



USAID
აშერიკელი ხალხისთვის



საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანებაზე მოლაპარაკებების კოორდინირების ეფექტიანი მექანიზმი

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორები: ელენე გოცაძე

ლიკა მწყერაშვილი

სოფიო გაბელაია

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით, პროექტ „საჯარო პოლიტიკის საპილოტე ინიციატივები ახალგაზრდების ჩართულობისა და მენტორობის გაძლიერებისათვის“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს სტრატეგიისა და განვითარების ცენტრი (CSD). მოცემული პუბლიკაციის შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორების პასუხისმგებლობას და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის და CSD-ის შეხედულებებს.

სარჩევი

რეზიუმე.....	3
შესავალი.....	3
კვლევის მეთოდოლოგია.....	4
პრობლემის ანალიზი.....	5
საერთაშორისო გამოცდილება.....	8
ალტერნატივების ანალიზი.....	11
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	12
დანართები.....	13
ლიტერატურის მიმოხილვა.....	15

რეზიუმე

არსებული პოლიტიკის დოკუმენტი იკვლევს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის კოორდინირების მექანიზმებს. ანალიზი ყურადღებას ამახვილებს სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილებაზე, მათ შორის, ბალკანეთისა და ბალტიისპირეთის ქვეყნებზე, რომლებმაც წარმატებით გაართვეს თავი ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესს ან შეუჯახნენ მნიშვნელოვან გამოწვევებსა თუ ბარიერებს. ამ გამოცდილების გათვალისწინებით, დოკუმენტი ხაზს უსვამს კოორდინაციის ეფექტიანობის კრიტიკულ მნიშვნელობას საქართველოში, განიხილავს არსებული მექანიზმების ეფექტიანობის ფაქტორებს და გვთავაზობს რამდენიმე ალტერნატივას. დასკვნაში შემუშავებული ძირითადი მიგნებები და თემატური რეკომენდაციები მიმართულია საქართველოს მთავრობისკენ შესაბამისი სტრუქტურული რეფორმის განხორციელებისთვის.

შესავალი

ევროკავშირის გაწევრიანების პროცესის კოორდინაციის მოდელის შერჩევა დამოკიდებულია კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკურ, სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ კონტექსტზე. არ არსებობს ერთი უნივერსალური მოდელი, თუმცა, არსებობს პრინციპები, რომელიც გარკვეულწილად მოდელის შერჩევას/შექმნას განაპირობებს.

გასული საუკუნის 90-იან წლებამდე ევროკავშირის არც ერთ პარტნიორ სახელმწიფოს ევროპული ინტეგრაციის კოორდინაციის სისტემა ჩამოყალიბებული არ ჰქონდა. 1994 წლიდან კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, ევროპის ხელშეკრულებები, თეთრი წიგნი და ევროკომისიის სხვა დოკუმენტები გახდნენ ის ძირითადი დოკუმენტები, რის საფუძველზეც ადმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის სახელმწიფოებმა, რომლებსაც სურდათ ევროგაერთიანების წევრობა, ევროპული ინტეგრაციის სისტემის შექმნა დაიწყეს.

2004-2017 წლებში საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სისტემა მოიცავდა მთავარ მაკოორდინირებელ უწყებას ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის სახით და მთავარ გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის სახით, რომელსაც ხელმძღვანელობდა პრემიერ-მინისტრი. სახელმწიფო მინისტრი ითავსებდა ვიცე-პრემიერის პოსტს, რითიც კოორდინაციის მექანიზმი უფრო ძლიერი და ეფექტური გახდა. უშუალოდ ევროკავშირში ინტეგრაციის სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით, ყველა დარგობრივ სამინისტროში ჩამოყალიბდა ევროპული ინტეგრაციის სტრუქტურული ერთეული. გარდა ამისა, 2004 წელს საქართველოს პარლამენტში ჩამოყალიბდა ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი. ამგვარად, სახეზე გვექონდა ევროინტეგრაციის პროცესის გამართული როგორც საკანონმდებლო, ასევე, აღმასრულებელი მექანიზმები ძლიერი პოლიტიკური მხარდაჭერით.

2014 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას და მისი განხორციელების და კოორდინაციის მიზნით, ამოქმედდა როგორც ასოცირების საბჭო, ასევე, ასოცირების საპარლამენტო კომიტეტები. შედეგად, 2004-2017 წლებში საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესის კოორდინაციის სისტემა წარმოადგენდა შერეულ მოდელს, კოორდინაციის ცენტრალიზებული და განხორციელების დეცენტრალიზებული ყოვლისმომცველი და კარგად გამართული მექანიზმებით. რაც შეეხება სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ბიუჯეტს, 2015 წლის მონაცემებით ის 4 074 744.00 მლნ ლარს შეადგენდა.¹

¹ <http://eunato.gov.ge/sites/default/files/2015%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90.pdf>

2017 წლის 13 ნოემბერს საქართველოს მთავრობაში მასშტაბური სტრუქტურული ცვლილებები განხორციელდა. შედეგად, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი გაუქმდა და მისი ფუნქციები საგარეო საქმეთა სამინისტროს შეერწყა. მართალია, ცვლილებები მთავრობის ოპტიმიზაციის ეგიდით განხორციელდა, თუმცა, მან საერთაშორისო და ადგილობრივ პარტნიორებსა და ექსპერტულ წრეებში უკმაყოფილება გამოიწვია. ამასთან, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის გაუქმებით დაზიანდა და შესუსტდა, როგორც კოორდინაციის მექანიზმი, ასევე, საზოგადოების ინფორმირების პროცესიც. ეს ნაბიჯი პარტნიორების მხრიდან იყო აღქმული როგორც ევროპული ინტეგრაციის პრიორიტეტულობის შესუსტება, რამაც, გარკვეულწილად, ბუნდოვანება გამოიწვია.

ასეთი გადაწყვეტილება გამართლებული იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ სტრატეგიული მიზანი (საქართველო ევროკავშირის წევრი გახდა) იქნებოდა მიღწეული და ამის პრაქტიკა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში არის.

მიზეზი, თუ რატომ გაუქმდა 2017 წელს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, არ არის ცხადი. მხოლოდ ის ვიცით, რომ ეს მოხდა მთავრობის ოპტიმიზაციის მიზნით, თუმცა, ამ ეტაპზე სტრატეგიული ამოცანა მიღწეული არ იყო და ქვეყანა ასოცირების შეთანხმების განხორციელების პროცესში იმყოფებოდა. ამ ცვლილების შედეგად, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი გაუქმდა, არსებული ფუნქციები გადანაწილდა საგარეო საქმეთა სამინისტროში, სადაც შეიქმნა ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი და ევროკავშირის დახმარების კოორდინაციისა და სექტორული ინტეგრაციის დეპარტამენტი და, ასევე, გადავიდა სსიპ საინფორმაციო ცენტრი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ. აღნიშნული დეპარტამენტების საქმიანობას ხელმძღვანელობს მინისტრის ერთ-ერთი მოადგილე. ასევე, ფუნქციონირებს ევროინტეგრაციის სახელმწიფო კომისია პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით და ევროპული ინტეგრაციის საპარლამენტო კომიტეტი.

კვლევის მეთოდოლოგია

პოლიტიკის დოკუმენტი იყენებს თვისებრივი კვლევის მეთოდს, რომელიც აერთიანებს შესაბამისი ლიტერატურის მიმოხილვასა და ექსპერტებთან ჩაღრმავებულ ინტერვიუებს. ეს მეთოდოლოგიური ჩარჩო საშუალებას იძლევა, დარგის სპეციალისტებთან ერთად დეტალურად განვიხილოთ როგორც თეორიული, ასევე, პრაქტიკული მოდელები და გაანალიზებულ ლიტერატურაზე დაყრდნობით შეიმუშაოს ალტერნატივები პროცესის ეფექტურად განსავითარებლად.

კვლევის პირველ კომპონენტს წარმოადგენს ლიტერატურის მიმოხილვა. იგი სისტემურად აანალიზებს აკადემიურ სტატიებს, პუბლიკაციებს, პოლიტიკის დოკუმენტებს, სამთავრობო ანგარიშებს და ევროკავშირის ოფიციალურ დოკუმენტებს, რათა ჩამოაყალიბოს თეორიული საფუძველი და გაანალიზოს არსებული საკოორდინაციო მექანიზმები, რომლებიც გამოიყენება ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში. ლიტერატურის მიმოხილვის ძირითადი მიზანია საუკეთესო პრაქტიკის შესახებ ინფორმაციის შეგროვება, ხარვეზებისა და გამოწვევების გამოვლენა.

მეორე კომპონენტმა მოიცვა ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუები ექსპერტთა მრავალფეროვან ჯგუფთან, რათა შეევსო ლიტერატურის მიმოხილვა და უზრუნველყო პრაქტიკული პერსპექტივები საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში. კვლევის რესპონდენტები იყვნენ: კახა გოგოლაშვილი (საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის ევროპული კვლევების ცენტრის დირექტორი),

ივანე ჩხიკვაძე (ღია საზოგადოების ფონდის ევროინტეგრაციის პროგრამის მენეჯერი) და საგარეო საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენელი. კვლევის ამ ნაწილის მიზანი იყო დეტალური ინფორმაციის შეგროვება და ექსპერტთა შეხედულებების გაცნობა საქართველოს სამინისტროებსა და სხვა უწყებებს შორის ევროინტეგრაციის პროცესის ფარგლებში კოორდინაციის შესახებ, ასევე, სახელმწიფო უწყებების პოტენციალის, მზადყოფნისა და გამოწვევების შესახებ ინფორმაციის მოძიება. ჩატრმავებული ინტერვიუები იძლევა პრაქტიკულ რეკომენდაციებს კოორდინაციის მექანიზმების გადრმავებისა და ინსტიტუციური გამოწვევების დასაძლევად.

თვისებრივი მიდგომა, თეორიული პერსპექტივებისა და პრაქტიკული შეხედულებების ინტეგრირებით, თემის მრავალგანზომილებიანი შესწავლის საშუალებაა, რაც ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში საქართველოს მაკოორდინირებელი მექანიზმების გაძლიერების ქმედითი რეკომენდაციების შემუშავებას ისახავს მიზნად.

პრობლემის ანალიზი

საქართველოს ევროკავშირთან გაწევრიანების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს პროცესის ეფექტური კოორდინაცია, რაც გულისხმობს ქვეყნის მიერ განსახორციელებელი რეფორმების, საკანონმდებლო ცვლილებებისა და სხვა სამოქმედო ნაბიჯების ერთიან და კარგად ორგანიზებულ მართვას. საქართველოსთვის, როგორც კანდიდატი ქვეყნისთვის, კოორდინაციის ძლიერი მექანიზმი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რადგან ეს პროცესი მოითხოვს მრავალწახნაგოვან კომუნიკაციას, სხვადასხვა უწყებებისა და დაინტერესებული მხარეების თანამშრომლობას. ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში განვიხილავთ, როგორც პოლიტიკური მოლაპარაკებების, ასევე, შიდა რეფორმების კოორდინაციისა და ევროკავშირის ფონდებთან თანამშრომლობის საკითხებს.

ამჟამინდელი კოორდინაციის მოდელი ძირითადად ეყრდნობა საგარეო საქმეთა სამინისტროს (უწყებათაშორისი კოორდინაცია), იუსტიციის სამინისტროს (საკანონმდებლო ჰარმონიზაცია) და მთავრობის ადმინისტრაციის (სტრატეგიული ფაგეგმვა და კომუნიკაცია) საქმიანობას, თუმცა, აღნიშნული მოდელი რიგ შემთხვევაში ქმნის მნიშვნელოვან გამოწვევებს ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგით განსაზღვრული რეფორმების დროული და ეფექტური განხორციელების პროცესში.

დღეს არსებული კოორდინაციის ანალიზის შედეგად, გამოიკვეთა რამდენიმე ძირითადი პრობლემა:

- **ერთიანი სტრატეგიის არქონა** - სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადების და განხორციელების პროცესში დარგობრივი უწყებების არასათანადო ჩართულობა. შესაბამისად სახეზე გვაქვს ერთიანი პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების ნაკლოვანება.
- **უფლებამოსილებათა გამიჯვნა** – განხორციელების პროცესში ჩართულია სხვადასხვა სამინისტრო, სააგენტო და ინსტიტუცია, მაგრამ მათ შორის თანამშრომლობა ხშირ შემთხვევაში ნაკლებად კოორდინირებულია. პასუხისმგებლობების დუბლირება ან მათი არასწორი განაწილება პრობლემას ქმნის პროცესის გამართულად წარმართვაში.
- **ინსტიტუციური კომპეტენციების შეზღუდულობა (მათ შორის ევროკავშირის ფონდებთან თანამშრომლობის სუსტი მექანიზმები)** - მიუხედავად იმისა, რომ რიგ შემთხვევებში სახელმწიფო ინსტიტუტებს აქვთ სპეციალიზებული დეპარტამენტები, რომლებიც უშუალოდ არიან ჩართული ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების პროცესში (ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი), მათ ხშირად არ გააჩნიათ საკმარისი კვალიფიკაცია და ცოდნა, რათა უპასუხონ ევროკავშირის რეგულაციებისა და სტანდარტების იმ მასშტაბურ მოთხოვნებს, რასაც გაწევრიანების პროცესი ითვალისწინებს.

არსებულ პრობლემებს მოაქვს ნეგატიური შედეგები. როგორც მმართველობითი, ასევე, ფინანსური და საკანონმდებლო პრობლემები ქმნის ბარიერს რეფორმების ინტენსიური განხორციელებისთვის. ეფექტური კოორდინაციის არქონა უარყოფითად აისახება ქვეყნის საერთაშორისო იმიჯზე. ევროკავშირის ინსტიტუტები ყურადღებას ამახვილებენ კანდიდატ ქვეყნებში მმართველობისა და კოორდინაციის მექანიზმების სიძლიერეზე და საქართველოს მხრიდან კოორდინაციის პრობლემები შესაძლოა, უარყოფითად აისახოს ქვეყნის პოლიტიკურ სანდობასა და ეკონომიკურ მდგრადობაზე.

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში შექმნილია პოლიტიკის დაგეგვისა და სამთავრობო კოორდინაციის დეპარტამენტი, რომლის ძირითადი ფუნქცია არის სამთავრობო პოლიტიკის დაგეგმვის ხელშეწყობა/კოორდინაცია, მათ შორის, დონორების დახმარების მოძიება და სხვა. ცალკე ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის მაკოორდინირებელი სტრუქტურული ერთეული მთავრობის ადმინისტრაციაში ამჯერად არ არსებობს. შესაბამისად, კოორდინაციის მექანიზმი არის სუსტი. ზოგადად, დღეისათვის არსებული მოდელი შესაძლოა ჩაითვალოს დეცენტრალიზებულად, მისი სუსტი კოორდინაციის გამო.

2023 წელს საქართველოს ევროკომისიამ კანდიდატის სტატუსი მიანიჭა. ერთის მხრივ, ევროინტეგრაციის პროცესი უფრო დატვირთული და ინტენსიური გახდა, ხოლო, მეორეს მხრივ, ძლიერი მაკოორდინირებელი მექანიზმის არარსებობამ გამოიწვია დაბნეულობა, არაკოორდინირებული კომინიკაცია ევროგაერთიანებასა და მის წევრ სახელმწიფოებთან. 2017 წელს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის გაუქმება გამართლებული იქნებოდა, თუ ორი სამთავრობო სტრუქტურის შერწყმის შემდეგ, საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში გაჩნდებოდა საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო და ევროპულ ინტეგრაციას უხელმძღვანელებდა ან პირველი მოადგილე ან სამინისტროს სტრუქტურაში გაჩნდებოდა სახელმწიფო მინისტრის პოზიცია. ასეთი მოდელი გამოიყენა ხორვატიამ 2005 წელს.²

ექსპერტ კახა გოგოლაშვილის აზრით, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის გაუქმება 2017 წელს აბსოლიტურად არასწორი გადაწყვეტილება და დიდი შეცდომა იყო. თუ სახელმწიფო მინისტრის აპარატი საჭირო იყო 2004-2017 წლებში, მით უფრო საჭიროა ახლა, კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის პირობებში და ევროკავშირში გაწევრიანებაზე მოლაპარაკებების პროცესში. თუ ჩვენ ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებების რეჟიმზე გადავალთ, მაშინ უნდა გადავხედოთ არსებულ მექანიზმებს და სისტემის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, უნდა განხორციელდეს შესაბამისი ცვლილებები. შესაძლებელია, განვიხილოთ ცალკე ევროპულ კანონმდებლობასთან აპროქსიმაციის სამსახურის/ბიუროს შექმნა პრემიერ-მინისტრის ოფისის ქვეშ. პოლიტიკური მოლაპარაკებები კი უნდა აწარმოოს საგარეო საქმეთა სამინისტრომ, რომელსაც ამის უფლებამოსილება აქვს და რესურსიც. ბიუროს ამოცანა იქნება ევროპული კანონმდებლობის საქართველოს კანონმდებლობაში გადმოტანა/დანერგვა და მოლაპარაკებების გუნდის პოზიციონირების გაძლიერება მოლაპარაკებების პროცესში. ასეთი მოდელი გამოყენებული იყო ლიეტუვაში, ლატვიაში, ბულგარეთში, ესტონეთში, - აღნიშნა ექსპერტმა.

ევროინტეგრაციის კიდევ ერთი ექსპერტის, ივანე ჩხიკვაძის აზრით, საგარეო საქმეთა სამინისტრო თავისი არსით არ არის ის სტრუქტურა, რომელიც შიდა რეფორმების კოორდინაციაზე უნდა იყოს პასუხისმგებელი. ის არის პასუხისმგებელი საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე. „ჩვენი გამოწვევების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიმაჩნია, პრემიერ-მინისტრის ქვეშ ცალკე უწყების გაჩენა. ევროკავშირში გაწევრიანებაზე მოლაპარაკებების გახსნის შემთხვევაში, ძალიან ბევრი საქმე იქნება, რომელსაც საგარეო საქმეთა სამინისტრო ვერ გააკეთებს. მიზანშეწონილია იმ სისტემის დაბრუნება, რომელიც გვექონდა. ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფო მინისტრს უნდა მიენიჭოს ვიცე-პრემიერის სტატუსი, რითიც მის გავლენას და უფლებამოსილებას გაესმებოდა ხაზს.

² European Commission: Croatia - Progress Report 2005:12

მოლაპარაკებების თავებს შევუსაბამებდი აპარატის სტრუქტურას. რაც შეეხება ევროკავშირის ფონდებთან თანამშრომლობას, შესაძლებელია ამ ფუნქციის დატოვება ფინანსთა სამინისტროში, ან შესაძლებელია სახელმწიფო მინისტრის მოადგილეს განესაზღვროს უფლებამოსილება და აპარატში შეიქმნას სპეციალური დეპარტამენტი, რომელიც ევროკავშირის ფონდებთან თანამშრომლობაზე და ფინანსური დახმარებების მონიტორინგზე იქნება პასუხისმგებელი”, - ასეთია ვანო ჩხიკვაძის მოსაზრება.

საგარეო საქმეთა სამინისტროს, როგორც ევროინტეგრაციის მთავარ მაკოორდინებელ უწყებაში არსებული ევროინტეგრაციის მაკოორდინებელი ინსტიტუციური სისტემის შესწავლის და აღნიშნულ მიმართულებაზე პასუხისმგებელ მოხელეებთან ჩატარებული ინტერვიუების საფუძველზე დგინდება, რომ ევროკავშირში გაწევრიანებაზე მოლაპარაკებების გახსნის შემდგომ, პროცესის ეფექტურად მართვისა და კოორდინირების მიზნით, 2024 წლის დასაწყისში ევროკავშირის და მისი წევრი ქვეყნების მხარდაჭერით (გერმანია, რუმინეთი, უნგრეთი) განხორციელდა რიგი ტრენინგები და საექსპერტო ვიზიტები, რომელთა ფარგლებში ევროპელი ექსპერტების მიერ ქვეყანაში არსებული ევროინტეგრაციის მაკოორდინებელი სისტემა და საქართველოს საჯარო სამსახურის შესაძლებლობები მაღალ დონეზე შეფასდა. ამასთან ერთად, ევროკავშირის გაფართოების 2023 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს საჯარო სამსახურის კვალიფიკაცია და უნარები იმსახურებს პოზიტიურ შეფასებას. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ექსპერტების რეკომენდაციაა, რომ თავიდან იქნეს აცილებული რადიკალური სტრუქტურული ცვლილებები, რადგან ამან შესაძლოა გამოიწვიოს, როგორც კვალიფიციური კადრების დაკარგვა, ასევე, დაიკარგოს დრო ახალი სისტემის ჩამოყალიბებასა და საკადრო უზრუნველყოფაში. ამ ეტაპზე მიზანშეწონილია არსებული სისტემის უფრო მეტად გაძლიერება, როგორც ადამიანური რესურსებით, ასევე, ტექნიკური ექსპერტიზით. მიზანშეწონილია, როგორც ევროინტეგრაციის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის შემუშავების EMS (ელექტრონული მართვის სისტემა) სისტემის განახლება და ასოცირების სტრუქტურულიდან კოპენჰაგენის კრიტერიუმების სისტემაზე მორგება, ასევე, შიდა კოორდინაციის არსებული მექანიზმების მოდერნიზირება და გაძლიერება, კერძოდ, უნდა შეიქმნას უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფები გაწევრიანების კრიტერიუმების 6 თემატური კლასტერის შესაბამისად და ა.შ. არსებული გამოცდილებით, დგინდება, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის კოორდინაციის მექანიზმები ყველაზე ეფექტურად საგარეო საქმეთა სამინისტროს ქოლგის ქვეშ ოპერირებს, რადგან ევროინტეგრაციაზე სხვა დამოუკიდებელი უწყების (ყოფილი სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროინტეგრაციის საკითხებში) არსებობის შემთხვევაში არსებობს ფუნქციათა დუბლირების რისკი, რაც თავისთავად პრობლემატურია კოორდინაციის პროცესში.

კვლევის შედეგად დგინდება, რომ საკმაოდ რთულია ევროინტეგრაციის პროცესის საგარეო კოორდინაციის ელემენტის შიდა კოორდინაციასთან ცალსახად გამიჯვნა, მაშინ როდესაც გარე კომუნიკაცია მოითხოვს შიგნით არსებული სიტუაციის შესახებ (რეფორმების განხორციელების) ინფორმაციის ფლობას, ხოლო შიდა კოორდინაციის ელემენტები თავისთავად მოიაზრებს ტექნიკურ დიალოგს (ასოცირების ქვე-კომიტეტები), რომელსაც ის პერსონალი უნდა წარმართავდეს, ვისაც ტექნიკური ნაწილი კარგად აქვს გააზრებული. ამ ეტაპზე ორივე მიმართულება, საგარეო და შიდა უწყებათაშორისი, მოქცეულია საგარეო საქმეთა სამინისტროში არსებული გენ-დირექტორატის ქვეშ, რაც გამოორიციავს, უწყებათაშორის კონკურენციას, ფუნქციათა დუბლირებას და ზოგადად კოორდინაციის პროცესში სირთულეებს.

საერთაშორისო გამოცდილება

საერთაშორისო კონტექსტის მიმოხილვის გათვალისწინებით, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილება კოორდინაციის 4 მოდელს იცნობს:

- საგარეო საქმეთა სამინისტრო, როგორც მთავარი მაკოორდინირებელი: სამინისტროს სტრუქტურაში შექმნილია ევროპული პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის, ასევე, ევროპული ფონდების და პროგრამების დირექტორატები და მათი მართვისა და კოორდინირებისათვის განსაზღვრულია სპეციალური პოზიცია (მაგ: სახელმწიფო მდივანი ან მოადგილე). ეს მოდელი არ მოითხოვს დამატებით ფინანსურ რესურსს, თუმცა, ევროპული ინტეგრაციის პროცესის ეფექტიანად განსახორციელებლად საკმარისი არ არის (ამჟამად აღნიშნული მოდელი მოქმედებს საქართველოში);
- პრემიერ-მინისტრის ოფისში ან ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურაში არსებული მაკოორდინირებელი სტრუქტურა - სახელმწიფო მინისტრის ოფისი, ან ევროპულ საქმეთა სამინისტრო, რომლის ექსკლუზიური ფუნქცია ევროპული პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაციაა. ის მართავს გაწევრიანების პროცესის ყველა ტექნიკურ ასპექტს, კოორდინაციას უწევს გაწევრიანების პროცესის ყველა მიმართულებას, რაც სხვადასხვა სამთავრობო სექტორს შორის თანამიმდევრულობასა და თანხვედრას უზრუნველყოფს. საუკეთესო შემთხვევაში, სახელმწიფო მინისტრი ან მინისტრი ფლობს ვიცე-პრემიერის თანამდებობასაც, რაც მას დამატებით პოლიტიკურ ძალას მატებს და ევროპული ინტეგრაციის პრიორიტეტულობას უსვამს ხაზს;
- დეცენტრალიზებული საკოორდინაციო სისტემა, სადაც კოორდინაციის ფუნქცია გაბნეულია სამინისტროებს და უწყებებს შორის: სხვადასხვა დარგობრივი სამინისტრო და სააგენტო პასუხისმგებელია ევროკავშირის კანონმდებლობის სხვადასხვა თავის ან სექტორის მართვაზე, კოორდინაციის ერთეული კი უზრუნველყოფს საქმიანობის თანხვედრას და თანამიმდევრულობას. ეს მოდელი იყენებს სექტორულ ექსპერტიზას და ხელს უწყობს პასუხისმგებლობას და ანგარიშვალდებულებას ინდივიდუალურ სამინისტროებში. ეს მიდგომა შესაძლოა ეს მიდგომა შესაძლოა იყოს დროში გაწელილი, რადგან ის მოითხოვს სხვადასხვა სექტორს შორის კონსენსუსის მიღწევას;
- შერეული/ჰიბრიდული მოდელი მოიცავს ცენტრალიზებული კოორდინაციისა და დეცენტრალიზებული განხორციელების კომბინაციას: ცენტრალური ორგანო ადგენს საერთო სტრატეგიასა და მიმართულებებს, ხოლო დარგობრივი სამინისტროები მართავენ სპეციფიკურ თავებს. ეს მოდელი ბალანსს ქმნის ცენტრალიზებულ ხელმძღვანელობასა და სექტორულ სამინისტროებს შორის, არის მოქნილი და ადაპტირებადი ცვლილებების მიმართ (აღნიშნული მოდელი მუშაობდა 2004-2017 წლებში საქართველოში)

ქვეყანა	მთავარი საკოორდინაციო ინსტიტუტი	ამჟამინდელი მდგომარეობა
ლიეტუვა	მთავრობასთან არსებული ევროპული კომიტეტი	ევროკავშირის წევრი 2004 წლიდან
ლატვია	პრემიერ-მინისტრისა და სახელმწიფო კანცელარიის დაქვემდებარებაში მყოფი ევროპის საქმეთა ბიურო.	ევროკავშირის წევრი 2004 წლიდან
ესტონეთი	ევროპული ინტეგრაციის ოფისი და ევროკავშირის სამდივნო.	ევროკავშირის წევრი 2004 წლიდან
ხორვატია	ევროინტეგრაციის სამინისტრო	ევროკავშირის წევრი 2013 წლიდან
მონტენეგრო	ევროპული ინტეგრაციის ოფისი პრემიერ-მინისტრის აპარატის ქვეშ	ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები 2012 წლიდან ³
სერბეთი	ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო	ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები 2014 წლიდან ⁴
ალბანეთი	სამდივნო ევროპულ საკითხებში	ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები 2022 წლიდან.
ჩრდ. მაკედონია	მთავრობის პრეზიდენტის მოადგილე; ევროინტეგრაციის სექტორი მთავრობის გენერალურ სამდივნოში	ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები 2022 წლიდან ⁵
ბოსნია-ჰერცეგოვინა	ევროპასთან ინტეგრაციის დირექტორატი (DEI) მინისტრთა საბჭოს ქვეშ	ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები 2024 წლიდან ⁶
კოსოვო	ევროპასთან ინტეგრაციის სამინისტრო	პოტენციური კანდიდატის სტატუსი

³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro_en

⁴ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en

⁵ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en

⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/bosnia-and-herzegovina_en

მოლდოვა	ევროპული ინტეგრაციის ბიურო სახელმწიფო კანცელარიაში	ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები 2024 წლიდან ⁷
უკრაინა	ვიცე პრემიერის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში.	ევროკავშირთან გაწევრიანების მოლაპარაკებები 2024 წლიდან ⁸

დასავლეთ ბალკანეთისა და ბალტიისპირეთის ქვეყნების, მათ შორის, ხორვატიის, მოლდოვისა და უკრაინის ევროკავშირში გაწევრიანების გამოცდილება ხაზს უსვამს მრავალფეროვან გამოწვევებსა და სტრატეგიებს, რომლებიც დაკავშირებულია რთული მოლაპარაკებების პროცესთან. ისეთმა ქვეყნებმა, როგორცაა ხორვატია და ბალტიისპირეთის ქვეყნები (ესტონეთი, ლატვია და ლიეტუვა) წარმატებით შეძლეს ისეთი ძლიერი და ცენტრალიზებული ინსტიტუტების შექმნა, რომლებიც კოორდინაციას უწევდნენ მათ ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესს. ისინი ფოკუსირებულნი იყვნენ პოლიტიკურ სტაბილურობაზე, ეკონომიკურ რეფორმებსა და ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაზე.⁹

მეორეს მხრივ, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები, მათ შორის, სერბეთი, მონტენეგრო, კოსოვო, ბოსნია-ჰერცეგოვინა და ჩრდილოეთ მაკედონია, ევროკავშირის წევრობისკენ უფრო გაჭიანურებულ გზას ადგანან შიდა პოლიტიკური ფრაგმენტაციის, მმართველობის საკითხების და ზოგიერთ შემთხვევაში, გადაუჭრელი დიპლომატიური და ტერიტორიული დავების გამო.¹⁰ თუმცა, პროგრესი მიღწეულია ისეთი მექანიზმებით, როგორცაა სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები (SAAS) და რეგიონული ინიციატივები.

⁹ 1Emerson, M., & Blockmans, S. (2021). *Balkan and Eastern European comparisons*. Centre for European Policy Studies. Brussels.

¹⁰ <https://www.kosovo-online.com/en/news/analysis/candidate-status-eu-membership-kosovo-between-aspirations-and-reality-2-10-2024>

ალტერნატივების ანალიზი

ალტერნატივა	ხარჯი/მოითხოვს დამატებით ფინანსურ რესურსს) 10	სექტორული ექსპერტიზა 15	კოორდინაციის მექანიზმები 30	სტრატეგიული კომუნიკაციის მართვა 15	ფუნქციონირება 10	გადაწყვეტილების მიღების process მოქნილობა 20
საგარეოსაქმეთა სამინისტრო - მთავარი მაკოორდინირებელი (არ იცვლება სისტემა)	არ მოითხოვს დამატებით ხარჯს 5/50	სუსტი 1/15	სუსტი 3/ 90	სუსტი 1/15	არ არის 5/50	სუსტი 3/60 280
საგარეო საქმეთა სამინისტროს რესტრუქტურირება - საგარეო და ევროპულ საქმეთა სამინისტრო და მინისტრი - ვიცე-პრემიერის რანგით	არ მოითხოვს დამატებით ხარჯს 5/50	სუსტი 1/15	საშუალო 4/120	საშუალო 3/45	არ არის 5/50	საშუალო 4/ 80 360
ცალკეუწყების გაჩენა მთავრობაში(ცენტრალური მაკოორდინირებელი - სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, ევროპულსაქმეთა სამინისტრო და ა.შ)	მოითხოვს დამატებით რესურსებს 1/10	ძლიერი 5/75	ძლიერი 5/150	ძლიერი 5/75	მაღალი 1/10	ძლიერი 5/100 420
ჰიბრიდული - ცენტრალური მართვა და დეცენტრალიზებული განხორციელება (პრემიერ-მინისტრის ოფისი მართავს და ადგენს სტრატეგიას, დარგობრივი სამინისტროები ახორციელებენ	მოითხოვს (ახალი დეპარტამენტის შექმნა) 2/20	საშუალო 2/30	საშუალო 4/120	საშუალო 3/45	არ არის 5/50	ძლიერი 5/100 365

შკალა 0-5

საკითხის ზოგადი ანალიზისა და საქართველოში შექმნილი სიტუაციის ანალიზის შედეგად, გამოიკვეთა ოთხი ალტერნატივა:

1. საგარეო საქმეთა სამინისტრო რჩება მთავარ მაკოორდინირებელ სტრუქტურად და კოორდინაციის მექანიზმები რჩება იგივე;
2. მთავრობის რეორგანიზაციის ფარგლებში, საგარეო საქმეთა სამინისტროში ძლიერდება ევროპულ საქმეთა მიმართულება. სამინისტროს დაერქმევა საგარეო და ევროპულ საქმეთა სამინისტრო. მინისტრი ითავსებს ვიცე-პრემიერის თანამდებობას, რითიც იზრდება მისი უფლება-მოსილება და ეძლევა შესაძლებლობა ეფექტიანად წარმართოს სხვა დარგობრივი სამინისტროების შესაბამისი საქმიანობის კოორდინირება
3. საქართველოს მთავრობაში ცალკე სტრუქტურის გაჩენა სახელმწიფო მინისტრის ან ევროპულ საქმეთა სამინისტროს სახით. ის ხდება მთავარი მაკოორდინირებელი სტრუქტურა, რომლის ხელმძღვანელი ხდება ვიცე-პრემიერ მინისტრი. ამ შემთხვევაში ევროპულ ფონდებთან და პროგრამებთან თანამშრომლობისთვის, ამავე სტრუქტურაში შეიქმნება შესაბამისი დეპარტამენტი.
4. პრემიერ-მინისტრის აპარატი ჩნდება ახალი დეპარტამენტი, რომლის მთავარი ფუნქცია იქნება ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში შესაბამისი რეფორმების კოორდინირება.

ზემოთ ჩამოთვლილი ალტერნატივების ერთმანეთთან შესადარებლად გამოვიყენეთ მულტიფუნქციური ანალიზი შემდეგი კრიტერიუმების საფუძველზე:

1. დამატებითი ფინანსური რესურსების საჭიროება;
2. სექტორული ექსპერტიზის შესაძლებლობა;
3. კოორდინაციის მექანიზმი (ყურადღება მახვილდება რეფორმების კოორდინაციაზე სხვადასხვა უწყებას შორის);
4. სტრატეგიული კომუნიკაციის შესაძლებლობა (როგორც პროცესის შესახებ, ასევე საინფორმაციო ველზე სწორი პოზიციონირება როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე, ქვეყნის გარეთ);
5. ფუნქციონირება დუბლირება უწყებებს შორის (განსაკუთრებით საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატს შორის);
6. გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მოქნილობა (გათვალისწინებულია, სწრაფად გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა, ზოგ შემთხვევაში კონსენსუსი დროში წელავს პროცესს).

ჩამოთვლილ კრიტერიუმებს შორის ყველაზე დიდი წონა მიენიჭა კოორდინაციის მექანიზმსა (30) და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მოქნილობას (20).

დასკვნა და რეკომენდაციები

მულტიფუნქციური ანალიზისშედეგად, ზემოთ ჩამოთვლილ ოთხ ალტერნატივას შორის ყველაზე მიზანშეწონილია მესამე არჩევანი -საქართველოს მთავრობაში ცალკე სტრუქტურის გაჩენა სახელმწიფო მინისტრის ან ევროპულ საქმეთა მინისტრის სახით.

ამ შემთხვევაში უწყების პირველი პირი შეითავსებს ვიცე-პრემიერის პოსტს და მისი უფლებამოსილება იქნება კიდევ უფრო მყარი. ის ისარგებლებს პრემიერ-მინისტრის განსაკუთრებული ნდობით, რაც ჰორიზონტალურ კოორდინაციას უფრო ეფექტურს გახდის. შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი იქნება უფრო მოქნილი, როგორც შიდა, ასევე გარე კომუნიკაცია იქნება პრო-აქტიული და მიზანმიმართული. ამ არჩევანს ახლავს ფუნქციონირების დუბლირების რისკი, რაც კონფლიქტის გაჩენის შესაძლებლობას ზრდის. ამისათვის, მნიშვნელოვანია უფლებამოსილებების მკვეთრი გამიჯვნა, საგარეო-პოლიტიკური ფუნქციებისა და მოლაპარაკებების, მათ შორის, ქვეყნის გარეთ კომუნიკაციის საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის მიცემა და შიდა კოორდინაციის მართვის გადაცემა ახალი სტრუქტურის ქვეშ.

სათანადო პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში, მსგავსი სტრუქტურული ცვლილების განხორციელება შესაძლებელია დროის მოკლე მონაკვეთში და ის არ მოითხოვს მნიშვნელოვან ფინანსულ ხარჯს.

ინფორმაცია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შესახებ:

აპარატის შექმნის მიზანი იყო: 1. ევროკავშირსა და ნატო-სთან საქართველოს თანამშრომლობის გაღრმავება; 2. პოლიტიკური, სამართლებრივი, სამხედრო, ეკონომიკური და კულტურული ინტეგრაციის ხელშეწყობა; 3. საზოგადოების დროული და ეფექტური ინფორმირება ევროპული ღირებულებებისა და ინტეგრაციის პროცესის შესახებ.

აღნიშნული მიზნების განხორციელებლად სახელმწიფო მინისტრის აპარატს დაევალა შესაბამის სამინისტროებთან/სახელმწიფო უწყებებთან ერთად, სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმების შემუშავება და შესრულების მონიტორინგი; საერთაშორისო სამართლებრივი ხელშეკრულებების პროექტების შესახებ წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება; საქართველოში ევროკავშირის მხარდაჭერი პროგრამების დაგეგმვის, რეალიზაციისა და მონიტორინგის პროცესში ეროვნული საკოორდინაციო ბიუროს ფუნქციების განხორციელება.

ზემოაღნიშნული მიზნების განხორციელებისათვის სახელმწიფო მინისტრის აპარატში შეიქმნა სამი დეპარტამენტი: ევროინტეგრაციის საკითხთა კოორდინაციის, ევროატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხთა კოორდინაციისა და ევროკავშირის დახმარების კოორდინაციის დეპარტამენტები (მოგვიანებით დაემატა ადმინისტრაციული და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტები). ასევე, დამატებით შექანიშმებად 2005 წელს საქართველოს მთავრობის დადგენილებებით შეიქმნა "საქართველოს ნატო-ში ინტეგრაციის კოორდინაციის სახელმწიფო კომისია" და "ევროკავშირში ინტეგრაციის კოორდინაციის სახელმწიფო კომისია," რომლებსაც ხელმძღვანელობდა პრემიერ-მინისტრი, ხოლო სამდივნოს ფუნქციას სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ასრულებდა.

ინტეგრაციის გაღრმავების მიზნით, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი აქტიურად თანამშრომლობდა ნატო-ს და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების შესაბამის სტრუქტურებთან.

საქართველოს ნატო-ში ინტეგრაციის ეტაპებზე და სამომავლო გეგმებზე ინფორმირების მიზნით, 2005 წელს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „საინფორმაციო ცენტრი ნატო-ს შესახებ“, რომელიც მოგვიანებით, 2007 წელს გადავიდა თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში. 2010 წლიდან ცენტრს კურირებდა სახელმწიფო მინისტრის აპარატი. 2013 წლის დასაწყისში სახელმწიფო მინისტრის რეკომენდაციის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, აღნიშნული ცენტრის ფუნქციები გაფართოვდა, მოიცვა ევროკავშირის საკითხებიც და ჩამოყალიბდა, როგორც 'საინფორმაციო ცენტრი ნატო-სა და ევროკავშირის შესახებ.' საინფორმაციო ცენტრი სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან კოორდინაციით ახორციელებდა მთელ რიგ საზოგადოებრივ პროექტებს, რათა სამოქალაქო საზოგადოება აქტიურად ყოფილიყო ჩართული და ინფორმირებული საქართველოს ნატო-სა და ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე ქვეყნის მიღწევების, პერსპექტივებისა და გამოწვევების შესახებ.

ლიტერატურის მიმოხილვა:

1. კაპანაძე, ს. (2009). პირობითობისა და სოციალიზაციის გავლენა ევროპული პოლიტიკის მაკრორდინირებელი შიდა ინსტიტუტების ტრანსფორმაციაზე აღმოსავლეთ ევროპისა და საქართველოს ევროპეიზაციის პროცესში. თბილისი: ლევან მიქელაძის სახელობის ფონდი.
2. ლევან მიქელაძის სახელობის ფონდი. (2018). საქართველოს ევროპული პერსპექტივის გახსნა. თბილისი.
3. Emerson, M., & Blockmans, S. (2021). Balkan and Eastern European comparisons. Centre for European Policy Studies. Brussels.
4. Lazarević, M., Engelman, A., Ristevska-Jordanova, M., & Marović, J. (2014). Coordination requirements and institutional set-up in the EU accession process and negotiations. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. <https://www.giz.de/regional-funds-southeasturope>
5. European Commission: Croatia - Progress Report 2005:12
6. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/en/integration/>
7. <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/coordination>
8. <https://gov.md/en/content/european-integration-office>
9. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142350&lang=ru
10. <https://aei.pitt.edu/2967/1/169.pdf>
11. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en0
12. <http://eunato.gov.ge/sites/default/files/2015%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90.pdf>
13. <https://civil.ge/ka/archives/21910>
14. <https://www.kosovo-online.com/en/news/analysis/candidate-status-eu-membership-kosovo-between-aspirations-and-reality-2-10-2024>
15. <https://www.eunews.it/en/2024/06/26/from-words-to-deeds-montenegro-has-entered-the-final-phase-of-eu-accession-negotiations/>
16. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/moldova_en
17. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en
18. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/bosnia-and-herzegovina_en
19. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro_en
20. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en
21. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en

(მითითებული ელექტრონული წყაროები ხელმისაწვდომია 2024 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით)