სამართლებრივი, საინფორმაციო, ტექნიკური და სხვა მომსახურებით უზრუნველყოფა (ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრის ვებ გვერდი - <http://www.euinfo.ge>). ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის ფუნქციებში შედის კანონშემოქმედება და სამართლებრივი ექსპერტიზის მიწოდება საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში ყოფნის შესახებ, კანონების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების შესრულების ზედამხედველობა, ასევე ევროკავშირთან სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი. გარდა ამისა ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი ურთიერთობებს საქართველოში მყოფ დიპლომატიურ მისიებთან და მონაწილეობს საქართველოს პარლამენტსა და ევროპარლამენტებს შორის საპარლამენტო თანამშრომლობის კომიტეტის მუშაობაში.

საქართველოში არსებული ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკოორდინაციო სისტემაზე საუბრისას აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი (GEPLAC), რომლის ფარგლებში ხდება საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტისთვის მაღალი დონის პოლიტიკური და სამართლებრივი ხასიათის

რეკომენდაციების შემუშავება. GEPLAC-ი ქართველ პარტნიორებს ეხმარება ქვეყნის ეკონომიკური რეფორმის პროგრამის განხორციელებაში. საქართველო-ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის პრიორიტეტების გათვალისწინებით. პროექტის მიმდინარე მეექვსე ფაზა 2010 წლის 6 მაისამდე გაგრძელდება და დაეხმარება ქართველ პარტნიორებს ინსტიტუციონალური შესაძლებლობების გაძლიერებაში და მკაფიო, სრულყოფილი და კარგად კოორდინირებული რეფორმის პოლიტიკის შექმნასა და განხორციელებაში (GEPLAC, ოფიციალური ვებ გვერდი, www.geplac.ge). აქვე უნდა გამოიყოს საზოგადოებრივ მრჩეველთა საბჭოს როლიც, რომელიც 2005 წელს შეიქმნა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის ინიციატივით. ეს საბჭო აერთიანებს არასამთავრობო ორგანიზაციების, აკადემიური, ბიზნეს წრეებისა და მედიის წარმომადგენლებს და პერიოდულად იკრიბება მინისტრის მოწვევით (სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვებ გვერდი www.eu-integration.gov.ge). ამ ნაშრომის ავტორი თავად იღებდა მონაწილეობას საბჭოს შეხვედრებში 2005 წელს და მიაჩნია, რომ ეს პრაქტიკა საკმაოდ მნიშვნელოვანი და პროდუქტიულია არა მხოლოდ სახელმწიფო ინსტიტუტების, არამედ თავად საზოგადოების წარმომადგენლებისთვისაც.

შეჯამების სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოში შექმნილია ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული პოლიტიკის კოორდინაციის ისეთი სისტემა, რომელშიც არის მცდელობა გამოყენებული იქნას მესხეთე თავში აღწერილი საკოორდინაციო სისტემების გამოცდილება. აღსანიშნავია, რომ ქართული საკოორდინაციო სისტემის ჩამოყალიბების დროს მხედველობაში მიიღებოდა ევროპული გამოცდილება და სხვადასხვა რესპონდენტების აზრით, ხდებოდა ესტონური, ლიტვური, რუმინული და ხორვატიული გამოცდილების გაზიარება (პირადი ინტერვიუები სახელმწიფო მინისტრის და საგარეო საქმეთა სამინისტროს მაღალჩინოსნებთან, 2009).

შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ქართული სისტემა არის ჰიბრიდი იმ მოდელებისა, სადაც კოორდინაციას ახდენენ ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროები, დამოუკიდებელი უწყებები და პრემიერ-მინისტრის აპარატები. საქმე იმაშია, რომ საქართველოში არ არის კლასიკური ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო (როგორც რუმინეთში იყო), თუმცა არის სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, რაც

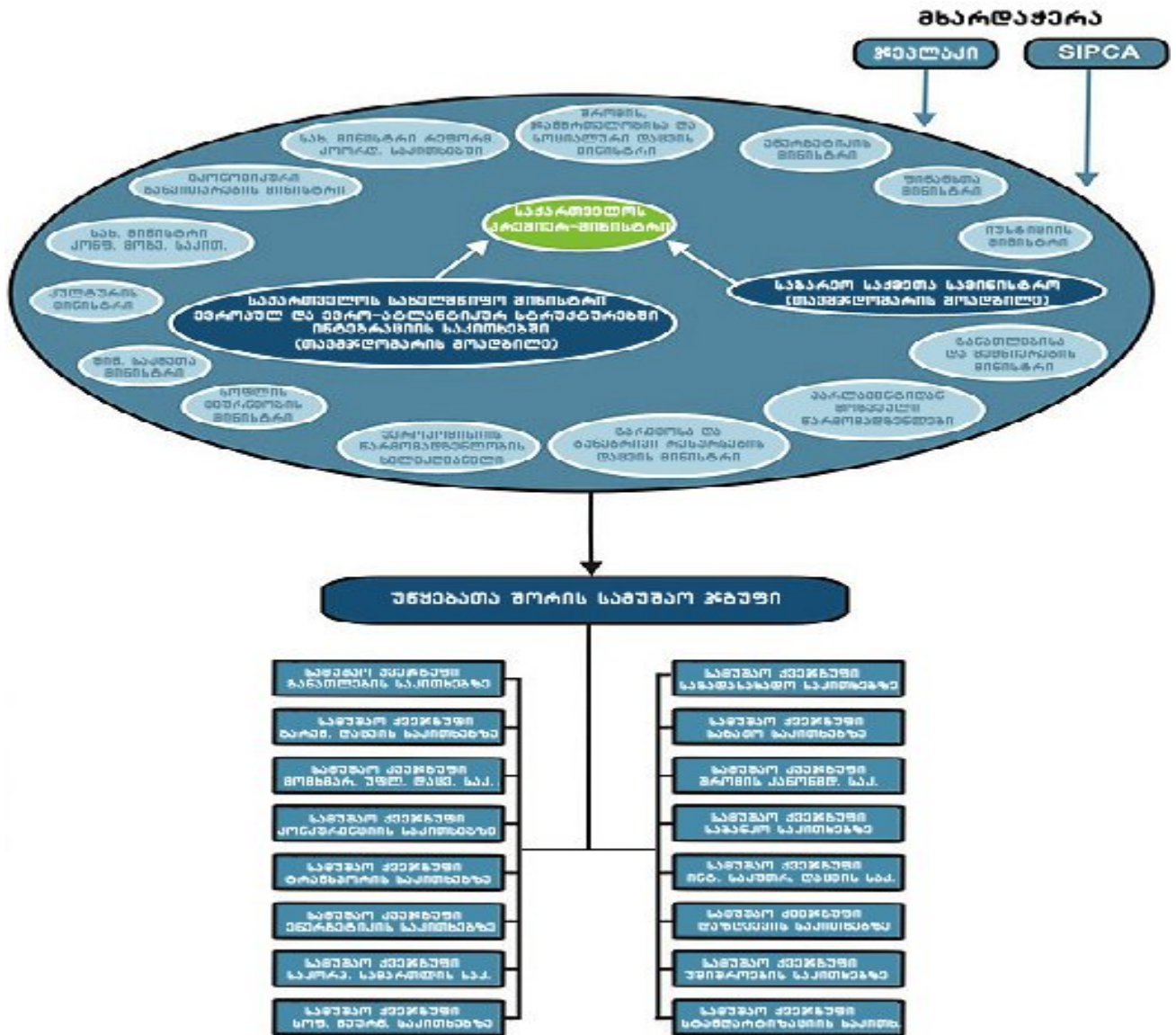
ლეგიტიმურობას და საკმაოდ დიდ წონას აძლევს ევროპული ინტეგრაციის იდეას. სახელმწიფო მინისტრი, მართალია უპორტფელო მინისტრია, მაგრამ ორი პრიორიტეტული სფეროს ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციის პოლიტიკის კურირების გამო, საკმაოდ დიდ წონას ატარებს. ამავდროულად, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ახლოს დგას პრემიერ-მინისტრთან, რადგან აპარატი არის მთავრობის კანცელარიის ნაწილი, ხოლო სახელმწიფო მინისტრი ამავდროულად არის ვიცე-პრემიერი. ამის მიუხედავად, აპარატი არ არის პრემიერ-მინისტრის აპარატის შემადგენელი ნაწილი, რაც მას გარკვეულ დამოუკიდებლობას ანიჭებს. იმის გამო, რომ სახელმწიფო მინისტრი ასევე არის ვიცე-პრემიერი, ქართულ სისტემაში შენარჩუნებულია ის პრივილეგიები, რომლებიც გააჩნია პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებულ მოდელს.

ყოველივე ზემოთქმული გვაძლევ საფუძველს დავასკვნათ, რომ საქართველოში მოქმედი სისტემა, ინსტიტუციური თვალსაზრისით, საკმაოდ კარგად არის დაგეგმილი და საკმაოდ ეფექტურია. მიუხედავად ამისა, არსებობს გარკვეული პრობლემები, რომლებიც, პირველ რიგში, ამ სისტემის მოქმედებასთან არის დაკავშირებული და არა ინსტიტუციურ მოწყობასთან. ქვემოთ შევეცდებით საქართველოში არსებული სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეების მოკლედ მიმოხილვას.

უდავოა, რომ ის ადამიანები, რომლებიც დღეს დასაქმებულები არიან ევროკავშირთან ურთიერთობების წარმართვის საკითხეში ფლობენ საკმაოდ მაღალ ექსპერტიზას და ცოდნას ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებთან დაკავშირებით. როგორც გეგეშიძე აღნიშნავს, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით მიმდინარე პროცესების გაგების ყველაზე მაღალი დონე არის ევროლასთან ინტეგრაციის საპარლამენტო კომიტეტში, სახელმწიფო მინისტრის აპარატში და საგარეო საქმეთა სამინისტროში (Gegeshidze, 2005/06:12). მიუხედავად ამისა, თითქმის ყველა ჩემს მიერ გამოკითხული რესპონდენტი აღიარებს, რომ არსებობს კვალიფიცირებული მუშახელის ნაკლებობა ამ ინსტიტუტებში. ცალკე პრობლემად გამოყოფილია კადრების დენადობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ საჯარო სამსახურში არსებული არაკონკურენციული ანაზღაურების გამო, ძალიან ბევრი საჯარო მოხელე ამჯობინებს სხვა სექტორში

გააგრძელოს მოღვაწეობა (პირადი ინტერვიუ საგარეო საქმეთა სამინისტროს მაღალჩინოსანთან, 2009).

ევროინტეგრაციის მექანიზმი საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სახელმწიფო კომისია



საქართველოში მოქმედი ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის მექანიზმი ³

³ აღებულია ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვებ-გვერდიდან www.eu-integration.gov.ge

6. პირობითობის და სოციალიზაციის გავლენა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების შექმნასა და ტრანსფორმაციაზე ცაე-ს ქვეყნებში

მეექვსე თავში მოყვანილი სტრუქტურების ანალიზი გვაჩვენებს, რომ 1990-იანი წლების პირველ ნახევარში მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ფუნქციას ძირითადად საგარეო საქმეთა სამინისტროები ასრულებდნენ. 1990-იანი წლების მეორე ნახევრიდან კი ცაე-ს სახელმწიფოებში თანდათან დაიწყო სხვა სახელმწიფო უწყებებისთვის მაკოორდინირებელი ფუნქციების გადაცემა. ჩვენ ამ თავში ვაჩვენებთ, რომ 1990-იანი წლების დასაწყისი ევროკავშირის და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების ურთიერთობებში იყო სოციალიზაციის ეტაპი. სწორედ ამ პერიოდში მოხდა პირველი საკოორდინაციო ინსტიტუტების ჩამოყალიბება. 1990-იანი წლების შუა წლებიდან ევროკავშირმა დაიწყო პირობითობის ელემენტების მისადაგება პარტნიორი სახელმწიფოების მიმართ, რამაც ასევე სერიოზული გავლენა მოახდინა საკოორდინაციო სისტემების ჩამოყალიბებასა და ტრანსფორმაციაზე.

აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის სახელმწიფოებმა ევროკავშირში ინტეგრაციის სხვადასხვა ეტაპები გაიარეს. ამ ეტაპების აღწერას ჩვენ დეტალურად არ შევუდგებით, რადგან ეს სხვა თემის საგანია. აქ ჩვენ ძალიან მოკლედ აღვწერთ ინტეგრაციის გზას, და შევეცდებით ვაჩვენოთ, თუ რომელ ეტაპზე როგორ იცვლებოდა ევროკავშირის დამოკიდებულება პარტნიორი სახელმწიფოების მიმართ, რა როლს ასრულებდა ამ პროცესში სოციალიზაცია და პირობითობა და როდის გახდა პირობითობის ელემენტი იმდენად სერიოზული, რომ ამ სახელმწიფოებს დასჭირდათ შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების შექმნა, რათა ევროკავშირიდან მომდინარე წნეხებისათვის უკეთ გაეძლოთ და უფრო წარმატებულად გაეტარებინათ შიდა რეფორმები.

6.1 1989-1993: ცაე-ს სახელმწიფოების სოციალიზაციის მცდელობა ევროკავშირის მხრიდან და ევროპული 6. პოლიტიკის კოორდინაციის დაწყება საგარეო საქმეთა სამინისტროების მიერ

1990-იანი წლების დასაწყისში, სანამ ევროპის ხელშეკრულებები იქნებოდა ხელმოწერილი, ევროგაერთიანების არც ერთ პარტნიორ სახელმწიფოს არ გააჩნდა ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის სისტემა. არც ერთი სახელმწიფო არ იყო მზად ინტეგრაციისთვის, თუმცა ყველა მათგანს სჭირდებოდა გარდაქმნა ახალი მოთხოვნებისათვის უკეთ საპასუხოდ და დემოკრატიისა და საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე გადასასვლელად (Lippert et al, 2001:983).

ჰეზარ გრაბბეს აზრით ევროკავშირის დამოკიდებულება ცაე-ს სახელმწიფოებთან 1989-1993 წლებში მესამე სახელმწიფოებთან ურთიერთობის ეტაპიდან გადავიდა ისეთ ურთიერთობაზე, რომელშიც ნათლად გამოჩნდა მათი გაწევრიანების პერსპექტივა (Grabbe, 2006:7). ამ ეტაპზე უკვე გამოჩნდა პირობითობის ელემენტები, მაგრამ ეს იყო ძალიან სუსტი პირობითობა. შესაბამისად, ძირითადი აქცენტი კეთდებოდა ამ ქვეყნების სოციალიზაციაზე და მათთვის საბაზრო ეკონომიკის და ლიბერალური დემოკრატიის პრინციპების “სწავლებაზე”. ამის მაგალითია PHARE (პოლონეთისა და უნგრეთისათვის ეკონომიკური რესტრუქტურისაციის პროგრამა, რომელიც 90-იან წლებში გაწევრიანების პროცესში მყოფ ყველა სახელმწიფოზე გავრცელდა) პროგრამა, რომლის ერთ-ერთი პირობა იყო ცაე-ს სახელმწიფოებში საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა და შესაბამისი რეფორმების გატარება. ამავე პერიოდში (1997 წლამდე) PHARE ასევე გამოიყენებოდა დემოკრატიული რეფორმების დასაფინანსებლად (Grabbe, 2006:8). თუმცა, ბუნებრივია, პირობითობის ინსტრუმენტის გარეშე.

ამ პერიოდში, როგორც გრაბბე აღნიშნავს, ძირითადი ურთიერთობა ევროკავშირს და ცაე-ს შორის ვაჭრობის და დახმარების (Trade and Aid) ფარგლებში მიმდინარეობდა, შესაბამისად პირობითობაც ამ სფეროებზე იყო მიბმული. მაგალითად, 1988-1990 წლებში ევროკავშირმა გააფორმა სავაჭრო და

ეკონომიკური ხელშეკრულებები ცაე-ს ქვეყნებთან. ამ შეთანხმებების მიერ დაწესებული იყო პირობა, რომ ცაე-ს სახელმწიფოებს გაეუქმებინათ რაოდენობრივი შეზღუდვები (ქვოტების) ევროგაერთიანებისათვის (Grabbe, 2006:8). ამიტომ, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ 1989-1993 წლებში ევროკავშირს და ცაე-ს სახელმწიფოებს შორის არსებობდა სოციალიზაციაზე დაფუძნებული ურთიერთობები, რადგან ევროკავშირმა დაიწყო მცდელობა შეეტანა საბაზრო ეკონომიკის და ლიბერალური დემოკრატიის პრინციპები ცაე-ს სახელმწიფოებში. ბუნებრივია, ამ ურთიერთობებს ამარტივებდა ისიც, რომ ცაე-ს სახელმწიფოებს სურდათ “ევროპულ ოჯახში დაბრუნება” და სჭირდებოდათ ევროგაერთიანების დასტური, რომ ისინიც “ნამდვილად ევროპული სახელმწიფოები იყვნენ” (Dinan, 2005:143).

ლიპერტი 1993 წლამდე ევროკავშირს და ცაე-ს სახელმწიფოებს შორის არსებული პირველი კონტაქტებს ევროპეიზაციის პრე-ფაზას უწოდებს (Lippert et al., 2001:985). მისი აზრით, ცაე-ს სახელმწიფოების რეალური ევროპეიზაცია, რომელიც პირობითობის ელემენტებს ევრდნობოდა სწორედ 1993 წლის შემდეგ დაიწყო, მანამდე კი ევროკავშირი უბრალოდ ცდილობდა ინსტიტუციურად გაეფორმებინა ურთიერთობები ცაე-ს სახელმწიფოებთან (Lippert et al., 2001:985). ამაზე მიუთითებს ის, თუ როგორ დაიწყო ორმხრივი ურთიერთობები ცაე-ს სახელმწიფოებთან ევროკავშირმა. 1988 წელს ევროგაერთიანებამ და ერთობლივი ეკონომიკური დახმარების საბჭომ (Council for Mutual Economic Assistance – CMEA) გააკეთეს ერთობლივი განცხადება. ამ განცხადებაში, ნათქვამი იყო, რომ ეს ორი ეკონომიკური ბლოკი იწყებდა თანამშრომლობას (Bloed, 1988:205). ეს თანამშრომლობა ევროგაერთიანების მხრიდან პრინციპული იყო, რადგან იძლეოდა საშუალებას დაეწინაურებინა საბაზრო ეკონომიკის ღირებულებები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სოციალისტურ სახელმწიფოებში (Bloed, 1988:207-208). სწორედ ამ ღირებულებების დაწინაურება რომ იყო ყველაზე მნიშვნელოვანი პრიორიტეტი 1989-1993 წლებში კარგად ჩანს 8-9 დეკემბრის სტრასბურგის ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის დასკვნებში, სადაც წერია, რომ “გაერთიანების დინამიზმი და გავლენა განაპირობებს იმას, რომ ევროგაერთიანება იქცა ისეთ ევროპულ ერთეულად, რომელსაც შესცქერიან ცენტრალური და აღმოსავლეთ

ევროპის სახელმწიფოები და რომელთან მჭიდრო კავშირების დამყარებას მიესწრაფვიან” (European Council; Presidency Conclusions, 1989). იქვე ნათქვამი იყო, რომ ევროგაერთიანება ყველაფერს გააკეთებდა, რათა გაედრმავებინა ურთიერთობები იმ ხალხთან, რომლებსაც ჰქონდათ “თავისუფლების, დემოკრატიისა და პროგრესისადმი” მისწრაფება (European Council; Presidency Conclusions, 1989).

ევროგაერთიანებამ 1988-1993 წლებში მართლაც გადადგა კონკრეტული ნაბიჯები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მიმართ. 1988 წლის სექტემბერში უნგრეთმა ხელი მოაწერა სავაჭრო ხელშეკრულებას ევროგაერთიანებასთან. 1989 წლის სექტემბერში იგივე გააკეთეს პოლონეთმა და ჩეხოსლოვაკიამ. 1990 წლის მაისში მათ მიბაძეს ბულგარეთმა და აღმოსავლეთ გერმანიამ. ამ ხელშეკრულებებს მხოლოდ სიმბოლური მნიშვნელობა ჰქონდათ, რადგან მათში რეალურად ქვოტების მოხსნის გარდა, არც ერთი რეალურად მნიშვნელოვანი მუხლი არ იყო ჩადებული. თუმცა სიმბოლური მნიშვნელოვან გამოიხატა იმაში, რომ ამგვარი ხელშეკრულებებით, ევროგაერთიანებამ დაიწყო საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე ცაე-ს ქვეყნების გადაყვანის პროცესი. ამ პროცესში ინსტრუმენტული იყო G7-ის 1989 წლის 4 ივლისის გადაწყვეტილება, რომ დაეარსებინა პოლონეთის და უნგრეთის ეკონომიკის რესტრუქტურისაციის დახმარების პროგრამა (PHARE). 1990 წელს ეს პროგრამა გავრცელდა ცაე-ს ყველა სახელმწიფოზე. PHARE მოიცავდა ფინანსურ დახმარებას ცაე-ს სახელმწიფოებში ეკონომიკის რესტრუქტურისაციისა და კერძო ინვესტიციების წასახალისებლად. ამ პროგრამების ადმინისტრირების და ცაე-ს სახელმწიფოებისთვის დახმარების გაწევის მიზნით შეიქმნა ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) 1991 წლის 15 აპრილს.

ვანუდოვას აზრით, ის რეფორმები, რომელიც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა გაატარეს 1988-1993 წლებში არ იყო ნაკარნახები ევროკავშირის მხრიდან, არამედ მომდინარეობდა ცაე-ს სახელმწიფოებიდან. ევროკავშირი ამ რეფორმებზე მხოლოდ “პასიურ ბერკეტებს” იყენებდა (Vachudova, 2005:81). ეს ძალიან საინტერესო განმარტებაა. ამ განმარტების მიხედვით ცაე-ს სახელმწიფოები რეფორმებს განახორციელებდნენ ევროკავშირის აქტიური

მონაწილეობის გარეშე, შესაბამისად ევროკავშირის როლი მხოლოდ დამატებითი ღირებულების შექმნაში გამოიხატებოდა (Vachudova 2005:81). ეს განმარტება კიდევ ერთხელ ამტკიცებს ჩვენს თეზისს, რომ 1988-1993 წლებში ევროკავშირის მხრიდან ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მიმართ არ გამოიყენებოდა აქტიური პირობითობის პოლიტიკა, ხოლო ყველა ნაბიჯი, რომელიც გადაიდგმებოდა ცაე-ს ქვეყნების მიმართ მიმართული იყო იქ მიმდინარე დემოკრატიული პროცესების ხელშეწყობისაკენ.

ევროგაერთიანების დამოკიდებულება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისადმი ამ პერიოდში და ზემოთ ჩამოთვლილი ნაბიჯების უკან მდგარი ლოგიკა კარგად ჩანს საფრანგეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლის ქალბატონი ედვიგე ავისის მიმართვისას საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეისადმი, სადაც ფრანგი დიპლომატი ამბობს, რომ ევროგაერთიანების მიერ განხორციელებული პროგრამები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მიმართ იყო მხარდაჭერის გამოხატვა დასავლეთის მხრიდან, რომლის “ღირებულებებს იზიარებს და მხარს უჭერს” ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპა (Avice, 1989). 1990 წლის რომის ევროპული საბჭოს დასკვნაში ეწერა, რომ “დასაწყისიდანვე გაერთიანებამ დაიწყო ისეთი პოლიტიკის მისადაგება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მიმართ, რომელიც ხელს შეუწყობდა მათ მიერ პრაქტიკული ეკონომიკური რეფორმების გატარებას” (European Council, Presidency Conclusions, 1990). იმავე 1990 წელს ევროკომისია საგანგებო კომუნიკაციაში, რომელიც ეხებოდა “გაერთიანების ურთიერთობების განვითარებას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მიმართ”, ევროკომისია საგანგებო ყურადღებას უთმობდა დემოკრატიულ და ეკონომიკურ რეფორმებს, რომლებიც ცაე-ს სახელმწიფოებში ხორციელდებოდა. კომუნიკაციის პირველი წინადადება ძალიან კარგად ასახავს ამ მიდგომას “1990 წლის პირველი ნახევრის განმავლობაში გაერთიანების ყველა პარტნიორ სახელმწიფოს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში მიღებული ექნება საბაზისო კანონმდებლობა, რომელიც საჭიროა დემოკრატიისა და საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებული სისტემისაკენ სამოძრაოდ. ამ მიმართულებით რეფორმების კონსოლიდაციის პერსექტივა ნათელია...” (Commission of the European Communities,

1990:1). პრაქტიკულად ყველა დოკუმენტი, რომელიც ამ პერიოდშია მიღებული გაჯერებულია ევროგაერთიანების მხრიდან ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში რეფორმების გატარების მოწოდებით. უფრო მეტიც, ევროკომისია 1990 წელს აღნიშნავდა, რომ თანამშრომლობის და სავაჭრო ხელშეკრულებებიდან ასოციაციის ხელშეკრულებებზე გადასვლა მხოლოდ მაშინ იქნებოდა შესაძლებელი, როდესაც ცაე-ს სახელმწიფოები “გადადგამდნენ გადამწყვეტ ნაბიჯებს დემოკრატიაზე და საბაზრო ეკონომიკაზე დაფუძნებული სისტემების შესაქმნელად” (Commission of the European Communities, 1990:1-7). ასეთ ნაბიჯებად ევროკომისიის მხრიდან ჩამოთვლილი იყო კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებების პატივისცემა, მრავალპარტიული სისტემების შექმნა, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარება და ეკონომიკური ლიბერალიზაცია, საბაზრო პრინციპებზე დაფუძნებული ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით (Commission of the European Communities, 1990:1-7).

ამ პროცესების პარალელურად აღსანიშნავია, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები მართლაც ცდილობდნენ დაენერგათ თავიანთ პოლიტიკურ ცხოვრებასა და საგარეო ურთიერთობებში ევროპული ნორმები და ღირებულებები. საგულისხმოა ჩეხოსლოვაკიის საგარეო საქმეთა მინისტრის 1992 წელს ნათქვამი ფრაზა, რომ “ნამდვილი უსაფრთხოება მხოლოდ მაშინ დამკვირდება, როდესაც ჩვენ დავიწყებთ ისე მოქცევას ერთმანეთთან, როგორც ბელგია და ნიდერლანდები იქცევიან” (Dinan, 2005:145).

ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტი ევროგაერთიანების მხრიდან ცაე-ს სახელმწიფოების სოციალიზაციისათვის იყო ასოცირების (ევროპის) ხელშეკრულებების გაფორმება. ეს ხელშეკრულებები მიზნად ისახავდა ორმხრივი თავისუფალი ვაჭრობის განვითარებას ევროგაერთიანებას და ცაე-ს სახელმწიფოებს შორის. მათი მიზანი ასევე იყო სამრეწველო, ტექნიკური და სამეცნიერო ურთიერთობების გაღრმავება და ისეთი რეფორმების ინსტიტუციონალიზაცია, რომლების შეუქცევადი იქნებოდა. ამ ხელშეკრულებების შესრულება პირდაპირ კავშირში იქნებოდა ცაე-ს სახელმწიფოების მიერ მიღწეულ პროგრესთან. ევროპის ხელშეკრულებების ძირითადი ნაწილი 1991-1993 წლებში გაფორმდა; მხოლოდ

ბალტიისპირეთის სახელმწიფოებმა (1995) და სლოვენიამ (1996) მოაწერეს ხელი ამ შეთანხმებას უფრო გვიან.

ამ პერიოდში ევროგაერთიანებასთან ურთიერთობების კოორდინაცია ცაე-ს სახელმწიფოებში ხდებოდა საგარეო საქმეთა სამინისტროების მეშვეობით. სწორედ საგარეო საქმეთა სამინისტროები ითვლებოდნენ იმ ძირითად უწყებებად, რომელსაც უნდა საქმე დაეჭირათ ევროგაერთიანებასთან, რადგან ამ პერიოდში არ იყო საუბარი ევროკავშირის მხრიდან მომავალი წნეხების გამკლავებაზე. დახმარება, რომელსაც ცაე-ს სახელმწიფოები იღებდნენ ქვეყნის შიგნით ნაწილდებოდა, ხოლო ევროგაერთიანებასთან დიალოგი საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფუნქციაში შედიოდა.

გარდა ამისა, ამ პერიოდში დაიწყო მოლაპარაკებები ასოციაციის ხელშეკრულების გაფორმების შესახებ. აქამდე არსებული ტრადიციის მიხედვით საგარეო მოლაპარაკებებს სწორედ საგარეო საქმეთა სამინისტროები აწარმოებდნენ. როგორც ლიპერტი აღნიშნავს, ამ პერიოდში ასოციაციის ხელშეკრულების შესახებ მიმდინარე მოლაპარაკებები მკვეთრად განსხვავდებოდა გაწვევრიანების მოლაპარაკებებისგან, შესაბამისად პროცესი იყო “სამთავრობათაშორისო” (Lippert et al., 2001:987-988). ეს კი იმას ნიშნავდა, რომ მთავარი უწყება სამთავრობათაშორისო ურთიერთობებში სწორედ საგარეო საქმეთა სამინისტრო იყო ყველა ქვეყანაში. უფრო მეტიც, ასოციაციის ხელშეკრულებების მიერ შეიქმნა ერთობლივი ევროკავშირ-პარტნიორი სახელმწიფოების საკონსულტაციო ინსტიტუტები ასოციაციის კომიტეტი და ასოციაციის საბჭოები, სადაც პარტნიორი სახელმწიფოები და ევროკავშირი იყვნენ წარმოდგენილნი და სადაც იმართებოდა დიალოგი ასოციაციის ხელშეკრულების შესახებ. ამ ინსტიტუტებში პარტნიორი სახელმწიფოების მხრიდან სწორედ საგარეო საქმეთა სამინისტროები ასრულებდნენ წამყვან როლს. მაგალითად, მანიოკასი აღნიშნავს, რომ ლიტვაში ასოცირების ხელშეკრულების პრაქტიკულად ხელმოწერის დღემდე ითვლებოდა, რომ ევროკავშირთან ურთიერთობა უშუალოდ საგარეო საქმეთა სამინისტრო საქმე იყო (Maniokas, 2005:45). როგორც ჩვენს მიერ ევროკავშირთან ინტეგრაციის მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ზემოთ მოყვანილი ანალიზი უჩვენებს, ლიტვა ნამდვილად არ იყო ერთადერთი სახელმწიფო, რომელიც ასე

თვლიდა. ორი გამონაკლისი, ალბათ იყვნენ პოლონეთი და უნგრეთი. პოლონეთმა ჯერ კიდევ 1991 წელს შექმნა მთავრობის აპარატს დაქვემდებარებული ევროპული ინტეგრაციის ბიურო, ხოლო უნგრეთმა მსგავსი ერთეული ეკონომიკური ურთიერთობების სამინისტროში და ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტროში განაგებდა. მაგრამ ეს გასაგებიცაა, რადგან სწორედ პოლონეთი და უნგრეთი იყვნენ PHARE-დან მიღებული დახმარების ყველაზე დიდი ბენეფიციარები, ხოლო ამ სახსრების მენეჯმენტს სჭირდებოდა დამოუკიდებელი სტრუქტურები (OECD, 1996:87). მიუხედავად ამისა, ორივე ქვეყანაში 1994 წლამდე საგარეო საქმეთა სამინისტრო მაინც რჩებოდა ევროკავშირთან “პოლიტიკური დიალოგის მწარმოებელ მთავარ ინსტიტუტად” (OECD, 1996:83-84,87).

6.2 1994-1996: პირობითობის ელემენტების შემოტანა და შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუტების აღმოცენება

1994-1996 წლებში მოხდა სამი მნიშვნელოვანი მოვლენა, რომელმაც შეიტანა პირობითობის სერიოზული ელემენტები ევროკავშირს და ცაე-ს სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობებში და, თავის მხრივ, დააჩქარა ცაე-ს სახელმწიფოებში შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუტების გარდაქმნა. ეს მოვლენები იყო (ა) 1994-1996 წლებში ასოცირების ხელშეკრულებების ძალაში შესვლა და მათი იმპლემენტაციის დაწყება; (ბ) 1995 წელს ევროკომისიის მიერ “საერთო ბაზრის თეთრი წიგნის” გამოქვეყნება; და (გ) 1996 წელს ევროკომისიის მიერ კითხვარის დაგზავნა პარტნიორი სახელმწიფოებისთვის, მათი მზადყოფნის შესასწავლად.

1994 წლის 9-10 დეკემბრის ესენის ევროპულმა საბჭომ პირდაპირ დაასკვნა, რომ “ევროპული საბჭო ადასტურებს, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები შეიძლება გახდნენ ევროკავშირის წევრები, თუ ისინი ამას მოისურვებენ, როგორც კი ისინი დააკმაყოფილებენ შესაბამის პირობებს” (Essen European Council, 1994:12-13). ეს იყო სერიოზული განცხადება და, შეიძლება ითქვას,

დასაწყისი პირობითობის ელემენტებზე დაფუძნებული ახალი სტადიისა ევროკავშირს და ცაე-ს სახელმწიფოებს შორის არსებულ ურთიერთობებში.

პირობითობის პირველი ელემენტები გამოჩნდა ევროკავშირს და ცაე-ს შორის ე.წ. ასოცირების ხელშეკრულებების, ანუ ევროპის ხელშეკრულებების გაფორმების შემდეგ. 1993-1996 წლებში ევროკავშირმა ასეთი ხელშეკრულებები გააფორმა ცაე-ს ყველა სახელმწიფოსთან. ამ ხელშეკრულებების შესრულება, როგორც გრაბბე აღნიშნავს, მიბმული იქნა ხუთი პირობის შესრულებაზე კანონის უზენაესობის შენარჩუნება, ადამიანის უფლებების დაცვა, მრავალპარტიული სისტემის შექმნა, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები და საბაზრო ეკონომიკა (Grabbe, 2006:9). მიუხედავად ამისა, პირობითობის ელემენტები ამ ეტაპზე ძლიერი არ იყო. ევროკავშირს, იმ შემთხვევაში, თუ პარტნიორი სახელმწიფო დაარღვევდა ხელშეკრულებას შექმლო მხოლოდ ამ ხელშეკრულების დროებით შეწყვეტა, რაც არავის ინტერესში არ შედიოდა, შესაბამისად პირობითობა მხოლოდ ქაღალდზე არსებობდა.

პირობითობის ელემენტების მნიშვნელობის ზრდას 1993-1994 წლებში ხელი შეუწყო 1993 წელს კოპენჰაგენში ევროკავშირის მიერ გაწვევიანებისათვის აუცილებელი კრიტერიუმების ჩამონათვალის მიღებამ (Grabbe, 2006:10). კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიხედვით ევროკავშირის წევრობისათვის აუცილებელი იყო შემდეგი პირობების დაკმაყოფილება:

- კანდიდატ სახელმწიფოს უნდა მიეღწია იმ ინსტიტუტების სტაბილურობისათვის, რომლებიც ახდენდნენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და ეროვნული უმცირესობების უფლებების გარანტირებას ქვეყნის შიგნით;
- კანდიდატ სახელმწიფოებს უნდა შეექმნათ ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა და უნდა შეძლებოდათ შიდა ბაზარზე არსებული კონკურენციის გამკლავება;
- კანდიდატ სახელმწიფოს უნდა შეძლებოდა გაწვევიანების შემდეგ ვალდებულებების აღება, რაც გულისხმობდა პოლიტიკური, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის მიზნების შესრულებას;

- ევროკავშირს უნდა შეძლებოდა ახალი წევრების მიღება, ისე რომ შეენარჩუნებინა მომდევნო ინტეგრაციის პერსპექტივა (Grabbe, 2006:10).

ამ პირობების ანალიზს ჩვენ აქ არ დავიწყებთ, რადგან ამას სხვა ნაშრომში დავუთმეთ დრო (გოგოლაშვილი და კაპანაძე, 2007). აქ მხოლოდ იმას ვიტყვით, რომ ამ პირობების შემუშავებამ მართლაც ნათელი გახადა ევროგაერთიანებისა და მისი პარტნიორი სახელმწიფოებისათვის, რომ ევროკავშირში მომავალი გაწევრიანება უფრო მკაცრად იქნებოდა შეფასებული, ვიდრე ეს აქამდე ხდებოდა. შესაბამისად, კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შემუშავებამ ტონი მისცა გაფართოების მომავალი რაუნდებისადმი სერიოზულ დამოკიდებულებას.

ასოციაციის ხელშეკრულებების გაფორმების და გაწევრიანების განაცხადის შეტანის თარიღები		
სახელმწიფო	ასოციაციის ხელშეკრულების დადების თარიღი	გაწევრიანების განაცხადის შეტანის თარიღი
ბულგარეთი	1993 წ. მარტი	1995 წ. დეკემბერი
ესტონეთი	1995 წ. ივნისი	1995 წ. ნოემბერი
თურქეთი	1973 წ. სექტემბერი	1987 წ. აპრილი
კვიპროსი	1972 წ. დეკემბერი	1990 წ. ივლისი
ლატვია	1995 წ. ივნისი	1995 წ. ოქტომბერი
ლიტვა	1995 წ. ივნისი	1995 წ. ოქტომბერი
მალტა	1970 წ. დეკემბერი	1990 წ. ივლისი
პოლონეთი	1991 წ. დეკემბერი	1994 წ. აპრილი
რუმინეთი	1993 წ. თებერვალი	1995 წ. ივნისი
სლოვაკეთი	1993 წ. ოქტომბერი	1995 წ. ივნისი
სლოვენია	1996 წ. ივნისი	1996 წ. ივნისი
უნგრეთი	1991 წ. დეკემბერი	1994 წ. მარტი
ჩეხეთი	1993 წ. ოქტომბერი	1996 წ. იანვარი

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შემუშავება მიზნად ისახავდა როგორც კონკრეტული წესების და პირობების დადგენას გაწვევრიანების მსურველი სახელმწიფოებისთვის, ისე მაშინ სკეპტიკურად განწყობილი წევრი-სახელმწიფოების დარწმუნებას, რომ ახალი წევრების მიღება ტვირთად არ დააწვებოდა ევროკავშირს. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შემუშავებას მოჰყვა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპული სახელმწიფოებისათვის ფორმალური “გაწვევრიანების წინა სტრატეგიის” შემუშავება ესენის ევროპულ საბჭოზე 1994 წელს (Ott et al., 2002:103). გაწვევრიანების წინა სტრატეგია თავის თავში მოიცავდა ადრინდელ შეთანხმებებს და ვალდებულებებს, რომლებიც PHARE-ს პროგრამას და ევროპის ხელშეკრულებებს უკავშირდებოდა, თუმცა მას ასევე დაემატა ახალი ვალდებულებები და პირობები. ეს უკანასკნელი გამოიხატა ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულ “თეთრ წიგნში საერთო ბაზრის შესახებ” და სტრუქტურულ დიალოგში (European Commission, White Paper, 1995).

ეს უკვე იყო პირობითობის სრულფასოვანი ფორმა, რადგან “საერთო ბაზრის თეთრ წიგნში” ევროკომისიამ აღწერა ის კანონმდებლობა, რომლის გადმოტანა აუცილებელი იყო ევროკავშირის საერთო ბაზარში ინტეგრაციისათვის (Grabbe, 2006:11). სტრუქტურული დიალოგის ფორმატში კი შეიქმნა ფორუმი, სადაც ცაე-ს სახელმწიფოების პროგრესი უნდა განხილულიყო (Grabbe 2006:11). როგორც გრაბბე ამბობს, “თეთრი წიგნი გახდა პირობითობის ინსტრუმენტის დე ფაქტო ნაწილი” (Grabbe 2006:12), რადგან ცაე-ს სახელმწიფოებმა ამ დოკუმენტში დაინახეს სახელმძღვანელო შიდა კანონმდებლობის შესაცვლელად. მანამდე ცაე-ს სახელმწიფოები ხშირად ითხოვდნენ უფრო დეტალურ განმარტებას, თუ რა უნდა გაეკეთებინათ ევროკავშირთან უფრო დასაახლოებლად, შესაბამისად ეს დოკუმენტი მათთვის ნამდვილი “ინსტრუქცია” იყო (Lippert et al., 2001:988). მართლად, როგორც ზედელმაიერი და უოლასი აღნიშნავენ “თეთრმა წიგნმა მოახდინა ევროკავშირის კანონმდებლობის ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაწილის იდენტიფიკაცია თითოეულ სექტორში, შესთავაზა მოქმედებების თანმიმდევრობა სხვადასხვა სექტორში და დააკონკრეტა ის ადმინისტრაციული და ორგანიზაციული სტრუქტურები, რომელთაც უნდა მოეხდინათ იმპლემენტაცია” (Sedelmeier and Wallace, 2000:444).

1996 წელს ევროკომისიამ დააგზავნა ექსტენსიური კითხვარი პარტნიორ სახელმწიფოებში, რათა გაერკვია მათი მზადყოფნის დონე ევროკავშირის ერთიან ბაზარში ინტეგრაციისთვის და ამასთან გაერკვია სამოქალაქო ადმინისტრაციების ექსპერტიზა და მზადყოფნა. ამ კითხვარში კომისიამ დასვა კითხვები პარტნიორი სახელმწიფოების პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ცხოვრების 23 სფეროს შესახებ. ამ კითხვებზე პასუხის გაცემას, როგორც წესი, სჭირდებოდა მთელი ადმინისტრაციული რესურსის მობილიზება, ამიტომ წევრმა სახელმწიფოებმა დაიწყეს ადმინისტრაციის შიგნით პასუხისმგებელი ინსტიტუტების დადგენა და მათთვის პასუხების გაცემის კოორდინაციის დავალება (Lippert et al., 2001:989). როგორც მოია აღნიშნავს, რუმინეთის შემთხვევაში, ერთ-ერთი დამაჩქარებელი ფაქტორი იმისა, რომ ჩამოყალიბდა მთავრობაში არსებული ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი და სამთავრობო კომისია ევროპული ინტეგრაციის საკითხებზე, იყო კომისიის მიერ დაგზავნილ კითხვარზე პასუხების გაცემის აუცილებლობა (Moia, 2005a, 44).

როგორც დესმონდ დინანი აღნიშნავს, კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, ევროპის ხელშეკრულებები, თეთრი წიგნი და კომისიის სხვა დოკუმენტები (მათ შორის, კითხვარიც) გახდნენ ის სახელმძღვანელოები, რისი გამოყენებაც დაიწყეს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა ევროკავშირის გაწევრიანების გზაზე დასადგომად. 1996-1997 წლებში თითქმის ყველა პარტნიორმა სახელმწიფომ შეიმუშავა გაწევრიანების წინა დეტალური გეგმა, სადაც გაწერილი იყო იმ ღონისძიებების ნუსხა, რომელიც ამ სახელმწიფოებს უნდა გაეტარებინათ ევროკავშირში გასაწევრიანებლად (Dinan, 2005:149).

ამ პერიოდში ცაე-ს სახელმწიფოებში დაიწყო ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკასთან დაკავშირებული შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ჩამოყალიბება და გამოკვეთა. 1996 წელს საკოორდინაციო ფუნქციის გადატანა უნგრეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროში მრწვეველობისა და ვაჭრობის სამინისტროდან განპირობებული იყო იმით, რომ უნგრეთის ხელისუფლებას სურდა გამოეყენებინა საგარეო საქმეთა სამინისტროს დიპლომატიური და სექტორული სპეციალიზაცია და ექსპერტიზა, რაც აუცილებელი იყო ევროკავშირთან გადრმავეებული ურთიერთობების გამო (Vida, 2002:59). პირველ რიგში ეს

განპირობებული იყო სწორედ ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებული “თეთრი წიგნით” და უნგრეთში გაგზავნილი კითხვარით (Vida, 2002:59). ბულგარეთის საკოორდინაციო მექანიზმი შეიქმნა მას შემდეგ, რაც 1995 წელს ძალაში შევიდა ასოცირების ხელშეკრულება. პრემიერ-მინისტრის ევროკავშირის საკითხების კოორდინაციის დირექტორატის ვებ გვერდზე პირდაპირ წერია, რომ “1995 წელს ასოციაციის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ გაჩნდა საჭიროება, რომ შექმნილიყო ეროვნულ დონეზე კოორდინაციის მექანიზმი” (Directorate for Coordination of EU Affairs, Council of Ministers of Bulgaria, official web-site).

მანიოკასი აღნიშნავს, რომ ლიტვაში, ასოცირების ხელშეკრულების ძალაში შესვლამ გამოიწვია იმის გაცნობიერება, რომ ევროკავშირთან ურთიერთობები მხოლოდ საგარეო საქმეთა სამინისტროს საქმე არ იყო, შესაბამისად 1995 წლიდან დაიწყო ლიტვის შიდა ინსტიტუციური არქიტექტურის ჩამოყალიბება (Maniokas 2005:45). 1995 წელს ლიტვაში შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი და ევროპული ინტეგრაციის სამმართველოები სხვადასხვა უწყებაში. 1996 წლის ბოლოს, სწორედ ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებული “თეთრი წიგნის” და “კითხვარის” საპასუხოდ ლიტვაში შეიქმნა ევროპული საკითხების სამინისტრო (Maniokas, 2005:45). პოლონეთში 1991 წლიდან არსებული ევროპული ინტეგრაციის ბიურო 1996 წელს შეიცვალა იმიტომ, რომ 1995 წელს ევროკომისიამ გამოსცა ე.წ. თეთრი წიგნი, სადაც აღწერა თუ როგორი უნდა ყოფილიყო ევროპული კანონმდებლობის იმპლემენტაცია. არტურ ნოვაკ-ფარი თვლის, რომ სწორედ ამ გადაწყვეტილების გამო შეცვალა პოლონეთმა თავისი საკოორდინაციო სისტემა და შექმნა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი და მისი სამდივნო (Nowak-Far, 2005:8).

იგივე მოხდა სლოვაკეთში, სადაც საკოორდინაციო საბჭო 1994 წელს შეიქმნა, სწორედ მას შემდეგ, რაც ხელი მოეწერა ევროპის ხელშეკრულებას და დაევადა ხელშეკრულების იმპლემენტაციის მონიტორინგი (Denca, 2009:10). სლოვაკეთში 1994 წელს შეიქმნა მთავრობის ოფისის ევროპული ინტეგრაციის კოორდინაციის დეპარტამენტი, რომელიც დაექვემდებარა პრემიერ-მინისტრს. ამ დეპარტამენტის მთავარი ფუნქცია იყო “სისტემური მიდგომის უზრუნველყოფა ევროპის ხელშეკრულების შესრულებისადმი” (OECD, 1996:95). იგივე პროცესი

განვითარდა სლოვენიაშიც, რომელმაც 1990-ების შუაში შექმნა ევროპულ საქმეთა ოფისი საგარეო საქმეთა სამინისტროს შიგნით, რომელსაც დაევალა სხვადასხვა კომპეტენტური სამინისტროების საქმიანობის კოორდინაცია. ევროპულ საქმეთა ოფისს ასევე მიენიჭა საკმაოდ დიდი ფუნქციები და ავტონომია (OECD, 1996:95). ევროპულ საქმეთა ოფისის მთავარი ფუნქცია იყო ასოციაციის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოება და ევროკავშირთან დაკავშირებული ზოგადი პოლიტიკის შემუშავება (OECD, 1996:95).

ანალოგიური პროცესების ზეგავლენის შედეგად 1993 წელს რუმინეთში შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომელსაც სათავეში ჩაუდგა ევროპული ინტეგრაციის მინისტრი. 1995 წელს, როდესაც რუმინეთ-ევროკავშირის ევროპის ხელშეკრულება ძალაში შევიდა, რუმინეთმა შექმნა ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროთაშორისო კომისია და დააარსა ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტები ყველა სახელმწიფო უწყებაში. ამის გარდა, 1995 წელს რუმინეთის პარლამენტმა შექმნა ევროპული ინტეგრაციის საპარლამენტო კომისია (Moia,, 2005a:44; Ram).

1995 წელს შიდა მაკოორდინირებელმა სტრუქტურამ ასევე ცვლილება განიცადა ჩეხეთშიც, სადაც პრემიერ-მინისტრის ქვეშ შეიქმნა ევროპის ხელშეკრულების იმპლემენტაციის კომიტეტი და ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი. იმავე წელს მოხდა უნგრეთის საკოორდინაციო სისტემის ცვლილება, სადაც საგარეო საქმეთა სამინისტროში ჩამოყალიბდა ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო (Lippert et al., 2001:989-990). ამავე პერიოდში მოხდა ცაე-ს სახელმწიფოებში იმ საპარლამენტო კომიტეტები შექმნა, რომლებიც შემდეგ დაკავებულნი იყვნენ ევროპული ინტეგრაციით. ამ დროს შეიქმნა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი პოლონეთის სეიმში და საგარეო ურთიერთობების ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი პოლონეთის სენატში, ჩეხეთის პარლამენტის ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი, ასევე უნგრეთის ევროპული ინტეგრაციის საპარლამენტო კომიტეტი (Lippert et al., 2001:989; ECPRD 2002). ესტონეთის პარლამენტის ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი და ა.შ. (OECD, 1996:80).

შესაბამისად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მაგალითით ძალიან ნათლად ჩანს, თუ როგორ გამოიწვია პირობითობის

ელემენტებით გაჯერებული ურთიერთობის ფორმატის მისადაგებამ ცაე-ს სახელმწიფოებისადმი ამ ქვეყნებში შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურების ცვლილება. შემდეგ ქვეთავში ჩვენ ვნახავთ, თუ როგორ გამოიწვია გაძლიერებულმა პირობითობამ და ინტეგრაციის ახალ ეტაპზე გადასვლამ ამ საკოორდინაციო ინსტიტუტების ტრანსფორმაცია და კიდევ ერთი ადაპტაცია ევროკავშირის მხრიდან მომდინარე წნეხების მიმართ.

6.3 1997-2004 გაძლიერებული პირობითობა და შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ტრანსფორმაცია

1998-2004 წლები ევროკავშირს და ცაე-ს სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობებში ცნობილია როგორც გაძლიერებული პირობითობის წლები (Grabbe, 2006:14). ამ პერიოდში ევროკავშირის პარტნიორ სახელმწიფოებში შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურების გარდაქმნაზე გავლენა მოახდინა სამმა ფაქტორმა: (ა) 1997 წელს ევროკომისიის მიერ “მოსაზრებების” გამოქვეყნებამ პარტნიორი სახელმწიფოების მზადყოფნის შესახებ; (ბ) ევროკომისიის მიერ 1998 წელს შემოთავაზებულმა “გაწევრიანების პარტნიორობის” პროგრამებმა; და (გ) 1998-1999 წლებში მიღებულმა გადაწყვეტილებამ, რომ დაწყებულიყო გაწევრიანების მოლაპარაკებები პარტნიორი სახელმწიფოებთან.

1997 წელს ევროკავშირის და ცაე-ს ქვეყნების ურთიერთობებში ახალი ეტაპი დადგა, რადგან ივლისში ევროკავშირმა გამოაქვეყნა “მოსაზრება” გაწევრიანებისათვის ამ ქვეყნების მზადყოფნის შესახებ. ეს მოსაზრებები მნიშვნელოვანი იყო პირობითობის მისადაგების კუთხით, რადგან მოსაზრებებში (ა) პირველად მოხდა პირობითობის ელემენტის აქტიური მისადაგება და ითქვა, რომ ქვეყნების პროგრესი ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე განისჯებოდა მათ მიერ კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შესრულების მიხედვით; და (ბ) კომისიის მიერ შემუშავებული მოსაზრებების საფუძველზე მოხდა გაწევრიანების პარტნიორობის პროგრამების შემუშავება, ანუ კომისიამ დააკონკრეტა კოპენჰაგენის კრიტერიუმები

და მოაქცია ისინი გაწვევრიანების კონკრეტულ პროგრამაში, რასაც შემდეგ მიაბა ფინანსური დახმარება და გაწვევრიანების პერსპექტივა (Grabbe, 2006:13-14).

ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებული “მოსაზრებები” და მოხსენება ევროკავშირის გაფართოებისათვის მზადყოფნის შესახებ გაერთიანდა ერთიან პაკეტში, რასაც ეწოდა “დღის წესრიგი 2000” (Dinan 2005:149). ევროკომისიის დასკვნების საფუძველზე ევროპულმა საბჭომ 1997 წელს მიიღო გადაწყვეტილება, რომ მოლაპარაკებები გაეხსნა ცაე-ს სახელმწიფოების ერთ ჯგუფთან (პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, სლოვენია) (Dinan 2005:151).

1998 წელს ევროკომისიამ პარტნიორ სახელმწიფოებს წარუდგინა “გაწვევრიანების პარტნიორობის” პირველი პროგრამები. ეს პროგრამები განახლდა 1999, და 2002 წლებში. ამ დოკუმენტებში უფრო ნათლად იქნა დაფიქსირებული ევროკავშირის მოთხოვნები გაწვევრიანების სტადიაში მყოფი სახელმწიფოების მიმართ, ხოლო ევროკავშირის მხრიდან გაწეული ფინანსური დახმარება პირდაპირ იქნა დაკავშირებული პარტნიორი სახელმწიფოების მხრიდან წაყენებული მოთხოვნების შესრულებასთან (Grabbe, 2006:15). როგორც გრაბბე აღნიშნავს, გაწვევრიანების პარტნიორობის პროგრამები, რომლებიც 1998 წელს შესთავაზეს პარტნიორ სახელმწიფოებს, წარმოადგენენ უმნიშვნელოვანეს ეტაპს ევროკავშირის გაფართოების პროცესში. ამ ახალმა ინსტრუმენტებმა გააძლიერა პირობითობა და შეამცირა მოლაპარაკებების გავლენა, რადგან მთელი რიგ საკითხებზე კანდიდატი ქვეყნების მხრიდან შეუძლებელი გახდა მოლაპარაკება სერიოზული პირობების დაკმაყოფილების გარეშე (Grabbe, 1999:2). გაწვევრიანების პარტნიორობის განუყოფელი ნაწილი იყო ევროპული კანონმდებლობის გადმოტანის ეროვნული პროგრამები (NPAA – National Programmes for the Adoption of the *Acquis*), რომელთა შესრულება სავალდებულო იყო პარტნიორი სახელმწიფოებისათვის (Nugent, 2006:46).

1997 წელს ლუქსემბურგის ევროპულმა საბჭომ და 1999 წელს ჰელსინკის ევროპულმა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილებები, რომ მოლაპარაკებები დაწყებულიყო 12-ვე ევროკავშირში გაწვევრიანების მსურველ 12-ვე კანდიდატ ქვეყანასთან (Nugent, 2006:36). გაწვევრიანების მოლაპარაკებები ასევე მნიშვნელოვანი იყო შიდა

საკოორდინაციო სტრუქტურების შემუშავების პროცესში, რადგან პარტნიორ სახელმწიფოებს პირველად დასჭირდათ სერიოზული ცვლილებების შეტანა ინსტიტუციურ არქიტექტურაში ევროკავშირთან უკეთ სასაუბროდ.

სწორედ გაზრდილმა პირობითობამ და, შესაბამისად, პარტნიორი სახელმწიფოების მიმართ გაზრდილმა მოთხოვნებმა განაპირობა ინსტიტუციური სისტემების კიდევ ერთი ცვლილება 1990-იანი წლების მეორე ნახევარში. დიმიტროვას და ტოშკოვს მიაჩნიათ, რომ 1990-იან წლების მეორე ნახევარში მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების იზომორფიზმი განაპირობა ცაე-ს სახელმწიფოებში ერთდროულად მრავალი ამოცანის შესრულების აუცილებლობამ. უცბად “ცაე-ს სახელმწიფოებს მოუხდათ ერთდროულად მოლაპარაკებების წარმოება, ევროკავშირის კანონმდებლობის გადატანა ეროვნულ კანონმდებლობაში, ევროკავშირის ინსტიტუტებთან კომუნიკაციის აწყობა, დახმარების პროგრამების მენეჯმენტის ორგანიზება და უფრო ფართომასშტაბიანი ეკონომიკური და ‘ინსტიტუტების ამშენებელი’ რეფორმების გატარება” (Dimitrova and Toshkov, 2007:969).

ზემოთ ჩამოთვლილმა ფაქტორებმა მართლაც რომ უდავო გააღებინა მოახდინა შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ტრანსფორმაციაზე. 1999 წელს ბულგარეთმა შეცვალა მაკოორდინირებელი სტრუქტურა მას შემდეგ, რაც ევროკავშირმა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება ჩაერთო ბულგარეთი გაფართოების მეორე ტალღაში. როგორც ბულგარეთის მინისტრთა კომიტეტის ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციის დირექტორატის ვებ-გვერდი ამბობს, “ძირითადი ცვლილება, რომელიც ამ დროს შევიდა დაკავშირებული იყო ეროვნული ინსტიტუტების მხრიდან ევროკავშირის კონკრეტული მოთხოვნების შესრულებასთან დაკავშირებით” (Directorate of EU Affairs of Bulgaria, official web-site, www.euaffairs.government.bg). კერძოდ, ეს ცვლილება აისახა იმაში, რომ მინისტრთა საბჭოს სტრუქტურაში შეიქმნა საგანგებო უწყება “ევროპული ინტეგრაციის და საერთაშორისო ფინანსურ ინსტრუმენტებთან ურთიერთობის დირექტორატი”, რომელმაც დაიწყო საკოორდინაციო ფუნქციების შესრულება (Directorate of EU Affairs of Bulgaria, official web-site, www.euaffairs.government.bg). ერთი წლით ადრე, 1998 წელს, ლიტვის და ევროკავშირის ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადასვლის გამო,

რაც გაწევრიანების წინა პარტნიორობის დაწყებაში გამოიხატა, ლიტვამ გარდაქმნა თავისი შიდა საკოორდინაციო სისტემა და შემოიტანა უფრო ცენტრალიზებული მოდელი, რომელიც პრემიერ-მინისტრის ქვეშ მოაქცია. ამ მოდელმა, რომლის ცენტრშიც პრემიერის დაქვემდებარებაში მყოფი ევროპული კომიტეტი მდებარეობდა, 2003 წლამდე, ანუ ლიტვის ევროკავშირში შესვლამდე იმუშავა (Dimitrova and Maniokas, 2004). გაწევრიანების პარტნიორობის დაწყებაზე არანაკლები გავლენა მოახდინა ლიტვის საკოორდინაციო სისტემაზე 1997 წელს ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულმა “მოსაზრებამ”. მანიოკასის აზრით, სწორედ ევროკომისიის “მოსაზრებამ” ლიტვის მზადყოფნასთან დაკავშირებით “მისცა ყველაზე დიდი სტიმული” (Maniokas, 2005:47) ლიტვაში ჩატარებულ მოსამზადებელ სამუშაოებს, მათ შორის, საკოორდინაციო სისტემის დახვეწას.

გაწევრიანების წინა სტრატეგიის იმპლემენტაციამ ასევე დიდი გავლენა მოახდინა რუმინეთის საკოორდინაციო სისტემის ტრანსფორმაციაზე. რუმინეთმა 2000 წელს შექმნა ევროპული ინტეგრაციის ცალკე სამინისტრო, რომელსაც დაავალა “გაწევრიანების წინა სტრატეგიის იმპლემენტაცია, ევროგაერთიანების ფინანსური დახმარების მენეჯმენტი და გაწევრიანების მოლაპარაკებების წაყვანა” (European Commission, Romania Progress Report, 2001:17). რუმინეთის მთავარი მომლაპარაკებლის მოადგილე ლეონარდ ორბანი ლონდონის და პოლიტიკის მეცნიერებების სკოლაში გამართულ შეხვედრაზე აღნიშნავდა, რომ რუმინეთის საკოორდინაციო სისტემის არსებობა, რომელიც ეფუძნებოდა ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს, განპირობებული იყო იმ პირობებით, რასაც ევროკავშირი უყენებდა რუმინეთს გაწევრიანების პარტნიორობის ფარგლებში (Orban 2004:2-3).

ანალოგიურად, სლოვენის შემთხვევაშიც დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა გაწევრიანების პარტნიორობას და ევროკავშირთან მოლაპარაკებების დაწყებას. 1997 წელს სლოვენია შეცვალა საკოორდინაციო სისტემა და კოორდინაციის ფუნქცია გადასცა ახლადშექმნილ ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო ოფისს, რომელსაც სათავეში ჩაუდგა ევროპულ საქმეთა უპორტფელო მინისტრი. ამავე ოფისში შეიქმნა დეპარტამენტი, რომლის ხელმძღვანელსაც ევალებოდა ევროკავშირთან მოლაპარაკებების წარმოება (Dimitrova and Toshkov, 2007:974). ევროკომისია

აღნიშნავდა, რომ ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო ოფისი შეიქმნა იმისათვის, რომ “გაძლიერებულიყო გაწვევრიანების ეროვნული სტრატეგია და გაუმჯობესებულიყო შიდა კოორდინაცია” (European Commission, Slovenia Progress Report, 1998:7).

6.4 2004-2009: შემცირებული პირობითობა და შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ეროზია

ევროკავშირში გაწვევრიანების შემდეგ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში დაიწყო მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ეროზია. ეს პროცესი კარგად აქვთ ასახული თავიანთ გამოკვლევაში ლიპერტს და უმბაქს (Lippert et al., 2001) და დიმიტროვას და ტოშკოვს (Dimitrova and Toshkov, 2007). ისინი აჩვენებენ, რომ ევროკავშირში გაწვევრიანების შემდეგ, უმრავლესობა ახალ წევრებში მაკოორდინირებელმა ინსტიტუტებმა დაკარგეს თავიანთი ფუნქციები, რადგან პირობითობის შემცირების და ხშირ შემთხვევებში, საერთოდ გაუქმების შედეგად, აზრი დაეკარგა ამ ინსტიტუტების არსებობას. რადგანაც, ჩვენი გამოკვლევის მიზანი არაა გაწვევრიანების შემდეგ ჩამოყალიბებული სტრუქტურების ანალიზი, ჩვენ შემოვიფარგლებით მხოლოდ იმ ინფორმაციით, რაც ქვემოთ მოყვანილ ცხრილშია მოცემული და რასაც ჩვენს მიერ ნახსენები ავტორები ამტკიცებენ. სხვათა შორის, იგივე აზრზე არიან დიმიტროვა და მანიოკასი, რომლებიც აჩვენებენ, რომ ევროკავშირში გაწვევრიანების შემდეგ ახალ წევრებში ხდება “ნორმალიზაციის პროცესი”, რაც გულისხმობს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფუნქციის გაზრდას და საკოორდინაციო როლის დაბრუნებას (Dimitrova and Maniokas, 2004).

შესაბამისად, ამ თავში ჩვენ ვაკეთებთ დასკვნას, რომ საკოორდინაციო ინსტიტუტებმა ოთხჯერ განიცადეს ცვლილება პარტნიორი სახელმწიფოების და ევროკავშირის ურთიერთობების პროცესში. ოთხივე ეს ცვლილება კავშირში იყო

პირობითობის ელემენტებასთან ან მის აღმოცენება/განვითარებასთან, ან შემცირება/გაქრობასთან.

პირველ ეტაპზე მოხდა საკოორდინაციო ინსტიტუტების განვითარება ჩანასახოვან სტადიაში მაშინ, როდესაც ევროკავშირი დაიწყო ურთიერთობა პარტნიორ სახელმწიფოებთან სოციალიზაციის ელემენტებზე დაყრდნობით. ეს იყო 1989-1993 წლებში. ამ დროს, როგორც წესი, მთავარ ფუნქციას მაინც საგარეო საქმეთა სამინისტროები ასრულებდნენ, რადგან ევროკავშირის მხრიდან არ იყო საკმარისი წნეხი რეფორმების სწრაფად და ეფექტიანად განსახორციელებლად.

მეორე ეტაპზე მოხდა საკოორდინაციო ინსტიტუტების პირველადი ფორმების აღმოცენება, რაც უშუალო კავშირში იყო ევროკავშირის პოლიტიკაში პირობითობის ელემენტების გაჩენასთან. ამის მაგალითი იყო ევროკავშირის მხრიდან ასოცირების ხელშეკრულებების გაფორმება ცაე-ს სახელმწიფოებთან, ასევე ევროკომისიის მიერ “საერთო ბაზრის თეთრი წიგნის” გამოქვეყნება და პარტნიორ სახელმწიფოებში ექსტენსიური კითხვარების დაგზავნა მათი მზადყოფნის შემოწმების მიზნით. 1994-1996 წლებში პარტნიორ სახელმწიფოებში უკვე ყალიბდება მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური არქიტექტურა, რომელიც ორიენტირებულია ასოცირების ხელშეკრულების იმპლემენტაციაზე და ევროკავშირის მხრიდან პირველად გამოჩენილი წნეხებისადმი გამკლავებაზე.

მესამე ეტაპზე, 1998-2004 წლებში, როდესაც პირობითობა გახდა მკაცრი, პარტნიორმა სახელმწიფოებმა გარდაქმნეს მაკოორდინირებელი სისტემები, რათა უკეთ დაეძლიათ ის პირობები, რასაც მათ ევროკავშირი უყენებდა და მოეხდინათ რესურსების უკეთ მობილიზება. ამ პერიოდში პრაქტიკულად ყველა სახელმწიფომ შეცვალა შიდა საკოორდინაციო სისტემა, თუმცა, ბუნებრივია, ცვლილებების ხარისხი განსხვავდებოდა ქვეყნებს შორის.

მეოთხედ შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ცვლილება მოხდა მას შემდეგ, რაც პარტნიორი სახელმწიფოები გაწევრიანდნენ ევროკავშირში. შესაბამისად, ჩვენ ვაკეთებთ დასკვნას, რომ პირობითობის ელემენტის გაქრობამ, ან მინიმუმამდე შესუსტებამ გამოიწვია იმ ინსტიტუტების გარდაქმნა/გაქრობა, რომლებიც შექმნილი იყვნენ პირობითობის გასამკლავებლად.

ქვეყანა	მთავარი საკოორდინაციო ინსტიტუტის მდებარეობა და ტრანსფორმაცია				
	საგარეო საქმეთა სამინისტრო	ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო	დამოუკიდებელი მაკოორდინირებელი უწყება	პრემიერ-მინისტრი; მთავრობა (მინისტრთა საბჭო/კაბინეტი)	დეცენტრალიზე ბული მოდელი
ჩეხეთი	ევროკავშირის დეპარტამენტი (1994 წლიდან)			ვიცე-პრემიერი და ევროპული კომიტეტი (2004 წლიდან)	
ესტონეთი				სახელმწიფო კანცელარიის ევროკავშირის სამდივნო	
უნგრეთი	ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო (1990-ებიდან 2004 წლის ბოლომდე)			უპორტფელო მინისტრი ევროკავშირის საქმეებში (2003 წლიდან); ევროპული საქმეების ოფისი (2005 წლიდან)	
ლატვია	ევროკავშირის დეპარტამენტი (2004 წლიდან)			ევროპული საქმეების ბიურო (2004 წლამდე)	
ლიტვა	საგარეო საქმეთა სამინისტრო (1995-1996)	ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო (1996-1998)		ევროპული კომიტეტი (1998-2004); ორი დეპარტამენტი მთავრობის კანცელარიაში (2004-)	
პოლონეთი			ევროინტეგრაციის კომიტეტის ოფისი (1996 წლიდან)	ევროპული ინტეგრაციის და საგარეო დახმარების საკითხებში მთავრობის საგანგებო წარმომადგენლის ოფისი (1991-1996); მინისტრთა საბჭოს ევროპული კომიტეტი (2004 წლიდან)	
სლოვენია	ევროკავშირის დეპარტამენტი (1997)			ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო ოფისი (1997-2003-დან	

	წლამდე)			რეფორმა)	
სლოგაკეთი	ევროკავშირის დეპარტამენტი (1993- წლიდან)			მთავრობის ოფისის ევროპული ინტეგრაციის კოორდინაციის დეპარტამენტი (1994-1998) ევროპული საკითხების სექცია (1998-)	
ბულგარეთი	ევროინტეგრაციის/ევროკავშირის საქმეების დეპარტამენტი (1995 წლიდან დღემდე); ევროპულ საქმეთა მინისტრი (2001 წლიდან)			ევროპული ინტეგრაციის და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან ურთიერთობების დირექტორატი (2000 დან)	
რუმინეთი	ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი (2007 წლიდან)	ევროინტეგრაციის სამინისტრო (2000-2007)		ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი (1995-2000)	
მოდლოვა	ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი (2003 წლიდან)				
ხორვატია	საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო (2005 დან)	ევროინტეგრაციის სამინისტრო (2000-2005)		ევროპული ინტეგრაციის ოფისი (2000 წლამდე)	
მალტა			მალტა-ევროკავშირის მუდმივი და სამოქმედო კომიტეტი	ევროკავშირის სამდივნო	
კვიპროსი	მუდმივი მდივანი მომლაპარაკებლის ოფისი (2003 წლიდან პარმონიზაციის კოორდინაციის ოფისი)		დაგეგმვის ბიურო		ითვლება დეცენტრალიზე ბულად ფუნქციების დელეგირების გამო

მაკედონია				მთავრობის პრეზიდენტის მოადგილე ევროინტეგრაციის სექტორი მთავრობის გენერალურ სამდივნოში	
უკრაინა	ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი		საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო (2002-2004)	ვიცე-პრემიერი (2004-05; 2006- წლიდან) ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხების ბიურო (2008 წლიდან)	ითვლება დეცენტრალიზე ბულად სუსტი კოორდინაციის გამო

7. ინსტიტუციონალიზმის თეორიები და იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეზისი, როგორც მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ცვლილების ამხსნელი თეორიული ჩარჩო

7.1 ინსტიტუციონალიზმის შესახებ თეორიული ლიტერატურის მიმოხილვა

თეორიული თვალსაზრისით ამ ნაშრომის ავტორი შორს დგას იმ პოზიციიდან, რომ ინსტიტუტებს მნიშვნელობა არ ენიჭებათ. როგორც ცნობილია, ამ მოსაზრებას იზიარებენ რეალისტები, რომლებსაც მიაჩნიათ, რომ სხვადასხვა ინსტიტუტები, იქნებიან ისინი შექმნილი სახელმწიფოების მიერ საერთაშორისო ასპარეზზე, თუ ქვეყნის შიგნით, მნიშვნელოვან როლს არ ასრულებენ, რადგან ისინი მუდმივი კონტროლის ქვეშ იმყოფებიან სახელმწიფოების მხრიდან. ასეთი “ინსტიტუტებისაგან თავისუფალი მიდგომა” დომინირებდა პოლიტიკურ მეცნიერებებში და საერთაშორისო ურთიერთობებში 1950-1970-იან წლებში (Pollack, in Wiener and Diez, 2004:137).

რეალიზმის მიმდევრები მიიჩნევდნენ რომ პოლიტიკური ცხოვრების და საერთაშორისო ურთიერთობების გასაგებად მთავარია სახელმწიფოების ქმედებების გაანალიზება (Waltz 1954; Waltz 1979). ამ პერსპექტივიდან საერთაშორისო ურთიერთობები ანარქიულია, ანუ არ ექვემდებარება რომელიმე ზემდგომი სტრუქტურის, ან სახელმწიფოს მიერ დაარსებულ წესრიგს, და სწორედ ეს ანარქიულობა განსაზღვრავს საერთაშორისო ურთიერთობებს. რეალისტების ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადამიანის ბუნება განაპირობებს მუდმივ ზრუნვას უსაფრთხოებასა და თვითგადარჩენაზე, შესაბამისად, ძალაუფლების გაზრდისაკენ სწრაფვა საერთაშორისო ურთიერთობების მთავარი სუბიექტების სახელმწიფოების გენეტიკურ კოდშია ჩადებული. რეალისტების აზრით, ინსტიტუტები შეიძლება არსებობდნენ საერთაშორისო სისტემაში, მაგრამ მათი

არსებობა განპირობებულია მხოლოდ სახელმწიფოების ინტერესით და მათ შორის ძალთა ბალანსით. შესაბამისად, ინსტიტუტებს მნიშვნელობა არ ენიჭებათ (Mearsheimer 1994/95).

ინსტიტუტების მიმართ განსხვავებული დამოკიდებულება აქვთ ლიბერალიზმის მიმდევრებს (Keohane 1984). ისინი თვლიან, რომ სახელმწიფოების მთავარი მიზანი არის კოლექტიური ქმედების პრობლემების და სხვა გამოწვევების მოგვარება. სახელმწიფოებს შორის არსებული პრობლემების მოსაგვარებლად ისინი ჰქმნიან რეჟიმებს, ან საერთაშორისო ინსტიტუტებს. მათი აზრით, ინსტიტუტები არსებობს იმისათვის, რომ მოაგვარონ არსებული პრობლემები (policy problems).

ინსტიტუციური მიდგომის მიხედვით, სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობები სოციალური ხასიათისაა, ხოლო სახელმწიფოებს შორის არსებული პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობები დიდწილადაა განპირობებული იმ სოციალური ჩარჩოებით და ორგანიზაციებით, რომელშიც ეს სახელმწიფოები ერთმანეთთან ურთიერთქმედებენ (Scott and Meyer, 1994). ამ ინსტიტუტების გაგების და მათი მნიშვნელობის გაანალიზების გარეშე, მიაჩნიათ სოციოლოგიურ ინსტიტუციონალისტებს (Di Maggio and Powell, 1991) შეუძლებელია სახელმწიფოების ქცევის ანალიზი და გაგება. ინსტიტუციონალისტების აზრით, ინსტიტუტები თავის თავში აერთიანებენ საერთო წესებს და ნორმატიულ სტრუქტურებს, რის გარეშეც შეუძლებელია სახელმწიფოების მოქმედებების გაგება.

გარდა სოციოლოგიური ინსტიტუციონალისტებისა, ინსტიტუციონალიზმის თეორიებში ასევე არსებობს ორი ქვემიმდინარეობა რაციონალური არჩევანის ინსტიტუციონალიზმი და ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი. რაციონალური არჩევანის ინსტიტუციონალიზმის მიმდევრები მიიჩნევენ, რომ სახელმწიფოები რაციონალური აქტორები არიან, რომლებიც რაციონალური მოსაზრებებით ჰქმნიან ინსტიტუტებს. სახელმწიფოებისთვის ინსტიტუტები მნიშვნელოვანია, რადგან ისინი ამცირებენ “გარიგების ღირებულებას” და წარმოადგენენ ადგილს ინფორმაციის გასაცვლელად (Hall and Taylor 1996). ამასთან, ინსტიტუტების მიერ საკუთარი ფუნქციების ამოწურვის შემდეგ, რაციონალური აქტორები აუქმებენ ინსტიტუტებს, რადგან მათგან მიღებული ხარჯები აჭარბებს მოგებას. სხვაგვარად, რომ ვთქვათ

ინსტიტუტები “ცხოვრობენ” მანამ, სანამ მათი სიცოცხლე ღირებულია მათი შემქმნელებისათვის (Hall and Taylor 1996:945,952).

ისტორიული ინსტიტუციონალისტები, როგორცაა პოლ პირსონი (Pierson 1996) მიიჩნევენ, რომ ინსტიტუტები ძალიან მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საერთაშორისო ურთიერთობებში, რადგან სახელმწიფოები ვეღარ აკონტროლებენ ინსტიტუტებს მას შემდეგ, რაც სახელმწიფოების მიერ მიღებული ძველი გადაწყვეტილებების შედეგები “იკეტება” (lock in). წარმოიშობა უფსკრული სახელმწიფოების თავდაპირველ სურვილებსა და მიღებულ შედეგებს შორის, რასაც სახელმწიფოები ვეღარ ავსებენ ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის, სიძლიერის და სახელმწიფოების მიერ ინსტიტუტების გაუქმების მაღალი ღირებულების გამო (Pierson 1996).

ინსტიტუციონალიზმის თეორიებში არის ორი მიმდინარეობა. ერთ მიმდინარეობას სათავეში უდგანან ამერიკელი მეცნიერები (Di Maggio and Powell 1991) და იგი შეისწავლის თუ რამდენად ემსგავსებიან ერთმანეთს ინსტიტუტები. მეორე მიმართულებას სათავეში უდგანან სკანდინავიელი ავტორები (Czarniawska and Joerges 1996; Sahlin-Anderson 1996; Ravik 1996) და ეს მიმართულება შეისწავლის, რამდენად და რატომ განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან სხვადასხვა ინსტიტუტები.

ბალმერი და ბერჩი გამოყოფენ სამი პუნქტისაგან შემდგარ ჩარჩოს, რომელიც, მათი აზრით განსაზღვრავს ინსტიტუციურ მიდგომას (Bulmer and Burch 1998). ამ მიდგომის მიხედვით მნიშვნელოვანია *ცვლილებების, გზაზე დამოკიდებულება* და *კრიტიკული გზაჯვარედინების* ცნებები. ბალმერის და ბერჩის მიხედვით ინსტიტუტები განიცდიან ცვლილებებს. ეს ცვლილებები შეიძლება იყოს ინკრემენტული, ანუ თანდათანობითი, რადიკალური, ანუ რევოლუციური და ინკრემენტულ-ტრანსფორმაციული (Bulmer and Burch, 2001:80-81). ინკრემენტული ცვლილების დროს ინსტიტუტები განიცდიან ევოლუციას, ანუ ვითარდებიან თავდაპირველად არსებული მოდელის ირგვლივ. ინკრემენტული ცვლილებები, როგორც წესი, იმით არის განპირობებული, რომ გარედან მომავალი წნეხები არ არის საკმარისად ძლიერი, რათა რადიკალურად შეცვალოს ინსტიტუციური არქიტექტურა. შესაბამისად, ინსტიტუტები იცვლებიან, მაგრამ დიდად არ

შორდებიან თავდაპირველ მოდელს. რადიკალური ცვლილებების დროს ინსტიტუტები დიდ სახეცვლილებას განიცდიან იმ წნეხების შესაბამისად, რაც მათზე მოქმედებს. ხოლო, ინკრემენტულ-ტრანსფორმაციული ცვლილებების დროს ინსტიტუტები ნაბიჯ-ნაბიჯ განიცდიან ტრანსფორმაციას, თუმცა ტრანსფორმაცია გაცილებით სერიოზულია ვიდრე ინკრემენტულის დროს, ამიტომ თავდაპირველად არსებული ინსტიტუციური მოდელი და ბოლოს მიღებული მოდელი საკმაოდ განსხვავდება ერთმანეთისაგან (Bulmer and Burch, 2001:80-81).

მეორე მნიშვნელოვანი კონფეფცია, რომელიც ახასიათებს ინსტიტუციურ მიდგომებს, განსაკუთრებით კი ისტორიულ ინსტიტუციონალიზმს, არის გზაზე დამოკიდებულება (path dependence). ეს კონცეფცია ნიშნავს, რომ ადრე არსებული ინსტიტუციური გადაწყვეტილებები ზღუდავს განვითარების, ან ტრანსფორმაციის თავისუფლებას. ამ კუთხით საგულისხმოა პირსონის მიერ ევროკავშირის ინსტიტუტების ანალიზი (Pierson 1996). პირსონი ამტკიცებს, რომ ევროკავშირის ინსტიტუტების გაძლიერება და უკანასკნელი წლების განმავლობაში ფუნქციების პროგრესული ზრდა სწორედ გზაზე დამოკიდებულებით არის განპირობებული. კერძოდ, ევროკომისიის შესაბამისი სტრუქტურები, მაგალითად კონკურენციის პოლიტიკის გენერალური დირექტორატი წლების მანძილზე ითვლებოდნენ ევროკავშირის საერთო ბაზარზე კონკურენციის პოლიტიკის მოდარაჯეებად. შესაბამისად, როდესაც დღეს იგივე გენერალური დირექტორატი იღებს გადაწყვეტილებას, რომ მილიონობით ევროთი დააჯარიმოს ესა თუ ის სახელმწიფო, თუ კერძო კომპანია, გადაწყვეტილება არავის უკვირს. ანალოგიური მიდგომა ასევე რელევანტურია შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუტების ანალიზის დროს. თუ ვნახავთ, მიუხედავად იმისა, რომ მაკორდინირებელი ინსტიტუტები 1990-იანი წლებიდან დღემდე ტრანსფორმაციას განიცდიდნენ, საგულისხმოა, რომ ძველი ინსტიტუტები კი არ უქმდებოდა, არამედ ტრანსფორმაციას განიცდიდა ახალ ინსტიტუტებში. ასე მაგალითად, ლიტვის ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო, მართალია გაუქმდა, მაგრამ უწყება და თანამშრომლები პრაქტიკულად უცვლელად გადავიდნენ პრემიერ-მინისტრის აპარატში. ანალოგიურად, სლოვენის საგარეო საქმეთა სამინისტროში არსებული ევროკავშირის დეპარტამენტი 1997 წელს გადაიზარდა ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო ოფისში, ხოლო რუმინეთის

ევროინტეგრაციის სამინისტრო ასევე უმტკივნეულოდ გადაკეთდა რეგიონული განვითარების სამინისტროდ 2007 წელს. ეს იზომორფიზმი კარგად აიხსნება “გზაზე დამოკიდებულების” კონცეფციით.

7.2 ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეზისით მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ცვლილების ახსნა

როგორც ზემოთ ვნახეთ 16 სახელმწიფოს ანალიზის შედეგად, საკოორდინაციო მექანიზმები შეგვიძლია 5 პრინციპულად განსხვავებულ მოდელად დავყოთ. ითვლება, რომ რამდენიმე ფაქტორი ახდენს გავლენას იმაზე, რომ სხვადასხვა სახელმწიფოებში არის ტენდენცია ჩამოყალიბდეს მსგავსი საკოორდინაციო მექანიზმები. ინსტიტუციურ თეორიებში შეიძლება გამოყოფილი იქნას ბევრი მიზეზი, თუ რატომ ხდება ინსტიტუტების გარდაქმნა. ერთ-ერთი ამ მიზეზთაგანი არის ე.წ. “სწავლის მიმიკრია” (Rose 1991:1-11; Dolowitz and Marsh 1996), ანუ წევრი, თუ პარტნიორი სახელმწიფოების მხრიდან ერთმანეთის გამოცდილების შესწავლა და ამ გამოცდილების მიხედვით რომელიმე კონკრეტული მოდელისთვის უპირატესობის მინიჭება (Kassim et al., 2000:237). ჰარმსენის აზრით, ამა თუ იმ ინსტიტუციურ მოდელზე გადასვლა შეიძლება იყოს განპირობებული ოპტიმიზაციისკენ მიდრეკილებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ერთმანეთის გამოცდილების გაზიარების შედეგად სხვადასხვა სახელმწიფოები მიდიან ერთნაირი ტიპის საკოორდინაციო მოდელის შექმნის აუცილებლობის იდეამდე (Harmsen 1999). იგივე აზრს იზიარებენ დიმიტროვა და ტოშკოვი, რომლებიც ასევე განმარტავენ თუ რა შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს ოპტიმიზაცია. მათი აზრით, ოპტიმიზაციისათვის აუცილებლად უნდა არსებობდეს კრიტერიუმები, თუ როდის ითვლება ესა თუ ის ინსტიტუტი წარმატებულად. მაგალითად, თუ რომელიმე ქვეყანა უფრო ადრე შედის ევროკავშირში, ვიდრე მეორე, შეიძლება იქნას მიჩნეული, რომ მაკოორდინირებელი ინსტიტუტის როლი მნიშვნელოვანი იყო,

შესაბამისად შესაძლებელია, რომ სხვა სახელმწიფოებში ასეთი ტიპის ინსტიტუციური მოწყობა იქნას მიღებული (Dimitrova and Toshkov 2007:964).

სხვა მეცნიერები კიდევ უფრო შორს მიდიან და ცდილობენ ინსტიტუტების ცვლილება დაუკავშირონ ევზოგენურ და ენდოგენურ ფაქტორებს (Heritier, 2007:8). მაგალითად, ჰერიტიეს აზრით ინსტიტუტების ტრანსფორმაცია შეგვიძლია დავახარისხოთ იმის მიხედვით, გარე ფაქტორები ახდენენ გავლენას მათ ცვლილებაზე, თუ შიდა, ანუ ინსტიტუტები იცვლება მათი შემქმნელების ინტერესების ცვლილებასთან ერთად, თუ იცვლება ინსტიტუტების შიგნით მიმდინარე პროცესების შედეგად (Heritier, 2007:8).

ჩვენ არ შევეცდებით იმ მიზეზების გამოყოფას რის გამოც ზოგადად ხდება ინსტიტუტების ჩამოყალიბება ამა თუ იმ ფორმით, ან მათი გარდაქმნა ერთი ტიპის ინსტიტუტიდან მეორეზე. ამასთან დაკავშირებით ბევრი ნაშრომი არსებობს, თანაც ეს არ არის ამ თემის ამოცანა. დიმიტროვა და ტოშკოვი მიიჩნევენ, რომ ქვეყნის შიდა ინსტიტუტების, მათ შორის ევროკავშირთან დაახლოების პოლიტიკის მაკორდინირებელი ინსტიტუტების გარდაქმნაზე რამდენიმე ფაქტორმა შეიძლება მოახდინოს გავლენა:

“პირველ რიგში დიდი ცვლილებები უკავშირდება მმართველ ელიტებში ცვლილებებს. შემდეგ, რაც უფრო იდეოლოგიურად განსხვავებული პარტია მონაწილეობს მთავრობაში, მით უფრო ფრაგმენტირებული იქნება საკორდინაციო სტრუქტურა. ამასთან, თუ ბიუროკრატიული აპარატი ძლიერია და აქვს ორგანიზაციული სტატუს კვოს შენარჩუნების ინტერესი, მან უნდა შეძლოს ცვლილების ტემპის შენელება. ინტერ-ინსტიტუციური დაპირისპირებები, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ერთსა და იმავე დროს სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიას სხვადასხვა პორტფელი უჭირავს, ასევე უწყობენ ხელს ინსტიტუციური სტრუქტურის ცვლილებას” (Dimitrova and Toshkov, 2007:964).

ეს ყველა ფაქტორი ჩვენს ნაშრომში შეიძლება დამოუკიდებელ ცვლადებად განვიხილოთ, მაგრამ მხოლოდ და მხოლოდ კონტროლირებად დამოუკიდებელ ცვლადებად. ჩვენი მთავარი დამოუკიდებელი ამხსნელი ცვლადი არის ევროკავშირიდან მომდინარე პირობითობის ტალღა. ჩვენი მიზანია იმის დანახვა, თუ რამდენად ახდენს ევროკავშირის და მასთან დაახლოების პროცესში მყოფი სახელმწიფოს ურთიერთობების სიმჭიდროვე გავლენას მაკორდინირებელი ინსტიტუტების ჩამოყალიბებასა და მათ ტრანსფორმაციაზე. კერძოდ, ჩვენ ვაღვანთ

კავშირს, ერთის მხრივ, ევროკავშირს და პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის პირობითობის ელემენტებით დატვირთულ ურთიერთობას და, მეორეს მხრივ, პარტნიორ სახელმწიფოებში ჩამოყალიბებულ მაკორდინირებელ ინსტიტუტებს შორის.

ინსტიტუტების იზომორფიზმის, ანუ ტრანსფორმაციის თეორეტიკოსებს შორის ცალკე აღნიშვნის ღირსნი არიან იელის უნივერსიტეტის პროფესორები პოლ დი მაჯიო და უოლტერ პაუელი (Di Maggio and Powell, 1988:147-160). თავიანთ შედეგებში “რკინის გალიის ხალახალი სტუმრობა: ორგანიზაციულ სფეროებში ინსტიტუციური იზომორფიზმი და კოლექტიური რაციონალიზმი”, ისინი გამოყოფენ სამ პროცესს, რომლის გამოც ხდება სხვადასხვა ინსტიტუციური წარმონაქმნების ერთმანეთისადმი დაახლოება. ამ პროცესებს დი მაჯიო და პაუელი უწოდებენ “მიმეტურ ინსტიტუციურ იზომორფიზმს”, “ნორმატიულ ინსტიტუციურ იზომორფიზმს” და “იძულებით ინსტიტუციურ იზომორფიზმს” (Di Maggio and Powell, 1988:147). ამ თემაში აღწერილი ინსტიტუციური იზომორფიზმის ასახსნელად ჩვენ სწორედ იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეზისს ვიყენებთ, თუმცა ვახდენთ მის მცირე მოდიფიკაციას.

მიმეტური ინსტიტუციური იზომორფიზმი, დი მაჯიოს და პაუელის აზრით, ვითარდება მაშინ, როდესაც ინსტიტუტებს უწევთ საქმიანობა გაურკვეველი ამოცანების პირობებში და როდესაც მათზე ზეწოლა არ შეინიშნება ზემდგომი ინსტიტუტებისაგან. ასეთ შემთხვევაში, ავტორები მიიჩნევენ, რომ რაციონალური აქტორები ირჩევენ სხვა ორგანიზაციული მოდელების მიბაძვის გზას. ხშირად, ეს მიბაძვა გაუცნობიერებელი და ავტომატურია (Di Maggio and Powell, 1988:151). ავტორებს ამის მაგალითად მოჰყავთ იაპონია, რომელმაც მეცხრამეტე საუკუნეში მოდერნიზაციის პროცესში ბრმად შეითვისა დასავლური ინსტიტუტები, როგორც უკვე არსებული წარმატებული მოდელები (Di Maggio and Powell, 1988:151) რა თქმა უნდა, ეს უკანასკნელი მაგალითი, შეიძლება სადაო იყოს, მაგალითად ისეთი მეცნიერისთვის, როგორც სამუელ ჰანტინგტონია, რომელიც თავის “ცივილიზაციათა შეჯახებაში” ამბობს, რომ იაპონიამ შეითვისა მხოლოდ ის, რაც მის ღირებულებებს და ცივილიზაციურ მოთხოვნებს აკმაყოფილებდა, და ისიც გარდაქმნა საკუთარ ეროვნულ ყაიდაზე (Huntington 1996; Naff 1985/86). მიუხედავად

ამისა, მიმეტური ინსტიტუციური იზომორფიზმის მაგალითები ჩვენთან ყოველდღიურ ცხოვრებაშიც გვხვდება. ევროკავშირის პოლიტიკის კოორდინაციის შემთხვევაში კი მიმეტური ინსტიტუციური იზომორფიზმის მაგალითი იქნება ერთი ქვეყნის (მაგ. საქართველო) მიერ შიდა მაკოორდინირებელი სტრუქტურის ისეთ ყაიდაზე მოწყობა, როგორც უკვე აქვს სხვა ქვეყანას (მაგ. ლიტვას, ან/და რუმინეთს).

ნორმატიულ ინსტიტუციურ იზომორფიზმს დი მაჯიო და პაუელი ახასიათებენ როგორც ინსტიტუტების ხასიათის ცვლილებას მისი მონაწილეების პროფესიონალიზაციის გამო. ეს მოდელი ბოლომდე რელევანტური არ არის ჩვენი თემისათვის, თუმცა ღირს მასზე ორიოდე წინადადებით შეჩერება. კერძოდ, ნორმატიული ინსტიტუციური იზომორფიზმის დროს ინსტიტუტების მონაწილეები უფრო ხეწენ და აგროვებენ თავიანთ გამოცდილებას და ცოდნას, შესაბამისად, განიცდიან პროფესიონალიზაციას. ამ პროცესის პარალელურად ხდება მათი ურთიერთობა სხვა ინსტიტუტების შემქნელებთან და მონაწილეებთან, რის შედეგად ხდება ინფორმაციის გაზიარება და ამ ადამიანების ერთ სოციალურ გარემოში სოციალიზაცია. შესაბამისად, მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები სხვადასხვა ინსტიტუტის დიზაინის შესახებ ერთგვაროვანია, რადგან გამომდინარეობს მსგავსი პროფესიული ინტერესების და სოციალური გარემოსგან (Di Maggio and Powell, 1988:152).

ჩვენს ჰიპოთეზას ყველაზე უკეთ ხსნის დი მაჯიოს და პაუელის მესამე მოდელი - იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმი. ავტორების აზრით ამ მოდელის დროს ინსტიტუტები წარმოიქმნება “ორგანიზაციებზე ფორმალური და არაფორმალური ზეწოლის შედეგად იმ ორგანიზაციების მხრიდან, რომლებზეც ისინი დამოკიდებულნი არიან” (Di Maggio and Powell, 1988:150). ეს ზეწოლა შეიძლება განხორციელდეს (ა) ძალით, (ბ) დარწმუნებით, ან (გ) შერწყმით (Di Maggio and Powell, 1988:150). ამის მაგალითებად დი მაჯიოს და პაუელს მოჰყავთ ჩვეულებრივი ორგანიზაციული პრაქტიკა მწარმოებლების მიერ გარემოს დაცვის ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა პასუხად მთავრობის მიერ დაწესებულ გარემოსდაცვით რეგულაციებზე; სკოლები და უმაღლესი განათლების დაწესებულებები ავითარებენ ახალ კურიკულუმებს პასუხად განათლების სამინისტროების მიერ მომზადებულ

ახალ დირექტივებზე და სტანდარტებზე, ხოლო კერძო მეწარმეები ქირაობენ ახალ ბუღალტრებს და ეკონომისტებს ახალი საგადასახადო სისტემის შემოღებასთან ერთად. ეს მაგალითები არ არის პირდაპირ კავშირში ჩვენს თემასთან, მაგრამ მათგან შეიძლება ერთი სეროზული დასკვის გამოტანა დი მაჯიო და პაუელი მიიხნევენ, რომ მნიშვნელოვანია მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი წამყვანი ორგანიზაციების (გარემოს დაცვის სამინისტრო, განათლების სამინისტრო, საგადასახადო ინსპექცია, თუ ევროკავშირი) მიერ დაწესებულ ნორმებს და სხვა ინსტიტუტების (მწარმოებლები, უმაღლესი განათლების დაწესებულებები, კერძო მეწარმეები, თუ ევროკავშირის პარტნიორი სახელმწიფოები) მიერ ამ ნორმების შესაბამისობაში საკუთარი ინსტიტუციური არქიტექტურების და პრაქტიკის მოდიფიკაციას შორის. სწორედ მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი განსაზღვრავს ამ იზომორფიზმის იძულებით ხასიათს. უფრო მეტიც, დი მაჯიო და პაუელი მიიხნევენ, რომ ინსტიტუციური ცვლილებების ცერემონიული და ფორმალური ხასიათი არ გამორიცხავს იძულების ელემენტს (Di Maggio and Powell, 1988:150).

დი მაჯიოს და პაუელის იძულებითი იზომორფიზმის თეზისი, რომ მაინც და მაინც “ძალადობას” და “ძალდატანებას” არ გულისხმობს, ამის კარგ მაგალითად მარტინ ლოჯის და კაი ვეგრისის კვლევაც გამოდგება, რომელშიც ავტორები ამტკიცებენ, რომ “იძულებითი იზომორფიზმის” ლოგიკით შეიძლება აიხსნას გერმანიის ციხეების ადმინისტრირების ტრანსფორმაცია. იძულების ელემენტი, ავტორების აზრით მომდინარეობს როგორც ფინანსთა სამინისტროს მიერ ციხეების ადმინისტრირებისათვის გამოყოფილი თანხების სიმწირე/სიუხვისგან, ისე ზოგადად ლანდერების (მხარეების) მიერ გატარებული ადმინისტრაციული რეფორმების ხასიათისა და ევროპის საბჭოს მიერ დაწესებული სტანდარტებისგან (Lodge and Wegrich 2005:216).

იძულებითი იზომორფიზმი, დი მაჯიოს და პაუელის აზრით, ასევე შეიძლება განხორციელდეს არა სხვა ორგანიზაციისგან მომავალი პირდაპირი წნეხის შედეგად, არამედ ზოგადად გარემოდან მომავალი წნეხის შედეგად (Di Maggio and Powell 1983:150). ჩვენს შემთხვევაში ევროკავშირის მიერ გამოყენებული პირობითობის ინსტრუმენტი არის სწორედ ის წნეხი, რომლის გამოც ქვეყნები იძულებული არიან შეცვალონ შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუციური გარემო.

აქვე აუცილებლად უნდა გაგუსვათ ხაზი, რომ იძულებითი იზომორფიზმის თეზისის მიხედვით, იძულება არ არის აუცილებელი, რომ პირდაპირი ხასიათის იყოს და სავსებით შეიძლება იყოს ირიბი, მაგალითად ატარებდეს *ევროკავშირის კანონმდებლობის* გადაღების, ან ამა თუ იმ რეგულატორული ჩარჩოს გადაღების ხასიათს (Kassim et al., 2000:238). როგორც წესი, თეორეტიკოსები თანხმდებიან, რომ ევროკავშირის მხრიდან ინსტიტუციური მექანიზმების ჩამოყალიბებაზე გავლენა არის ირიბი და არა პირდაპირი (Dimitrova 2002; Fournier 1998; Olsen 2002). ჩვენც, ამ ნაშრომში ვიზიარებთ ამ მოსაზრებას. ევროკავშირი ნამდვილად არ თხოვდა პარტნიორ სახელმწიფოებს, რომ შიდა საკოორდინაციო სტრუქტურები შეექმნა, გარდაექმნა, ან თუნდაც რომელიმე მოდელის მიხედვით აეგო. მიუხედავად ამისა, დიმიტროვა და ტოშკოვი აღნიშნავენ, რომ ევროკავშირის მიერ შემუშავებული ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის განმსაზღვრავი პროგრამა საერთო შეფასების ჩარჩო (CAF), თავის თავში მოიცავს იმის შესაძლებლობას, რომ ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა დაიწყო კოორდინაცია მსგავსი ინსტიტუტების ჩამოყალიბების მიზნით (Dimitrova and Toshkov 2007:968). მიუხედავად ამისა, ეს საკმაოდ შორეული პერსპექტივაა, ხოლო დღეს ნამდვილად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ევროკავშირის მხრიდან არ არსებობს პირდაპირი წნეხი პარტნიორ, ან წევრ სახელმწიფოებზე, თუ როგორი საკოორდინაციო სისტემა ჩამოყალიბდეს ქვეყნის შიგნით. აღსანიშნავია, რომ თავად დი მაჯიო და პაუელიც აღიარებენ, რომ “იძულებითი იზომორფიზმი შეიძლება იყოს უფრო ფაქიზი და ნაკლებად გამოსატყუელი” (Di Maggio and Powell, 1983:151). სწორედ ამას ვუწოდებთ ჩვენ ირიბ ინსტიტუციურ იზომორფიზმს.

შესაბამისად, ჩვენი აზრით, ევროკავშირის მიერ მისადაგებული პირობითობის ინსტრუმენტი იყო მაგალითი ირიბი იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმისა. ეს იზომორფიზმი იყო ირიბი, რადგან ევროკავშირი არ ავალდებულებდა სახელმწიფოებს მოეხდინათ უშუალოდ ინსტიტუციური გარემოს ადაპტაცია. სამაგიეროდ, ის პირობები, რომლების წაყენებული იყო ცაე-ს სახელმწიფოებზე ევროკავშირის მხრიდან, აუცილებლად მოითხოვდა რესურსების მობილიზებას და ძალისხმევების კოორდინაციას, რასაც, თავის მხრივ სჭირდებოდა საკოორდინაციო სტრუქტურების შექმნა.

როგორც მეშვიდე თავში აღვნიშნეთ, ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ელემენტის მისადაგება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებისადმი 1994-1996 წლებში, ჩვენი აზრით სწორედ “ინსტიტუციური დარწმუნების” პროცესი იყო, როგორც ამას დი მაჯიო და პაუელი განმარტავენ (Di Maggio and Powell, 1983:150). ეს პერიოდი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, არ იყო ხისტი პირობითობის მატარებელი. შესაბამისად, ევროკავშირი ცდილობდა მიესადაგებინა ისეთი პირობები ევროკავშირის პარტნიორი სახელმწიფოებისათვის, რომელთა გადატანის დარწმუნებასაც იგი მოახერხებდა. ზოგადად, მიჩნეულია, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რომლებიც არ მოიცავენ “ძალდატანების მექანიზმებს” ითვლებიან “დარწმუნების” მაგალითებად, ხოლო საერთაშორისო მექანიზმები, რომლებიც მოიცავენ ასეთ მექანიზმებს იძულების მექანიზმებად (Hafner-Burton, 2005). ევროკავშირი, როგორც ეს მეშვიდე თავში იქნა აღწერილი ორივე ამ ინსტრუმენტს იყენებდა ასოცირების ხელშეკრულებების და გაწევრიანების პარტნიორობის ფორმატების სახით, ამიტომ შეგვიძლია თამამად დავასკვნათ, რომ ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის გამოყენება ცაე-ს სახელმწიფოების მხრიდან შეიძლება აიხსნას დი მაჯიოს და პაუელის მიერ მოყვანილი “დარწმუნების” და “ძალდატანების” კონცეფციებით.

იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტად დი მაჯიო და პაუელი მიიჩნევენ “საერთო იურიდიული ჩარჩოს” არსებობას. მათი აზრით, თუ ინსტიტუტები მოქცეულნი არიან საერთო იურიდიულ სივრცეში, გაცილებით იოლდება ინსტიტუტების იძულებით გარდაქმნა (Di Maggio and Powell, 1983:150). საერთო იურიდიული ჩარჩო ამ შემთხვევაში გულისხმობს საერთო სამართლებრივ გარემოს, რომელშიც იმყოფებიან აქტორები. ევროკავშირი და ცაე-ს სახელმწიფოები იმყოფებოდნენ საერთო სამართლებრივ გარემოში, რადგან პარტნიორი ქვეყნები ვალდებულნი იყვნენ გადაეტანათ ის საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ევროკავშირში არსებობდა. ამ საკანონმდებლო ბაზის არ-გადატანის შემთხვევაში, ცაე-ს სახელმწიფოებმა იცოდნენ, რომ ევროკავშირის მხრიდან სანქციები ელოდათ, რაც მათ ინტერესებში არ შედიოდა (Jozon, 2005). როგორც დი მაჯიო და პაუელი აღნიშნავენ, საერთო იურიდიული ჩარჩო მნიშვნელოვანი იმიტომ არის, რომ ის იძლევა საშუალებას, ერთი მხარის მიერ

თამაშის წესების დარღვევის შემთხვევაში, პასუხი მოეთხოვოს მას ლეგალური გზებით (Di Maggio and Powell, 1983:151). ბუნებრივია, ევროკავშირის და ცაე-ს სახელმწიფოების შემთხვევაში, ეს პრობლემა არ არსებობდა, რადგან დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში (non-compliance) ევროკავშირის მხრიდან სანქციები არ დააყოვნებდა (Schimmelfennig 2008; Jonsdottir 2009).

თავის ნაშრომში დი მაჯიო და პაუელი ავითარებენ რამდენიმე ჰიპოთეზას, რომელთა ტესტირებას ჩვენ მოკლედ მოვახდენთ შიდა მაკორდინირებელი ინსტიტუტების ტრანსფორმაციაზე, რითაც დავასრულებთ ჩვენს ნაშრომს.

8. საქართველოსთვის რელევანტური გაკვეთილები, რეკომენდაციები, დასკვნები

დისერტაცია, რომელიც თქვენს წინაშე მდებარეობს, რეალურად მერვე თავით დასრულდა. როგორც წესი, მიხნეულია, რომ აკადემიური ნაშრომი არ უნდა იჭრებოდეს პრაქტიკულ საკითხებში, რადგან აკადემიური ნაშრომის მიზანი არ არის პრაქტიკული, პოლიტიკასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შემუშავება და პრაქტიკოსების “საქმეში ჩარევა”. ამ მოსაზრებას მეც ვიზიარებ. თუმცა, ასევე მიმაჩნია, რომ ამ წესის დაცვა იმიტომ არის მნიშვნელოვანი, რომ აკადემიურ ნაშრომს და პრაქტიკული გამოყენების policy paper-ს შორის იმდენად დიდი განსხვავებაა როგორც წერის სტილს, ისე ნაშრომის სტრუქტურას შორის, რომ მათი აღრება არ არის მიზანშეწონილი. მიუხედავად ამისა, ცდუნება იმისა, რომ ეს ნაშრომი პრაქტიკული გამოყენების წინადადებებით, რაც არ უნდა გამოუსადეგარი იყოს ისინი რეალურ ცხოვრებაში, დამესრულებინა, საკმაოდ დიდი იყო. პრაქტიკული და აკადემიური ნაშრომების აღურევლობის ამ დაუწერელი წესის დარღვევას დავაკომპენსირებ იმის აღიარებით, რომ ეს ნაწილი აკადემიური მიზნებისთვის არ უნდა იქნას გამოყენებული.

ამ თავში ჩვენ გვსურს ამ ძალიან მოკლედ მოვახდინოთ იმ პრაქტიკული გაკვეთილების მიმოხილვა, რაც საქართველომ შეიძლება ისწავლოს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საკოორდინაციო სისტემების შესწავლის შედეგად. ამ ქვეთავში ჩვენ შევეცდებით დროებით დავივიწყოთ აკადემიური ენა, რომლითაც წინა 9 თავის განმავლობაში ვსაუბრობდით და უფრო პრაქტიკული ტერმინოლოგიით გადმოვცეთ სათქმელი.

1. საქართველო ამჟამად იმყოფება ევროკავშირთან დაახლოების იმ ეტაპზე, რომელზეც ცაე-ს სახელმწიფოები 1991-1994 წლებში იმყოფებოდნენ, შესაბამისად, წინ კიდევ დიდი გზა გვაქვს

ეს განცხადება არ ნიშნავს, რომ ჩვენ ისევე ვართ მზად რეფორმების, ან განვითარების კუთხით, როგორც ცაე-ს სახელმწიფოები იყვნენ 1990-იანი წლების

დასაწყისში. რა თქმა უნდა, არა. მაშინ ცაე-ს სახელმწიფოების უმრავლესობა პოსტ-სოციალისტური ტრანსფორმაციის პერიოდის დასაწყისში იმყოფებოდა, საქართველოს კი განვითარების ეს ეტაპი კარგა ხანია დაძლეული აქვს. საუბარი მხოლოდ იმაზეა, რომ საქართველო ამჟამად იწყებს ევროკავშირთან ურთიერთობების ისეთი ფორმატის შემუშავებას, რომელიც ცაე-ს სახელმწიფოებს ჰქონდათ 1990-იანი წლების დასაწყისში. სხვა ნაშრომში (გოგოლაშვილი და კაპანაძე, 2007) ჩვენ დაწვრილებით მიმოვიხილეთ, თუ რა გზა უნდა განვლოთ ამა თუ იმ სახელმწიფომ ევროკავშირში გასაწევრიანებლად. ეს გზა საქართველოსთვის მხოლოდ ახლა იწყება. ასოცირების ხელშეკრულება ექ თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულებებზე იძლევა იმის საშუალებას, რომ ევროკავშირს მაქსიმალურად დაეუახლოვდეთ. ამ ხელშეკრულებების შემდეგ, გავა დრო და საქართველო აუცილებლად დაიწყებს გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებებს. მაგრამ ეს მხოლოდ მაშინ მოხდება, როდესაც ასოცირების ხელშეკრულება შესრულდება და თავის თავს ამოწურავს. ამას კი საკმაოდ დიდი დრო დასჭირდება. ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ასოცირების და თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებების (ერთი დოკუმენტის ფარგლებში, თუ ცალ-ცალკე) დადებას და ძალაში შესვლას შეიძლება რამდენიმე წელი დაჭირდეს. შესაბამისად, ჩვენ უნდა გვესმოდეს, რომ რაც უფრო მალე გადავალოთ ამ ეტაპზე, მით უფრო დაეუახლოვებით ევროგაერთიანებას. ეს ასევე ნიშნავს, რომ ევროკავშირის სრული წევრობისათვის საქართველოს საკმაოდ დიდი გზა აქვს გასავლელი.

2. ევროკავშირი მხოლოდ ახლა იწყებს საქართველოსთან მიმართებაში პირობითობის გამოყენებას

საქართველო ევროკავშირის ურთიერთობებში მხოლოდ ახლა დგება ის ეტაპი, როდესაც ევროკავშირი წამოაყენებს პირობას, რომლის შეუსრულებლობა მისი მხრიდან დასჯილი იქნება, შესრულება კი - წახალისებული. აქამდე, საქართველოს ეს მიდგომა კარგად არ გამოუცდია. ის მცირე პირობითობა, რაც ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის მეშვეობით გამოიყენებოდა ევროკავშირის მხრიდან, არ არის საკმარისი პირობითობის ცნების სრულად გასაგებად. ასოცირების ხელშეკრულება და თავისუფალი ვაჭრობა ის თემებია, რომლებიც

უაღრესად მნიშვნელოვანი იქნება ევროკავშირისთვის, რადგან პირდაპირ გავლენას მოახდენს მის ბაზარზე და მომხმარებელზე. შესაბამისად, ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის ელემენტი სულ მალე უფრო გაძლიერდება.

3. ასოცირების ხელშეკრულების გაწვევრიანების პროცესში დღეს არსებულ საქართველოს შიდა მაკოორდინირებელ სისტემას დიდი წნეხი დააწვება

ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების მოლაპარაკებების დროს საქართველოს პირველად მოუხდება სერიოზული ხელშეკრულებაზე ევროკავშირთან მუშაობა. ეს არ იქნება იგივე პროცესი, რაც პარტნიორობის და თანამშრომლობის ხელშეკრულების დროს იყო, რადგან მაშინ ევროკავშირის მიერ შემოთავაზებული საკითხები პრაქტიკულად მოლაპარაკების გარეშე იქნა მიღებული. დღეს, ასოცირების ხელშეკრულებაზე, ისევე როგორც, თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებაზე გაცილებით რთული მოლაპარაკებები გველის წინ, რაც კარგად აჩვენა თუნდაც გამარტივებული სავიზო რეჟიმის და რეადმისიის ხელშეკრულებების შესახებ მოლაპარაკებებმა. ეს ნაშრომი აჩვენებს, რომ როგორც კი ევროკავშირთან ურთიერთობები გადადის ასოცირების ხელშეკრულების მოლაპარაკების სტადიაში, უკვე იცვლება შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტები და ხდება გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ცენტრალიზაცია. იგივე პროცესი არის მოსალოდნელი საქართველოშიც. მართალია, საქართველოში არ არის მოსალოდნელი ინსტიტუციური სისტემის დიდი შეცვლა, რადგან 2004 წელს ჩვენი საკოორდინაციო სისტემა წინმსწრებად შეიქმნა, ფაქტია, რომ ამ სისტემას დასჭირდება გაძლიერება, როგორც პოლიტიკურად, ისე ადამიანური რესურსების მხრივ.

4. კადრები წყვეტენ ყველაფერს

ეს ცნობილი საბჭოური ფრაზა საკმაოდ რელევანტურია, როდესაც საქმე ეხება ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკის კოორდინაციას. ჩემს მიერ გამოკითხულმა თითქმის ყველა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ კადრების პრობლემა საკმაოდ მწვავედ დგას. ერთის მხრივ, დღეს არსებული კადრები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მეორეს მხრივ კი საჯარო სამსახურში არსებული

არაკონკურენტუნარიანი ანაზღაურება და პირობები ხელს უწყობს კადრების დენადობას. სამწუხაროდ, ვერ მოხდა ევროკავშირის საკითხებზე განათლების მისაღებად დასავლეთში წასული ადამიანების დაბრუნება იმ სამსახურებში, რომლებიც ევროკავშირის საკითხებით არიან დაკავებული, ასევე სხვადასხვა ორგანიზაციების, მათ შორის, GEPLAC-ის და საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის მიერ ჩატარებული ტრენინგების შედეგად იმ საჯარო მოხელეების გაწვრთნა, რომლებიც დარჩებოდნენ საჯარო სამსახურში. კადრების კვალიფიკაცია, დენადობა და მობილობა ის პრობლემებია, რომელთა გადაჭრის გარეშე ეფექტური ინსტიტუციური სისტემა ვერ ჩამოყალიბდება. ამ ნაშრომში მოყვანილია ბევრი მაგალითი, რომელიც აჩვენებს, თუ რა რაოდენობის ადამიანები იყვნენ დასაქმებულნი მაკოორდინირებელ ინსტიტუტებში. საქართველოს ანალოგიურ ინსტიტუტებში დასაქმებული ადამიანების რაოდენობა გაცილებით ნაკლებია. ეს პრობლემაც ადრე თუ გვიან, მოსაგვარებელი იქნება.

5. რთული ხელშეკრულებების მოლაპარაკებას ესაჭიროება სისტემის ცენტრალიზაცია; რაც უფრო ახლოს მივდივართ ევროკავშირთან, მით უფრო იცვლება ინსტიტუციური სისტემა ცენტრალიზაციისაკენ

ზემოთ მოყვანილი მაგალითები აჩვენებს, რომ რაც უფრო ახლოს მიდის ქვეყანა ევროკავშირთან, მით უფრო იცვლება მაკოორდინირებელი სისტემები. რაც უფრო მეტ პირობებს აყენებს ევროკავშირი და მეტი რეფორმის გატარება უწევს ქვეყანას, მით უფრო უწევს მას რეფორმების ცენტრალიზაცია. მხოლოდ მცირე გამონაკლის შემთხვევებში იქნა ცაე-ს სახელმწიფოებში არჩეული დეცენტრალიზებული მოდელი. საქართველოს შემთხვევაში შერჩეული მოდელი შუალედურია. გამოკითხული რესპონდენტების ნახევარმა აღნიშნა, რომ არსებული სისტემა ცენტრალიზებულია, ხოლო ნახევარმა მას დეცენტრალიზებული უწოდა. ეს ნიშნავს, რომ სისტემა შუაში მდებარეობს. მაგრამ, ევროკავშირისკენ სვლის შედეგად გარდაუვალი იქნება სისტემის ცენტრალიზაცია.

სისტემის ცენტრალიზაცია გულისხმობს რამდენიმე მნიშვნელოვან ასპექტს. პირველ რიგში ეს არის არბიტრაციის ფუნქცია უწყებებს შორის. საქართველოში არსებულ ინსტიტუციურ სისტემაში არც სახელმწიფო მინისტრის აპარატი და არც

საგარეო საქმეთა სამინისტრო არ წარმოადგენს უწყებებს შორის არბიტრებს. ეს გასაგებიცაა, რადგან ჯერ-ჯერობით ეს პრობლემა აქტუალურად არ დამდგარა. ასოცირების და თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება, სავარაუდოდ, გააჩენს უწყებებს შორის კოორდინაციის პარალელურად, არბიტრაციის საჭიროებასაც.

მეორე მნიშვნელოვანი კომპონენტი, რასაც საკოორდინაციო სისტემის ცენტრალიზაცია გულისხმობს, არის შეთანხმებების შესრულების მონიტორინგი და შეუსრულებლობის შემთხვევაში ძალაუფლება, რომ დამრღვევ უწყებას შეაცვლევინო დარღვევის რეჟიმი. ეს გულისხმობს სერიოზულ საზედამხედველო და იერარქიულ ფუნქციას. სახელმწიფო მინისტრის მიერ ვიცე-პრემიერის სტატუსი ამ მიმართულებით გადადგმული მნიშვნელოვანი და პირველი ნაბიჯია, მაგრამ არა საკმარისი ნაბიჯი. მარტივად, რომ ვთქვათ, საკოორდინაციო სისტემას სჭირდება პოლიტიკური ზურგი, რომელიც მისცემს მას საშუალებას “აიძულოს” სხვა უწყებები შეცვალონ უწყებრივი ბიუროკრატიული პოზიციები.

6. გარდაუვალია დაძაბულობა მაკოორდინირებელ ინსტიტუტს და საგარეო საქმეთა სამინისტროს შორის

საქართველოს უახლეს ისტორიას კარგად ახსოვს ეს დაძაბულობა. ანალოგიური პროცესი მიმდინარეობდა თითქმის ყველა აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოშიც. მაკოორდინირებელ უწყებებს და საგარეო საქმეთა სამინისტროებს შორის დაძაბულობა არსებობდა ლიტვაში, რუმინეთში, ესტონეთში, ჩეხეთში, პოლონეთში, უკრაინაში და ასე შემდეგ. ეს პროცესი ბუნებრივია და მისი მოგვარება აუცილებელი ეფექტური კოორდინაციისათვის. ბიუროკრატიულ დაპირისპირებას და ქიშპს ხშირად ეროვნული ინტერესები ეწირება, ეს კი საქართველოს მსგავსი პატარა ქვეყნებისთვის მიუღებელი ფუფუნებაა.

დაძაბულობის თავიდან ასაცილებლად მნიშვნელოვანია ფუნქციების ზუსტი გადანაწილება. პრობლემების დროებით დამალვა ვერ განაპირობებს მომავალ ეფექტურობას. ძირითადი პრობლემები წარმოიშობა ხოლმე შემდეგი საკითხების შესახებ: (ა) ურთიერთობის პირდაპირი ხაზი ბრიუსელში მდებარე მუდმივ წარმომადგენლობასთან; (ბ) ურთიერთობის პირდაპირ ხაზი ევროკავშირის ინსტიტუტებთან; (გ) ინფორმაციის არასათანადო გაცვლა საგარეო საქმეთა

სამინისტროს და მაკოორდინირებელ უწყებას შორის; (დ) მოლაპარაკებების დროს ვინ იქნება მთავარი მომლაპარაკებელი; (ე) მოლაპარაკებების დროს რომელი უწყება იქნება მთავარი მომლაპარაკებლის სამდივნო.

ამ საკითხებზე ერთმნიშვნელოვანი პასუხი არ არსებობს, თუმცა არსებობს ერთი პასუხი მხოლოდ უწყებათაშორის კონსენსუსზე დაფუძნებული ინსტიტუციური სისტემა არის ეფექტური. ყველა სისტემა, მათ შორის, ის სისტემებიც, სადაც გადაწყვეტილება ცენტრიდან იქნა მოხვეული თავს, საბოლოო ჯამში უწყებათა შორის არსებული დაპირისპირებების და ბიუროკრატიული პრობლემების მსხვერპლი ხდება.

7. კოორდინაციას აქვს სამი დონე: აქედან მესამე ყოველთვის ყველას ავიწყდება

ეფექტური კოორდინაცია სამ დონეზე ხორციელდება. პირველი დონე ეს არის პრემიერ-მინისტრის და მინისტრების დონე და ევროკავშირთან ურთიერთობის საკოორდინაციო მექანიზმებში მისი განსახირობება ხდება სამთავრობო კომისიებით და საბჭოებით. მეორე დონე, როგორც წესი, არის მინისტრების ქვემოთ არსებული დონე, რომელიც მოიცავს მინისტრის მოადგილეებს. აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში 1990-იანი წლების შუაში არსებობდა მესამე დონეზე კოორდინაციის არარსებობის პრობლემა. მესამე დონე, როგორც წესი, არის უშუალოდ იმ პირების დონე, ვინც გადაწყვეტილებებს ამზადებენ. ესენი არიან დირექტორები, სამმართველოს უფროსები და სამსახურის უფროსები. მესამე დონეზე კოორდინაცია აუცილებელია რომ იყოს ინსტიტუციონალიზებული და ფორმალიზებული, ასევე ინტენსიური.

8. უწყებებს შორის კოორდინაციას აჩქარებს ახალი ტექნოლოგიები და კომუნიკაციის თანამედროვე მეთოდები

კოორდინაცია უშუალო კავშირშია ინფორმაციის მიწოდებასთან და მოთხოვნასთან. ამის გაკეთება შესაძლებელია ტრადიციული გზებით წერილის გაგზავნით, რაც გულისხმობს დიდი რაოდენობის ქაღალდის გამოყენებას და შიდა ბიუროკრატიული პროცესების გაგლისხას დაკარგულ დროს. ამავე დროს არსებობს

ალტერნატიული თანამედროვე მოდელებიც, რომლებიც ეფუძნება უწყებათაშორისო დოკუმენტობრუნვის ელექტრონულ სისტემას. ასეთ დროს იზოგება დრო, რაც ასეთი ძვირფასია ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში. ბარბარა ნიუნბერგი, რომელიც ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების ადმინისტრაციული სისტემების მოწყობას შეისწავლის, აღნიშნავს, რომ სწორედ ტექნოლოგიის და ელექტრონული კომუნიკაციის თანამედროვე მეთოდების გამოყენება არის მთავარი განსხვავება დღეს ევროკავშირის პროცესის კოორდინაციას და 90-იან წლებში იგივე პროცესს შორის (Nunberg, 2000:314).

9. ექსპერტიზა არსებობს არასამთავრობო და სამეცნიერო სექტორშიც, მაგრამ ექსპერტიზა გაქრება, თუ ეს სექტორი არ იქნება ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

ყველა მოდელი, რომელიც ჩვენ განვიხილეთ, ექსტენსიურად იყენებდა არასამთავრობო და სამეცნიერო სექტორში არსებულ გამოცდილებას და ექსპერტიზას. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად სლოვენიაში ამ სექტორის მიერ ხდებოდა კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესის მონიტორინგი. საქართველოში არსებული მოდელი ითვალისწინებს საზოგადოების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, თუმცა ეს ჩართულობა ინტენსიური არ არის.

10. მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ კანონების ჰარმონიზაცია, არამედ თარგმნაც

ზემოთ ჩამოთვლილი საკოორდინაციო მოდელები აუცილებლად ითვალისწინებდნენ ისეთ ინსტიტუციურ ერთეულებს, რომლებიც დაკავებულნი იყვნენ ევროკავშირის კანონმდებლობის ეროვნულ ენაზე თარგმნით. ეს პროცესი საკმაოდ ადრე იქნა დაწყებული ცაე-ს სახელმწიფოებში. უკრაინაც კი, ამ მხრივ საკმაოდ წინ არის. საქართველოში, სამწუხაროდ, ევროკავშირის კანონმდებლობის თარგმნას სპორადული და არაინტენსიური ხასიათი აქვს, რაც იმის დამსახურებაა, რომ არ არსებობს არც ერთი სახელმწიფო უწყება, რომელიც ამ საკითხით

იქნებოდა დაკავებული. აღსანიშნავია, რომ ჩემი რესპონდენტების დიდმა ნაწილმა დაადასტურა, რომ საქართველოში ევროკავშირის კანონმდებლობის თავრმნაზე პასუხიმგებელი სახელმწიფო უწყების არარსებობა სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს (პირად ინტერვიუები, 2009).

ამრიგად, ამ თავში, მე შევეცადე მოკლედ მესაუბრა იმ ათ საკითხზე, რომელიც საქართველოს ხელისუფლებამ შეიძლება გაითვალისწინოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესის შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური სისტემის მოწყობის და რეფორმის დროს. ბუნებრივია, რაც დრო გავა და საქართველო უფრო დაუახლოვდება ევროკავშირს, ეს საკითხები შეიცვლება და არარელევანტური გახდება, მაგრამ დღეს, მიგვაჩნია, რომ მათი გათვალისწინება ბევრად გამოადგებოდა ქვეყანას.

დასკვნა

ამგვარად, წინამდებარე ნაშრომის მიზანი იყო ეჩვენებინა მკითხველისათვის, რომ ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში მყოფი ქვეყანა გარდაქმნის ევროკავშირთან ურთიერთობის პოლიტიკის მაწარმოებელ ინსტიტუციურ არქიტექტურას იმის მიხედვით, თუ რა დოზით არის ამ ქვეყანას და ევროკავშირს შორის ურთიერთობებში პირობითობის ელემენტები.

ჩვენი ნაშრომი ევროპეიზაციის პროცესებს იკვლევს. უფრო კონკრეტულად კი იგი იკვლევს ევროპული პოლიტიკის შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების იზომორფიზმს ევროკავშირის მიერ ევროპეიზაციის პროცესში გამოყენებული ორი ინსტრუმენტის სოციალიზაციის და პირობითობის ამოქმედების შედეგად.

ჩვენ მიმოვიხილეთ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის 15 სახელმწიფოს საკოორდინაციო სისტემები და დეტალურად განვიხილეთ დღეს საქართველოში არსებული საკოორდინაციო მოდელი. ამ მოდელის განხილვის დროს ჩვენ გამოვყავით ხუთი განსხვავებული მოდელი, რომლებიც დავაჯგუფეთ იმის მიხედვით, თუ რომელი უწყება ახდენს ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციას. ამ ქვეყნების მაგალითზე ნაჩვენები იქნა, რომ თითქმის ყველა სახელმწიფომ რამდენიმე საკოორდინაციო მოდელი გამოსცადა.

პარალელურად ჩვენ ვაჩვენეთ, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე რამდენიმე ეტაპი გაიარეს, რომელთა გამოყოფა შეიძლება იმის მიხედვით, თუ პირობითობის როგორი ელემენტი იყო მისადაგებული მათ მიმართ ევროკავშირის მხრიდან. ნაშრომში ნაჩვენები იქნა, რომ სწორედ პირობითობის ელემენტების ცვლილება ახდენდა გავლენას შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ცვლილებაზე.

ნაშრომში ნაჩვენებია, რომ ცაე-ს სახელმწიფოებში, ევროკავშირთან მათი ურთიერთობების ადრეულ სტადიაზე, როდესაც ევროკავშირის მიერ მათ მიმართ ნაწარმოები პოლიტიკა მხოლოდ სოციალიზაციის ელემენტებს ეფუძნებოდა და პირობითობით გაჯერებული არ იყო არსებობდა სუსტი მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური არქიტექტურა, რომლის შუაში იმყოფებოდა საგარეო საქმეთა სამინისტრო. ცაე-ს სახელმწიფოების ევროკავშირთან დაახლოების პროცესის

დასაწყისში, როდესაც მოხდა მათ და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმება, ამ საკოორდინაციო სისტემებმა პირველად განიცადა იზომორფიზმი, შესაბამისად 1990-იანი წლების დასაწყისში ჩამოყალიბდა პირველი მაკოორდინირებელი ინსტიტუტები. შემდეგ ეტაპზე, როდესაც მოხდა ევროკავშირს და ამ ქვეყნებს შორის ინტენსიური პირობითობის ელემენტებით დატვირთულ ურთიერთობებზე გადასვლა (გაწევრიანების პარტნორობა, გაწევრიანების მოლაპარაკებები), ამ სახელმწიფოებმა შეცვალეს თავიანთი საკოორდინაციო სისტემები, როგორც წესი, ცენტრალიზაციის სასარგებლოდ. ხოლო, მას შემდეგ, რაც ცაე-ს სახელმწიფოები ევროკავშირში გაწევრიანდნენ, მათ კიდევ ერთხელ შეცვალეს საკოორდინაციო მექანიზმები და, როგორც წესი, დაუბრუნდნენ სისტემებს, რომელშიც მთავარ როლს საგარეო საქმეთა სამინისტრო ასრულებდა.

ნაშრომში მიმოხილული იქნა საქართველოს და ევროკავშირს შორის არსებული ურთიერთობები პირობითობის და სოციალიზაციის კუთხით. ნაჩვენებია იქნა, რომ დღეს საქართველოს და ევროკავშირს შორის სოციალიზაციაზე დაფუძნებული ურთიერთობები არსებობს, რადგან ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა არ ითვალისწინებს პირობითობას. ამასთან, აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამა იძლევა საშუალებას, რომ საქართველოს მიმართ მოხდეს პირობითობის ელემენტების მისადაგების ინტენსიფიკაცია. ნაშრომში კეთდება დასკვნა, რომ ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებაზე მოლაპარაკებები ევროკავშირთან იქნება პირველი შემთხვევა, როდესაც ევროკავშირი დაიწყებს პირობითობის ელემენტების სერიოზულად მისადაგებას საქართველოსადმი.

შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტების ცვლილება პირობითობის გავლენის შედეგად გაანალიზებულია დი მაჯიოს და პაუელის ინსტიტუციური იზომორფიზმის თეორიის მიხედვით. სწორედ ამ თეორიით აიხსნება, თუ როგორ ახდენს არაპირდაპირ გავლენას ევროკავშირი მასთან დაახლოების პროცესში მყოფი სახელმწიფოების შიდა მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური სისტემის იზომორფიზმზე. ჩვენს მიერ არჩეულია დი მაჯიოს და პაუელის მიერ გამოკვეთილი “იძულებითი ინსტიტუციური იზომორფიზმის” თეზისი, რომელიც გულისხმობს ამა თუ იმ აქტორის მხრიდან არაპირდაპირ გავლენას ინსტიტუტების ტრანსფორმაციის პროცესზე.

ნაშრომის ბოლოს ჩვენ გამოვყავით რამდენიმე პრაქტიკული რეკომენდაცია და თეზისი, რომელთა გაკეთება მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ჩვენს მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგად. ჩვენი ნაშრომის აქტუალურობა სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ იგი არა მხოლოდ ინსტიტუციური მოწყობის თეორიულ ასპექტებს განიხილავს, არამედ პრაქტიკულ რეკომენდაციებსაც სთავაზობს მკითხველს.

დღეს, როდესაც საქართველო ევროკავშირთან ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადადის, იწყებს რა მასთან ასოცირების ხელშეკრულების და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ მოლაპარაკებებს, მნიშვნელოვანია იმის ცოდნა, თუ როგორი ინსტიტუციური არქიტექტურით ხვდებოდნენ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა სახელმწიფოები ევროკავშირთან სხვადასხვა ეტაპზე მიმდინარე მოლაპარაკებებს და რა ფაქტორები ახდენდა გავლენას ამ ინსტიტუციური არქიტექტურის ტრანსფორმაციაზე. ამ გამოცდილების გადმოტანა საქართველოსთვისაც შესაძლებელია. სწორედ ამ გამოცდილების გაზიარებას ისახავს მიზნად ეს დისერტაცია.

გამოყენებული ლიტერატურა

ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრი, ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი,

ოფიციალური ვებ გვერდი, ინტერნეტში მდებარეობა -

<http://www.euinfo.ge/index.php?act=page&id=8&lang=ge>

ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრი, ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი, ვებ

გვერდი, მდებარეობა - <http://www.euinfo.ge/index.php?act=page&id=8&lang=ge>

ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის აპარატის

ვებ-გვერდი www.eu-integration.gov.ge

გოგოლაშვილი კახა და სერგი კაპანაძე, *ევროკავშირი და საქართველო: მიმდინარე*

საკითხები და მომავლის პერსპექტივები, საქართველოს სტრატეგიისა და

საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი, თბილისი, 2009

გოგოლაშვილი კახა და სერგი კაპანაძე, *ევროკავშირის პოლიტიკა: მიმდინარე*

საკითხები, საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო

ურთიერთობების კვლევის ფონდი, თბილისი, 2007

გოგოლაშვილი კახა, “მარეგულირებელი ჩარჩოს დაახლოება ვაჭრობისა და

ინვესტიციების წახალისების მნიშვნელოვანი ფაქტორი”, გაზეთი “24 საათი”,

2007 წ. 19 მარტი

პირადი ინტერვიუები (წერილობით), ევროპული და ევროატლანტიკური

ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის მოადგილესთან,

ქალბატონ თამარ ბერუჩაშვილთან; საგარეო საქმეთა მინისტრის

მოადგილესთან და გამარტივებული სავიზო რეჟიმის და რეადმისიის

ხელშეკრულებების შესახებ მოლაპარაკებებში საქართველოს მთავარი

მომლაპარაკებელთან ბატონ დავით ჯალაღანიასთან; საგარეო საქმეთა

სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის დირექტორთან ქალბატონ

თეა ახვლედიანთან; ევროგაერთიანებებთან საქართველოს საელჩოს ყოფილ

მრჩეველთან და ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის ყოფილ დირექტორის

მოადგილესთან ბატონ ვახტანგ მახარობლიშვილთან; ევროპულ და

ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ევროინტეგრაციის კოორდინაციის დეპარტამენტის დირექტორთან ბატონ არჩილ ყარაულაშვილთან და იგივე აპარატის ევროინტეგრაციის კოორდინაციის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან ქალბატონ ეკა სეფაშვილთან, 12.12.2009-12.13.2009

საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 112, “ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის თაობაზე საქართველოს პოზიციის შემუშავებისა და ევროპის მხარესთან მოლაპარაკებისათვის კომისიის შექმნის შესახებ”, ქ. თბილისი, 2005 წლის 11 ივლისი

საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 133, “ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შექმნის შესახებ”, ქ. თბილისი, 2004 წლის 31 დეკემბერი

საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 16, “საქართველოს მთავრობის კანცელარიის შექმნის შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 3 მარტის № 2 დადგენილებით დამტკიცებულ საქართველოს მთავრობის კანცელარიის დებულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ”, 2004 წლის 13 აპრილი

საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 195, “ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკისა და ნატოში ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს პრიორიტეტების რეალიზაციის უწყებათაშორისი კოორდინაციის სამთავრობო კომისიის შესახებ”, ქ. თბილისი, 2005 წლის 3 ნოემბერი

საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 24, “ევროინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შექმნის შესახებ”, ქ. თბილისი, 2004 წლის 19 აპრილი

საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 78, “საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის ფარგლებში ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების მოსამზადებელ საკითხთა კოორდინაციის უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნის თაობაზე”, ქ. თბილისი, 2009 წლის 14 აპრილი

- საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 76, “საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ”, ქ. თბილისი, 2004 წლის 9 სექტემბერი
- საქართველოს მთავრობის განკარგულება № 22, “საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამის განხორციელების ერთიანი სამოქმედო გეგმისა და ევროკავშირთან თანამშრომლობის ახალი დღის წესრიგის შემუშავების შესახებ”, ქ. თბილისი, 2004 წლის 8 მაისი
- საქართველოს მთავრობის განკარგულება № 76, “საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის შექმნის შესახებ”, ქ. თბილისი, 2004 წლის 10 ივლისი
- საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება № 317, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების განხორციელების ხელშეწყობის თაობაზე,” 2000 წლის 24 ივლისი
- საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის ბრძანება № 242, “საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების თაობაზე”, 2009 წლის 8 დეკემბერი
- საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 53 “საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ”, ქ. თბილისი, 2004 წლის 25 ივნისი
- საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 206 “საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ,” ქ. თბილისი, 2005 წლის 16 ნოემბერი
- საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება № 122 “საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულების შესახებ”, ქ. თბილისი, 1998 წლის 3 მარტი

- საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება № 337 “საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულების შესახებ”, 2000 წლის 29 ივლისი
- საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება № 484 “საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულებისა და სტრუქტურის დამტკიცების შესახებ”, ქ. თბილისი, 1996 წლის 26 ივლისი
- საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის განკარგულება № 93, “ევროპის კავშირსა და საქართველოს რესპუბლიკას შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულების დადების მიზნით სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ”, ქ. თბილისი, 1994 წლის 3 მაისი
- სახელმწიფო მინისტრი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, ოფიციალური ვებ-გვერდი, http://eu-integration.gov.ge/index.php?que=geo/georgia_and_the_eu/governmental_commission_for_european_intergation
- Abraham J., and Lewis, G., “Harmonizing and Competing for Medicines Regulation: How Healthy are the European Union’s Systems of Drug Approval?”, *Social Science and Medicine*, 48 (1), 1999
- Adler, Imanuel and Michael Barnett, *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998
- Agh, Atila, “Europeanization of policy-making in East Central Europe: Hungarian approach to the EU accession”, paper presented at ECPR joint session of workshops, Mannheim, 26-31 March, 1999 (a); available at - <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/manpapers/w27/agh./pdf>
- Agh, Atila, “Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: The Hungarian Approach to EU accession”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 5, 1999 (b)
- Agh, Atila, “Processes of Democratization in the East Central European and Balkan States: Sovereignty related conflicts in the context of Europeanization”, *Government and Post-Communist Studies*, 32(3), 1999 (d)

- Agh, Atilla, "The Hungarian Parliament and EU Accession in an East Central European Context", available at <http://oneworld.at/ngo-conference/discussion/2parsum.htm>, 1999 (c)
- Agh, Atilla, and A. Rozsas, 'Managing Europe from Home: The Europeanization of the Hungarian Core Executive', OEUE Phase I. Occasional Paper, 2003
- Aliboni, Roberto, "The Geopolitical Implications of the European Neighborhood Policy", *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005
- AMPLAC (Armenian Policy and Legal Approximation Center), "Towards EU Integration: Financing and Structures (Experience of Eastern European and CIS states)", 2004
- Araratyan, Aram, "Eastern partnership will help member states making reforms and integrating into European Community", Interview with the research fellow at the European Council of Foreign Relations, Nicu Popescu, Arminfo, 1.4.2009
- Avice, Edwige, "Réponses de Mme Edwige Avice, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères à deux questions d'actualité à l'Assemblée nationale (22 novembre 1989)", in "Conférence de presse de M. le Président de la République à l'issue de la réunion informelle et du dîner des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres de la Communauté économique européenne (18 novembre 1989)", in *La politique étrangère de la France. . Novembre-Décembre 1989*: pp.75-76.; available at www.ena.lu, viewed on May 04, 2008
- Axelrod, Robert, 'An Evolutionary Approach to Norms', 80/1, *American Political Science Review*, 1986
- Aydin, Mustafa and Sinem A. Acikmese, "Europeanization through EU conditionality: understanding the new era in Turkish foreign policy," *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 9, Number 3, December 2007
- Barbe, Esther and Costa Oriol, "Which Rules shape EU external governance? Patterns of rule selection in foreign and security policies", *Journal of European Public Policy*, September 2009
- Barbe, Esther and Elisabeth Johansson-Nogues, "The EU as a Modest 'force for good': The European Neighborhood Policy", *International Affairs*, 84 (1), 2008
- Bartels, Lorand, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, 2005

- Bartlett, C.A. and Ghoshal, S, *Managing across borders: The transnational solution*, London Hutchinson Business Books, 1989
- BBC News, Timeline of Events: Croatia, accessible at -
http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/1097156.stm;
- Beck, Paul and Kent M. Jennings, “Family Traditions, Political periods and the Development of Partisan Orientation”, *Journal of Politics*, 53 (3), 1991
- Beichelt, Tim, “Over-Efficiency in German EU Policy Coordination”, *German Politics*, Vol. 16, No 4, December 2007
- Bennington, J. and Taylor, M., “Changes and challenges facing the UK welfare state in the Europe of the 1990s”, *Policy and Politics*, 21, 2, 1993
- Bjorkdahl, Annika, “Norm-maker and norm-taker: Exploring the normative influence of the EU on Macedonia”, *European Foreign Affairs Review* 10, 2005
- Bloed, Ariel, *The External Relations of the Council for Mutual Economic Assistance*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988
- Bomberg, E. and Peterson, J. “Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?” *Queens Papers on Europeanization*, No 2, 2000
- Borneman, J., and Fowler N., “Europeanization”, *Annual Review of Anthropology*, 26, 1997
- Boromisa, Ana-Maria, “The Readiness of the Public Administration for European Union Accession”, in Ott, Katarina (ed), *Croatian Accession to the European Union: Institutional Challenges*, Friedrich Ebert Stiftung Zagreb and Institute of Public Finance, 2004.
- Börzel, T. A. and Risse, T., “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change,” *European Integration Online Papers*, Vol. 4 No 15., 2000
- Börzel, T. A., “Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No 4, 1999
- Börzel, T. A., “Member State Responses to Europeanization,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No 2, 2002
- Boston, Jonathan, “The problems of policy coordination: the New Zealand experience,” *Governance*, 5(1), 1992

- Bouquet, Elodie, “National Coordination of EU Policy: Is Poland Following the French Path?”, Research Unit EU Integration, German Institute for International and Security Affairs, Working Paper FG 1, SWP Berlin, May 2006
- Bretherton, C., and J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, 1999
- Buller, J. and Gamble, A., Conceptualizing Europeanization. *Public Policy and Administration, Special Issue - Understanding the Europeanization of Public Policy*, Vol. 17, No 2, 2002
- Bulmer, S., and Burch, M., “The Europeanization of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective”, European Policy Research Unit Paper, 6/98, Department of Government, University of Manchester, 1998
- Bulmer, Simon and Christian Lequesne (eds.), *The Member States and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- Business Europe, “Greater Europe; Where is the EU’s Final Frontier?”, 8 Business Europe, June 16-30, 2004
- Checkel, Jeffrey T. “International Institutions and Socialization in Europe –”. ARENA Working Paper, WP 01/11, 2001
- Checkel, Jeffrey T., “Compliance and Conditionality”, ARENA Working Paper WP 00/18. 2000
- Cianciara, Agnieszka, “Eastern Partnership – Opening a new Chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighborhood Policy?”, The Institute of Public Affairs, No 4, June 2008
- Cini, Michelle, *European Union Politics*, Second Edition, Oxford University Press, 2007
- Civil.ge, “Commissioner outlines EU Georgia priorities”, 16.12.2009, available at <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=21789&search=free%20trade%20eastern%20partnership>
- Civil.ge, “EU Offers Close Partnership to its Six Neighbors”, 04.09.2008, available at - <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=20070>
- Civil.ge, “Georgian Cabinet Approved”, 17.02.2004, available at - <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=6227&search=beruchashvili>
- Civil.ge, “New Deputy State Ministers appointed”, 09.12.2003, available at - <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=5778&search=beruchashvili>
- Cole, A., “National and Partisan Contexts of Europeanisation”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 1, 2001

- Commission of the European Communities. Communication from the Commission-The development of the Community's relations with the countries of central and eastern Europe SEC(90) 717 final. Brussels: 18.04.1990, p. 1, available at www.ena.lu, viewed on May 04, 2008
- Coppieters, Bruno et al, "Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from European Periphery", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1, 2004
- Coppieters, Bruno, *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution*, The MIT Press, 2005
- Council of Ministers of Bulgaria "Decree No 85 concerning the organization and coordination on European Union affairs", of 17 April 2007, available at - <http://www.euaffairs.government.bg/uploads/docs/PMS%2085%20EN.doc>
- Council of the European Union, "Preparing the Council for Enlargement", POLGEN 12, 9518/01, Brussels, 2001
- Czarniawska, B. & Joerges, B., "Travels of ideas" in B. Czarniawska & G. Sevón (eds.), *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter, 1996
- Daniels, P., "From Hostility to "Constructive Engagement": The Europeanisation of the Labor Party", *West European Politics*, Vol. 21, No. 1, 1998
- De Spiegeleire, Stephan and Gogolashvili, Kakha, "European Neighborhood Policy's 'Little engine that could'", Unpublished Manuscript, July 6, 2004
- Decree of the President of the Republic of Moldova on the Establishment of a National Commission for European Integration, nr. 957 -III of 13 November 2002. "Monitorul Oficial al Republicii Moldova", nr.151 -153, 14 November 2002
- Del Sarto, Raffaella A., and Schumacher, Tobias, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighborhood Policy towards the South Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005.
- Delegation of the European Union to Georgia and Armenia, "European Neighborhood and Partnership Instrument", viewed at - <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmesactions/european%20neig.html>,
- Denca, Sorin Stefan "Assessing the Impact of European Integration on the foreign policy-making in Central and Eastern Europe: the cases of Hungary, Romania and Slovakia", Paper prepared

- for the EUSA Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, California, April 23-25, 2009
- Denca, Sorin Stefan, “The Impact of the European Union on Foreign Policy-making in Hungary, Romania and Slovakia: institutional adaptation, learning and socialization”, *Political Perspectives*, Vol. 2, 2008
- Di Maggio, Paul and Powell, Walter, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991
- Di Maggio, Paul and Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, Apr 1983
- Di Puppò, Lili, “The Externalization of JHA Policies in Georgia: Partner or Hotbed of Threats?”, *Journal of European Integration*, Vol.31, Issue 1, January 2009
- Dimitrova, Antoaneta and Dimiter Toshkov, “The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?”, *West European Politics*, Vol. 30, No. 5, November 2007
- Dimitrova, Antoaneta and Maniokas, Klaudijus, “Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU”, NISPACee, Vilnius, Lithuania, 13-15 May 2004
- Dimitrova, Antoaneta, “Enlargement, Institution-building and the EU’s Administrative Capacity Requirement,” *West European Politics*, 25:4, 2002
- Dinan, Desmond, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Third Edition, Lynne Rienner Publishers, 2005
- Directorate for Coordination of EU Affairs, Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, Official Web Site, available at -
http://www.euaffairs.government.bg/index.php?page=en_BG-EU
- Dolowitz, D. & Marsh, D., “Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, Vol.44, 1996
- Dunleavy, P, H.Margetts, S. Bastow, and J. Tinkler, “New public management is dead – long live digital-era governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 2006

- Dyson, K. (ed), *European States and the Euro*, Oxford University Press, Oxford, 2002
- Dyson, K. “EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No 4, 1999
- ECPRD, (European Center for Parliamentary Research and Documentation), “European Affairs Committees: The Influence of National Parliaments on European Policies: An Overview”, 2002
- Edwards, Geoffrey, “The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighborhood Policy”, *European Integration*, Vol. 30. No. 1, March 2008
- Emerson, Michael, “The Black Sea as Epicenter of the Aftershocks of the EU’s Earthquake”, CEPS Policy Brief, No. 79, July 2005
- Emmerson, Michael, *The Wider Europe Matrix*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2004
- Engert, Stefan, Knobel, Heiko, Schimmelfennig, Frank, “European Organizations and the Governance of Non-Member States – Domestic Conditions of Success”, Paper presented at the 4th IR Conference of the European Standing Group on International Relations, Canterbury, 8-10 September 2001
- Escribano, G., and A. Lorca, “The ups and downs of Europeanisation in external relations: insights from the Spanish experience”, *Perceptions*, 9, Winter 2004–2005
- Essen European Council - Conclusions of the Presidency, in *Bulletin of the European Union*. December 1994, No 12, pp. 12-13
- EU Observer, “Eastern Partnership’ Could Lead to Enlargement, Poland Says”, 27 May 2008
- EU Observer, “Poland and Sweden to pitch Eastern Partnership Idea”, 22.05.2008
- European Commission, “1998 Regular Report from Commission on Hungary’s Progress towards accession”, 1999, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/hungary_en.pdf,
- European Commission, “1999 Regular Report from the Commission on Poland’s progress towards accession”, 1999, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/poland_en.pdf
- European Commission, “1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic’s progress towards accession”, 1999, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/czech_en.pdf

European Commission, “1999 Regular report from the Commission on Slovenia’s progress towards accession”, 1999, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/slovenia_en.pdf

European Commission, “2000 Regular Report from the Commission on Hungary’s Progress towards accession”, 8 November, 2000, available at
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/hu_en.pdf

European Commission, “2001 Regular Report on Romania’s Progress towards accession”, 2001, available at - http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/ro_en.pdf

European Commission, “2002 Regular Report on Romania’s Progress towards accession”, 2002, available at - http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/ro_en.pdf

European Commission, “Comprehensive monitoring report on Hungary’s preparations for membership”, 2003, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_hu_final_en.pdf

European Commission, “Croatia: 2005 Progress Report”, 2005, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf

European Commission, “European Neighborhood Policy. Strategy Paper”, 12 May, COM 2004, 373 final, SEC 2004, available at - <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategypaper-en.pdf>

European Commission, “Regular Report from the Commission on Bulgaria’s progress towards accession”, 1998, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/bulgaria_en.pdf

European Commission, “Regular report from the Commission on Estonia’s progress towards accession”, 1998, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/estonia_en.pdf

European Commission, “Regular report from the Commission on Latvia’s progress towards accession”, 1998, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/latvia_en.pdf

European Commission, “Regular report from the Commission on Lithuania’s Progress towards accession”, 1998, available at
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/lithuania_en.pdf

European Commission, “Regular Report from the Commission on the Czech Republic’s progress towards accession” 1998, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/czech_en.pdf

European Commission, “Regular report from the Commission Slovenia’s progress towards accession”, 1998, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/slovenia_en.pdf

European Commission, “White Paper – Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union”, 1995, COM (95) 164, Brussels, available at - <http://europa.eu/bulletin/fr/9505/p104063.htm>

European Commission, “Wider Europe-Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”, Communication from the Commission to the Council and the Parliament, COM(2003) 104 final, 11.3.2003, available at - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>

European Commission, A Strong European Neighborhood Policy, Communication from the Commission, COM(2007) 774 final, Brussels, 05.12.2007, available at -
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf

European Commission, Agenda 2000, For a stronger and wider Europe, Doc/97/6, 1997, available at
<http://ec.europa.eu/agenda2000/overview/en/agenda.htm>

European Commission, Agenda 2000: Opinion on Hungary’s Application for Membership of the EU, DOC/97/13, Brussels, 15.07.1997, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/hungary/hu-op_en.pdf

European Commission, Comprehensive monitoring report on Slovenia’s preparation for membership, 2003, available at -
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_si_final_en.pdf

European Commission, Eastern Partnership, Communication to the European Parliament and the Council, SEC (2008) 2974, Brussels, 3.12.2008

European Commission, EU-Georgia Action Plan, 2006, available at -
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf

European Commission, European Neighborhood Policy Country Report on Georgia, 2005, COM(2005) 72 final, available at -
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/georgia_country_report_2005_en.pdf

European Commission, Implementation of the ENP in 2008: Progress Report Georgia, Brussels, 23.04.2009, SEC(2009) 513/2, available at -
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_513_en.pdf

European Commission, Official Web Site of Eastern Partnership, available at -
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>,

European Commission, Official Web Site, EU European Neighborhood Policy Funding, available at -
http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm,

European Commission, Official Web Site, EU External Relations, available at -
http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm Retrieved 30.07.2009,

European Commission, Official Web Site, EU External Relations, Instrument for pre-accession assistance (IPA), available at - http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm

European Commission, On Strengthening the European Neighborhood Policy, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, COM(2006) 726 final, December 4, 2006, available at -
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf

European Commission; European Neighborhood Policy Reference Documents, Official Web Site; available at - http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2

European Council - Presidency Conclusions (Rome, 14.-15.12.1990), SN 428/90. Brussels: Council of the European Communities, December 1990, available at www.ena.lu, viewed on May 04, 2008

European Council – Presidency Conclusions, Strasbourg, 08-09.12.1989, SN 441/2/89, Brussels; Council of the Economic Communities, December 1989, available at – www.ena.lu, viewed on May 07, 2008

European Union's Monitoring Mission in Georgia, Official Web Site, EUMM's Mandate and Strategy, available at - http://www.eumm.eu/en/about_eumm/eumms_mandate

Extraordinary European Council, Presidency Conclusions, Brussels, 1 September 2008, 12594/08, available at - http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0901_conseil_europeen_extraordinaire/Extraordinary%20European%20Council%20-%20Conclusions%20of%20the%20Presidency_EN.pdf

Fean, Dominique, "Making good use of EU in Georgia: the "Eastern partnership" and Conflict Policy", *Russie.Nei.Visions* No 44, Institute François des relations internationales, September 2009, available at - http://www.ifri.org/downloads/ifrifeaneuandgeorgiaengsept2009_2.pdf

Featherstone Kevin and Claudio Rafaella, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003

Featherstone, K. and Kazamias, G. (Eds), *Europeanization and the Southern Periphery*. Frank Cass London, 2001

Finkhafner, D., "Organized interests in the Policy-making process in Slovenia", *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 2, 1998

Franck, T., *The Power of Legitimacy among Nations*, New York, Oxford University Press, 1990

Friedrich Ebert Stiftung and Open Society Institute, "European Neighborhood Policy and Georgia: Analyses of independent experts", Tbilisi, 2007, available at http://enp.ge/data/file_db/download/engversion_final_AV.WwkTBxK.pdf

Friis, L. and Murphy, A., "EU and Central and Eastern Europe — Governance and Boundaries," *Journal of Common Market Studies*, 37(2), 1999

Gegeshidze, Archil, "Georgia in the Wider Europe context: Bridging divergent interpretations", CPS International Fellowship Program, 2005/2006

George, S., "The Europeanization of UK Politics and Policy-Making: The Effects of European Integration on the UK", UACES/ESRC Workshop, Sheffield University, November 2001

George, Stephen and Ian Bache, *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001

- GEPLAC – ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი, ოფიციალური ვებ გვერდი - <http://www.geplac.ge/geo/>
- Goetz, K. H., and Hix, S., “Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems”, *West European Politics*, Special Edition, Vol. 23, No 4. 2000
- Goetz, K., “National Governance and European Integration: Inter-Governmental Relations in Germany”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 1, 1995
- Goldsmith, M., “The Europeanization of Local Government”, *Urban Studies*, Vol. 30, No 4/5, 1993,
- Government of Croatia, Regulation Establishing the Central Finance and Contracting Agency, 23 August, 2007, available at - http://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Regulation_Establishing_the_Central_Finance_and_Contracting_Agency.pdf
- Government of Moldova, Resolution on Coordination of Interministerial Activity for Promoting the Republic of Moldova European Integration Policy, no. 786 of 01.08.2005, Monitorul Oficial al R.Moldova no.107 -109/869 of 12.08.2005
- Grabbe, Heather, “A Partnership for Accession? The Implications of EU conditionality for the Central and East European Applicants”, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 1999
- Grabbe, Heather, How the EU should help its neighbors. Centre for European Policy Brief, 25 June 2004
- Grabbe, Heather, *The EU’s Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2006
- Gransow, V., “The end of ideological Age: The Europeanization of Europe”, *Argument* 24 March 1982
- Gylfason, Thorvaldur, “Growing Apart? A Tale of two republics: Estonia and Georgia”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 25, Issue 3, September 2009
- Hafner-Burton, E., “Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression.” *International Organization*, 59(3), 2005
- Hall, P.A. and Taylor, R., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, Vol. 44, No 5, 1996

- Hanf, K. and B. Soetendorp (eds.), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, London, Longman, 1998
- Harmsen, R., “The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands”, *Governance*, 12:1, 1999
- Hayes-Renshaw, F., and Wallace, H., *The Council of Ministers*, Basingstroke, Macmillan, 1997
- Heritier, Adrienne, *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2007
- Hooghe, Liesbet, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002
- Huntington, Samuel, “The West: Unique, not universal”, *Foreign Affairs*, Vol.75, No. 6, Nov/Dec 1996,
- Ilie, Florinel, “Europeanisation and Policy Transfer in the Design of Domestic EU Policy Coordination at Central Government Level: The Romanian Case”, Working Papers Series No 14, European Institute of Romania, 2005
- Johnston, Alastair Iain, “Treating International Institutions as Social Environments”, *International Studies Quarterly*, 45 (4), 2001
- Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May, 2009, available at - http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:BLEkKTnprKkJ:www.eu2009.cz/scripts/file.php%3Fid%3D46526%26down%3Dyes+&hl=en&pid=bl&srcid=ADGEESj1tErgftq2TU6u1AHtrjbGucJ-qsk4ALjgL1iqcg2coKLXb667cys4FS8oeDJrC-5C47kJxJ8YGPzK0iPgnevfvz0NnvFogeY4TKoUEVuXSh9dIHb9_3tW5GgrYmjmk0gqc23Ya&sig=AHIEtbQmNcZ3SFhGzACXW2s-LqZ1HMzr_Q
- Jonsdottir, Johanna, “Inducing non-member State compliance through socialization: Why Iceland implements the Schengen Acquis”, Conference Papers – International Studies Association, 2009 Annual Meeting, 2009
- Jordan, A., “Private Affluence and Public Squalor? The Europeanization of British Coastal Bathing Water Policy”, *Policy and Politics*, 26 (1), 1998
- Jorgensen, T. B., “The Public Sector in an In-Between Time: Searching for New Public Values”, *Public Administration*, Vol. 77, No. 3, 1999

- Jozon, Monika, "The Enlarged EU and Mandatory Requirements", *European Law Journal*, Vol. 11. No 5, September 2005
- Jurado, E., "The EU's Unique Foreign Policy Tools: Conditionality in Accession and Trade Agreements" Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii, 2005, available at - http://www.allacademic.com/meta/p69755_index.html
- Kaminska, Joanna, "New EU Members and the CFSP: Europeanization of the Polish Foreign Policy", *Political Perspectives*, EPRU, Issue 2 (2), 2007
- Karlas, Jan., "The Executive Coordination of the Czech EU Presidency", Paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th Annual Convention "Exploring the Past, Anticipating the Future", New York, Feb 15, 2009, available at - http://www.allacademic.com/meta/p310523_index.html
- Kassim Hussein, Anand Menon, B. Guy Peters and Vincent Wright, (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: the European level*, Oxford, Oxford University Press, 2001
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters, and Vincent Wright, (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000
- Kavalski, Emilian R, "The International Socialization of the Balkans", *Review of International Affairs*, Vol. 2, Issue 4, Summer 2003
- Kelley, Judith, "New Wine in Old Wineskins: Policy Learning and Adaptation in the new European Neighborhood Policy", Working Paper Series SAN05-01, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, January 2005
- Kelley, Judith, "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighborhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, Volume 44. Number 1, 2006
- Kempe, Iris, Tarek Hohberg and Roderick Kefferputz, "Eastern partnership and the Caucasus: Strategic input from the Region", Heinrich Boll Stiftung South Caucasus, Prague, Prepared for the Eastern partnership: Towards Civil Society Forum, May 5-6, 2009
- Kempe, L., (ed.). *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy*, Opladen: Leske & Budrich, 2003

- Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984
- Kohler–Koch, B., and Eising, R. (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999
- Kohout, J., “On Patočka’s Philosophy on History”, *Filosoficky Casopis*, 47 (1), 1999
- Kovács, A., & Szabó, G., *The Activities of the Hungarian National Assembly Regarding European Affairs. Special Focus on the Scrutiny Procedure*. Budapest: Hungarian National Assembly, 2006
- Kratochwil, Petr, “The Discursive resistance to EU enticement: The Russian Elite and (the Lack of) Europeanization”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 3, May 2008
- Kyvelidis, Ioannis, ”State Isomorphism in the Post-Socialist Transition,” *European Integration Online Papers*, Vol. 4, 2000
- Ladrech, R., “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), 2004
- Laffan, Brigid, “Managing Europe from Home: Impact of the EU on Executive Government. A Comparative Analysis”, OEUE Phase 1, Occasional Paper 0.1-09.03, Dublin European Institute, University College Dublin, 2003
- Laffan, Brigid, “Managing Europe from Home in Dublin, Athens and Helsinki: A Comparative Analysis”, *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, 2006
- Lapczynski, Marcin, “The European Union’s Eastern Partnership: Changes and Perspectives”, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3(2), Spring 2009
- Lavenex, Sandra, “EU External Governance in ‘wider Europe’”, *Journal of European Public Policy*, 11:4, August 2004
- Lecher, W., and Rub, S., “The Constitution of European Works Councils From Information Forum to Social Actor?”, *European Journal of Industrial Relations*, 5(1), 1999
- Legro, J., “Which norms matter? Revisiting the “failure” of internationalism”, *International Organization* 51(1), 1997
- Leonard, Mark and Grant, Charles, “Georgia and the EU: Can Europe’s neighbourhood policy deliver?”, Centre for European Reform, Policy Brief, September 2005

- Levitsky, J.E., "The Europeanization of the British Legal System", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 42, No 2, 1994
- Lippert, Barbara, Gary Umbach, and Wolfgang Wessels, "Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power", *Journal of European Public Policy*, 2001
- Lodge, Martin and Kai Wegrich, "Control over Government: Institutional Isomorphism and Governance Dynamics in German Public Administration", *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, No. 2, 2005
- Longhurst, Kerry and Susanne Nies, "Recasting Relations with the Neighbors - Prospects for the Eastern Partnership", *Europe Visions*, 4, 2009, available at - http://www.ifri.org/files/Europe_visions/Europe_Visions_4.pdf
- Lynch, Dov, "The European Neighborhood Policy", European Union Institute for Security Studies, 2004
- Lynch, Dov, "Why Georgia Matters". Chaillot Papers, European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper Nr. 86, February 2006
- Mangen, S., "The Europeanization of Spanish Social Policy", *Social Policy and Administration*, 30 (4), 1996
- Maniokas, Klaudijus, et al., *Unification of Europe and Lithuania's EU Accession Negotiation*, Vilnius, Eurogrimas, 2005
- Marsic, Tomislav, "Assessing the Negotiation Experience: Quick Accession or Good Representation?", in Ott, Katarina (ed), *Croatian Accession to the European Union: the Challenges of participation*, fourth volume, Friedrich Ebert Stiftung Zagreb and Institute of Public Finance, 2006
- Mearsheimer, John, "The False Promise of International relations", *International Security*, 19, 1994/95
- Meister, Stefan and May, Marie-Lena, "The EU's Eastern Partnership – a Misunderstood Offer of Cooperation", *DGAP Standpunkt*, No 7, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2009
- Metcalf, Les, "International policy co-ordination and public management reform", *International Review of Administrative Sciences*, 60, 1994

- Mikhelidze, Nona, "Eastern partnership and conflicts in the South Caucasus: old wine in new skins?", IAI0923, Istituto Affari Internazionali, 2009
- Ministry of Foreign Affairs and European Integration of Moldova, Official Web Site, available at - <http://www.mfa.gov.md/european-integration>
- Ministry of Foreign Affairs of Poland, Polish-Swedish Proposal, June 2008, available at - <http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html>
- Mjøset, L., "The historical meanings of Europeanisation", Arena Working Papers, 24, University of Oslo, Oslo, 1997
- Moia, Mihai, "Europeanization and Policy Transfer in the design of domestic EU policy coordination at central government level: Romanian case", European Institute of Romania, Working Paper Series nr.14, Bucharest, October 2005a
- Moia, Mihai, "The European Neighborhood Policy: A New Framework for Europeanization?", European Institute of Romania, Working Paper Series No 15, 2005b
- Morata, F (1998), "Spain: Modernization through Integration", in K. Hanf and B. Soetendorp (eds.), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, London, Longman, pp. 100-115
- Murie, A., "Housing and the European Union", *Housing Studies*, 11 (2), 1996
- Naff, William E., "Reflections on the Question of 'East and West' from the Point of View of Japan," *Comparative Civilizations Review*, Fall 1985 - Spring 1986
- Nash, Michael, "The Boldest Outreach: The Eastern Partnership Initiative of the European Union", *Contemporary Review*, Vol. 291, Issue 1694, Autumn 2009
- Nemtsova, Anna, "Georgia turns to the West for Ideas", *Chronicle of Higher Education*, Vol. 54, Issue 42, 2008
- Nowak-Far, Artur, "Coordination of European Policy in Poland: The Importance of Path Dependence and Increasing Returns in the Determination of European "Viability", Paper Presented at the 9th Biennial Conference of the European Union Studies Association, 2005
- Nugent, Neil, *The Government and Politics of the European Union*, Duke University Press, 2006
- Nunberg, Barbara, *Ready for Europe: public administration reform and European accession in Central and Eastern Europe*, Volume 23, Volume 466, World Bank Publications, 2000

- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), “The Internationalization of Policy-Making: Institutional and Organizational Options to Integrate Domestic and International Aspects of Policy Making”, Sigma Papers 6, Paris, 1996.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), 1996, “Descriptions of Coordinating mechanisms prepared by participating countries”, OECD Sigma Papers, 6/1996
- Office of European Affairs of Prime Minister of Hungary, Official Web Site, available at - http://www.euhivatal.hu/index_en.html
- Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration, “EU Assistance Projects”, 2009
- Olsen, J. P., “The Many Faces of Europeanization.” Arena Working Papers 01/02, 2002
- Open Society Institute, “Georgia and the European Neighborhood Policy: Perspectives and Challenges”, 2008, available at http://enp.ge/data/file_db/download/Project%20Report%20-%20Eng_Wa9j4YzTj7.pdf
- Orban, Leonard, “Negotiating Accession: The Challenge of Interdepartmental Coordination”, Hellenic Observatory, 2004, available at - <http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/Orban.pdf>
- Osoian, Ian, “The Europeanization of Executive Governance in Moldova and Ukraine: The Weakness of Political Conditionality?”, Institute of Public Policy, Kent, 2007, available at - http://www.ipp.md/files/Publicatii/2008/Ion_Osoian_Europeanisation.pdf.
- Ott, Andrea, Kirstyn Inglis, T.M.C. Assse Instituut, *Handbook on European Enlargement: a commentary on the enlargement process*, Cambridge University Press, 2002
- Pamir, M., “Turkey between Europe and Europeanization”, *Internasjonal Politikk*, 52 (2), 1994
- Papadimitriou, Dimitris and David Phinnemore, “Europeanization, conditionality and domestic change: the twinning exercise and administrative reform in Romania”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, 2004
- Papava, Vladimir and Tokmazishvili Michael, “Becoming European: Georgia’s strategy for joining the EU”, *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, Issue 1, Jan/Feb 2006
- Pawlicki, Jacek, “Wschodnie Partnerstwo Tuska”, *Gazeta Wyborcza*, 21.05.2008

- Payne, D., 2003. "Negotiating European Issues. National Strategies and Priorities. A Comparative Analysis" [online]. Occasional Paper, No. 0.2-11.03. Available from: [http://www.oeye.net/papers/acomparativeanalysis-nationals.pdf]. Ott, Katarina (ed), Croatian Accession to the European Union: the Challenges of participation, fourth volume, Friedrich Ebert Stiftung Zagreb and Institute of Public Finance, 2006
- Perkins, John, Confessions of an Economic Hit Man, Plume Group, Penguin Group, 2006
- Petai, Vello and Jan Zielonka, *The Road to the European Union: Volume 2: Estonia, Latvia and Lithuania*, Manchester University Press, 2003
- Pierson, Paul, "The Path to European Integration: The Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No 2, 1996
- Pinelli, Cesare, "Conditionality and Enlargement in light of EU Constitutional Developments", *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3, May 2004
- Popescu, Nicu, "The EU and South Caucasus: learning lessons from Moldova and Ukraine", IPF Policy Brief, 2006, available at - <http://www.policy.hu/npopescu/ipf%20info/IPF%202%20caucasus.pdf>
- Potocnik, Janez, "Las negociaciones para la integracion a la UE. El ejemplo de Eslovenia", presentation at the international seminar "Tercer encuentro Europeo Jovenes Diplomaticos", Alicante, 5 November 2001
- Pridham, Geoffrey, "The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: the Meciar and Dzurinda governments compared", *Europe Asia Studies*, Vol. 54, No, 2, 2002
- Prodi, Romano, Speech to the Sixth ECSA World Conference, Brussels, 5 – 6, December 2002.
- Protsyk, O., "Domestic Political Institutions and Their Responses to EU Enlargement in Ukraine and Russia", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 36, No. 4, 2003
- Radaelli, C. M., "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4. 2000
- Ram, Melanie, "Romania's reform through European integration: the domestic effects of European Union Law", Conference Paper, available at - <http://www.hks.harvard.edu/kokkalis/GSW1/GSW1/20%20Ram.pdf>

- Redman, Nicholas, “Failing the Neighbors, The EU’s Policy Towards its Neighbors is Misplaced, and could be counterproductive”, *Business Eastern Europe*, October 11th, 2004
- Richardson, J.J., (ed.), *European Union – Power and policy-making*, 2nd edition, London, Routledge, 1996
- Risse, T., Green Cowles, M. and Carporosa, J., *Europeanization and Domestic Change: Transforming Europe*. Cornell University Press, 2001
- Risse, Thomas, “‘Let’s Argue!’: Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, 54, 2000
- Rometsch, D., and W. Wessels (eds.), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?* Manchester, Manchester University Press, 1996
- Rose, R.,” What is Lesson Drawing?”, *Journal of Public Policy*, Vol.11, 1991
- Røvik, K.A., “Deinstitutionalization and the logic of fashion” in B. Czarniawska & G. Sevón (eds.), *Translating organizational change*, Berlin: Walter de Gruyter, 1996
- Rupnik, Jacques and Jan Zielonka, *The Road to the European Union: Volume 1: The Czech and Slovak Republics*, Manchester University Press, 2003
- Sadurski, W., “Charter and Enlargement”, *European Law Journal*, 8, 343, 2002
- Sahlin-Anderson, K., “Imitating by editing success: The construction of organizational fields” in B. Czarniawska & G. Sevón (eds.), *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter, 1996
- Sasse, Gwendolyn, “European Neighborhood Policy: Conditionality Revisited for the EU’s Eastern Neighbors”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No 2, March, 2008
- Schaffer, Sebastian, and Tolksdorf, Dominik, “The Eastern Partnership – ‘ENP Plus’ for Europe’s Eastern Neighbors”, *CA Perspectives* No 4, Center for Applied Policy Research, May 2009
- Scharpf, Fritz, “The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, Vol. 66, No 2, 1988
- Schimmelfennig, Frank “International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment”, *European Journal of International Relations* Vol. 6:1, 2000
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005

- Schimmelfennig, Frank et al., "The Conditions of Conditionality", paper prepared for workshop 4 "Enlargement and European Governance", ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March, 2002
- Schimmelfennig, Frank, "Europeanization beyond Europe", *Living Reviews in European Governance*, Vol. 4, No 3, 2009, available at - <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-3>
- Schimmelfennig, Frank, "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 6, Sep. 2008
- Schimmelfennig, Frank, "European Neighborhood Policy; Political Conditionality and its Impact on Democracy in non-Candidate Neighboring Countries", Paper prepared for the EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin, March 31 – April 2, 2005
- Schimmelfennig, Frank, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization* 55, No 1, 2001
- Schimmelfennig, Frank, "Internationale Sozialisation neuer Staaten: Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat". *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1994), No. 2, 1994
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert, and Heiko Knobel, *International Socialization in Europe : European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Palgrave Studies in European Union Politics. Basingstoke [England]; New York: Palgrave Macmillan, 2006
- Schneider, G. and Aspinwall, M., *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, European Policy Research Unit Series, Manchester University Press, 2001
- Scott, R.W. and Meyer, John, *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks, CA, Sage, 1994
- Secretariat for European Affairs, official web site, available at - <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=8>
- Sedelmeier, Ulrich and Wallace, Hellen, *Eastern Enlargement: strategy or second thoughts?*, Oxford University Press, 2000
- Seitter, W., "Adult Education between Europeanization and National Traditions", *Zeitschrift für Pädagogik*, 39 (3), 1993

- Sepos, Angelos, “The National Co-ordination of EU Policy: Organizational efficiency and European Outcomes”, *European Integration*, Vol. 27, No 2, June 2005
- Shapovalova, Natalia, “The EU’s Eastern Partnership: still-born?”, FRIDE – Fundacion para las relaciones internacionales y el dialogo exterior, Policy Brief, No 11, May, 2009
- Sierra, Oscar Pardo, “Stabilizing the Neighborhood? The EU’s contribution to SSR in Georgia”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, Issue 4, November 2009.
- Smith, Michael and Katja Weber, “The EU and the Governance of the Wider Europe: Theory and Practice”, *Conference Papers – International Studies Association*, 2006 Annual Meeting, 2006
- Smith, Michael, Europe’s Foreign and Security Policy: *The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000
- Solonenko, Iryna, ‘European Neighborhood Policy – The Perception of Ukraine’, Foreign Policy in Dialogue, Volume 7 - Issue 19, 2006, available at - <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf>
- Soysal, Y., *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994
- State Chancellery of Estonia, Official Web Site, “Co-ordination of EU Issues in Estonia”, available at <http://www.riigikantselei.ee/?id=5024>
- Strategic Plan of the Secretariat for European Affairs, Secretariat of European Affairs, January 2006, available at - <http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/EN/SP%2008-10EN.pdf>
- Tangiashvili, Nodar and Mikheil Kobaladze, “Georgia EU Neighborhood Relations”, Center for EU Enlargement Studies, Central European University, 5/06, 2006
- Tocci, Nathalie, “The EU and Conflict Resolution in Turkey and Georgia: Hindring EU Potential through the Political management of contractual relations”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, Issue 4, September 2008
- Tukvadze, Avtandil, Giorgi Jaoshvili and Rati Tukvadze, “Transformation of the Political System in Georgia Today”, *Central Asia and the Caucasus Online*, No 2(38), 2006, available at - http://www.ca-c.org/online/2006/journal_eng/cac-02/10.tukeng.shtml
- Ukrinform, ВИЦЕ-ПРЕМЬЕР-МИНИСТР УКРАИНЫ ГРИГОРИЙ НЕМИРЯ, 01.01.2010 , <http://photo.ukrinform.ua/rus/photosets/photo.php?id=173960>

- UNDP (United Nations Development Program), “Assessment of the Impact of Potential Free Trade Agreement between EU and Georgia”, UNDP Georgia, 2007
- Vachudova, Milada Anna, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- Vassiliou, George, *The Accession Story: The EU from 15 to 25 Countries*, Oxford University Press, 2007
- Velichkov, Kamen, “Bulgaria’s EU Accession Negotiations: Achievements and Challenges”, *Papeles del Este, Transiciones postcomunistas*, No 8, 2004, available at - www.ucm.es/bucm/cee/papeles
- Vida, K., “The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary: EU-Related Decision and Policy Making in Hungary”, Working Paper No. 128, Hungarian Academy of Sciences, 2002
- Wallace, Helen and William Wallace, *Policy Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford University Press, 2000
- Waltz, Kenneth, *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press, 1954
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979
- Wendt, Alexander, “Anarchy is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, Volume 46, Spring 1992
- Wendt, Alexander, “The agent-structure problem in international relations theory”, *International Organization*, vol. 41, No 3, 1987
- Wessels, Wolfgang, “Comitology: Fusion in Action – Politico-administrative Trends in the EU System”, *Journal of European Public Policy*, 5 (2), 1998
- Wheatley, Jonathan, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union (Post Soviet politics)*, Ashgate Publishing, 2005
- Wiener, Antje, and Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004
- Wilde, Tanguy de, and Gaelle Pellon, “The Implications of the European Neighborhood Policy (ENP) on the EU-Russian ‘Strategic Partnership’”, *Helsinki Monitor*, No 2, 2006
- Wojna, Beata and Gniazdowski, Mateusz, “Eastern Partnership: Its Origin, Opportunities and Challenges”, *Polish Institute of International Affairs*, No 22, April 30, 2009

- Wolczuk, Kataryna, “Adjectival Europeanisation? The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighborhood Policy”, European Research Working Paper Series, No. 18, 2007
- Wolczuk, Kataryna, “Integration without Europeanisation: Ukraine and its policy towards the European Union”, European University Institute Working Papers, RSCAS No. 2004/15, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2004
- Yakobashvili Temuri and Kakha Gogolashvili, “The South Caucasus: Back and Forward to Europe”, Center for Applied Policy Research, 2006, available at -
http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_South_Caucasus.pdf
- Zubek, R., “A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive’, *Journal of European Public Policy*”, 8:6, 2001
- Сидоренко, Сергей, «Евроинтеграции добавили координации», Коммерсант, No 201, 07.11.2008, адресс в интернете -
<http://www.kommersant.ua/doc.html?DocID=1053262&IssueId=47049>