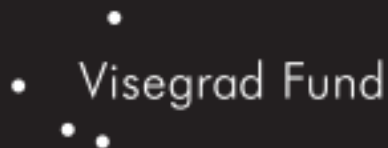


ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის
გაუმჯობესება საქართველოში, ვიშეგრადის
ქვეყნების პრაქტიკაზე დაყრდნობით



Visegrad Fund

GRASS
ROMANIA



2015

პოლიტიკის კვლევა



საქართველოში ევროპული პოლიტიკის
მაკოორდინირებელი შიდა ინსტიტუტების გაძლიერება
ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილების გაზიარებით

პოლიტიკის კვლევა

საქართველოს რეფორმების ასოციაცია (GRASS)

მიცკევიჩის ქუჩა 27, თბილისი, საქართველო, 0194, ტელ: +995322222913

www.grass.org.ge ელ-ფოსტა: grass@grassgroup.org

თბილისი

ივლისი, 2015

GRASS
REFORMANDA



პროექტი განხორციელდა საქართველოს რეფორმების ასოციაციის (GRASS) მიერ. GRASS წარმოადგენს მრავალპროფილურ ანალიტიკურ ცენტრს, რომლის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები მოიცავს საგარეო, უსაფრთხოებისა და საჯარო პოლიტიკის სფეროების, საჯარო ადმინისტრირების კვლევასა და ანალიზს. შეფასების (კვლევის) ძირითადი სპექტრი მოიცავს სასამართლოს, განათლების, კონფლიქტის მოგვარების, მოწყვლადი ჯგუფების, თავდაცვის, უსაფრთხოებისა და საგარეო პოლიტიკის განვითარებას. GRASS დაარსდა 2012 წლის ოქტომბერში საქართველოს სხვადასხვა სამინისტროსა და სახელმწიფო უწყების ყოფილ საჯარო მოხელეთა მიერ. დამფუძნებლები გამოირჩევიან საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის სფეროში რეფორმების დაგეგმვისა და განხორციელების გამოცდილებით.

საქართველოში ევროპული პოლიტიკის მაკოორდინირებელი შიდა ინსტიტუტების გაძლიერება ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილების გაზიარებით

პროექტი განხორციელდა საქართველოს რეფორმების ასოციაციის მიერ ვიშეგრადის ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით. პუბლიკაციის შინაარსზე პასუხისმგებელია საქართველოს რეფორმების ასოციაცია (GRASS) და არ გამოხატავს ვიშეგრადის ფონდის შეხედულებებს.

•
• Visegrad Fund
•

© All copyrights belong to GRASS

ISBN 978-9941-0-7918-4

შინაარსი

წინასიტყვაობა (სერგი კაპანაძე) -----	6
თავი 1: მსგავსება და განსხვავება: ურთიერთობა ვიშეგრადის ქვეყნებთან, დასავლეთ ბალკანეთთან, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან; ევროკავშირთან კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები (მერი მაღლაკელიძე) -----	9
თავი 2: ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ვიშეგრადის ქვეყნებში ჩეხეთის მაგალითზე (ვერა რიჰაცკოვა) -----	28
თავი 3: ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ვიშეგრადის ქვეყნებში უნგრეთის მაგალითზე (ზოლტან გალიკი) -----	52
თავი 4: ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ვიშეგრადის ქვეყნებში სლოვაკეთის მაგალითზე (ვლადიმერ ბილჩიკი) -----	73
თავი 5: ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ვიშეგრადის ქვეყნებში პოლონეთის მაგალითზე (პაულინა გასი) -----	93
თავი 6: საქართველოში ევროკავშირთან ურთიერთობების პოლიტიკის კოორდინაცია (სერგი კაპანაძე) -----	109
თავი 7: საქართველოს გამოწვევები ევროკავშირთან ურთიერთობების პოლიტიკის კოორდინაციისას (ელენე ხოშტარია) -----	123

ავტორები

სერგი კაპანაძე არის GRASS-ის თანადამფუძნებელი. ამჟამად იგი მოღვაწეობს კავკასიის უნივერსიტეტსა და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, ასოცირებულ პროფესორად საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტზე. იგი იყო საგარეო საქმეთა მინისტრის მინისტრის მოადგილე, მუშაობდა საქართველოს ურთიერთობებზე ევროკავშირთან, ამერიკასა და რუსეთთან. იგი ფლობს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების დოქტორის და ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის მაგისტრის ხარისხს, ასევე საგანგებო და სრულუფლებიანი დესპანის წოდებას და ბრწყინვალეების საპრეზიდენტო ორდენს.

მერი მალაკელიძე არის საქართველოს რეფორმების ასოციაციის (GRASS) პროექტების მენეჯერი. ფლობს ევროპის საუნივერსიტეტო კოლეჯის (UCL) მაგისტრის ხარისხს ევროპულ საჯარო პოლიტიკაში, ასევე თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპისმცოდნეობის ინსტიტუტის მაგისტრის ხარისხს, სპეციალობით ევროპისმცოდნეობა. ამჟამად არის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპისმცოდნეობის ინსტიტუტის დოქტორანტი და საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის მოწვეული ლექტორი.

ვერა რიჰაკოვა არის ევროპული პოლიტიკის ინსტიტუტის (EUROPEUM) უფროსი მკვლევარი. 2010-2011 და 2012-2013 წლებში იყო აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის ხელმძღვანელი კომიტეტის. 2014 წლის მაისში დაინიშნა ჩეხეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროპული პოლიტიკის მრჩეველთა ჯგუფის წევრად. 2014 წელს მიენიჭა კვლევითი ცენტრების პუბლიკაციის ჯილდო (PASOS) დოკუმენტისათვის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ევროკავშირის მიერ სამოქალაქო საზოგადოების დაფინანსების შესახებ.

ზოლტან გალიკი მოღვაწეობს ბუდაპეშტის კორნიუუსის უნივერსიტეტის, საერთაშორისო სწავლებათა ინსტიტუტის ასოცირებულ პროფესორად და არის უფროსი მკვლევარი უნგრეთის საერთაშორისო საქმეთა ინსტიტუტში. მისი საკვლევო სფეროები მოიცავს ევროპული ინტეგრაციას, დიდი ბრიტანეთისა და ევროკავშირის ურთიერთობებსა და ვიშეგრადის ქვეყნების როლს ევროკავშირში.

ვლადიმერ ბილჩიკი ფლობს სვართმორის კოლეჯის, ოხფორდის უნივერსიტეტისა და კომენიუსის უნივერსიტეტის აკადემიურ ხარისხებს. ამჟამად ხელმძღვანელობს ევროკავშირის პროგრამას სლოვაკეთის საგარეო საქმეთა ასოციაციის ევროკავშირის პროგრამას და კითხულობს ლექციებს კომენიუსის უნივერსიტეტში. იკვლევს და აქვეყნებს პუბლიკაციებს ევროკავშირის ახალი წევრების, მმართველობისა და სამართლის საკითხების, ასევე აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და გაფართოების შესახებ.

პაულინა გასი იყო პოლონეთის სტრატეგიულ სწავლებათა ინსტიტუტის დირექტორი. მას მოპოვებული აქვს ბაკალავრისა და მაგისტრის აკადემიური ხარისხი კრაკოვის იაგელონიის უნივერსიტეტში, აგრეთვე მაგისტრის ხარისხი მიდლესექსის უნივერსიტეტში, დიდი ბრიტანეთი და დოქტორის ხარისხი აგრეთვე კრაკოვის იაგელონიის უნივერსიტეტში. პაულინა გაზი მუშაობდა სხვადასხვა პოსტზე პოლონეთის სტრატეგიულ სწავლებათა ინსტიტუტში, მათ შორის, პროგრამის „პოლონეთი ევროკავშირში“ კოორდინატორად. კითხულობდა ლექციებს საერთაშორისო უსაფრთხოებისა და კონფლიქტების თემაზე ტიშნერის ევროპულ უნივერსიტეტში.

ელენე ხოშტარია არის GRASS-ის თანადამფუძნებელი. ამჟამად მოღვაწეობს კავკასიის უნივერსიტეტში ლექტრად და საქართველოს თავისუფალი უნივერსიტეტის ადმინისტრაციაში. იგი მოღვაწეობდა ევროპასა და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის მოადგილედ. ასევე, მუშაობდა საქართველოს თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროში. მან წარჩინებით დაამთავრა მოსკოვის საერთაშორისო ურთიერთობების ინსტიტუტი საერთაშორისო უსაფრთხოების განხრით.

წინასიტყვაობა

სერგი კაპანაძე

წინამდებარე პუბლიკაცია მიმოიხილავს სხვადასხვა ინსტიტუციურ მოწყობას ევროკავშირთან კოორდინაციის პოლიტიკისთვის ვიშეგრადის 4 ქვეყანასა (უნგრეთი, პოლონეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა და სლოვაკეთი) და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყანაში (საქართველო). ასოცირების ხელშეკრულებების/ევროპული ხელშეკრულებების გათვალისწინებით ევროკავშირის ნორმებთან მისადაგების პროცესში ვიშეგრადის ქვეყნების ევროპული პოლიტიკის ინსტიტუციურ არქიტექტურას გადაწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდა. შესაბამისად, პუბლიკაციაში განსაკუთრებული ყურადღება მიენიჭება კოორდინაციის მექანიზმებს, როგორც საჯარო ადმინისტრირების ეფექტურ იარაღს, ასევე მათ როლს ამ ქვეყნებში რეფორმების განხორციელების თვალსაზრისით. აქედან გამომდინარე, უნგრული, პოლონური, ჩეხური და სლოვაკური გამოცდილება ამ მიმართულებით რელევანტურია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის, მათ შორის, საქართველოსთვის. ამის მიზეზია ის, რომ საქართველო ანალოგიურ პროცესებს გადის, რაც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა გაიარეს ასოცირების ხელშეკრულებების განხორციელებისა და ევროკავშირის პირობების ადაპტაციის პერიოდში.

უნგრეთის კოორდინაციის მოდელის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტრო საკვანძო ინსტიტუციური აქტორი იყო, რომელიც ევროკავშირის პოლიტიკასთან მიმართებით უნგრეთის მთავარ სტრატეგიას ჰქმნიდა. ქმნიდა. ის ხელისუფლების წარმომადგენლის როლს ასრულებდა ევროკავშირისა და უნგრეთის ასოცირების საბჭოს შეხვედრებზე, ამავდროულად, კოორდინაციას უწევდა უნგრეთის ინსტიტუციური აქტორების მუშობას. აღსანიშნავია, რომ ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო, რომელიც ინტეგრაციის საკითხებთან დაკავშირებით ცენტრალური ორგანო იყო, სწორედ ამ სამინისტროს ფარგლებში შეიქმნა. ის კოორდინაციას უწევდა პოზიციების შესახებ წარმოებულ მოლაპარაკებებს ყველა სხვა სამინისტროსთან. თავის მხრივ, ყველა სამინისტრო ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს სამინისტროში არსებულ ევროკავშირის დეპარტამენტებთან გადიოდა.

პოლონეთში ევროკავშირთან ინტეგრაციას ხელმძღვანელობდა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელიც 1996 წელს შეიქმნა და ევროკავშირთან კოორდინაციის ინსტიტუციური არქიტექტურის მთავარ მოთამაშეს წარმოადგენდა. ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი გახლდათ მთავრობაში სპეციალურად შექმნილი მაკოორდინირებელი ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელი იყო პოლონეთის ევროკავშირთან ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ყველა სფეროს პოლიტიკის პროგრამირებასა და მენეჯმენტზე. კომიტეტის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა პოლონეთის ევროკავშირის სტანდარტებთან ადაპტაციის დაჩქარება და ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის საჭირო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება. ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტს თავმჯდომარეობდა პრემიერ მინისტრი,

რომელიც ნიშნავდა კომიტეტის მდივანს. სხვადასხვა საკითხების გარდა, კომიტეტს ასევე ევალა ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება. ის, ამავე დროს, აწარმოებდა ადვოკატირების კამპანიებს ევროპული საინფორმაციო ცენტრის მეშვეობით.

ჩეხეთის რესპუბლიკაში ევროპულ პოლიტიკასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიმღები მთავარი ორგანო იყო მთავრობასთან არსებული ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელიც წარმოადგენდა ექსპერტიზის, კონსულტაციების, კოორდინაციისა და ინიციატივების განმხორციელებელ ინსტიტუციას. ის შეიქმნა 1994 წელს, როგორც მთავარი მაკოორდინირებელი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იყო ასოცირების ხელშეკრულების საფუძველზე აღებული ვალდებულებების შესრულებასა და ევროკავშირთან მოლაპარაკებების წარმოებაზე. ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი შედგებოდა პრემიერ მინისტრისა და შესაბამისი სამინისტროების წარმომადგენლებისაგან. კიდევ ერთ მაკოორდინირებელ ორგანოს - ევროპული შეთანხმების განხორციელების სამუშაო კომიტეტს, თავმჯდომარეობდა საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე და შედგებოდა მაღალი რანგის საჯარო მოხელეებს სამინისტროთშორისო ჯგუფისგან. გარდა ამისა, არსებობდა ექსპერტთა 22 სამუშაო ჯგუფი, რომელიც დაკომპლექტებული იყო სხვადასხვა სამინისტროს წარმომადგენლებისგან ასოცირების ხელშეკრულების თემატური ჯგუფების მიხედვით. ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი კიდევ ერთი მძლავრი ორგანო საგარეო საქმეთა სამინისტრო იყო. საგარეო საქმეთა მინისტრი გახლდათ წამყვანი მედიატორი ევროკავშირთან და ზედამხედველობდა ჩეხეთის რესპუბლიკის ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხს.

სლოვაკეთის შემთხვევაში, ევროკავშირთან მოლაპარაკებებს საგარეო საქმეთა სამინისტრო ხელმძღვანელობდა, რომელიც მთავარ მედიატორთან და მის გუნდთან ერთად კოორდინაციას უწევდა ხელშეკრულების შესაბამის თავებზე მომუშავე სამინისტროების მომზადებას. საგარეო საქმეთა სამინისტრო და დეპარტამენტები, რომლებსაც მთავარი მედიატორი ხელმძღვანელობდა, ასევე სათავეში ედგა სლოვაკეთის კომუნიკაციასა და მოლაპარაკებებს ევროკომისიასა და ევროკავშირის წევრქვეყნებთან, აგრეთვე, ხელმძღვანელობდა სლოვაკეთის მისიას ევროგაერთიანებაში. ვიცე პრემიერის აპარატი პასუხისმგებელი იყო საშინაო საკანონმდებლო ადაპტაციასა და ევროკავშირის შესაბამისი კანონმდებლობის იმპლემენტაციაზე, რასაც ახორციელებდა დაახლოების ინსტიტუტისა და წინაგაწევრიანების დახმარების საშინაო კოორდინაციისა და ხალხთან კომუნიკაციის სამუშაოებით. ევროპული ინტეგრაციის მინისტერიალის საბჭო, რომელიც შედგებოდა ვიცე პრემიერისადა საგარეო საქმეთა, ეკონომიკის, ფინანსთა, სოფლის მეურნეობისა და შინაგან საქმეთა მინისტრებისა და მთავარი მედიატორისგან, წარმოადგენდა ფორმალური კომუნიკაციისა და მრჩეველის მექანიზმს.

საქართველოს ინსტიტუციური მოდელი ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესის კოორდინაციისთვის მოიცავს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში მთავარი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოა ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, რომლის სამდივნოს

ფუნქციას ასრულებს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი. სახელმწიფო მინისტრის პასუხისმგებლობაა საერთო პოლიტიკის შემუშავება ასოცირების ხელშეკრულებისა და ასოცირების დღის წესრიგის შესასრულებლად. საგარეო საქმეთა სამინისტრო პასუხისმგებელია ევროკავშირთან წარმოებულ მოლაპარაკებებსა და პოლიტიკურ დიალოგზე. ასოცირების ხელშეკრულებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდგომ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ საკითხების კოორდინირება ეკონომიკის სამინისტროს დაევალა.

წინამდებარე პუბლიკაციის სტრუქტურა შემდეგია: პირველი ოთხი თავი მიმოიხილავს ვიშეგრადის ქვეყნების ინსტიტუციურ მოწყობას, საჯარო კომუნიკაციის სტრატეგიასა და პოლიტიკურად და ეკონომიკურად სენსიტიურ საკითხებს ასოცირების ხელშეკრულებების/ევროპული შეთანხმებების იმპლემენტაციისა და გაწვევრიანების პროცესის დროს; მე-5 თავში განხილული იქნება საქართველოს ამჟამინდელი მდგომარეობა ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის ინსტიტუციური არქიტექტურის თვალსაზრისით. საქართველოს მთავრობისათვის შეთავაზებული რეკომენდაციები ეფუძნება ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილებას ბოლოს, საუბარი იქნება საქართველოს გამოწვევებზე ასოცირების ხელშეკრულების იმპლემენტაციისას.

პუბლიკაცია განკუთვნილია ევროპული ინტეგრაციის, მმართველობის, საჯარო ადმინისტრირებისა და საერთაშორისო ურთიერთობების სტუდენტებისთვის. ასევე, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებსა და ზოგადად, ევროპაში ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციაზე, ასოცირების ხელშეკრულებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოხელეებისა და გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის.

მსგავსება და განსხვავება: ურთიერთობა ვიშეგრადის ქვეყნებთან, დასავლეთ ბალკანეთთან, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან; ევროკავშირთან კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები

მერი მალაკელიძე

შესავალი

წინამდებარე თავი მიმოიხილავს ევროკავშირის გაფართოების საკითხს ბოლო 20 წლის განმავლობაში; განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა 2004 წელს ვიშეგრადის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანებას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ჯგუფის ფარგლებში. ასევე, ევროკავშირის ურთიერთობას დასავლეთ ბალკანეთის რეგიონსა და აღმოსავლეთ სამეზობლოსთან. არსებობს მოსაზრება, რომ ევროკავშირის ზოგადი მიდგომა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან გაწევრიანების წინა პერიოდში ჰგავს ევროკავშირის თანამშრომლობას ყოფილი იუგოსლავიისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან. თუმცა, თანამშრომლობის ფორმატებს შორის განსხვავება მაინც არსებობს. ემპირიული მონაცემების მიხედვით, არსებობს საერთო სტრატეგიები, რომელიც ევროკავშირმა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის, დასავლეთ ბალკანეთისა და აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან გამოიყენა: კრიტერიუმები და პირობები იმ ქვეყნებისთვის, რომლებსაც ევროკავშირთან დაახლოება სურთ, ევროკომისიის კომპლექსური მონიტორინგის მექანიზმი, გაჭიანურებული მოლაპარაკებები, საშინაო ცვლილებების მზარდი პროცესი. გარდა ამისა, ის პრინციპები, რომლებსაც ევროკავშირი მეზობელ და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან, თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებებში დებს, გაფართოების შედეგად მიღებული გამოცდილებიდან გამომდინარეობს: ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მსგავსად, ევროკავშირის მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობის ნიშნულები, მუდავნდება ისეთ ელემენტებში, როგორცაა შემოწმების (შეფასების) პროცესი, სისტემატური შეხვედრები და კომუნიკაცია, სტრატეგიული დოკუმენტები, ეროვნული პროგრამები, კომისიის რეგულარული ანგარიშები და დამსახურებაზე დაფუძნებული მიდგომა. დასავლეთ ბალკანეთის შემთხვევაში ევროკომისიის მონიტორინგის პროცესი განხორციელდა სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებებით, ხოლო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შემთხვევაში - ევროპული პარტნიორობის შეთანხმებებითა და ევროპული ხელშეკრულებებით. ევროკომისია ანალოგიურად ახორციელებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან დადებული ასოცირების შესახებ შეთანხმებების განხორციელების მონიტორინგსა და შეფასებას. ევროკავშირს აქვს ძლიერი ტრანსფორმაციული ძალა, რომ მოტივაცია მისცეს კანდიდატ ქვეყანას, პოტენციურ კანდიდატსა და მესამე ქვეყნებს, რათა მოერგონ ევროპულ სტანდარტებსა და ნორმებს. ამ

მხრივ, კანდიდატი ქვეყნებისათვის პრო-ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ეროვნულ დონეზე ხაზგასმით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს; ქვეყნების ევროკავშირის სტანდარტებთან ადაპტაციის პროცესში, საჯარო ადმინისტრირებისთვის კოორდინაციის მექანიზმები ძირითად იარაღს წარმოადგენს შესაბამისი ქვეყნებისათვის რეფორმების წარმოებისას. ამგვარად, საქართველოში ევროპული პოლიტიკის ინსტიტუციური მოწყობის გასაუმჯობესებლად ამ პუბლიკაციაში გაზიარებული იქნება ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილება. ჩეხეთის, პოლონეთის, უნგრეთისა და სლოვაკეთის მაგალითებზე დაყრდნობით წინამდებარე ნაშრომში შეთავაზებული იქნება კონკრეტული რეკომენდაციები საქართველოსთვის.

ევროკავშირი და ვიშეგრადის ქვეყნები

ვიშეგრადის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანებას (ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ჯგუფთან ერთად) თითქმის 15 წელი დასჭირდა. პროცესი მოიცავდა გაჭიანურებულ მოლაპარაკებებს გაწევრიანების მსურველ ქვეყნებთან, ბრიუსელის პირობებს, მონიტორინგის კომპლექსურ მექანიზმს, რომელსაც ევროკომისიის გენერალური დირექტორატი მართავდა და, როგორც ჩანს, ევროგაერთიანების/ევროკავშირის პოლიტიკურ ნებასაც - ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები „უკან ევროპაში“ დაებრუნებინა. როგორც გილბერტი (2012: 184) აღნიშნავს, „ბუდაპეშტი, პრაღა და ვარშავა ევროპული ცივილიზაციის მთავარ ციხე-სიმაგრეებს წარმოადგენდნენ [...] და შეუძლებელი იყო ევროკავშირის ქვეყნებს მდინარე ელბას მიღმა მცხოვრებთათვის ზურგი ექციათ.“ ცივი ომის დასასრულმა, საბჭოთა კავშირისა და კომუნისტური ნგრევამ შეცვალა მაშინდელი ევროპის პოლიტიკური კონტექსტი. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებს გაუჩნდათ შესაძლებლობა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან აღედგინა პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ურთიერთობები. მეორე მხრივ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მთავრობები ევროგაერთიანების/ევროკავშირის წევრობას ესწრაფოდნენ და წლების განმავლობაში ბრიუსელში ამ საკითხს ლობირებდნენ. შედეგად კომისია იმ დასკვნამდე მივიდა (1990b: 31), რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის „ევროგაერთიანება, შესაძლოა, მისტიური მიმზიდველობის მატარებელი ყოფილიყო“ (ციტირებულია Bretherton and Vogler, 2006: 140).

1989 წლის სტრასბურგის საბჭოზე ევროპულმა სამიტმა განაცხადა, რომ ევროგაერთიანებამ უნდა აიღოს „განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა“ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ევროკომისიას დაევალა, ახალი ტიპის ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ შეთავაზებები მოემზადებინა, რომლის საფუძვლზეც სამიზნე ქვეყნებთან ურთიერთობას გააღრმავებდა. 1991 წელს ევროკავშირმა ორმხრივი მოლაპარაკებები აწარმოა ვიშეგრადის ქვეყნებთან - პოლონეთთან, უგრეთსა და ჩეხოსლოვაკიასთან ევროპული ხელშეკრულებების (რომლებსაც ხშირად ასოცირების ხელშეკრულებებს უწოდებენ) შესახებ. ზემოხსენებული შეთანხმებები მოიცავდა ფართო დებულებებს ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან

თანხვედრაში მოსაყვანად, თუმცა, გაწევრიანების პერსპექტივა ხაზგასმით მაინც არ იყოს აღნიშნული. მოგვიანებით, 1990-იან წლებში ასეთივე ხელშეკრულებებს ხელი მოეწერა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებთანაც. აღნიშნულ ხელშეკრულებებს თან ერთვოდა ევროკავშირის სპეციალური დახმარების პროგრამები, როგორცაა დახმარება ეკონომიკის რეკონსტრუქციისთვის (PHARE) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD). მიუხედავად ევროკავშირის მცდელობებისა, აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნების მთავრობები ღიად გამოხატავდნენ ევროკავშირში გაერთიანების სურვილს, განსაკუთრებით, მას შემდეგ, რაც ლიბერალური დემოკრატიული და საბაზრო სისტემები დანერგეს. თუმცა, პოსტკომუნისტური მემკვიდრეობის გამო, ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოსასვლელად ამ ქვეყნების სჭირდებოდათ გრძელი გარდამავალი პერიოდის გავლა ეკონომიკური და/ან პოლიტიკური თვალსაზრისით.

1993 წლის კოპენჰაგენის სამიტზე ევროკავშირსა და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის ურთიერთობის ახალი ეტაპი დაიწყო. ევროპულმა საბჭომ ფორმალურად დაასაბუთა ამ ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილი. როგორც ევროკავშირის ლიდერებმა თავჯდომარე ქვეყნის დასკვნაში განაცხადეს, „ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ასოცირებული ქვეყნები გახდებიან ევროკავშირის წევრები სურვილის შესაბამისად. გაწევრიანება მოხდება მაშინვე, როგორც კი ასოცირებული ქვეყანა შეძლებს წევრობის მოვალეობების შესრულებას საჭირო ეკონომიკური და პოლიტიკური მოთხოვნების დაკმაყოფილებით“ (European Council, 1993: 12). კოპენჰაგენის სამიტმა დააწესა ფორმალური წევრობის კრიტერიუმები, რაც ევროგაერთიანების გაფართოების ისტორიაში პირველი პრეცედენტი იყო. კოპენჰაგენის კრიტერიუმები ისე იყო ჩამოყალიბებული, რომ გაწევრიანების მსურველ ქვეყნებს დახმარებოდა, რათამათი პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემები წევრი ქვეყნების სისტემებთან დაეახლოვებინათ და, შესაბამისად, მიეღოთ ევროკავშირის კანონმდებლობა.

ამ გაჭიანურებულ პროცესს მოჰყვა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ათი ქვეყნის (4 ვიშეგრადის ქვეყანა: პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, სლოვაკეთი, და სხვა ქვეყნები: ბულგარეთი, ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, სლოვაკეთი, რუმინეთი) მზად ყოფნა დაეკმაყოფილებინათ ევროკავშირის სტანდარტები; ყველა ზემოთქმული ქვეყნის მთავრობამ ევროკავშირის წევრობაზე ოფიციალური განაცხადი 1994-1996 წლებში გააკეთა. ევროკავშირმა შექმნა ახალი ინსტრუმენტი - გაწევრიანების პარტნიორობა აღნიშნული ქვეყნებისთვის. ეს ინსტრუმენტი ყურადღებას ამახვილებდა ევროკავშირის პრიორიტეტებზე და თანხვედრაში იყო ევროკომისიის რეკომენდაციებთან, რომელიც 1997 წელს გამოქვეყნებულ დოკუმენტში „დღის წესრიგში 2000: უფრო ძლიერი და ფართო კავშირისთვის“ იყო გაწერილი.. აღნიშნული პარტნიორობა მოიცავდა ხანგრძლივ დიალოგსა და სკრინინგ პროცესს გაწევრიანების მსურველ ქვეყანასა და ევროკომისიას შორის. სკრინინგ პროცესი, როგორც ევროკავშირის ახალი პროცედურა, ასახული იყო ევროკომისიის რეგულარულ ანგარიშებში, რაც ცენტრალური და აღმოსავლეთის ქვეყნების მიერ კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დაკმაყოფილების პროგრესის მონიტორინგის მექანიზმი იყო. პროცესის კულმინაცია იყო 2002 წლის დეკემბრის კოპენჰაგენის სამიტი, როდესაც ევროპის

ლიდერებმა გადაწყვიტეს, ხელი მოეწერათ გაწევრიანების შესახებ ხელშეკრულებისთვის ყველა მსურველ ქვეყანასთან, ბულგარეთისა და რუმინეთის გარდა. ეს გადაწყვეტილება თანხვედრაში იყო ქვეყნების მიერ მიღწეულ პროგრესთან, რაც ასახული იყო კომისიის ანგარიშებსა და რეკომენდაციებში. შედეგად, 2004 წელს მოხდა „დიდი აფეთქების გაფართოება“ - ევროკავშირის 10 ახალი წევრი ქვეყანა შეემატა (მალტასა და კვიპროსის ჩათვლით). ბულგარეთი და რუმინეთი ევროკავშირში ორ-ნახევარი წლის შემდეგ, 2007 წელს გაერთიანდნენ.

ევროკავშირი და დასავლეთ ბალკანეთი

დასავლეთ ბალკანეთის (ხშირად მას ყოფილი იუგოსლავიის ქვეყნებად მოიხსენიებენ) სტაბილურობა უსაფრთხოების საკითხების გამო ევროკავშირის ერთ-ერთი პრიორიტეტია. უკანონო მიგრაცია, ორგანიზებული დანაშაული, ბრძოლა ტერორიზმის წინააღმდეგ, საზღვრის გადაკვეთა, ვიზის საკითხები, ლტოლვილთა დაბრუნება ევროკავშირი-დასავლეთ ბალკანეთის თანამშრომლობის წამყვანი თემებია, რადგან ისინი როგორც ევროკავშირის წევრი, ასევე პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისთვის საფრთხეს წარმოადგენს. დინანი აღნიშნავს, რომ „ევროკავშირი დასავლეთ ბალკანეთში ბოლო დროს მომხდარი ომების შედეგად არსებულ სიტუაციას მეორე მსოფლიო ომის შედეგებს ამსგავსებს“ (2010: 492). შესაბამისად, რეგიონში მშვიდობის, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის ხელშესაწყობად, ევროკავშირი უკვე დამკვიდრებულ სტრატეგიას იყენებს ამ ქვეყნების პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციის გზით. ამჟამად, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების ჯგუფიდან, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია, მონტენეგრო და სერბეთი ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნებია; ალბანეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა და კოსოვო პოტენციური კანდიდატების სიაში არიან. რაც შეეხება ხორვატიას, იგი ევროკავშირს 2013 წელს შეუერთდა.

1999 წელს ევროკავშირმა შეიმუშავა სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სტაბილურობის პაქტი, როგორც თანამშრომლობის ჩარჩო, რეგიონში მშვიდობის, სტაბილურობის, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების და ეკონომიკური განვითარების ხელშესაწყობად (2008 წლის თებერვალში ეს იარაღი რეგიონული თანამშრომლობის საბჭომ შეცვალა). გარდა ამისა, 2000 წლის ზაგრების სამიტზე, სადაც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებმა ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ სურვილი გამოთქვეს, ევროპის ლიდერებმა თანხმობა განაცხადეს სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის (SAP) დასაწყებად. ამ პროცესის ფარგლებში ევროკავშირი დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების თაობაზე აწარმოებდა მოლაპარაკებებს (კოსოვოსთან მოლაპარაკებები 2013 წელს დაიწყო). აღნიშნული შეთანხმებები ხელს უწყობდა მონაწილე ქვეყნებს, მთელი რიგი რეფორმები განეხორციელებინათ, ფინანსური, ტექნიკური და სავაჭრო დახმარებახმარების საშუალებით. ამ შეთანხმებებსა და „ევროპულ შეთანხმებებს“ შორის ბევრი მსგავსებაა.

ანალოგიურად, სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები გაწევრიანების პერსპექტივას მოიცავდა. მოლაპარაკებები ეფუძნებოდა კოპენჰაგენის კრიტერიუმების იმპლემენტაციას. ამ პროცესს შეიძლება მოსამზადებელი საფეხური ვუწოდოთ, რომლის დროსაც ევროკავშირის წევრობის მსურველი ქვეყანა სრული კანდიდატის სტატუსს იღებს. ასევე აღსანიშნავია, რომ კოპენჰაგენის მოთხოვნების გარდა, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს დამატებით მოეთხოვებათ რეგიონული და საზღვრისპირა თანამშრომლობა, ასევე სრული თანამშრომლობა ყოფილი იუგოსლავიის საერთაშორისო სისხლის სამართლის ტრიბუნალთან ომის დროს ჩადენილი დანაშაულის შესახებ. ურთიერთობები კიდევ უფრო გამყარდა 2003 წლის სალონიკის სამიტზე. ევროპის ლიდერებმა კიდევ ერთხელ მოუწოდა ხორვატია, ალბანეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, მაკედონია, სერბეთი და მონტენეგრო ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ.

ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გაწეული მნიშვნელოვანი საქმიანობის და გადაჭრილი პრობლემები ევროკომისიამ პოზიტიურად შეაფასა, რის შედეგადაც ევროკავშირმა რეგიონის ქვეყნებს მთელ რიგ საკითხებზე გაუღო კარი, მათ შორისაა ევროპულ ბაზარზე თავისუფალი წვდომა ყველა ტიპის საქონლისზე (2000 წლიდან), ვიზის რეჟიმის გაუქმება სერბეთის, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიის და მონტენეგროს მოქალაქეებისთვის (2009 წლიდან) ალბანეთისა და ბოსნია-ჰერცეგოვინის მოქალაქეებისთვის (2010 წლიდან). თუმცა, ევროკომისიამ შეფასებაში რამდენჯერმე ახსენა გამოწვევები, რომლებიც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების წინაშე იდგა, მათ შორის, სახელისუფლებლო ინსტიტუტების ფუნქციონირება, საჯარო ადმინისტრირება, სასამართლო რეფორმა, ადამიანის უფლებების დაცვა, კანონმდებლობა მედიის შესახებ და ამ მიმართულებით მომავალში გასატარებელი ცვლილებები. როგორც სტაბი ამტკიცებს, მკაცრი კრიტერიუმების დაკმაყოფილებილების შემთხვევაში ამ ქვეყნებს წევრობაზე უარს ვერ ეტყვიან. კრიტერიუმებში იგულისხმება არა მხოლოდ გაწევრიანების პირობები, არამედ მოთხოვნაც რეგიონული და საზღვრისპირა თანამშრომლობის შესახებ (Staab, 2011: 39). ამ არგუმენტის კარგი მაგალითია ხორვატია, რომელიც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს შორის დაწინაურდაწინაურდა და ევროკავშირში 2013 წელს გაწევრიანდა.

როგორც ემპირიული მტკიცებულებიდან ჩანს, ევროკავშირის მიერ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისა და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მიმართ განხორციელებულ პოლიტიკაში ბევრი მსგავსებაა: ევროკავშირის წევრობის მსურველი ქვეყნისთვის რიგი კრიტერიუმებისა და პირობების წაყენება, ევროკომისიის მიერ განხორციელებული კომპლექსური მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც „მეთვალყურის“ როლს ასრულებს (Grabbe, 2001), გაჭიანურებული მოლაპარაკებები, „საშინაო ცვლილებების“ მზარდი პროცესი. ეს თანამშრომლობა ასევე მოიცავდა შემოწმების პროცესს, სისტემატურ შეხვედრებსა და კომუნიკაციას, სტრატეგიულ დოკუმენტებს, ეროვნულ პროგრამებს, კომისიის რეგულარულ ანგარიშებს და დამსახურებაზე დაფუძნებულ მიდგომას, თუმცა პოლიტიკური მოსაზრებებიც მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა. როგორც იუნკოსი და ბორაგანი (2013) ამტკიცებენ, კომისიის მონიტორინგის პროცესი დასავლეთ ბალკანეთის შემთხვევაში განხორციელდა სტაბილიზაციისა და ასოცირების ხელშეკრულების

საფუძველზე, ხოლო აღმოსავლეთ გაფართოების შემთხვევაში - ასოცირების ხელშეკრულებით (გვ. 230). გარდა ამისა, გაფართოების ანალიზისას სტაბი (2011) ხაზს უსვამს იმ საკვანძო პრინციპებს, რომლითაც ევროკავშირი ხელმძღვანელობს გაფართოების პოლიტიკის წარმოებისას და კანდიდატი ქვეყნისთვის მოთხოვნების დაწესებისას. ამ ოთხი პრინციპიდან ორი განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს: (1) ევროკავშირი ითხოვს მისი კანონმდებლობის სრულად მიღებას; (2) ევროკავშირი უპირატესობას ანიჭებს ქვეყნების ისეთ ჯგუფთან თანამშრომლობას, რომლებსაც ერთმანეთთან მჭიდრო ურთიერთობა აქვთ (გვ. 35-36). ჩემი აზრით, ეს ლოგიკა, რომელიც ევროკავშირმა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის, ასევე დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან მიმართებით გამოიყენა, შესაძლოა გავრცელდეს ევროკავშირის სხვა მეზობელ ქვეყნებზეც, განსაკუთრებით, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში.

ევროკავშირის სამეზობლო: ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა

6 ქვეყანა (სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი, საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა) აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეჯგუფიდან გაერთიანებულია უფრო ფართო, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა 2004 წელს ჩამოყალიბდა და წარმოადგენს ინსტიტუციურ ჩარჩოს ევროკავშირისა და მისი უახლოესი 16 მეზობლის თანამშრომლობისთვის - ალჟირი, სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი, ეგვიპტე, საქართველო, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, ლიბია, მოლდავეთი, მაროკო, პალესტინა, სირია, ტუნისი და უკრაინა. იქიდან გამომდინარე, რომ გაფართოების შედეგად ევროკავშირის გაფართოებულმა საზღვრებმა ახალი გამოწვევები წარმოქმნა, საჭირო გახდა თანამშრომლობის სხვა ჩარჩოს შექმნა „ევროპაში გამყოფი საზღვრების და ხაზების თავიდან ასარიდებლად“ (Commission Communication on Wider Europe, 2003, 4). ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ევროპეიზაციის კარგ მაგალითს წარმოადგენს, რომლის საშუალებითაც ევროკავშირი ხელს უწყობს მისი პრინციპებისა და ღირებულებების გავრცელებას და ცდილობს, მათი რეგიონული განზომილების გაფართოებას; ის თანამშრომლობს ახლო მეზობლებთან, მოიცავს პოლიტიკის ფართო არეალს და მონაწილე ქვეყნებში ხელს უწყობს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ რეფორმებს. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ეფუძნება „ევროკავშირის სურვილს, რომ მისი კანონმდებლობა წევრობის მიღმაც გავრცელდეს.“ (Schimmelfennig, 2009,6). სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს თანამშრომლობა არ გულისხმობს წევრობის პირობითობას პროგრესული ქვეყნებისთვის. როგორც ევროკომისიის პრეზიდენტმა პროდიმ (2002: 6) განაცხადა, ეს ურთიერთობა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებს სთავაზობს „ყველაფერს, გარდა ინსტიტუტებისა.“

როგორც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების პირველ წლებში გამოჩნდა, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს განსხვავებული მიდგომა ჰქონდათ ევროკავშირში ინტეგრაციის მიმართ, ვიდრე არაბულ ქვეყნებს. ამის გამომწვევი მიზეზი იყო კულტურული, პოლიტიკური და ეკონომიკური განსხვავება. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები უფრო წარმატებით ახორციელებდნენ პოლიტიკურ რეფორმებს და ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებას მაშინ, როცა არაბული ქვეყნების სამოქმედო გეგმებში არსად არ იყო ნახსენები დემოკრატია ან კარგი მმართველობა. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობოდა მიგრაციის პოლიტიკასა და ტერორიზმის საფრთხეებს (Casier, 2010: 102-103). შესაბამისად, ევროკავშირმა უფრო რეგიონულად კონცენტრირებული მიდგომა გამოიყენა და 2008 წელს პოლონეთმა და შვედეთმა წამოაყენეს აღმოსავლეთ პარტნიორობის იდეა აღმოსავლეთ მეზობლებთან საფრანგეთის მხრიდან ხმელთაშუაზღვის სამიტის იდეის წახალისების საპირწონედ. პრალის სამიტზე, 2009 წლის მაისში, აღმოსავლეთ პარტნიორობა განვითარდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრუქტურებში და მიზნად ისახავდა ევროკავშირსა და მონაწილე ქვეყნებს შორის ურთიერთობის გამყარებას. ამ ერთობლივი პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობის ვალდებულება ეფუძნებოდა საერთო ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა კანონის უზენაესობა, კარგი მმართველობა, ადამიანისა და უმცირესობების უფლებების პატივისცემა და თავისუფალი საბაზრო პრინციპები; მისი მიზანია, კიდევ უფრო შეუწყოს ხელი აღნიშნული ღირებულებების განმტკიცებას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში. აღმოსავლეთ პარტნიორობას აქვს ორმხრივი მიმართულება და ორიენტირებულია შემდეგ საკითხებზე: (1) ხელი შეუწყოს პოლიტიკურ ასოცირებასა და ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციის გაძლიერებას; (2) სექტორული თანამშრომლობის განვითარებას; (3) მოქალაქეების მობილობის ხელშეწყობას და სავიზო რეჟიმის გაუქმებას გრძელვადიან პერსპექტივაში. ორმხრივ ურთიერთობებს თან ერთვის მრავალმხრივი თანამშრომლობა თემატურ პლატფორმებსა და საფლავმანო ინიციატივებზე ხაზგასმით (ევროკომისიის ოფიციალური ვებგვერდი, გაფართოება, აღმოსავლეთ პარტნიორობა). ასეთი მრავალმხრივი თანამშრომლობა შეიძლება კიდევ ერთ მსგავსებად მივიჩნიოთ ევროკავშირსა და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ურთიერთობასთან, როდესაც ევროკავშირს ამ ქვეყნებთან ჰქონდა მრავალმხრივი პროცესების ორი წყება: სტაბილურობის პაქტი და „სტრუქტურული დიალოგი“.

ევროკავშირი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს ასოცირების ხელშეკრულებებს სთავაზობს და ხელს უწყობს ამ ქვეყნებში პოლიტიკურ და ეკონომიკურ რეფორმებს ფინანსური დახმარებით (ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი). როგორც ჯუსტი და პენკოვა (2010: 136) აღნიშნავენ, უფრო ღრმა თანამშრომლობის სფეროები უნდა მოიცავდეს სავიზო რეჟიმის გაუქმებას, თავისუფალი ვაჭრობის ზონას მომსახურებისა და სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებისთვის, ხალხთა შორის ურთიერთობებს, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურას, საზღვრის კონტროლსა და გარემოს. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, „[აღმოსავლეთ პარტნიორობის] ინიციატივა გამოკვეთილად არ უჭერს მხარს წევრობას, თუმცა, ხელს არ უშლის ევროკავშირს, გამორიცხოს იგი“ (იქვე). ამ ქვეყნების მიერ მიღწეულ პროგრესს უფრო ვრცელი გავლენა აქვს ევროკავშირის სტაბილურობასა და უსაფრთხოებაზე.

„ევროკავშირს უყვარს ხაზგასმა, რომ გაფართოების თანმიმდევრულმა რაუნდებმა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნები ევროკავშირთან უფრო დაახლოვა. თუმცა, გაფართოებამ ევროკავშირი უფო დაახლოვა ამ ქვეყნებთან“ (Dinan, 2010: 494).

მსგავსება და განსხვავებები: ურთიერთობა ვიშეგრადის, დასავლეთ ვალკანეთის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან

პრინციპები, რომლებსაც ევროკავშირი მეზობელ ქვეყნებთან პოლიტიკის ჩარჩოებში დებს, ძირითადად გაფართოების გამოცდილებიდანაა ნასესხები. ევროკომისიამ სტრატეგიულად გამოიყენა გაფართოების მოლაპარაკებები მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობისას. „სამოქმედო გეგმების, რეგულარული ანგარიშებისა და მოლაპარაკებების საშუალებით დაწყებული, სოციალიზაციისა და პირობითობის ფართო კონტექსტუალიზაციით დამთავრებული, [ევროპის სამეზობლო] პოლიტიკის განვითარება გაფართოების სტრატეგიის მნიშვნელოვან მექანიკურ გამოყენებაზე მიგვითითებს“ (Kelley, 2006: 29). ეს არგუმენტი მყარდება სამოქმედო გეგმების ადრეული სამუშაო ვერსიებით, რომლებიც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებისთვის შეიქმნა და ძალიან ჰგავს ასოცირების ტრადიციულ ხელშეკრულებებს, რომლებსაც გაფართოების ადრეულ ეტაპებზე იყენებდნენ. მსგავსია დიალოგის სტრუქტურაც ისევე, როგორც ყოველწლიური ანგარიშები, რომლებიც, თავის მხრივ, ანალოგიურია გაწევრიანების მიმდინარეობის ანგარიშებისა. გარდა ამისა, „ევროკომისიამ ასევე შეინარჩუნა განსხვავების პრინციპი, რაც გაფართოების გამოცდილებიდან მიღებულ მნიშვნელოვან გაკვეთილს წარმოადგენდა“ (იქვე, გვ. 49). სასე (2008: 295) ასევე ამტკიცებს, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა „ეფუძნება ევროკავშირის აღმოსავლეთ გაფართოების ინსტიტუციურ და პროცედურულ მოდელს, თუმცა, ის ხაზგასმით გამორიცხავს წევრობის პერსპექტივას. შესაბამისად, მისი მიზანია, განსაზღვროს ალტერნატიული სტიმული საშინაო რეფორმების განხორციელებისთვის მეზობელ ქვეყნებში.

მაშინ, როცა ევროკავშირი არ უყენებს გაწევრიანების პირობითობას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს, მისი კანონმდებლობის მიღება ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს. ეს ასახულია ევროკავშირსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის ორმხრივ ხელშეკრულებებში, როგორცაა ასოცირების შესახებ შეთანხმება და მისი შემადგენელი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება, რაც, თავის მხრივ, თანამშრომლობის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს. ასოცირების შესახებ შეთანხმებას საქართველოსთან, მოლდოვასა და უკრაინასთან ხელი 2014 წელს მოეწერა. ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებები საქართველოსა და მოლდოვაში ერთდროულად შევიდა ძალაში, უკრაინაში კი ძალაში შევა 2016 წელს, იმ შემთხვევაში თუ კიევში არ გადაავადეს პროცესი. ასოცირების შესახებ

შეთანხმებებში, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებებსა და ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმებში გაწერილი რეფორმები, რომლებიც ეროვნულმა მთავრობებმა უნდა განახორციელონ, მიზნად ისახავს ევროკავშირის სტანდარტების დაკმაყოფილებას. ეს მოთხოვნები, თავის მხრივ, უმეტესწილად მსგავსია იმ წინაპირობებისა, რომელიც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს ჰქონდათ წაყენებული გაწევრიანების პროცესში.

ასოცირების ხელშეკრულების ხელმომწერმა ქვეყნებმა პასუხისმგებლობა აიღეს ევროკავშირის კანონმდებლობა ეროვნულ კანონმდებლობაში გადაეტანათ და უზრუნველყოთ მისი განხორციელება. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობა, რომელიც მოიცავს ყველა ხელშეკრულებას, ევროკავშირის კანონებსა და ევროპის სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებულ პრეცედენტულ სამართალს, რომელიც 1951 წლის პარიზის ხელშეკრულებიდან მოყოლებული მუდმივად იზრდება. შესაბამისად, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებს უფრო მეტი პირობისა და ვალდებულების შესრულება მოუწევთ, ვიდრე ცენტრალური და აღმოსავლეთის ევროპის ქვეყნებს, რაც გულისხმობს რთულ და დროში გაწეილ პროცესს.

მიუხედავად მსგავსებისა, ევროკავშირის დამოკიდებულება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან, განსხვავდება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისა და დასავლეთის ბალკანეთის ქვეყნებთან ურთიერთობისგან ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტით: - გაწევრიანების პირობის არარსებობა, რასაც „conditionality-lite“ ეწოდება (Sasse, 2005). პირობითობის პრინციპი ფართოდ განიხილება ევროპეიზაციასთან დაკავშირებით არსებულ ლიტერატურაში, რადგან ის არის მთავარი ინსტრუმენტი, რომელსაც ევროკავშირი იყენებს კანდიდატისა და არაკანდიდატი ქვეყნის დაწინაურებისთვის. სმიტი (1998: 256) განსაზღვრავს პირობითობას, როგორც „სახელმწიფოს ან საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ სხვა ქვეყნისთვის პოტენციური სარგებლის მოტანას პირობების შესრულების შემთხვევაში, რაც უკავშირდება ადამიანის უფლებების დაცვას და დემოკრატიული პრინციპების განხორციელებას.“ დადებითი პირობითობა გულისხმობს სარგებლის დაპირებას გაცხადებული პირობების დაკმაყოფილების სანაცვლოდ. ამის საპირისპიროდ, უარყოფითი პირობითობა მოიცავს ამ სარგებლის შემცირებას, შეჩერებას ან შეწყვეტას, თუ სამიზნე ქვეყანა დაარღვევს პირობებს (იქვე).

პოსტკომუნისტური ქვეყნების ევროპაში რეინტეგრაციის შესახებ ჩატარებულ კვლევაში ვაჩუდოვა (2005: 63) განასხვავებს „აქტიურ“ და „პასიურ“ ბერკეტებს. პასიური ბერკეტი უბრალოდ ნიშნავს ევროკავშირის წევრობის მიმზიდველობას, ხოლო აქტიური ბერკეტი გულისხმობს „ნებაყოფლობით პირობითობას, რაც მოიცავს ევროკავშირში გაწევრიანების წინა პროცესს.“ სხვა მკვლევარები პირობითობას განსაზღვრავენ როგორც პროცესს, რომელიც ჩამოყალიბდა ფორმალური და არაფორმალური პირობითობით, სადაც აქტორების ქცევა „იმ მექანიზმების ოპერაციონალიზაციას ახდენს, რომლებშიც ფორმალური წესები აისახება.“ ყველაფერზე დიდ გავლენას ახდენს პოლიტიკის სფერო, ევროკავშირის კანონმდებლობის შინაარსი და თავად ქვეყანა (Hudges, et al. 2004:526).

ევროკავშირის მოთხოვნები ქვეყნის ევროპეიზაციის პროცესში მოიცავს დემოკრატიული პირობითობას, ადამიანის უფლებების ფუნდამენტური პრინციპებისა და ლიბერალური დემოკრატიის ჩათვლით მაშინ, როცა კანონმდებლობის პირობითობა გულისხმობს ევროკავშირის კანონმდებლობის სპეციფიკურ წესებს (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004:669).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ეფუძნება ევროკავშირის ვალდებულებას, ხელი შეუწყოს „ლეგიტიმური სახელმწიფოებრიობის“ პრინციპების გავრცელებას (Schimmelfennig, et al. 2003), როგორცაა ლიბერალური დემოკრატია და ადამიანის უფლებები; ის ამ ნორმების პოპულარიზაციისთვის იყენებს პირობითობას, როგორც მთავარ იარაღს. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს წინა გაფართოების გამოცდილება, რადგან ევროკავშირის პარტნიორ ქვეყნებთან ურთიერთობის გადაფასება მათ მიერ წარმატებით განხორციელებული რეფორმების საფუძველზე ხდება. პირობითობის პრინციპს ითვალისწინებს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტი (2004: 13): „ევროკავშირის ამბიციის დონე, განავითაროს ურთიერთობა თითოეულ პარტნიორ ქვეყანასთან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საშუალებით, გაითვალისწინებს იმას, თუ რამდენად ეფექტიანად იზიარებენ ეს ქვეყნები ამ ღირებულებებს.“ ეს „პირობითობაზე მსუბუქად მიანიშნება“ (Kelley, 2006: 30) თან ერთვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საერთო მფლობელობის პრინციპს. საერთო მფლობელობა ნიშნავს იმას, რომ მხარეები ერთობლივად თანხმდებიან რეფორმების დღის წესრიგზე და ითვალისწინებენ საერთო ღირებულებებსა და ინტერესებს (European Commission, ENP Strategy Paper, 2004: 8). თუმცა, ზოგიერთი მკვლევარის აზრით, ასეთი განვითარების პერსპექტივა ძალიან „გაურკვეველია“ (Freyburg, et al. 2009: 916), რადგან ის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებს არ სთავაზობს წევრობის პერსპექტივას. სასე (2008: 916) მას უწოდებს „conditionality-lite“: საკვანძო მასტიმულირებელი და გამამლიერებელი სტრუქტურები ბუნდოვანია ევროკავშირისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებისთვის. ევროკავშირი ცდილობს, ხელახლა განსაზღვროს წამახალისებელი ელემენტები ქვეყნის შიგნით ცვლელელებისთვის „ევროკავშირის შიდა ბაზარზე წილის“ შეთავაზებით.

ასოცირების შესახებ შეთანხმებები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტის მსგავსად ხელისმომწერ ქვეყნებს არ სთავაზობს გაწევრიანების პერსპექტივას მიუხედავად ამისა, ევროკავშირმა შეარბილა მიდგომა ასოცირების ეტაპზე - მან აღიარა ხელისმომწერი ქვეყნების „ევროპული მისწრაფებები“ და მათ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები უწოდა. ევროპული ინტეგრაციის სტუდენტებისთვის ეს არის ევროკავშირის წევრობის პერსპექტივის ეფემიზმი, რადგან ევროკავშირის ლისაბონის ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით, ნებისმიერ ევროპულ ქვეყანას შეუძლია ევროკავშირის წევრობა. მიუხედავად ამისა, წევრობის გამოკვეთილი პერსპექტივა არ დევს ასოცირების შეთანხმებებში, რომელიც გაფორმდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან.

მკვლევარებს შორის არსებობს კონსენსუსი, რომ გამოხატული წევრობის პერსპექტივა ყველაზე წარმატებული იარაღია იმ მიზნისთვის, რომ ქვეყნებმა მიიღონ ევროკავშირის

პრინციპები, რისი ნათელი მაგალითია 2004 წლის გაფართოება. (Schimmelfennig, Sedelmeier 2004; Schimmelfennig et al. 2003; Sedelmeier 2006). აქედან გამომდინარე, ბევრი ავტორი ამტკიცებს, რომ ვინაიდან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და, შესაბამისად, აღმოსავლეთ პარტნიორობა არ იძლევა გაწევრიანების პერსპექტივას, ქვეყნებს არასაკმარისი სტიმული აქვთ ევროპეიზაციისთვის. უფრო მეტიც, მკვლევარებმა პრობითობა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემთხვევაში არათანმიმდევრულად მიიჩნიეს. (Schimmelfennig, 2005; Kelley, 2006; Epstein, Sedelmeier, 2008; Schimmelfennig, Scholtz, 2008).

მეორე მხრივ, სასემ (2005) წამოაყენა კონტრარგუმენტები შიმელფენინგის (2005) განცხადებაზე, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას მასში შემავალ ქვეყნებში გავლენა ექნება დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, რადგან ამ ნორმების მიღების პოლიტიკური ფასი უფრო მაღალია ავტორიტარული ხელისუფლებისთვის. სასე (2005: 303) ამტკიცებს, რომ მთავარი კითხვა ნახევრად დემოკრატიულ ლიდერებს კი არ ეხება, არამედ „რამდენად საკმარისი სტიმული იქნება ოპოზიციური ძალების, რეფორმების გამტარებელი ელიტებისა და, ზოგადად, საზოგადოებისთვის, მობილიზდნენ შინაური ვეტო მოთამაშეების წინააღმდეგ.“

კელი (2006: 38) ასევე აღნიშნავს პრობითობის შეზღუდვებს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემთხვევაში, მაგრამ ის გვათავაზობს სხვა დამატებით ღირებულებებს, რომელმაც შეიძლება ხელი შეუწყოს ისეთ საშინაო ცვლილებებს, როგორცაა: გაუმჯობესებული სავაჭრო უპირატესობები, ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის ურთიერთდაკავშირებული ინფრასტრუქტურის განვითარება და ევროკავშირის საშინაო ბაზარზე გასვლა. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა საინტერესო ჩარჩოებია იმის გასაზომად, თუ რა დონეზე შეუძლია პრობითობას ქვეყნების მოტივირება იმისთვის, რომ მიიღონ ევროპული ნორმები. როგორც კელი აღნიშნავს, ისეთი მოვლენები, როგორცაა „საქართველოს 2003 წლის ვარდების რევოლუცია და უკრაინის 2004 წლის ნარინჯისფერი რევოლუცია“ ევროკავშირს სხვადასხვა პოლიტიკის შემუშავების შესაძლებლობებს გაუზრდის (იქვე: 50).

საბოლოო ჯამში, ის ქვეყნები, რომლებმაც ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებებსა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებს მოაწერეს ხელი ევროკავშირთან მჭიდრო ურთიერთობებითა და და ღრმა ინტეგრაციით ხასიათდებიან; მათ აქვთ პოტენციური მიიღონ სარგებელი სხვადასხვა პრივილეგიების საშუალებით, რომლებსაც ევროკავშირი არაწევრ ქვეყნებს სთავაზობს: მაგ. ნორვეგიას, შვეიცარიას და ისლანდიას.

ევროკავშირთან კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები და მათი როლი რეფორმების განხორციელებაში

აღნიშნული დისკუსია ცხადყოფს, რომ ევროკავშირსა და ევროპულ ნორმებსა და რეგულაციებთან ადაპტირებად ქვეყნებს რთული და მრავალმხრივი ურთიერთობები აკავშირებთ. ზემოთ ჩამოთვლილ პროცესებში ყველაზე მნიშვნელოვანი როლი აქვს ევროკავშირის ევროკავშირის გარდამქმნელი ძალას; სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ევროკავშირი გარკვეულწილად ახერხებს ქვეყნების მოტივირებას, მიუახლოვდნენ ევროპულ სტანდარტებს და გაიზიარონ ღირებულებებზე დაფუძნებული ურთიერთობები. ბევრი მკვლევარი იკვლევს იმ განმსაზღვრელ ფაქტორებს, რომლებიც განაპირობებს ქვეყნის წარმატებას ევროკავშირთან დაახლოების საკითხებში, თუ რა გავლენას ახდენს ევროპული ინტეგრაცია და ევროპეიზაცია წევრი და არაწევრი ქვეყნების საშინაო პოლიტიკაზე. ზოგიერთი მკვლევარი ამტკიცებს, რომ ევროპეიზაციას თან მოსდევს ქვეყნის საშინაო სტრუქტურების და ინსტიტუტების მკაფიო და შესამჩნევი ცვლილებები. თუმცა, საშინაო მახასიათებლებს კვლავაც გადამწყვეტი როლი აქვთ, ვინაიდან ადაპტაცია ხდება „ეროვნულ ფერებში“ (Risse, et al. 2001: 1). გარდა ამისა, ევროპეიზაციის მექანიზმს სხვადასხვა განმარტება აქვს. აქ მოვიშველიებთ ბორჯელისა და რიხეს (2003: 58) არგუმენტს. ევროპეიზაციის საპასუხოდ მოსალოდნელი საშინაო ცვლილებების პირობების დასადგენად, ავტორები ყურადღებას ამახვილებენ სხვადასხვა ფაქტორის მნიშვნელობაზე - იმ აქტორებისა და ინსტიტუტების როლზე, რომლებიც უმკლავდებიან „ადაპტირების ზეწოლას“ და, შესაბამისად, ახდენენ კიდევ ცვლილებას. ეს არგუმენტი მორგებულია „შედეგებისლოგიკის“ რაციონალურ თეორიულ ჩარჩოს, ხოლო ფორმალური ინსტიტუტები ერთ-ერთ მედიატორ ფაქტორს წარმოადგენს. მათ „შეუძლიათ, შესთავაზონ წამყვან მოთამაშეებს მატერიალური და იდეური რესურსები, რომელიც საჭიროა ევროპული შესაძლებლობების გამოსაყენებლად და საშინაო ცვლილების ხელშესაწყობად. ევროპული პოლიტიკის შესაძლებლობების სტრუქტურამ შესაძლოა დამატებითი რესურსები შესთავაზოს საშინაო აქტორებს. თუმცა, ბევრს არ შეუძლია მათი გამოყენება, რადგან შესაბამისი სამოქმედო ძალა არ გააჩნიათ“ (იქვე: გვ. 65). ამ თვალსაზრისით, ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ეროვნულ დონეზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. კოორდინაციის ეროვნული სტრუქტურები შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც „საჯარო ადმინისტრირების ორგანო, რომელიც მონიტორინგს უწევს ევროკავშირითან აღებული ვალდებულებების იმპლემენტაციას, ახორციელებს კოორდინაციას, შესაბამის სამინისტროებს ექსპერტულ მომსახურებას უწევს და ევროპულ პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე რჩევებს აძლევს“ (Kapanadze, 2007: 165).

1997 წელს ევროკომისიამ გამოაქვეყნა დოკუმენტი „დღის წესრიგი 2000: უფრო ძლიერი და ფართო კავშირისთვის“, რომელიც წარმოადგენდა გაფართოების გზამკვლევის. დოკუმენტი აფასებდა გაფართოების შედეგებს თავად ევროკავშირისთვის და კანდიდატი ქვეყნის მზაობას, განეხორციელებინა საჭირო პოლიტიკა, რათა დაეკმაყოფილებინა ევროკავშირის მიერ დადგენილი პოლიტიკური და ეკონომიკური კრიტერიუმები

ევროკავშირში გაწევრიანების შემთხვევაში. აღნიშნულ დოკუმენტში ევროკომისია მიმოიხილავდა წევრობის მსურველი ეროვნული მთავრობების ადმინისტრაციული და სამართლებრივი შესაძლებლობებს და ხაზს უსვამდა წევრობის მსურველი ქვეყნის ადმინისტრაციული შესაძლებლობების რეკონსტრუქციისა და მოდერნიზაციის საჭიროებას, წევრობის მსურველ ქვეყნებში ევროკავშირის კანონმდებლობის ეროვნულ დონეზე გადმოტანისთვის (European Commission, Agenda 2000). საჯარო პოლიტიკის კოორდინაცია საკმაოდ რთული საქმეა, განსაკუთრებით კი ეროვნული მთავრობების ევროკავშირთან დაახლოების შემთხვევაში: ერთი მხრივ, თავად ევროკავშირს საკმაოდ კომპლექსური სტრუქტურები აქვს, სადაც გადაწყვეტილებები სხვადასხვა დონეზე მიიღება, და, მეორე მხრივ, არიან წევრობის მსურველი ქვეყნების ეროვნული მთავრობები, სადაც დეცენტრალიზაციის პროცესი დემოკრატიულ პრინციპებთან თანხვედრაში მიმდინარეობს. კოორდინაციის პრობლემების განხილვისას, ბოსტონი (1992) ამბობს, რომ „ორგანიზაციული დანაწევრება, პოლიტიკის კომპლექსურობა, შეზღუდული რესურსები, სექტორული ურთიერთდამოკიდებულება, ურთიერთდაპირისპირებული ღირებულებები, კონკურენტული ინტერესები, დაპირისპირება დეპარტამენტებს შორის, მზარდი სპეციალიზაცია, მთავრობის ქმედების აშკარა მასშტაბები, გადატვირთული პოლოტიკოსები, ყველაფერი ერთად ვირტუალურად შეუძლებელს ხდის, პოლიტიკურ ერთობის, პოლიტიკის თანმიმდევრულობისა და ადმინისტრაციულ თანხვედრის მიღწევის შესაძლებლობას.“

ევროპეიზაციის პროცესში, რომელიც ამ შემთხვევაში შეიძლება ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებაში გამოიხატოს, ქვეყნებს უწევთ, დააკმაყოფილონ მთელი რიგი პოლიტიკური და ეკონომიკური კრიტერიუმები; მათ უნდა გადაიტანონ ევროკავშირის კანონმდებლობა ეროვნულ დონეზე და უზრუნველყონ პოლიტიკის იმპლემენტაცია ევროკავშირის ნორმების დაცვით; მოამზადონ საკუთარი ეკონომიკა ერთიანი ბაზრისთვის. როგორც წესი, ამ პროცესს ხელს უწყობს არსებული ინსტიტუტები, რომლებიც ზედამხედველობას უწევენ ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციას ეროვნულ დონეზე და აქტიურ როლს თამაშობენ ქვეყნის ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებაში. გარდა ამისა, მაკოორდინირებელ ინსტიტუტებს აქვთ სხვადასხვა საკითხზე ქვეყნის ერთიანი პოზიციის ჩამოყალიბების ფუნქცია. რაც უფრო დაახლოებულია ქვეყანა ევროკავშირში გაწევრიანებასთან, მით უფრო დიდია იმის საჭიროება, რომ ეროვნულ მთავრობას ერთიანი პოზიცია ჰქონდეს. ამის მიზეზია მრავალმხრივი თანამშრომლობა ევროკავშირთან: ქვეყნის პოზიცია კონკრეტულ საკითხზე ვერ ჩამოყალიბდება ერთი მინისტრის ან ერთი სამთავრობო სტრუქტურის მიერ. ეს ფაქტორი დამატებით უსვამს ხაზს იმ ეფექტური ინსტიტუციების მნიშვნელობას, რომლებიც სათავეში ჩაუდგებიან ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციასა და რეფორმების განხორციელებას, რაც საბოლოო ჯამში, ქვეყანას აახლოვებს ევროკავშირთან.

კოორდინაციის არსი და მთავრობის პოლიტიკის კოორდინაციის მამოძრავებელი მექანიზმები გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა ეფექტური საჯარო მმართველობის მისაღწევად. კოორდინაცია წამყვან როლს ირგებს ქვეყნის ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების პროცესში, რადგან არსებობს „შეუსაბამობა ერთი მხრივ, ევროპულ დონეზე არსებულ

პროცესებს, პოლიტიკასა და ინსტიტუტებს შორის და, მეორე მხრივ, ეროვნულ დონეზე არსებულ პროცესებს, პოლიტიკასა და ინსტიტუტებს შორის“ (Borzell and Risse, 2003: 58). ამ ყოველივეს ბრიუსელის მხრიდან დამატებითი ადაპტაციური ზეწოლა მოჰყვება. შედეგად, ეროვნული მთავრობების გამოწვევაა, გაუმკლავდნენ ამ ზეწოლას მაკოორდინირებელი მექანიზმების განვითარების გზით, რათა თავისუფლად შეძლონ ევროკავშირის ინსტიტუტების სხვადასხვა დონეებთან კომუნიკაცია და საჭირო პოლიტიკის გატარება. ამ მიმართულებით გაზრდილი ადმინისტრაციული შესაძლებლობა და სტრატეგიულად გაყოფილი ინსტიტუტები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ეროვნულ დონეზე კოორდინაციის უზრუნველყოფაში. ამის მიღწევა კი შესაძლებელია სამუშაოსა და რესურსების სწორი გადანაწილებით სხვადასხვა სამინისტროებსა თუ სხვა საჯარო ორგანიზაციებზე ერთიანი ძალის მობილიზებისა და ურთიერთთანამშრომლობის მიზნით. მეტკალფი (1994: 277) ამბობს, რომ „სამთავრობო ფუნქციების მასშტაბისა და მრავალფეროვნების გამო, პასუხისმგებლობების კოორდინაცია საკმაოდ გაფანტულია. [...] პოლიტიკური საკითხების გათვალისწინებით, მოსამზადებელი სამუშაოების შესრულება მხოლოდ და მხოლოდ შესაბამისი სამინისტროების ფარგლებშია შესაძლებელი იმ შემთხვევაში, თუ პოლიტიკის სფერო დამოუკიდებელია. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკაში არსებული პრობლემები სულ უფრო და უფრო ურთიერთდამოკიდებული ხდება.“ ავტორი ასევე გვთავაზობს პოლიტიკის კოორდინაციის შკალას, სადაც განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა მენეჯმენტსა და ორგანიზაციათშორის პროცესს, რაც გულისხმობს სამინისტროების კოორდინაციას საერთო საკითხთან დაკავშირებით (იქვე. გვ. 280-281). აღნიშნული შკალა შემდეგნაირად ზომავს კოორდინაციის განზომილებებს:

1. სამინისტროების მიერ გადაწყვეტილებების დამოუკიდებელად მიღება;
2. კომუნიკაცია სხვა სამინისტროებთან (ინფორმაციის გაცვლა);
3. კონსულტაცია სხვა სამინისტროებთან (უკუკავშირი);
4. სამინისტროებს შორის განსხვავებების თავიდან აცილება;
5. სამინისტროებს შორის შეთანხმების მიღწევა;
6. განსხვავებული პოლიტიკის არბიტრაჟი;
7. სამინისტროების ქმედებებზე საზღვრების დაწესება;
8. ძირითადი პრიორიტეტების ჩამოყალიბება;
9. მთავრობის სტრატეგია.

იმის უკეთ განმარტებისთვის, თუ როგორ უმკლავდებიან ინსტიტუტები ერთდროულად მიმდინარე სხვადასხვა პროცესებისა და აქტივობების ორგანიზებას ეროვნულ დონეზე და რა როლს თამაშობენ ისინი ევროპული პოლიტიკის ეროვნულ ადმინისტრაციასა და ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობაში, კაპანადემ განსაზღვრა საშინაო მაკოორდინირებელი სტრუქტურის ის 5 მოდელი, რომელიც დამოკიდებულია ინსტიტუციურ მოწყობასა და კოორდინაციის ტიპზე (Kapanadze, 2007: 163-180). ტიპოლოგია ეფუძნება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებზე დაკვირვებას და გაწერილია

იმის მიხედვით, თუ რომელ ინსტიტუტებს აკისრიათ კოორდინატორის ფუნქციები. როგორც წესი, ასეთი ინსტიტუტებია: (1) საგარეო საქმეთა სამინისტრო; (2) ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო; (3) სპეციალურად შექმნილი დამოუკიდებელი მაკოორდინირებელი ინსტიტუტი მთავრობაში; (4) პრემიერ მინისტრის აპარატი; (5) არც ერთი ზემოთ ჩამოთვლილი ორგანო, დეცენტრალიზებული მოდელი (იქვე, გვ. 167). ამ განსხვავებულ მოდელებს აერთიანებს ის ფაქტი, რომ რაღაც ეტაპზე, სწორედ ისინი მათი საშუალებით ხორციელდება რეფორმები ეროვნულ დონეზე.

გამოყენებული ლიტერატურა

Börzel, T.A., Risse, T., (2003). “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe,” K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: OUP.

Boston, J. (1992). The problems of policy coordination: the New Zealand experience, *Governance*, 5(1).

Bretherton, C. & Vogler, J., (2006). *The European Union as a Global Actor*. 2nded. London and New York: Routledge.

Casier, T. (2010). “The European Neighborhood Policy: Assessing the EU’s Policy toward the Region”. Edited by Federica Bindi. *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World*. Washington: Brookings Institution Press. Pages: 99-118.

Commission Communication. (2004). COM 373 final of 12.5.2004, *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*.

Freyburg, T. et al. (2009), “EU Promotion of Democratic Governance in the Neighbourhood”, *Journal of European Public Policy*, 16(6), 916 -934.

Dinan, D., (2010). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 4th ed. Lynne Rienner Publishers.

Epstein, R, A., Sedelmeier, U., (2008). “Beyond conditionality: international institutions in post-communist Europe after Enlargement,” *Journal of European Public Policy*, 15(6), pp.795-805.

European Commission, Enlargement, Neighbourhood, Eastern Partnership. Official website available from http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/eastern-partnership/index_en.htm (Accessed on January 10, 2015).

European Commission. (1997). Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, COM/97/ 2000 final.

European Council. (1993). Conclusions of the Presidency, Copenhagen, June 21-22 1993, SN 180/1/93.

Gilbert, M. (2012). European Integration: A Concise History. United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers.

Giusti, S., Penkova, T. (2010). "EU Policy toward Ukraine and Belarus: Diverging Paths?" Edited by Federica Bindi. The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World. Washington: Brookings Institution Press. Pages: 133-147.

Grabbe, H., (2001). "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Conditionality," Journal of European Public Policy, 8 (6), pp. 2013-2031.

Juncos, A.E. & Borragan, N. P.S., (2013). "Enlargement." In: M. Cini & N. P. S.Borragan. eds. 2013. European Union Politics. USA: Oxford University Press. Ch. 17.

Kapanadze, S. (2007). "Existing Models of European Policy Coordination." Ed. Sergi Kapanadze and Kakha Gogolashvili. European Union Politics: Ongoing Issues. Pages: 163-180. Tbilisi: European Integration Series, GFSIS.

Kapanadze, S. (2009). "Impact of Conditionality and Socialization on Transformation of European Policy Coordination Institutions in the Process of Eastern Europe's and Georgia's Europeanization Processes". Dissertation. Tbilisi: Tbilisi State University.

Kelley, J., (2006). "New wine old Wineskins: Promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy," Journal of Common Market Studies, Volume 44(1), pp. 29-55.

Metcalf, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. International Review of Administrative Sciences, 60: 271-290.

Prodi, R., (December, 2002). "A Wider Europe – A Proximity Policy as Key to Stability," Peace, Security and Stability – International Dialogue and the Role of the EU, Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels. Available online from http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm (Accessed 30 January, 2015).

Risse, T., Cowles, M. G., Caporaso, J., (2001). "Europeanization and Domestic Change: Introduction." In: M. G. Cowles, J. Caporaso & T. Risse, eds. 2001. Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. USA: Cornell University Press. pp. 1-20.

Sasse, G. (2005). "EU Conditionality and Minority Rights: translating Copenhagen criteria into policy," EUI Working papers, RSCAS, No. 2005/16.

Sasse, G. (2008). "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours," *Europe-Asia Studies*, 60(2), pp. 295–316.

Schimmelfennig, F. et al. (2003). "Costs, Commitment and Compliance: The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey," *Journal of Common Market Studies*, 41(3), pp. 495-518.

Schimmelfennig, F., (2005), "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. Available from http://aei.pitt.edu/3302/02/European_Neighborhood_Policy.doc (Accessed 10 January, 2015).

Schimmelfennig, F., Scholtz, H., (2008). "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange," *European Union Politics*, 9 (2), pp.187-215.

Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., (2004). "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe," *Journal of European Public Policy*, 11(4) pp. 661-79.

Smith, K., (1998). "The use of Political Conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?" *European Foreign Affairs Review*, 3, pp. 253-274.

Staab, A., (2011). *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*. 2nded. USA: Indiana University Press.

Vachudova, M. A., (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: OUP.

ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ვიშეგრადის ქვეყნებში ჩეხეთის მაგალითზე

ვერა რიჰაჩკოვა

მიმოხილვა

ევროგაერთიანებაში/ევროკავშირში ჩეხეთის რესპუბლიკის ასოცირებამ, შემდგომ კი გაწევრიანების პროცესმა, ევროპის საერთაშორისო ურთიერთობების ხასიათის მნიშვნელოვანი ცვლილებები გამოავლინა. 1989 წლამდე, მაგალითად, უნგრეთისაგან განსხვავებით, რომელიც ასევე კომუნისტური გავლენის ქვეშ იყო, ევროპის ეკონომიკურ თანამეგობრობასა და სოციალისტურ ჩეხოსლოვაკიას შორის ურთიერთობები საკმაოდ მწირი იყო. პირველი კონტაქტი ინდუსტრიული პროდუქტებით ვაჭრობის საკითხის შესახებ 1984 წელს დამყარდა, შემდგომი მოლაპარაკებები კი 1986–1988 წლებში მიმდინარეობდა. ჩეხოსლოვაკიასა და ევროპის ეკონომიკურ თანამეგობრობას (EEC) შორის დიპლომატიური ურთიერთობები მხოლოდ 1988 წლის ივნისში დაიწყო. 1989 წლის ხავერდოვანი რევოლუციის შემდეგ, 1990 წლის სექტემბერში, ასოცირების შესახებ შეთანხმებისთვის (AA) მზადება ინიცირებულ იქნა და 1990 წლის დეკემბერში პროცესი ოფიციალურად დაიწყო. ბრიუსელში შედგა მოლაპარაკებების რვა რაუნდი, რომლებიც 1991 წლის ნოემბერში დასრულდა. მოლაპარაკებების ძირითად ნაწილს უძღვებოდნენ საგარეო საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლები, რომლებიც ასეთი ამოცანის გადაჭრისათვის, ადამიანური რესურსების თვალსაზრისით (ენები, იურიდიული განათლება) საუკეთესოდ იყვნენ მომზადებულნი. 1991 წლის დეკემბერში, ბრიუსელში, ევროკავშირსა და ჩეხოსლოვაკიას შორის ხელი მოეწერა ევროპული შეთანხმებას ასოცირების დაფუძნების შესახებ.

ეკონომიკის სფეროში ტრანზიციის საწყის ეტაპი გამყარებული იყო ეკონომიკის მაღალი დონის არსებობის ზოგადი წარმოდგენით. საბაზრო სისტემაზე გადასვლა არ ხასიათდებოდა მტკივნეული სოციალური და ეკონომიკური სირთულეებით. მოლაპარაკებების დროს მნიშვნელოვანი პრობლემები ტექსტილის სფეროში გამოიკვეთა, სადაც პოტენციურ კონკურენცია იყო ბელგიასთან, საფრანგეთთან, პორტუგალიასა და საბერძნეთთან, ასევე პრობლემური იყო სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებით ვაჭრობის სფეროც. ასოცირების ხელშეკრულების პარალელურად ასევე მიღებული იქნა ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ შუალედური შეთანხმება, რომელიც 2002 წლის იანვრისთვის უნდა შესრულებულიყო. ეს კი თავისუფალი სავაჭრო ზონისკენ გადადგმული ნაბიჯი იყო. 1992 წლის მარტში ძალაში შევიდა, სრული რატიფიკაციის გარეშე, დროებითი შეთანხმება ევროპულ ეკონომიურ გაერთიანებას, ევროპულ ქვანახშირის და ფოლადის გაერთიანებასა

და ჩეხეთისა და სლოვაკეთის ფედერალურ რესპუბლიკის შორის. ამ ტიპის დოკუმენტისთვის სრული რატიფიკაცია აუცილებელი არ იყო. მისი მნიშვნელობა დადასტურდა 1992 წელს ჩეხოსლოვაკიის დაშლისა და პოლიტიკური კრიზისის დროს, როდესაც ასოცირების ხელშეკრულების რატიფიკაციის პროცესი შეჩერდა. *დროებითი შეთანხმება* ხელმეორედ განხილულ იქნა (საბაჟო კვოტები, ა.შ.), 1993 წლის დეკემბერში დამატებით პროტოკოლს ხელი მოეწერა და 1994 წლის იანვარში კი შეთანხმება ძალაში შევიდა.

ჩეხოსლოვაკიის მშვიდობიანი დაშლის შემდეგ, ჩეხეთის რესპუბლიკამ დამოუკიდებელი არსებობა 1993 წლის პირველი იანვრიდან დაიწყო. თვის ბოლოს, ხელახლა დაიწყო ასოცირების შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები, რომელიც ორ რაუნდად მიმდინარეობდა. 1993 წლის ოქტომბერში გაფორმდა ჩეხეთის რესპუბლიკასთან ასოცირების ხელშეკრულება; იგი მოიცავდა კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს, რომლებიც 1993 წლის ივნისში, ევროპულმა საბჭომ მიიღო. ამ კრიტერიუმების შემოღება პასუხი იყო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მისწრაფებაზე ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ძალაში შევიდა 1995 წლის თებერვალში.¹ 1997 წელს ქვეყანაში არსებული ციკლური ეკონომიკური კრიზისისა და ძლიერი წყალდიდობების გამო, რომლებიც იმ წელს ჩეხეთს თავს დაატყდა, მთავრობამ კონკრეტული ზომების მიღება გადაწყვიტა, რაც ევროკომისიამ გააკრიტიკა. კერძოდ, საქმე ეხებოდა იმპორტული დეპოზიტების საკითხს. კომისიამ ასევე გააკრიტიკა დიდი სუბსიდიები საბანკო და ფოლადის სფეროებისთვის (1997–1999 წლები), მაგრამ მთავრობამ მოახერხა ევროკავშირთან და ქვეყნის შიგნით დაინტერესებულ პირებთან მოლაპარაკებების გზით თავიდან აეცილებინა ჯარიმები, რომლებიც კონკურენციის წესების დარღვევისთვის ემუქრებოდა. 1996 წლის იანვარში, მაშინდელი პრემიერ-მინისტრის - ვაცლავ კლაუსის მთავრობამ ევროკავშირის სრულუფლებიან წევრობაზე განაცხადი შეიტანა. გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებები ოფიციალურად 1998 წლის მარტში დაიწყო.

ადრეული 1990–იანი წლები ხასიათდება ორიენტაციისა და პრიორიტეტების კომპლექსური ცვლილებით, რომელთა პარალელურად ქვეყანაში ბევრი პროცესი მიმდინარეობდა. ქვეყნის საგარეო პოლიტიკაში დომინირებდა „ევროპაში დაბრუნების“ დისკურსი - მიდგომა, რომელიც ნატოსა და ევროგაერთიანებაში/ევროკავშირში სწრაფ გაწევრიანებაზე მიუთითებდა როგორც ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის მთავარი მიზანზე, რაც ეფუძნებოდა ჩეხეთის რესპუბლიკის ევროპული დემოკრატიული სახელმწიფოების ოჯახში

¹ არსებობდა ასოცირების ხელშეკრულების რამდენიმე დამატებითი ოქმი: 1995 წელს – ევროპულ საბჭოში გაწევრიანების ფარგლებში პროგრამები მცირე და საშუალო ბიზნესის, კულტურის და გარემოს დაცვის განხრით; 1996 წლის ნოემბერში – ფიტოსანიტარიულ ზომებსა და ტექსტილის პროდუქციით ვაჭრობაზე; 1997 წლის სექტემბერში – „ლეონარდოს“, „სოკრატეს“, და „ახალგაზრდები ევროპისათვის“ პროგრამებში გაწევრიანებაზე; 1998 წელს – ევროკავშირის გაფართოებაზე ავსტრიის, შვედეთის და ფინეთის სახით, ასევე ურუგვაისთან GATT –ის მოლაპარაკებები სოფლის მეურნეობის პროდუქციით ვაჭრობაზე, PECA და ა.შ.

ისტორიული კუთვნილების იდეას. ჩეხეთის მთავრობა მიიჩნევდა, რომ ქვეყანა ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში უკეთეს შედეგებს აჩვენებდა, ვიდრე ვიშეგრადის სხვა ქვეყნებთან კოორდინირებული სტრატეგიით. თუმცა, ევროკავშირში გაწევრიანება ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტი იყო, რომელიც არასდროს შეცვლილა (Kopecky & Ucen, 2003: 167). ამავდროულად, ქვეყანა ჩაბმული იყო სხვადასხვა რთულ მოლაპარაკებაში: ფინანსური დებულებების გადახედვა, საბჭოთა ჯარების გაყვანის შესახებ მოლაპარაკებები, რესტიტუცია, ეუთო-ს წევრობა, პროგრამაში „პარტნიორობა მშვიდობისათვის“ მონაწილეობა, ერაყის ომი და ჩეხეთის და სლოვაკეთის ფედერალური რესპუბლიკის პირველი ჩართვა კოალიციის ოპერაციაში - „უდაბნოს ქარიშხალი“, და ა.შ. დღის წესრიგის ერთ-ერთი პრიორიტეტი ევროგაერთიანებაში/ევროკავშირში ასოცირების პროცესი იყო, რომელიც უნდა განხორციელებულიყო ჩეხეთისა და სლოვაკეთის ფედერაციულ რესპუბლიკის გაყოფის შესახებ მოლაპარაკებების პარალელურად, ამას თან ქვეყანაში ელიტის ცვლილებაც. ეჭვგარეშეა, რომ ევროკავშირთან ასოცირება ქვეყანას დაეხმარა დაეჩქარებინა დემოკრატიულ ქვეყნად ჩამოყალიბების პროცესი, მაგრამ ჯერ კიდევ მრავალი საკითხი იყო გადასაწყვეტი, რათა ქვეყანა შეესაბამებოდეს დასავლურ ევროპულ სტანდარტებს (მაგალითად: საჯარო ადმინისტრირების ხარისხი, სასამართლო, განათლება, კორუფციასთან ბრძოლა). მეორე მხრივ, ევროგაერთიანება/ევროკავშირი არ იყო მზად რეჟიმების ცვლილებისათვის, რომელიც 1989 წელს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში დაიწყო. გარდა საერთო გაურკვევლობისა რეგიონის მომავალთან დაკავშირებით, ევროგაერთიანება/ევროკავშირი უნდა გამკლავებოდა გერმანიის ხელახალი გაერთიანებისა და 1995 წლის გაფართოებისთვის მზადებას – ორივე საკითხი სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ მომზადებას ითხოვდა.

ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელების ინსტიტუციური მოწყობა

ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელებამ, ჩეხეთის რესპუბლიკის შემთხვევაში, ევროკავშირში გაწევრიანების კონკრეტული ჩარჩო ჩამოაყალიბა. ევროკავშირში გაწევრიანების კონკრეტული ჩარჩო ჩამოაყალიბა. უნდა აღინიშნოს, რომ ასოცირების ხელშეკრულება ჩეხეთის რესპუბლიკასა და ევროკავშირს შორის ევროპული შეთანხმების ე.წ. „მესამე თაობის“ ნაწილი იყო, რომელიც მოიცავდა გაწევრიანების პერსპექტივას. ჩეხეთის და სლოვაკეთის ფედერაციული რესპუბლიკის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისგან, ასევე პოლონეთის და უნგრეთის შეთანხმებებისგან განსხვავებით, დაინერგა შემაჩერებელი პუნქტები, სადაც ნათქვამი იყო, რომ კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დარღვევის შემთხვევაში ევროკავშირს შეეძლო შეთანხმების ცალმხრივად შეჩერება. როგორც მარეკი და ბაუნი აღნიშნავენ, იმ დროისთვის „მთავარი საკითხი იყო მოიცავდა თუ არა ევროპული შეთანხმებები პირდაპირ მინიშნებას გაწევრიანებაზე, რაც პრალის და ცენტრალური და

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მთავრობების სურვილი იყო. მათი აზრით, ასოცირების ლოგიკურ გაგრძელებას სრულყოფილებიანი წევრობა წარმოადგენდა“ (Marek & Baun, 2010: 12).

საკანონმდებლო დაახლოების პროცესი - ჩეხეთის ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია - მიმდინარეობდა ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებების პარალელურად. ასოცირების შეთანხმების ვალდებულებების იმპლემენტაციის პროცესში გამოიკვეთა რამდენიმე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მოვლენა, მათ შორის, ეკონომიკის ლიბერალიზაცია შიდა ბაზრის ოთხი თავისუფლების მიღწევით და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებით. ასოცირების პირველი ფაზა დამთავრდა 2001 წლის იანვარში², ხოლო 2002 წლის თებერვალში ქვეყანამ დაიწყო მეორე ფაზაში გადასვლა, რომელიც დაკავშირებული იყო კაპიტალის თავისუფალ მოძრაობასა და მის ლეგალიზაციასთან (European Commission, 2001). გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებები კოპენჰაგენის სამიტზე 2002 წელს დასრულდა. 2003 წლის აპრილში ათენში ევროკავშირში გაწევრიანებას ხელი მოეწერა და ჩეხეთის რესპუბლიკა 2004 წლის მაისში ევროკავშირის წევრი გახდა. ასოცირების სამართლებრივი ჩარჩო თანდათან შეიცვალა სრული წევრობის ვალდებულებებით.

ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელების შესახებ სტრუქტურული დიალოგი იმართებოდა *ასოცირების საბჭოს* ფარგლებში, რომელშიც შედიოდნენ ევროკომისიის, ევროპული საბჭოს, ჩეხეთის მთავრობის, ასოცირების კომიტეტისა და 8 დარგობრივი ქვეკომიტეტის წარმომადგენლები. ტექნიკური დისკუსიები რეგულარულად მიმდინარეობდა 1995 წლის აპრილიდან 2002 წლის ბოლომდე. მთავრობათშორისი საყრდენის საკითხების შესახებ (ისეთი, როგორებიცაა ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები) შეხვედრები პრემიერ-მინისტრის დონეზე იმართებოდა. ეს პრაქტიკა ინდივიდუალურად ქვეყანასთან სპეციალური სტრატეგიული პარტნიორობითა და გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებებით 1998 წლის მარტში შეიცვალა. ამასთანავე 2002 წლის აპრილამდე იმართებოდა რეგულარული შეხვედრები ერთობლივი საპარლამენტო კომიტეტის ფარგლებში, რომლის შემადგენლობაში შედიოდნენ ჩეხი და ევროპელი პარლამენტარები.

ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელების მთავარი საშუალება საკანონმდებლო დაახლოება იყო. ჩეხეთის ასოცირების ხელშეკრულება მოიცავდა კანონების ჰარმონიზაციის სტანდარტულ თავს (მუხლები 69-71), რაც გულისხმობდა მოქმედი და მომავალი კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების ვალდებულებას - როგორც ეკონომიკური ინტეგრაციის მთავარ წინაპირობას. 1993 და 1994 წლებში მთავრობამ გამოსცა განკარგულებები, რომლებიც ითვალისწინებდა სამინისტროების პასუხისმგებლობას

² მაგალითად, ერთ-ერთ კრიტერიუმს წარმოადგენდა ევროპული შეთანხმების ოქმი ევროპასთან შესაბამისობის შეფასებასა და სამრეწველო საქონლის დაშვებაზე (PECA), რომელიც ძალაში 2001 წლის ივლისში შევიდა. იგი ეხება ვაჭრობის გამარტივებას საქონლის შესაბამისობის შეფასებისა და სამრეწველო საქონლის მიღების საფუძველზე.

ასოცირების შესახებ შეთანხმების შესრულებასა (Landova, 2006: 43) და მათ სფეროებში საკანონმდებლო საგანმანათლებლო სამუშაოების ჩატარებაზე. დოკუმენტი ითვალისწინებდა ვადებს რეფორმებისათვის, რაც გარკვეული მიზეზების გამო (ზოგიერთი მათგანი პოლიტიკური იყო) დაირღვა, შესაბამისად, საკანონმდებლო ჰარმონიზაციის პროცესი სრულად 1998 წლამდე არ დაწყებულა, რასაც „საკანონმდებლო ქარიშხლის“ 6 წელი მოჰყვა (Landova, 2006). 1994 წელს, მთავრობის აპარატის *საკანონმდებლო* და საჯარო ადმინისტრაციის ოფისისათვის საკოორდინაციო როლის მინიჭებით ინსტიტუციური ასპექტი მოგვარდა. თუმცა ეს არ გულისხმობდა ევროკავშირის ტექნიკურ ნორმებთან დაახლოების კომპონენტს, რომელიც მიენიჭა *სტანდარტიზაციის* ოფისს. *საკანონმდებლო* და *საჯარო ადმინისტრაციის* ოფისის ფარგლებში შეიქმნა სპეციალური ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თავსებადობის დეპარტამენტი; ასეთივე სპეციალური დეპარტამენტები შეიქმნა სხვა შესაბამის სამინისტროებშიც.³ 1994 წელს ასევე შეიქმნა სპეციალური ორგანოები, რომლებიც პასუხისმგებელი იყვნენ ასოცირების ხელშეკრულების ვალდებულებების შესრულებასა და ევროკავშირთან მოლაპარაკებების წარმართვაზე. ეს უწყებები იყო: ევროპასთან ინტეგრაციის სამთავრობო კომიტეტი (პრემიერ-მინისტრისა და რელევანტური მინისტრების დონეზე. არარეგულარულად, ასევე სხვა მინისტრები, ეროვნული ბანკის მმართველი და ჩეხეთის სტატისტიკის ოფისის უფროსიც მონაწილეობდნენ), ევროპული შეთანხმების განხორციელების სამუშაო კომიტეტი (მაღალი დონის საჯარო მოახლეების უწყებათშორისი ჯგუფი, რომელსაც საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე ხელმძღვანელობდა) და ექსპერტების სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც საკომპლექტებული იყო სხვადასხვა სამინისტროების და საჯარო სამსახურის წარმომადგენლებით. მათ უნდა მოემზადებინათ რეკომენდაციები. საერთო ჯამში, შეიქმნა ექსპერტთა 22 ჯგუფი, რაც შეესაბამებოდა ასოცირების ხელშეკრულების თავების რაოდენობას-თითოეული მათგანის კოორდინატორი იყო შესაბამისი სამინისტრო.⁴ 1996 წელს იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში გადაიყვანეს თავსებადობის დეპარტამენტი, რომელმაც თავის თავზე აიღო საკანონმდებლო დაახლოების სპეციალური საკოორდინაციო როლი. იგი განხილულ იყო, როგორც სათანადო ზედამხედველობის ორგანო ასოცირების ხელშეკრულების ვალდებულებების შესრულებისთვის. თუმცა, იუსტიციის სამინისტრო ეწინააღმდეგებოდა მისთვის იმ პასუხისმგებლობების მიწერას, რაც

³ ზოგიერთ სამინისტროში ეს ფუნქციები საერთაშორისო ურთიერთობების სამსახურებს გადაუნაწილდათ

⁴ ეკონომიკის სამინისტროს განსაკუთრებული როლი არ ჰქონდა; მას ევალებოდა იმ ექსპერტთა ჯგუფების კოორდინირება, რომლებიც მისი კომპეტენციის ფარგლებში ხვდებოდნენ. მაგალითად, მომსახურებისა და მეწარმეობის თავისუფალი მოძრაობის ექსპერტთა ჯგუფი, ეკონომიკის, მონეტარული და ფინანსური პოლიტიკის ექსპერტთა ჯგუფი (თანათავმჯდომარე). იხ. <https://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/5a190183a49c48d5c12563b10005d111?OpenDocument> (ნანახია: 10 სექტემბერი, 2014) <https://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/5a190183a49c48d5c12563b10005d111?OpenDocument> (ნანახია: 10 სექტემბერი, 2014)

მის კომპეტენციას სცილდებოდა, რადგან არ არსებობდა მაკონტროლებელი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ კოორდინაციასა და იუსტიციის სამინისტროს უპირატესობას სხვა სამინისტროების მიმართ. ამრიგად, კოორდინაციის როლი ჩამოერთვა იუსტიციის სამინისტროს და 1999 წლის მარტში თავსებადობის დეპარტამენტი გადავიდა მთავრობის აპარატში. საკმაო დაგვიანების მიუხედავად, კოორდინაციის მექანიზმები შემუშავებულ იქნა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ; ეფექტური საკანონმდებლო პროცესი კი კვლავაც პრობლემას წარმოადგენდა.

მთავრობა პასუხისმგებელი იყო საკანონმდებლო ბაზის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობასა და ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელებაზე; მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტს კვლავ შეეძლო პროცესის კონტროლის ნაწილობრივი წარმართვა, ცხადი იყო, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ და ბიუროკრატამ სოლიდური ძალა მოიპოვა. მეორე მხრივ, სტანდარტული საკანონმდებლო პროცესი გრძელვადიანი იყო, იგი არ ითვალისწინებდა „პროცესის დაჩქარებას, რაც ქვეყანას საშუალებას მისცემდა სასურველ დროში ახალი კანონმდებლობა მიეღო. ამ მიზნით, ჩეხეთის საკანონმდებლო პროცესის შეცვლის რამდენიმე მცდელობა განხორციელდა (Landova, 2006). მათ შორის, 1999 წელს კონსტიტუციის შეცვლის მცდელობაც, რომლის საფუძველზეც მთავრობას შეეძლებოდა, მიეღო სპეციალური რეგულაციები, რაც დაკავშირებული უნდა ყოფილიყო ასოცირების შეთანხმებასა და მომავალში ევროკავშირში გაწევრიანებასთან, როგორც ჩვეულებრივი კანონი, პარლამენტის ნებართვის გარეშე. ამ ცვლილების მიხედვით, პარლამენტს ჰქონდა 30 დღე რეგულაციის მისაღებად ან მის უარსაყოფად. უარყოფის შემთხვევაში, რეგულაციის მიღება სტანდარტული სამართლებრივი პროცესის მიხედვით გაგრძელდებოდა. თუმცა, პარლამენტმა ამ წინადადებაზე უარი განაცხადა და მთავრობა დაადანაშაულა საკანონმდებლო ხელისუფლების ხელყოფაში, რაც ძალიან მნიშვნელოვანი საკითხი იყო დემოკრატიისკენ გარდაქმნის პროცესში (Landova, 2006: 36).

საბოლოო ჯამში, 2001 წელს, ევროკავშირისა და საერთაშორისო კანონების გათვალისწინებით, კონსტიტუციაში ცვლილება შევიდა, რომლის მიხედვითაც მთავრობას ევალება, ქვეყნის ევროკავშირში წევრობასთან დაკავშირებული საკითხები პარლამენტს რეგულარულად გააცნოს. აღსანიშნავია, რომ სპეციფიური საკანონმდებლო პროცედურები გათვალისწინებული არ იქნა (Ustavni zakon, 2001). მას შემდეგ, რაც კონსტიტუციის ცვლილების მცდელობა წარუმატებელი აღმოჩნდა, მთავრობამ წამოაყენა წინადადება შეცვლილიყო *პროცედურის წესები* დეპუტატთა პალატაში, რომელსაც ხელი უნდა შეეწყო კანონმდებლობის ცვლილების სწრაფი მექანიზმებისთვის. აქტი 47/2000 კრ. ითვალისწინებდა ერთი მოსმენის შედეგად მიღებას დეპუტატთა პალატაში, მაგრამ არ იყო კონკრეტულად დაკავშირებული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციასთან. ის შემოღებული იქნა ყველა საკანონმდებლო წინადადებისთვის. თუმცა, ქვედა პალატამ ვერც ერთ საკანონმდებლო პროექტში ვერ შეძლო ამ აქტის გამოყენება (Landova, 2006). საკანონმდებლო პროცესის შეცვლის არც ერთი მცდელობა არ დამთავრებულა წარმატებით, განსხვავებით სლოვაკეთისგან, რომელმაც კონსტიტუციის ცვლილება 1999 წელს ჩეხეთში წარმოდგენილ

ცვლილებების პროექტის პარალელურად მიიღო, რამაც გააუმჯობესა სლოვაკეთის შედეგები ჩეხეთისგან განსხვავებით.

დაჩქარებული საპარლამენტო პროცედურის არარსებობის გამო, მთავრობა ეძებდა სხვადასხვა გამოსავალს, რაც ხელს შეუწყობდა საკანონმდებლო ცვლილებების სწრაფ პროცესს. ის ავალდებულებდა სამინისტროებს, პარლამენტის ქვედა პალატაში გაეგზავნათ ცვლილებების პროექტების ადრეული ვარიანტები იმ იმედით, რომ ინფორმაციის ადრეული გაცნობით საპარლამენტო პარტიები უფრო მომზადებულნი შეხვდებოდნენ დღის წესრიგში ცვლილებების შეტანას. ამასთანავე, დეპუტატები ეცნობოდნენ ევროკავშირის კანონმდებლობის სრულ სიას, რაც კონკრეტულ კანონპროექტს უკავშირდებოდა (Landova, 2006), რაც ემსახურებოდა პროცესის მიმართ დეპუტატების პასუხისმგებლობის გაზრდას. 2000 წელს მთავრობამ შექმნა კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის კლასიფიცირების პროგრამა. რაც მოიცავდა სავალდებულო ცხრილს ევროკავშირისა და შესაბამისი საშინაო დებულებებით. აღნიშნული პროგრამა გამიზნული იყო შემოთავაზებული ცვლილებების მიზეზობრივი ანგარიშისთვის. 2000 წლიდან კანონპროექტის შესახებ კონსულტაციები იმართებოდა ქვედა პალატის ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტთან. მსგავსი კომიტეტი შეიქმნა ასევე სენატში (ზედა პალატა), თუმცა აქ წინასწარ კონსულტაციებს ადგილი არ ჰქონია.

მთავრობასა და შესაბამის სამინისტროებს შორის პასუხისმგებლობის კოორდინაციის მიზნით, ადრეულ ეტაპზე, მთავრობა სამინისტროებისგან მოითხოვდა ევროკავშირის კანონებსა და ადგილობრივ კანონპროექტებს შორის მხოლოდ თანმიმდევრობის დაცვას. ამ პერიოდში არ ხორციელდებოდა აქტიური მონიტორინგი ან აუდიტი. თუმცა, 1993–1994 წლებში, 522/1993 რეზოლუციის მეშვეობით, მთავრობამ სამინისტროებს პასუხისმგებლობები გაუზარდა ასოცირების ხელშეკრულების შესრულებასთან დაკავშირებით. 1995 წელს ევროკავშირმა გამოაქვეყნა „თეთრი ქაღალდი“, რომელშიც მითითებული იყო ევროკავშირის კანონების სია. 1997 და 1999 წლებში ჩეხეთის მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა საკანონმდებლო დაახლოების მონიტორინგის ორი მეთოდური გზამკვლევი (Landova, 2006). 1995 წელს, საკანონმდებლო ჰარმონიზაციისთვის, *ევროკავშირის კანონებთან თავსებადობის დეპარტამენტმა* შექმნა მონიტორინგის მონაცემთა ბაზა – ISAP. მიუხედავად ზოგიერთი ტექნიკური ხარვეზისა, ეს ინსტრუმენტი სასარგებლო აღმოჩნდა კანონმდებლობის შეცვლისა და ევროკავშირის კანონმდებლობაზე გადასვლის მონიტორინგისთვის. თუმცა, სისტემური მონიტორინგი მხოლოდ 1998 წელს დაიწყო, როცა ევროკავშირმა ჩეხეთის კანონმდებლობის ცვლილების პირველადი შემოწმება განახორციელა გაწევრიანებისთვის საჭირო მოთხოვნებზე დაყრდნობით.⁵ ხელისუფლება იძულებული გახდა, ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი ხარვეზების იდენტიფიცირების მიზნით შემოეთავაზებინა მათი გადაჭრის საშუალებები. 1998 წლის ოქტომბერში გამოქვეყნდა ევროპის კომისიის შეფასების პირველი რეგულარული ანგარიში, რამაც გამოავლინა უამრავი

⁵ შემოწმება განხორციელდა ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყებასთან დაკავშირებით.

ხარვეზი არა მარტო საკანონმდებლო სფეროში, არამედ სტრუქტურული და ინსტიტუციონალური განხრითაც. ანგარიში ასევე შეიცავდა სპეციალურ თავებს ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელების შესახებ. ევროპის კომიტეტის მომდევნო ანგარიშები გამოქვეყნდა 1999 წლის ოქტომბერში, 2000 წლის ნოემბერში, 2001 წლის ნოემბერსა და 2002 წლის ოქტომბერში.

ჩეხური კანონმდებლობა შექმნილი და ჩამოყალიბებულია ტრადიციული მოუქნელი სახით, დეტალური ფორმულირებით, რომელიც, როგორც წესი, არ იძლევა ინტერპრეტაციების საშუალებას. ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელებისა და შემდგომი გაწვევრიანების ვალდებულებებისას, არა მხოლოდ კანონმდებლობის ჰარმონიზაციასთან დაკავშირებული პრობლემები (კანონების ფორმულირება) გამოჩნდა, არამედ იმ უკვე მიღებული კანონების აღსრულების პრობლემა, რომელიც ევროკავშირის სტანდარტებს შეესაბამებოდა. ევროკომისიისთვის ჰარმონიზებული კანონმდებლობის ეფექტური აღსრულება უმნიშვნელოვანესი საკითხია. ეფექტური აღსრულების კრიტიკა უმთავრესად ეხებოდა კანონმდებლობას გარემოს დაცვის სფეროში (Miko et. al.1998), თუმცა, ასევე - სახელმწიფო შესყიდვების, საბაჟო ადმინისტრაციის, ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის, საერთო ბაზრის ორგანიზებისა და მონაცემთა საერთო ბაზის შექმნის სფეროებსაც (კერძოდ, 1999-2000 წლებში). აღსრულების პროცედურები ძალიან ხშირად ბუნდოვნად იყო განსაზღვრული კანონმდებლობის ფარგლებში, იურიდიულ დოკუმენტებში საერთოდ არ იყო გათვალისწინებული შესაბამისი სანქციები, რის გამოც სამართალდამცავი ორგანოები ამ სფეროში საერთოდ კომპეტენციის გარეშე რჩებოდნენ. ჩეხეთის საჯარო ადმინისტრაციაში თვისებრივ და რაოდენობრივ ხარვეზებთან (გამოუცდელობა, საჯარო ადმინისტრაციის ყველა დონეზე სუსტი კოორდინაცია, შეზღუდული ადამიანური რესურსები, და ა.შ.) კომბინაციაში, აღსრულების ეფექტურობა საკმაოდ დაბალი იყო (იქვე); სიტუაციას კიდევ უფრო ამძიმებდა პროცედურული და ფორმალური შეცდომების სიმრავლე.

ჩეხეთის საჯარო ადმინისტრაციის კომპეტენცია და ეფექტიანობა მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო ახალი კანონმდებლობის დანერგვის პროცესში. ადრეულ 1990-იან წლებში საჯარო ადმინისტრირება არ გვთავაზობდა მიზიდველ კარიერას. გარდა დაბალი ანაზღაურებისა, სამუშაო ადგილებთან დაკავშირებული რეპუტაცია ატარებდა მაღალ პოლიტიზიზებულ ხასიათს, განსაკუთრებით ცენტრალურ დონეზე. ასევე, კერძო სექტორი საჯარო სფეროს ძლიერ კონკურენციას უწევდა ენების მცოდნე ახალგაზრდა პროფესიონალების მოზიდვისას. შესაძლებლობები გაიზარდა ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების მიღების, შემდგომ კი ევროკავშირში გაწვევრიანების შედეგად (მოგზაურობა, ენის ცოდნის გამოყენება და სხვა). საჯარო სამსახურის რეფორმა, რიგი მიზეზებიდან გამომდინარე, სრულად არ იქნა მიღებული ჩეხი პოლიტიკოსების მიერ. ის ხშირად პოლიტიკური თამაშის საგანი ხდებოდა, რასაც თან ერთვოდა სამინისტროებში პერსონალის ხშირი ცვლა. რეფორმის პირველი მცდელობა საჯარო სექტორში 1991 წელს მოხდა, მაგრამ კანონპროექტს კანონმდებლობის მიღების პროცესი არ გაუვლია. 1998 წლის ევროკომისიის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ ჩეხეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ სფეროში

მიღწეული პროგრესი ჯერ კიდევ მცირე იყო. სამოქალაქო მომსახურების კანონის არარსებობა, სამოქალაქო მომსახურების სფეროში ტრენინგების ნაკლებობა და ამ საკითხზე ნაკლები ყურადღების გამახვილება ევროკომისიამ სხვა პრობლემებს შორის დაასახელა. თუმცა, მეორე მხრივ, 1998 წელს მიღებული რეზოლუცია, რომელიც საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელების განრიგს ეხებოდა, პოზიტიურად შეფასდა (European Commission, 1998: 36). დებატები გრძელდებოდა 2002 წლამდე, როცა, ევროკავშირის ზეწოლის გამო, მიღებულ იქნა კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. 2004 წელს ძირითადად დებულებებმა მოქმედება დაიწყო. მიუხედავად იმისა, რომ გაჭიანურების მიზეზს ფორმალურად ფინანსური საკითხები წარმოადგენდა, რეალურად, ბევრი ანალიტიკოსის აზრით, მთავარი მიზეზი იყო პოლიტიკური პარტიების შიში - აღმასრულებელ ორგანოზე კონტროლის დაკარგვის. არსებული ხელისუფლების არჩევის ერთ-ერთი მიზეზი იყო საჯარო ადმინისტრაციის შესახებ კანონის მიღების დაპირება. კანონის მიღების დაპირება. 2014 წლამდე კანონპროექტი ჯერ კიდევ საკანონმდებლო პროცესებს გადიოდა. არარეფორმირებული საჯარო ადმინისტრაციის არასტაბილურობამზიანი მიაყენა ინსტიტუციურ მეხსიერებას, რაც მისაღები კანონპროექტების პოლიტიკისგანსაზღვრისთვის იყო საჭირო.

განხორციელების ადრეულ ეტაპზე კანონპროექტების ჩეხურ ენაზე ოფიციალური თარგმანის არარსებობა ერთ-ერთ სერიოზულ გამოწვევას წარმოადგენდა, რადგან, როგორც წესი, ამ სფეროში გამოცდილი ექსპერტები კარგად ვერ ფლობდნენ უცხო ენებს, შესაბამისად, ითვალისწინებდნენ პირველად თარგმანს და უმცროსი კოლეგების დახმარებით სარგებლობდნენ. 1994 წლისთვის მთავრობის სხვადასხვა დეპარტამენტმა და სამინისტროებმა დაიწყეს ევროკავშირთან დაკავშირებული კანონმდებლობის თარგმნა, მაგრამ, სამწუხაროდ, არ არსებობდა სტანდარტული გზამკვლევები, ორგანიზებული კოორდინაცია. თარგმნის ხარისხი არ იყო მაღალი და, საერთო ჯამში, საკითხისადმი მიდგომა „ქაოტური“ იყო (Landova, 2006).

ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული იყო შესაბამისი სფეროებში კანონმდებლობის თარგმანის გზამკვლევის შექმნაში დახმარება (ევროპული შეთანხმების მუხლი 71). 1998 წელს მთავრობამ დაამტკიცა თარგმნის პროექტი და იუსტიციის სამინისტროში შექმნა სპეციალური განყოფილება ამ პროექტის ხელმძღვანელობისთვის – საკოორდინაციო და სარევიზიო ცენტრი, რომელიც შემდგომ თავსებადობის დეპარტამენტის ნაწილი გახდა, მოგვიანებით კი, 1999 წელს, მთავრობის ოფისს შეუერთდა. ცენტრი⁶ დაკომპლექტდა 20 ადამიანით. მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი კანონმდებლობის დიდი ნაწილი უკვე თარგმნილი იყო, ცენტრი მუდმივად დატვირთულ რეჟიმში მუშაობდა. ევროკავშირის ინსტიტუტებს ცენტრისთვის არ მოუწოდებია რაიმე სახელმძღვანელო თარგმანის შესრულების შესახებ, რაც მას გაუადვილებდა თარგმანის მიწოდების სწრაფი მექანიზმების შემუშავებას. საბოლოოდ, თვითონ ცენტრმა ჩამოაყალიბა სახელმძღვანელო

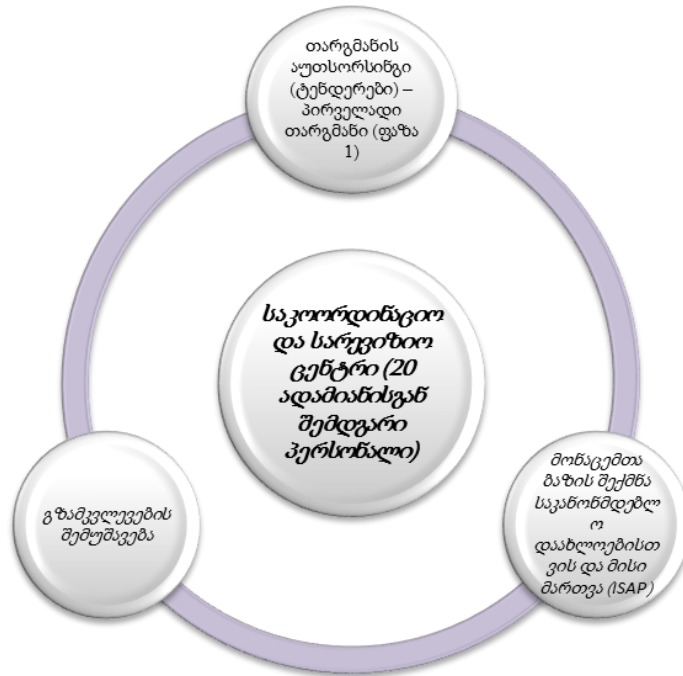
⁶ცენტრისა და სხვა ორგანოების მიერ თარგმანის შესრულება ფინანსდებოდა ევროკავშირის PHARE-ის პროგრამის მიერ.

პრინციპები შვედურ მოდელსა და ევროკავშირის ზოგიერთი ინსტიტუტის გამოცდილებაზე დაყრდნობით; ჩეხური სახელმძღვანელო შემდგომში გამოყენებულ იქნა რუმინეთის მიერ, მათი ევროკავშირში გაწევრიანების დროს. საკანონმდებლო დაახლოვების მონაცემთა ბაზის (ISAP) მონიტორინგი 1995 წელს დაიწერა. მისი მეშვეობით ყველა თარგმანი და გამოყენებული ტერმინოლოგია ხელმისაწვდომი გახდა. თუმცა, არ არსებობდა იმ კანონების სრული სია, რომელიც უნდა თარგმნილიყო შუალედურ ვადებში- ასოციაციის და გაწევრიანების პერიოდში, როცა ევროკავშირის ბევრი კანონი შეიცვალა ან გაუქმდა. დიდი ძალისხმევა დაიხარჯა იმ ნორმების თარგმანზე, რომელიც გაწევრიანების დროს უკვე აღარ მოქმედებდა, რაც ევროკავშირის ინსტიტუტებთან უფრო მჭიდრო კოორდინაციით შეიძლებოდა, თავიდან აეცილებინათ.

დიაგრამა 1 – ევროკავშირის კანონმდებლობის თარგმნის კოორდინირების სისტემა (1999)

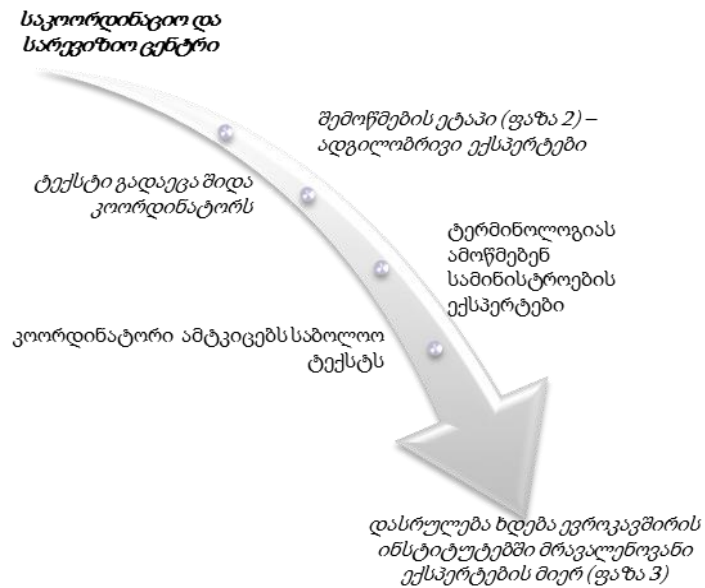


დიაგრამა 2 – ევროკავშირის კანონმდებლობის თარგმნის კოორდინირების სისტემა (1999)



თარგმანის პროცესი სამ ეტაპად მიმდინარეობდა: I - ტექსტის მიწოდება დამოუკიდებელ, არასამთავრობო სააგენტოსთვის პირველადი თარგმანის მოსამზადებლად; მიწოდებული თარგმანის ხარისხი ერთმანეთისგან განსხვავდებოდა. II - სარევიზიო ეტაპი- ცენტრის ექსპერტების (იურისტების, ეკონომისტების, ლინგვისტების) მიერ ტერმინოლოგიის შესწორება, შემდგომ ტექსტის გადაგზავნა კოორდინატორისთვის, რომელიც შესაბამისი სამინისტროების ექსპერტებთან ტერმინოლოგიის შესახებ კონსულტაციას გადიოდა. კოორდინატორები პასუხისმგებლები იყვნენ საბოლოო ტექსტის დამტკიცებაზე. III - თარგმანის საბოლოო ეტაპი ევროკავშირის ინსტიტუტებში ხორციელდებოდა, სადაც ტექსტი მოწმდებოდა მრავალენოვანი ექსპერტების მიერ. ასევე ითარგმნა ევროპული სასამართლოს იურისპუდენცია (ძირითადი გადაწყვეტილებები), თუმცა, ევროკავშირში გაწვევრიანების პერიოდისთვის მრავალი მნიშვნელოვანი განაჩენი ჯერ კიდევ სათარგმნი იყო.

დიაგრამა 3 – ევროკავშირის კანონმდებლობის თარგმნის კოორდინირების სისტემა (1999)



რაც შეეხება წარმოშობილ პრობლემებს, მთავრობამ კანონმდებლობის თარგმნის მომსახურების შესახებ ტენდერი ჩაატარა, თუმცა, იგი არ მოიცავდა ტერმინოლოგიის მონაცემთა ბაზის თარგმნას. აღსანიშნავია, რომ თარგმნის პროცესში შესაბამის ტერმინოლოგიასთან მაქსიმალურად დაახლოებისთვის აუცილებელი იყო მეხსიერებითი და ტერმინოლოგიური მონაცემთა ყველა ბაზის თარგმნა. კიდევ ერთი პრობლემას წარმოადგენდა მთავრობის აპარატსა და საგარეო საქმეთა სამინისტროს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა. ეს უკანასკნელი პასუხისმგებელი იყო საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების თარგმნაზე. ევროკავშირის დოკუმენტაციის მრავალმხრივი განმარტებიდან გამომდინარე, პარალელური თარგმანისას სხვადასხვა ტერმინოლოგიის გამოყენების გამო, შინაარსიც განსხვავებული აღმოჩნდა.

მიღებული გაკვეთილები

- ჩეხეთის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თავსებადობის დეპარტამენტის შექმნა კარგი პრაქტიკა აღმოჩნდა. იგი კონტროლს უწევდა სხვადასხვა სამინისტროს მიერ შედგენილ საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტებს; ამოწმებდა ამ კანონპროექტების თავსებადობას ევროკავშირის კანონმდებლობასთან და აღებულ ვალდებულებებთან; მართავდა კომენტარების პროცესს; ხელისუფლებას აწვდიდა მოსაზრებებს და ზედამხედველობდა განხორციელებას.

- ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ მნიშვნელოვანი საკითხების მიმართ საკანონმდებლო პროცესი უნდა იყოს უფრო მეტად პროფესიონალური და ნაკლებად პოლიტიზებული. უნდა არსებობდეს ღია პროცედურა, რომლის საშუალებითაც საზოგადოება და ექსპერტები თავიანთ წვლილს შეიტანენ კანონპროექტების შემუშავებაში, შედეგად კი, ყველა მხარე თანამონაწილედ იგრძნობს თავს. აუცილებლობის შემთხვევაში, კანონები უნდა ითვალისწინებდეს ვალდებულებებისა და სანქციების მონიტორინგის მძლავრ მექანიზმებს.
- საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურობის გაზრდის და მისი შესაძლებლობების გაძლიერების მიზნით მიზანშეწონილია საჯარო ადმინისტრირების აპოლიტიკური კანონის მიღება, რომელიც ნათლად განმარტავს შიდა პროცესებს და ხელს შეუწყობს დამსახურების მიხედვით თანამდებობებზე დანიშვნის/დაწინაურების სისტემასაც. ასევე მიზანშეწონილია ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ კანონმდებლობის განხორციელებისას ხარვეზების გამოვლენა და კონკრეტულ სფეროებში ინსტიტუციური გაძლიერებისთვის გამიზნული პროექტების დაწყება.

2004 და 2007 წლების ევროკავშირის გაფართოების დროს კანონმდებლობის თარგმანის პროცესის გამოცდილება შეიძლება გაზიარებულ იქნას. საჭიროა, შეიქმნას კომპეტენტური საკოორდინაციო სტრუქტურა, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციის სხვა ორგანოებთან ითანამშრომლებს და თარგმანის პროცესშიც ჩაერთვება (მაგალითად, საგარეო საქმეთა სამინისტრო). იმისათვის, რომ არ მოხდეს სამუშაოს გადაკვეთა და არ წარმოიშვას ტერმინოლოგიის შეუსაბამობის პრობლემა. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, გადაიჭრება და ს. ასევე, მიზანშეწონილია მონაცემთა ცენტრალური ბაზის შექმნა მონიტორინგისთვის, ტერმინოლოგიის და ისტორიის თარგმნისთვის, რომელიც ხელმისაწვდომი იქნება ყველა მნიშვნელოვანი მონაწილესათვის. მთარგმნელების შერჩევის დროს სახელმწიფო შესყიდვები და ტენდერები უნდა ასახავდნენ პროცესის დეტალებს და, აგრეთვე, მომსახურების მიწოდება უნდა რეგულირდებოდეს ხელშეკრულების საშუალებით.

საჯარო კომუნიკაციის სტრატეგია

დასაწყისში ევროკავშირთან ასოცირების პროცესში საზოგადოებასთან კომუნიკაციის სტრატეგია არ არსებობდა; ასოცირების შესახებ შეთანხმება პრესაში მოხსენიებული იყო მხოლოდ ფართო სოციალური ცვლილებების კონტექსტში და გაწვევრიანების პროცესი ნაკლებად აისახა ჩეხურ მედიაში. 1997 წელს ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომიტეტმა წარმოადგინა კომუნიკაციის სტრატეგიის კონკრეტული მიზნები ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებით. სტრატეგიის განხორციელება საგარეო საქმეთა სამინისტროს დაევალა. 2001 წლის ივლისამდე შემოდებული იქნა ნახევრად კომუნიკაცია გაწვევრიანების მოლაპარაკებების შესახებ, იმართებოდა რეგულარული ბრიფინგები ჟურნალისტებისთვის, რომელსაც საგარეო სამინისტროს მთავარი მომლაპარაკებელი

უძღვებოდა. უფრო ფართო აუდიტორიასთან პრობლემების განსახილველად ბიუჯეტიდან შეზღუდული თანხა იყო გამოყოფილი; ბიუჯეტი ძირითადად იხარჯებოდა იმ ღონისძიებებზე, რომელსაც მთავარი მომლაპარაკებელი და მისი გუნდი მართავდა ქვეყნის მასშტაბით: ჩვეულებრივ საჯარო დებატების ფორმით, თანდართული მუსიკალური შოუთი მედიასთან ურთიერთობისას ძირითადი აქცენტი გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების წარმატებაზე კეთდებოდა. ამ ეტაპზე საზოგადოების ჩართულობის ნაკლებობას მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა ჩეხეთის საზოგადოების დისკურსზე ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ, რაც ალბათ ერთ-ერთი მიზეზია იმისა, რომ გაწევრიანების პროცესის და ევროკავშირის წევრობას სოციუმში კუთვნილების შეგრძნება არ მოჰყოლია. 2003 წლის ივნისში ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ რეფერენდუმზე საზოგადოების ფართო მხარდაჭერა გამომდინარეობდა უფრო ემოციებიდან და აღქმებიდან (დისკურსი „ევროპაში დაბრუნების“ შესახებ), ვიდრე გამოწვევებისა და სარგებლის გააზრებისგან, რადგან ეს მიდგომა არ ეფუძნებოდა ყოვლისმომცველ საჯარო დებატებს. ამრიგად, მოგვიანებით მნიშვნელოვანი საჯარო პირების (მაგალითად, ყოფილი პრეზიდენტი ვაცლავ კლაუსი) ევროსკეპტიკურმა დისკურსმა ადვილად მოიპოვა წამყვანი როლი ჩეხურ საზოგადოებაში.

2001 წლის ივლისში შეიქმნა ევროკავშირში გაწევრიანების კომუნიკაციის სტრატეგიის სამინისტროთაშორისი ჯგუფი, რომელსაც საგარეო სამინისტროს კომუნიკაციების დეპარტამენტი ხელმძღვანელობდა. 2002 წლის აპრილში დაიწყო ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ რეფერენდუმის 2003 წლის ივნისის საინფორმაციო კამპანია, რომელსაც თან ერთვოდა საზოგადოებრივი აზრის რამდენიმე გამოკითხვა, რომელიც ჩატარდა 4 სააგენტოს მიერ ელექტორატის სტრუქტურის განსაზღვრის მიზნით. (Balik, 2003). თუმცა, სამიზნე ჯგუფების და მათი პრეფერენციების (სტუდენტები, პენსიონრები.) შესახებ ინფორმაცია არ იქნა გამოყენებული კონკრეტული შეტყობინებების მისაწოდებლად შერჩეული აუდიტორიისთვის. ეს კამპანია, რომელიც 200 მილიონი ჩეხური კრონა დაჯდა (დაახლოებით 7,5 მილიონი ევრო), მოიცავდა ბილბორდებს, პოსტერებს, ტელე და რადიო გაშუქებას, საინფორმაციო ბუკლეტების მიწოდებას სახლებში და 300-ზე მეტი საჯარო დებატების ორგანიზებას რეგიონებში. თუმცა, მოგვიანებით ეს კამპანია საკმაოდ გაკრიტიკებული იქნა, როგორც უფრო დამარწმუნებელი, არაინფორმატიული და პრო-ევროპული კრიტიკა მომდინარეობდა იმ პერიოდისთვის ახლადინაუგურირებული ქვეყნის პრეზიდენტის ვაცლავ კლაუსისა, რომელიც ასევე იყო მთავარი ოპოზიციური პარტიის ლიდერი, და მოგვიანებით კი პრემიერ-მინისტრ მირეკ ტოპოლანეკის მხრიდან. ჩეხური ევროსკეპტიკური ორგანიზაციები (ევროსკეპტიკური ალიანსი) პროტესტს გამოთქვამდნენ, რომ საჯარო დაფინანსება მხოლოდ „დიახ“ ბანაკს ჰქონდა, ხოლო ოპონენტები არ იღებდნენ არანაირ ფინანსურ მხარდაჭერას ხელისუფლებისგან; მათ პირობა დადეს, რომ გააპროტესტებდნენ რეფერენდუმის შედეგებს საკონსტრუქციო სასამართლოში. აღსანიშნავია, რომ ევროსკეპტიკური არასამთავრობო ორგანიზაციების (მაგ. Liberani institute, Liga obcanske sebeobraný, Narodni strana და Obcane proti EU) საპროექტო განაცხადები არ შეირჩა საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოცხადებული კონკურსისთვის ცნობიერების ამაღლების შესახებ (Balik, 2003).

2004 წლის მარტში ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ საგარეო სამინისტრომ შეიმუშავა ჩეხეთის კომუნიკაციის სტრატეგია, რომელიც ეფუძნებოდა რეფერენდუმამდე გამოცდილებას და უცხოელი ექსპერტების რეკომენდაციებს. კოორდინაციის და განხორციელების პასუხისმგებლობა საგარეო საქმეთა სამინისტროს დაეკისრა (Government Decision No240, 2004). 2004 წელს ევროკავშირის დელეგაციამ ჩეხეთში გახსნა ევროპული სახლი, რომელიც მოქმედებს როგორც საინფორმაციო წერტილი - ხშირად ტარდება დებატები ევროკავშირის პრობლემებსა და პოლიტიკაზე⁷. 2005 წლის მაისში, ევროკავშირის კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების საინფორმაციო კამპანიის ფონზე, გადაწყდა, რომ დღის წესრიგი და კოორდინაცია გადასცემოდა მთავრობის აპარატს და მის ახლად შექმნილ *ევროპულ საქმეთა ინფორმაციის დეპარტამენტს*. ხელისუფლებამ ოფიციალურად განაცხადა, რომ გაწევრიანების შემდეგ ევროკავშირის საქმეები აღარ არის საგარეო პოლიტიკის ნაწილი და ის საშინაო პოლიტიკას ეკუთვნის, ამიტომაც საფუძვლიანად უნდა იყოს განხილული საზოგადოების მხრიდან. რეალურად დაიწყო ძალაუფლებისთვის ბრძოლა კოალიციურ მმართველ პარტიას, საგარეო საქმეთა სამინისტროს და მთავრობის აპარატს შორის.

თუმცა, მთავრობის ოფისის ხელში საინფორმაციო საშუალებების და რესურსების კონცენტრაცია უკეთესად მომუშავე მოდელი აღმოჩნდა. ვებგვერდ Euroskop-ზე დაყრდნობით დეპარტამენტმა შექმნა *ინტეგრირებული საინფორმაციო სისტემა*,⁸ ქსელი, რომელიც 13 რეგიონული ევროცენტრისგან შედგებოდა, ასევე, უფასო ცხელი ხაზი ევროკავშირის შესახებ მოთხოვნილი ინფორმაციისთვის – Eurofon. დეპარტამენტი ასევე იყო კონფერენციების და სემინარების ორგანიზატორი და მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ჩეხეთის 2009 წლის ევროკავშირის საბჭოში თავჯდომარედ არჩევის საკითხთან დაკავშირებით არსებითი კვლევის გასაჯაროებით და ჩეხეთის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის ცნობიერების ამაღლების, გრანტებისა და ტენდერების გაცემით. მისი მუშაობა გულმოდგინედ შეისწავლება სათათბირო ორგანოების მიერ – ორი სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც მონაწილეობენ შესაბამისი სამინისტროს წარმომადგენლები, მუნიციპალიტეტები და რეგიონული საბჭოები, სამოქალაქო საზოგადოება, მეცნიერები და კომუნიკაციის ექსპერტები, რომლებიც რეკომენდაციებს უწევენ საკომუნიკაციო საქმიანობას. ყოველ წელს დეპარტამენტი შეიმუშავებს *სტრატეგიულ გეგმას ჩეხეთში ევროკავშირის საკითხებისა და კომუნიკაციის შესახებ*, რომელიც ხელისუფლებისთვის ევროკავშირის საქმეების შესახებ კომუნიკაციის პრიორიტეტებს ასახავს. დეპარტამენტი ასევე ასრულებს ევროკავშირის პროგრამის – ევროპა მოქალაქეებისთვის ჩეხეთის რესპუბლიკაში – ადმინისტრირებას, საიდანაც ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების

⁷2009 წლის შემდეგ მთავრობის აპარატი თანამშრომლობდა ევროკომისიის დელეგაციასთან ჩეხეთის რესპუბლიკაში ე.წ. სტრატეგიული პარტნიორობის ფარგლებში. ევროკომისიის დელეგაციამ ასევე ჩაატარა გასვლითი სესიები ჟურნალისტებისთვის ბრიუსელში, ევროკავშირის ინსტიტუტებში.

⁸2011 წლის 23 მარტის მთავრობის რეზოლუციის N 208 თანახმად, ინტეგრირებული საინფორმაციო სისტემა მჭიდროდ თანამშრომლობს რეგიონული განვითარების სამინისტროსთან. სამინისტრო მონაწილეობს Eurocenters-ისა და Eurofon-ის განვითარებაში.

ორგანიზაციებსშეუძლიათ მიერ მიიღონ დაფინანსება ცნობიერების ამაღლების პროექტებზე, რომლებიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებს კომუნიკაციის სფეროში.

მიღებული გაკვეთილები

- პოლიტიკოსებისა და მომლაპარაკებლების მხრიდან მოქალაქეებთან ნაკლები კომუნიკაცია ინტეგრაციის პროცესთან დაკავშირებით იყო ასოცირებისა და გაწვევრიანების პროცესის კომუნიკაციის ყველაზე სუსტი ასპექტი. ასევე, პარლამენტს ძალზედ შეზღუდული როლი ჰქონდა ევროკავშირში გაწვევრიანების საჯარო განხილვებში. ამან საშუალება მისცა სხვადასხვა ელიტების მიერ მართული ევროსკეპტიკური განწყობების გაბატონებას საჯარო და მედია სივრცეში.
- კომუნიკაციის სტრატეგია 2003 წლის რეფერენდუმამდელ პერიოდში ცალმხრივად იყო ორიენტირებული საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისკენ ევროკავშირში გაწვევრიანების მხარდასაჭერად, და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს (სამოქალაქო საზოგადოება, სამეცნიერო საზოგადოება) მის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის გამავრცელებლად მოიაზრებდა და არასწორად განსაზღვრავდა სამიზნე ჯგუფებს, რომლებიც გაწვევრიანებით ზარალდებოდნენ. მის მიზანს არ წარმოადგენდა საჯარო დებატების გამართვა ევროკავშირში გაწვევრიანების პრობლემებსა და მწვავე საკითხებზე.
- ინსტიტუციური გარემოს ძირითადი პრობლემების შემდეგ, საინფორმაციო საშუალებები და რესურსები მთავრობის აპარატის ხელში მოექცა, რაც უკეთესად მომუშავე მოდელი აღმოჩნდა, რადგან უფრო მართებულად კონტროლდებოდა იმ ფინანსების ხარჯვა, რომელიც ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კომუნიკაციაზე მიემართებოდა.

პოლიტიზირებული ეკონომიკური საკითხები

ევროკავშირის წევრობასთან დაკავშირებული ეკონომიკური საკითხები პოლიტიკურ ხასიათს იძენდა. ევროკავშირთან დაახლოება საჭიროებდა წარმოების ევროკავშირის კონკურენციის წესებისა და პოლიტიკის ჰარმონიზაციას. სახელმწიფოს კუთვნილი კომპანიების შემთხვევაში, რომელთა „ოქროს წილს“⁹ სახელმწიფო ფლობდა და

⁹ოქროს წილი წარმოადგენს არა მხოლოდ ჩეხეთის მთავრობების, არამედ ყველა მთავრობის იარაღს, რაც საშუალებას აძლევს, მათ აკონტროლონ კონკრეტული გადაწყვეტილებები პრივატიზებულ კომპანიებში. როგორც წესი, სპეციალური უფლებები საშუალებას აძლევს მთავრობას, ვეტო დაადოს რაიმე გადაწყვეტილებას, ან ხელი შეუშალოს კომპანიის მფლობელობის სტრუქტურასა თუ მენეჯმენტში ცვლილებების განხორციელებას. მთავრობას შეუძლია ინვესტორის უფლებით წილი მიიღოს ევროკავშირის კომპანიაში ან ეფექტურად მიიღოს მონაწილეობა მის მენეჯმენტსა თუ კონტროლში, როგორც ეს დადგენილია ევროკავშირის ხელშეკრულებებით.

გარანტირებული ჰქონდა მონოპოლია ბაზარზე, მთავრობა ატარებდა მოლაპარაკებებს ევროკომისიასთან ვადებსა და გარდამავალ პერიოდზე, რათა ამ დაეკმაყოფილებინა ევროკავშირის შიდა საბაზრო წესები. აქ იყო როგორც ძირითადად პოლიტიკური პარტიების ინტერესები რადგან ხშირ შემთვევაში სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული კომპანიები პარტიის დაფინანსების წყაროს წარმოადგენდა. ჩეხეთის რესპუბლიკაში პრივატიზაციის პროცესმა მოიტანა სპეციალური წილის შექმნა 100–მდე კომპანიაში. სპეციალური უფლების მქონე კომპანიები გადანაწილებული იყო ეკონომიკის ყველა სექტორში, კერძოდ, ფარმაცევტული კომპანიები და სამედიცინო აღჭურვილობა, კინო, გამომცემლობა, ელექტროენერჯის და გაზის განაწილება, წყლის და კანალიზაციის სექტორები. გაწევრიანების წინ, ჩეხეთის რესპუბლიკაში შეწყდა ყველა მსგავსი შემთხვევა, გარდა 37 შემთხვევისა და დაადგინა დარჩენილი სპეციალური უფლებების ლიკვიდაციის ვადებიც.¹⁰

გავლენა შაქრის გადამამუშავების მრეწველობაზე

კანონმდებლობის დანერგვის პროცესმა და იმ გზამ, რომლითაც ჩეხეთის რესპუბლიკა მოლაპარაკებას აწარმოებდა ევროკავშირთან, დიდი გავლენა იქონია შაქრის გადამამუშავების მრეწველობაზე ჩეხეთის რესპუბლიკაში. გაწევრიანებაზე მოლაპარაკებებისას სასოფლო-სამეურნეო ქვეთავის შესახებ (დაახლოებით 40,000 გვერდამდე ევროკავშირის კანონმდებლობაში), ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა იყო ის, რომ ჩეხეთის შაქრის ინდუსტრიის პირობებსა და ვადებზე მოლაპარაკება მიდიოდა საერთო სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის (CAP) მომავალი რეფორმის შესახებ ცოდნისა და მონაცემების ნაკლებობის პირობებში; ასევე იყო მკაფიო მინიშნებები, რომ ევროკავშირი შეეცდებოდა, „შეენარჩუნებინა“ საკუთარი რესურსები ახალი წევრების ხარჯზე.

შაქრის წარმოება ტრადიციულად წარმოადგენდა ჩეხეთის რესპუბლიკის ეკონომიკის მნიშვნელოვან სექტორს. მას შემდეგ, რაც ჩეხეთის სოფლის მეურნეობამ პრივატიზაციის და რესტრუქტურისაციის მიმღე გზა გაიარა 1989–1993 წლებში, თავისუფალ ბაზარზე გადასვლამ დიდი გავლენა იქონია ჩეხეთის შაქრის მრეწველობაზე. მიუხედავად უცხოური ინვესტიციებისა, ჩეხეთის შაქრის გადამამუშავებელი სექტორი ჩამორჩებოდა დასავლეთ ევროპას წარმოებისა და ბაზრის პირობების მიხედვით. ჩეხური შაქრის ბაზრის რეგულირება დაიწყო 1999 წელს, ევროკავშირში ასოცირებისა და გაწევრიანების პროცესთან ერთად. გათვალისწინებული იყო წარმოების კვოტები ისევე, როგორც ეროვნული მწარმოებლები და ინტერვენციის ფასები. ყველა პარამეტრი ეფუძნებოდა შიდა მოხმარებას. მთავრობის გადაწყვეტილებით N51/2000 დადგინდა ახალი პარამეტრები, მათ შორის, წარმოების კვოტა -

¹⁰ განსაკუთრებით კი შემდეგი ჯგუფისთვის: 29 რეგიონული ჰიდროტექნიკური და საკანალიზაციო კომპანია, Cesky Telecom(პრივატიზებულ იქნა 2005 წელს), Hrebciň Napajedla, ცხენების ფერმა, Jan Becher-Karlovarska Becherovka, ტრადიციული სასმელის მწარმოებელი კომპანია (11%-ს ფლობს სახელმწიფო), Plzensky Prazdroj და Budejovicky Budvar (ლუდსახარშები), ჩეხეთის

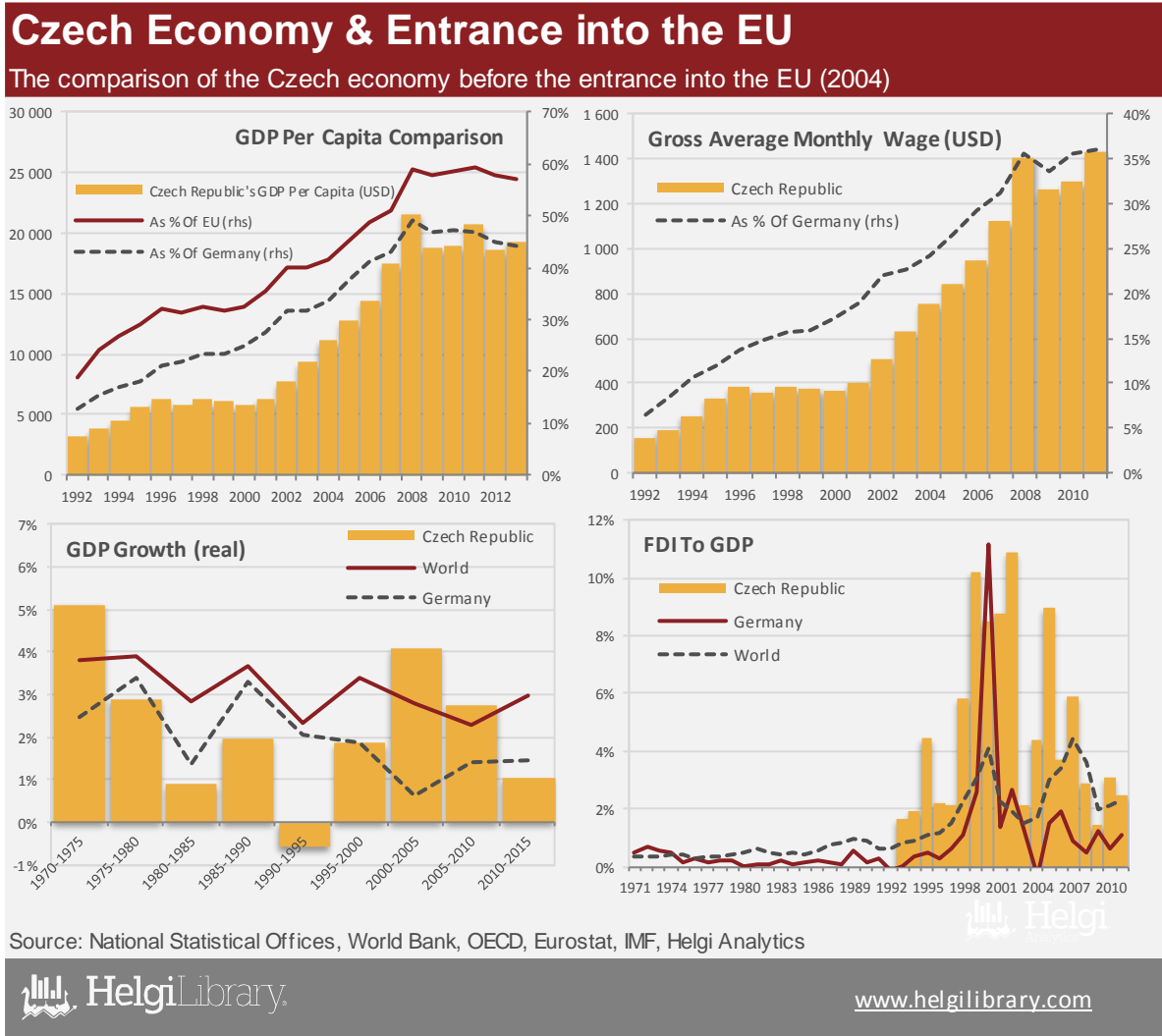
380,000 ტონა და ექსპორტის კვოტა - 95,000 ტონა. მხოლოდ ე.წ. სტრატეგიულ მწარმოებლებს მიეცათ კვოტების რედისტრიბუციის უფლება. სტრატეგიულ მწარმოებლად განსახილველად, კომპანიას წლიურად უნდა ეწარმოებინა 10,000 ტონა შაქარი ჩეხეთის რესპუბლიკაში ხუთი წლის განმავლობაში. პატარა მწარმოებლებს შეიძლება ჰქონოდათ ე.წ. ინდივიდუალური კვოტა, 19,000 ტონა ადგილობრივ ბაზარზე და 4,750 ტონა ექსპორტზე. თუმცა მცირე მწარმოებლებმა საკონსტიტუციო სასამართლოში გააპროტესტეს მთავრობის გადაწყვეტილება, როგორც თავისუფალი ბაზრის პრინციპების დარღვევა; სასამართლოს გადაწყვეტილებით აღნიშნული ბრძანებულება გაუქმდა. სოფლის მეურნეობის სამინისტრო ამტკიცებდა, რომ ევროკავშირის პრაქტიკიდან გამომდინარე ბრძანება კანონიერი იყო, მაგრამ კონსტიტუციურმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ამ ბრძანებულებას ევროკავშირის კანონმდებლობის გათვალისწინებით არავითარი სამართლებრივი საფუძველი არ ჰქონდა.

სასოფლო სამეურნეო ბაზრის ევროკავშირის სტანდარტების შემოღებისთვის, სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ შეიმუშავა ახალი სამართლებრივი ჩარჩო ინსტრუმენტები ახალ ეროვნული სოფლის მეურნეობის ინტერვენციის ფონდის კანონთან დაკავშირებით, რომელსაც უნდა დაერეგულირებინა ადგილობრივი ბაზარი. ახალი კვოტები დაუწესდათ შაქრის მწარმოებლებს, მაქსიმალური კომბინირებული წარმოებით 505,000 ტონის ოდენობით წელიწადში. ევროკომისიის შეფასებით სისტემა შეესაბამებოდა ევროკავშირისას, მაგრამ ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებები შაქრის მწარმოებლებთან საკმაოდ პრობლემური აღმოჩნდა, მთავარი საკითხი იყო კვოტების ხელახალი გადანაწილება საერთო სასოფლო სამეურნეო ბაზარების ორგანიზებისა და პირდაპირი გადასახადების ფარგლებში. მხოლოდ 2002 წლის კოპენჰაგენის სამიტზე გადაწყდა, რომ ახალი წევრები 25%-იან სრულ სუბსიდირებას მიიღებდნენ 2005 წელს, და 30%-იანს 2006 (ეტაპობრივი ფაზა). ასევე ჩეხური შაქრის საერთო კვოტა 455,000 ტონით განისაზღვრა, რაც წარმოადგენდა ევროკავშირში ნაწარმოები შაქრის 2.6%-ს. ამრიგად, ჩეხეთი მცირე მწარმოებლების სიაში მოხვდა. ჩეხეთის რესპუბლიკა მოლაპარაკებისას ექსპორტის უფრო დიდ კვოტას ითხოვდა (კვოტის ბ კატეგორია), სადაც მოთხოვნილი 50,000 ტონიდან მხოლოდ 13,653 ტონა მიაკუთვნეს ჩეხეთს. ეს ასოცირების შეთანხმებაში ჩადებული არასწორი ციფრებიდან გამომდინარეობდა. ჩეხი შაქრის მწარმოებლები არ ეთანხმებოდნენ არსებულ სიტუაციას, მაგრამ მათ უბრალოდ მოლაპარაკებების შედეგები შეატყობინეს. მწარმოებლებთან კომუნიკაციის არქონა, მომზადების შეუფასებლობა, ევროკავშირის კანონებთან ჩეხური კანონმდებლობის თავსებადობაში მოყვანის სირთულე და კონსტიტუციური სასამართლოს გადაწყვეტილება ერთობლივად გახდა მიზეზი იმ არახელსაყრელი პირობებისა, რომელიც ჩეხმა მწარმოებლებმა მიიღეს გაწევრიანების ხელშეკრულებაში.

2005–2007 წლების ევროკავშირის შაქრის რეფორმის შემდეგ, რომელიც ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის ზეწოლის შედეგად იქნა მიღებული, აღმოსავლეთის შაქრის კომპანიამ (ბრიტანელი და გერმანელი მფლობელები), რომელსაც ჩეხური შაქრის გადამამუშავები უმეტესი ნაწილი ეკუთვნოდა, საკუთარი კვოტები ევროკომისიას მიჰყიდა. ჩეხეთის საერთო კვოტა 22%-ით შემცირდა, ქვეყანა ექსპორტიორიდან იქცა იმპორტიორად.

მას შემდეგ, რაც ევროკომისიამ იმ მწარმოებლებს, რომლებიც ბაზარს ტოვებდნენ, ახალი სუბსიდიები შესთავაზა, ჩეხური შაქრის საწარმოების უმრავლესობა დაიხურა.

მიუხედავად ამისა, ეკონომიკური სარგებელი იყო ძირითადი სატყუარა, რომლის გამოც საზოგადოება მხარს უჭერდა ევროკავშირში გაწევრიანებას, რაც გამოყენებული იქნა პოლიტიკური ლიდერების მიერ მათი პოლიტიკის გასატარებლად. მიუხედავად ზოგიერთი ნეგატიური პროგნოზისა იმასთან დაკავშირებით, რომ ევროკავშირში გაწევრიანება მოიტანდა ინფლაციის ზრდას, უმუშევრობის მაღალ დონეს და ჩეხური კომპანიების ლიკვიდაციას, მონაცემებით ეს არ მტკიცდება. 2003 წელს, ჩეხეთის ექსპორტის 66.38% მოდიოდა EU-15-ზე, გაწევრიანების შემდეგ ვაჭრობა კიდევ უფრო გაიზარდა. ქვეყანაში შეიმჩნეოდა პირდაპირი ინვესტიციების ზრდა, რომლის 90% ევროკავშირის ქვეყნებზე მოდიოდა. ზეწოლის შედეგად დაჩქარდა ეკონომიკური მოდერნიზაციის და ინოვაციის პროცესები. უმუშევრობა 2004 წლის 7-8%-დან 4.4 %-მდე შემცირდა 2008 წელს. გაწევრიანების შემდეგ (7 წელი), თავისუფალი სამუშაო გადაადგილების შესახებ ევროკავშირის ქვეყნების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გამო, შეიმჩნეოდა ქვეყნიდან სამუშაო ძალის გადინების დაბალი დონე; ხოლო ცხოვრების დონის გაზრდასთან ერთად, აკრძალვის მოხსნის შემდეგ, უფრო და უფრო ნაკლები ჩეხი მიდიოდა ქვეყნიდან სხვაგან სამუშაოს საძებნელად. მაგალითად, ასოცირების და გაწევრიანების პროცესმა მოიტანა მომხმარებელთა დაცვა, ინტელექტუალური საკუთრების უკეთესად დაცვა, ორმაგი სერტიფიცირების და სავაჭრო ბარიერების მოხსნა, მაგრამ, ამავე დროს, ინდუსტრიისთვის უფრო მაღალი დანახარჯი, რაც ევროკავშირის გარემოს დაცვითი სტანდარტებიდან გამომდინარეობდა - მკაცრი შრომითი სამართალი უფრო მაღალი ხელფასებით, შესრულებული სამუშაოს მაღალი ხარისხი და უსაფრთხოება. მთლიანობაში, ეკონომიკური მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გამოსწორდა, მიღწეულ იქნა სტაბილურობა და ევროკავშირში წევრობისათვის აღებული ეკონომიკური მოთხოვნების ვალდებულება შესრულდა. გაწევრიანებამდე ჩეხეთის რესპუბლიკას ჰქონდა ისეთი საბაზრო ეკონომიკა, რომელიც მას შესაძლებლობას აძლევდა გამკლავებოდა კონკურენციას. (European Commission, 2002: 48).



მიღებული გაკვეთილები

- როგორც წესი, ეკონომიკურად მგრძობიარე საკითხები პოლიტიკურადაც მგრძობიარეა. სახელმწიფოს კუთვნილებაში მყოფი კომპანიები (რომელთა „ოქროს წილის“ მფლობელი სახელმწიფოა), და/ან კომპანიები, რომლებსაც აქვთ გარანტირებული მონოპოლია ბაზარზე, გამოიწვია პრობლემები ევროკომისიასთან მოლაპარაკებების დროს იმ საკითხზე, თუ რამდენად შეესაბამება ამ კომპანიების არსებობა ევროკავშირის ბაზრის ნორმებს.

დასკვნა

ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის აღებული ვალდებულებების შესრულებისთვის წარმატებული გზა კანონმდებლობის დაახლოება და კოდიფიცირებული ნორმატიული ბაზაა, რომელიც მოითხოვს კარგად მომზადებულ და ერთგულ საჯარო მოხელეებს. 2004 წელს გაწევრიანებული ქვეყნების უმრავლესობა იმავე პრობლემებს წააწყდა, თუმცა სხვადასხვა გზით წარმატებით გადაჭრა. ჩეხეთის რესპუბლიკამ მოახერხა, გაემარტივებინა საკანონმდებლო პროცესის ორგანიზება, რათა მოცემულ ვადებში გამკლავებოდა უზარმაზარ სამუშაოს - ადგილობრივი კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონებთან თავსებადობის დადგენა. პოლიტიკური ელიტის მიერ სათანადოდ ვერ იქნა შეფასებული საზოგადოებასთან კომუნიკაციის მნიშვნელობა, ჩეხეთში გავრცელებული მიმდინარე აზრი ევროკავშირის წევრობაზე პროცესის ადრეულ ეტაპებზე დაშვებული შეცდომებიდან გამომდინარეობს.

რეკომენდაციის სახით შეიძლება შემდეგი გამოცდილების გაზიარება:

- ჩეხეთის გამოცდილებაზე დაყრდნობით კარგი პრაქტიკაა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თავსებადობის დეპარტამენტის შექმნა - ცენტრალური ორგანო, რომელიც აკონტროლებს სამინისტროების მიერ შემუშავებულ კანონპროექტებს, ამოწმებს მათ თანხვედრას ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, ხელმძღვანელობს განხილვის პროცესს და აწვდის მოსაზრებებს ხელისუფლებას და თვალყურს ადევნებს განხორციელების პროცესს
- საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურობის გაზრდის და მისი შესაძლებლობების გაძლიერებისთვის მიზანშეწონილია საჯარო ადმინისტრირების აპოლიტიკური კანონის მიღება, რომელიც ნათლად განმარტავს შიდა პროცესებს და ხელს შეუწყობს დამსახურების მიხედვით თანამდებობებზე დანიშვნის/დაწინაურების სისტემას. ასევე მიზანშეწონილია ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ კანონმდებლობის განხორციელების გზებზე ხარვეზების გამოვლენა და კონკრეტულ სფეროებში შესაძლებლობების განვითარებისთვის პროექტების დაწყება.
- ევროკავშირის კანონმდებლობის თარგმანის პროცესი უკვე აპრობირებულია 2004 და 2007 წლების ევროკავშირის გაფართოების დროს, და ეს გამოცდილება შეიძლება გაზიარებული იქნას. საჭიროა, შეიქმნას კომპეტენტური საკოორდინაციო სტრუქტურა საჯარო ადმინისტრაციის სხვა ორგანოებთან თანამშრომლობისთვის, რომლებიც თარგმანის პროცესში შეიძლება იყვნენ ჩართულნი (საგარეო საქმეთა სამინისტრო), რათა თავიდან იქნეს აცილებული შეუსაბამო ტერმინოლოგია და სამუშაოს გადაკვეთა. აუცილებელია, მონიტორინგისთვის, ტერმინოლოგიის და ისტორიის თარგმანისთვის შეიქმნას მონაცემთა ცენტრალური ბაზა, რომელიც ხელმისაწვდომი იქნება ყველა

შესაბამისი მონაწილესათვის. მთარგმნელების შერჩევის დროს, სახელმწიფო შესყიდვები და ტენდერები უნდა ასახავდნენ პროცესის დეტალებს და მომსახურებასთან დაკავშირებით გაფორმდეს ხელშეკრულებები.

- საინფორმაციო საშუალებების და რესურსების მთავრობის აპარატის ხელში მოქცევა, უკეთესად მომუშავე მოდელი აღმოჩნდა, სადაც უფრო სწორად ხორციელდებოდა კონტროლი იმ ფინანსების ხარჯვაზე, რომელიც მიემართებოდა ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კომუნიკაციაზე.

გამოყენებული ლიტერატურა

Balik, S. (2003). Nekolik poznamek k referendu o vstupu CR do EU. Revue Politika, Centrum pro studium demokracie a kultury. Available from <http://www.revuepolitika.cz/clanky/818/nekolik-poznamek-k-referendu-o-vstupu-cr-do-eu> (accessed 28 August 2014).

Czech Republic Government Decision No 240, 17 March 2004.

European Commission (1998). Regular Report. Czech Republic's Progress towards Accession. Available from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/czech_en.pdf (accessed 25 August 2014).

European Commission (2001). Ceska Republika v hodnoceni Evropske komise (2001 Evaluation report). Available from <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pravidelna.pdf> (accessed 25 August 2014).

European Commission (2002). Regular Report on Czech Republic's Progress towards Accession, Available from <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/cz-rr2002.pdf>. (Accessed 25 August 2014).

Kopecky, P., Ucen, P., (2003). Return to Europe? Patterns of Euroscepticism among the Czech and Slovak Political Parties. In: ed. Rupnik, J., Zielonka, J., in: The Road to the European Union. The Czech and Slovak Republics. Manchester University Press.

Leigh, M., (2003). The Czech Republic as an EU Candidate: Strengths and Weaknesses. In: Rupnik J., Zielonka J., ed., The Road to the European Union. The Czech and Slovak Republics. pp 87-97. Manchester University Press.

Marek, Dan and Michael Braun (2010), The Czech Republic and the European Union, Routledge, London and New York.

Miko, L., Cizkova, H., Kruzikova, E. (1998). Environmental Enforcement in the Czech Republic: The EU Pre-Accession Phase. Contribution to the Fifth International Conference on Environmental

Compliance and Enforcement. Available from <http://www.inece.org/5thvol2/cizkova.pdf> (Accessed 25 August 2014).

Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. (1995). 7/1995 Sb. Sdeleni Ministerstva zahranicnich veci o sjednani Evropske dohody zakledajici pridruzeni mezi Ceskou republikou na jedne strane a Evropskymi spolecenstvimi a jejich clenскими staty na strane druhe (Association Treaty). Available from http://www.euroskop.cz/gallery/5/1662-ec078fe7_58b7_4481_b5bf_b8b35eb0246d.pdf (Accessed 25 August 2014).

Trimble-Landova, M. (2006). Legal Landscape in a "Legislative Hurricane": The Czech Legislative Process from Association to Accession. Master Thesis. Stanford Law School: USA.

Ústavní Zákon (2001). Available from: <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb01395&cd=76&typ=r>. (Accessed 15 September 2014).

ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ვიშეგრადის ქვეყნებში უნგრეთის მაგალითზე ზოლტან გალიკი

მიმოხილვა

2004 წლის პირველ მაისს, ხანგრძლივი გარდამავალი პერიოდის - ტრანსფორმაციის და გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების შემდეგ, უნგრეთი ევროკავშირის სრულუფლებიანი წევრი გახდა. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპულ საზოგადოებასა და უნგრეთს შორის ურთიერთობები ათწლეულების წინ დაიწყო, 1990-იანი წლებიდან ევროპამ და ევროკავშირმა ცენტრალური ადგილი დაიკავა უნგრეთის საგარეო პოლიტიკაში.

სოციალური სისტემის დაშლის შემდეგ ქვეყანამ სწრაფად შეცვალა საკუთარი საგარეო-პოლიტიკური ორიენტაცია. უნგრული საგარეო პოლიტიკის სამ ძირითად მიმართულებასთან ერთად (ევროატლანტიკური ინტეგრაცია, კეთილმეზობლური ურთიერთობები და უნგრული ეთნიკური ჯგუფების მხარდაჭერა საზღვარგარეთ) ევროპა ყოველთვის იყო და იქნება გადამწყვეტი ფაქტორი. ევროატლანტიკური ინტეგრაციის ფარგლები მარტივად განისაზღვრა: ერთი მხრივ, ევროკავშირის სრულუფლებიან წევრად გახდომა და მეორე მხრივ, ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის სრულუფლებიანი წევრობა. ამ ორი ორგანიზაციის წევრობა ერთმანეთთან მჭიდროდ იყო დაკავშირებული. ევროპის უსაფრთხოების ჩარჩო მნიშვნელოვნად შეიცვალა 90-იანი წლების დასაწყისში. გრძელდებოდა დებატები ნატოს გადარჩენისა და ორგანიზაციის ახალი მიზნების შესახებ. არც დასავლეთ ევროპული კავშირის როლი იყო ნათელი და არც უსაფრთხოების ლანდშაფტში ევროკავშირის როლი იყო ბოლომდე გარკვეული. 1992 წელს რომში უნგრეთი დასავლეთ ევროპული კავშირის ასოცირებული წევრი გახდა. დასავლეთ ევროპული კავშირის ასოცირებული წევრობა იმ ქვეყნებისთვის შეიქმნა, რომლებიც იყვნენ ნატოს წევრები, ან მიისწრაფვოდნენ ნატოს წევრობისკენ, მაგრამ არ იყვნენ ევროკავშირის წევრები (უნგრეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ისლანდია, ნორვეგია, პოლონეთი და თურქეთი).

პოლიტიკური სტაბილურობა და კონსენსუსი ინტეგრაციის შესახებ

1990 დან 2004 წლამდე ხელისუფლებაში მყოფი ოთხი მთავრობის უპირობო პრიორიტეტი ევროატლანტიკური ინტეგრაცია გახლდათ. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყნებს შორის უნგრეთს ყველაზე სტაბილური პოლიტიკური სისტემა ჰქონდა. ყველა არჩეულ მთავრობას შესაძლებლობა ჰქონდა, ხელისუფლებაში ყოფნის ვადა დაესრულებინა და მათი პრიორიტეტები საგარეო პოლიტიკის თვალსაზრისით არ შეცვლილა. ევროკავშირის წევრობა პოლონეთის დემოკრატიული სისტემის განმტკიცების

გარანტი იყო; ამასთანავე პოლონეთსა და ევროკავშირის ქვეყნებს შორის მჭიდრო ურთიერთობა ქვეყნის ტრანსფორმაციის პროცესს გარდაუვალს ხდიდა (Pyszna, 2002:10) ჯოზეფ ანტალის მთავრობამ (უნგრეთის დემოკრატიული ფორუმი (MDF), თავისუფალი დემოკრატების ალიანსი (SZDSZ), 1990–1993) საფუძველი ჩაუყარა ქვეყნის ევროპულ ინტეგრაციას და მოლაპარაკებებს აწარმოებდა ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ. 1993 წლის დეკემბერში, პრემიერ მინისტრის გარდაცვალების შემდეგ, სრულუფლებიან წევრობაზე განაცხადი მისმა შემცვლელმა, პიტერ ბოროშმა შეიტანა. 1994 და 1998 წლებში გიულა ჰორნის მეთაურობით, მთავრობაში უნგრეთის სოციალისტური პარტია მოვიდა. ის შემდგომ პრემიერ მინისტრი გახდა. სოციალისტური პარტია ინტეგრაციის მომხრე და პრო-დასავლური ორიენტაციის გახლდათ. უნგრეთში სწორედ ამ პერიოდში განხორციელდა ასოცირების ხელშეკრულების ძირითადი დებულებები, შეთანხმდა ასოცირების პროცესის ჩარჩო და 1998 წლის მარტში მოლაპარაკებები დაიწყო გაწევრიანების შესახებ. მოლაპარაკებები დაიწყო გაწევრიანების შესახებ. გარდა ამისა, ევროკომისიის შეფასებით, 1997 წლის კონსტიტუცია ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე ინსტიტუტების ეფექტური ფუნქციონირებისა და სტაბილურობის გარანტი იყო (European Commission, 1999: 12).

ვიქტორ ორბანის პირველი მთავრობა (ახალგაზრდა დემოკრატების ალიანსი, FIDESZ, ქრისტიან დემოკრატიული სახალხო პარტია KDNP, მცირე შინამეურნეების დამოუკიდებელი პარტია FKGP) პასუხისმგებელი იყო ევროკავშირთან გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების ჩატარებაზე. ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მიზანი ნაწილობრივ იქნა მიღწეული 1999 წლის მარტში, როცა უნგრეთი ნატოს წევრი ქვეყანა გახდა. პეტერ მედგისის მთავრობამ (უნგრეთის სოციალისტური პარტია) დაასრულა მოლაპარაკებები და 2003 წლის 16 აპრილს, ათენის სამიტზე, ხელი მოაწერა გაწევრიანების შესახებ ხელშეკრულებას.

რაც შეეხება პოლიტიკურ სტაბილურობასა და კონსენსუსს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის შესახებ, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ ოთხივე მთავრობა სრულად უჭერდა მხარს ევროპულ ინტეგრაციას. ასევე, საზოგადოებრივი აზრიც სრულად ეთანხმებოდა ამ კურსს. პირველი კრიტიკული კომენტარები ევროკავშირის მიმართ გამოითქვა 1993 წელს რადიკალური, ნაციონალისტური, უკიდურესად მემარჯვენე უნგრული სამართლისა და სიცოცხლის პარტიის (MIÉP) მიერ.

დროის ფაქტორები

უნგრული საგარეო პოლიტიკის მიზანი ევროკავშირის სრულუფლებიანი წევრობა იყო, რომელიც სხვა წევრ ქვეყნებთან თანაბარ სტატუსზე იქნებოდა დამყარებული. გაწევრიანების პროცესი 14 წელიწადი გაგრძელდა, რაც დასაწყისში, 1990 წელს, არ იყო გათვალისწინებული. ამ პერიოდში, უნგრეთი, ისევე როგორც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნები, იმედოვნებდა, რომ გაწევრიანება უფრო ადრე, 90-იან წლებში, დამთავრდებოდა. რადგან უნგრეთი ასევე მიისწრაფოდა ნატოს წევრობისაკენ, მთავრობის წინაშე მნიშვნელოვანი საკითხი იდგა: პირველი ევროკავშირის წევრობა იქნებოდა, დაემთხვეოდა ის

ნატოს წევრობას, თუ უნგრეთი ნატოში უფრო ადრე გაწევრიანდებოდა, ვიდრე ევროკავშირში. ნატოში გადაწყვეტილების მიმღები პირები ასევე განიხილავდნენ, რომ ევროკავშირის კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს შესაძლოა ნატოში გაწევრიანებისთვის უფრო მეტად კვალიფიციური ჩარჩო შეექმნა, რადგან ნატოს არ გააჩნდა საკმარისი პოლიტიკური მექანიზმები. საბოლოოდ, საკითხი მაშინ გადაწყდა, როდესაც ნატომ დაიწყო სამხედრო მისია იუგოსლავიაში. 1999 წლის 12 მარტს უნგრეთი, პოლონეთი და ჩეხეთი სწრაფად მიიღეს ორგანიზაციაში.

ევროკავშირში სწრაფი გაწევრიანება უნგრეთისთვის პრიორიტეტი იყო, ამიტომ პირველი დებატები კონცენტრირებული იყო იმ საკითხზე, თუ რომელი უფრო მომგებიანი იყო ქვეყნისთვის - კრიტერიუმების მარტო შესრულება, თუ სხვა ქვეყნებთან ერთად ბლოკის შექმნა და მათთან ერთად მუშაობა. 1991 წელს, უნგრეთის მიერ გაწევრიანების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერის გაფორმების შემდეგ, პირველი სამი წლის განმავლობაში უნგრეთი პოლონეთი და ჩეხეთის რესპუბლიკა მოიაზრებოდნენ როგორც შესაძლო კანდიდატები ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის. მთავარი შესაძლო პრობლემა ის იყო, რომ ყველაფერი შეიძლება უფრო რთულად განვითარებულიყო, თუ პოლონეთი ვერ შეძლებდა სოფლის მეურნეობის გარდაქმნას ევროკავშირის სტანდარტების დასაკმაყოფილებლად. მიუხედავად იმისა, რომ ტრანსფორმაცია უნგრეთისთვისაც მტკივნეული იყო, ზუსტად პოლონეთის მიზეზის გამო უნგრელმა პოლიტიკოსებმა გადაწყვიტეს „მარტოხელას“ გზა აერჩიათ.

1995 წლის შემდეგ სლოვენია და ესტონეთი შეუერთდნენ შესაძლო კანდიდატი ქვეყნების კლუბს. იზრდებოდა შეშფოთება, რომ კანდიდატთა რიცხვის ზრდას შეიძლება უნგრეთის გაწევრიანების ვადა გაეზარდა, რადგან კანდიდატთა დიდი რიცხვი, ერთი მხრივ, ნიშნავდა, რომ ისინი ერთდროულად ვერ შეძლებდნენ წევრობის ყველა კრიტერიუმის დაკმაყოფილებას, ხოლო, მეორე მხრივ კი, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები არ იქნებოდნენ მზად „დიდი აფეთქების“ მსგავსი ინტეგრაციისთვის. 1990-იან წლებში უნგრეთის ოფიციალური პოზიცია ევროკავშირის გაფართოებასთან მიმართებით ეფუძნებოდა კანდიდატი სახელმწიფოების დიფერენციაციას. სახელმწიფოებს, რომლებიც იქნებოდნენ მზად უნდა ჰქონოდათ შესაძლებლობა გაერგრძელებინათ გაწევრიანების პროცესი, ხოლო ისინი, ვინც აჭიანურებდა პროცესს უკეთესად უნდა მომზადებულიყვნენ.

ისტორიული სავაჭრო კავშირები ევროგაერთიანებასთან

უნგრეთს, როგორც საბჭოთა სავაჭრო ბლოკის წევრს, ცივი ომის პირველი სამი ათწლეულის განმავლობაში დასავლეთ ევროპასთან ძალიან სუსტი ეკონომიკური ურთიერთობები ჰქონდა. სამოცდაათიანი წლების დასაწყისში ექსპორტი ევროპულ ქვეყნებში 10%-ს შეადგენდა, ხოლო იმპორტი არ აჭარბებდა 11%-ს. ეს მკვეთრად განსხვავდება ოთხმოცდაათიანი წლების ბოლოსაგან, როცა იგივე მონაცემები 70%-ს

აქარბეზდა. 1950-იანი და 1960-იანი წლების პერიოდში ევროგაერთიანებიდან მომავალი საქონელი ძირითადად უნგრეთის ეკონომიკის გარკვეულ სფეროებში დეფიციტის აღმოსაფხვრელად იყო გამიზნული. პირველი ოფიციალური ურთიერთობები ევროპის ეკონომიკურ თანამეგობრობასთან (EEC) 1967 წელს დამყარდა, როდესაც უნგრეთმა თანხმობა განაცხადა, უარი ეთქვა ღვინის, ყველისა და ხორცის ზოგიერთი სახეობის ექსპორტზე ევროპული თანამეგობრობის ქვეყნებში მოცემულ ფასებზე იაფად, რაც ფასის გარანტიას იძლეოდა. 1973 წელს უნგრეთი საერთო ტარიფებისა და ვაჭრობის შეთანხმების (GATT) წევრი გახდა იმ იმედით, რომ შეთანხმება ხელს შეუწყობდა უფრო მეტ ორმხრივ დათმობებს. მიუხედავად იმისა, რომ ორგანიზაციის წევრები ზოგიერთ საკითხზე შეთანხმდნენ, ევროგაერთიანება უნგრეთის ეკონომიკას მაინც სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადად მიიჩნევდა და საკუთარი პოლიტიკა 1989 წლამდე არ გადაუხედავს. უნგრეთმა და ევროგაერთიანებამ დარგობრივ შეთანხმებებს სამოცდაათიან და ოთხმოციან წლებში ხელი მოაწერეს. ამ შეთანხმებების მიზნები ძალიან ჰგავდა წინა ათწლეულის მოლაპარაკებების მიზნებს - ზოგიერთი სავაჭრო შეზღუდვის მოხსნა ფასების, რაოდენობისა და ექსპორტის შეზღუდვების სანაცვლოდ. სამი დარგობრივი შეთანხმებიდან ორი მოიცავდა ფოლადისა და ტექსტილის სამრეწველო პროდუქციას, მესამე კი სასოფლო - სამეურნეო დარგს განეკუთვნებოდა (ცხვრის ხორცი და თხის ხორცი). ორმხრივი მოლაპარაკებების გარდა, უნგრეთი, როგორც ეკონომიკური ურთიერთდახმარების კავშირის წევრი ქვეყანა, მრავალმხრივ მოლაპარაკებებს ევროგაერთიანებასთან აწარმოებდა. 1982 წელს ევროგაერთიანებისა და ეკონომიკური ურთიერთდახმარების კავშირის მოლაპარაკებები შეწყდა და უნგრეთმა კიდევ ერთხელ სცადა ორმხრივი ურთიერთობები, თუმცა ყოველგვარი წარმატების გარეშე.

ევროგაერთიანებასთან ურთიერთობაში პირველი დიდი გარღვევა 1988 წელს მოხდა, როდესაც მხარეებს შორის გაფორმდა არაპრეფერენციული შეთანხმება კომერციის, ვაჭრობისა და თანამშრომლობის შესახებ, რის შემდეგაც დამყარდა დიპლომატიური ურთიერთობები. 1988 წლის 25 ივნისს ევროპის ეკონომიკური კავშირსა და ეკონომიკური ურთიერთდახმარების კავშირს შორის გაფორმებულმა დეკლარაციამ ხელი შეუწყო ორმხრივი ხელშეკრულებების გაფორმებას, სავაჭრო და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებებს. შეთანხმება ეფუძნებოდა რომის ხელშეკრულების 133-ე მუხლს, რაც ევროგაერთიანების ქვეყნებში უნგრული ექსპორტის შეზღუდვების აღმოსაფხვრელი საშუალება იყო, აგრეთვე, უნგრული ბაზარი ხელმისაწვდომი გახდებოდა. სასოფლო - სამეურნეო პროდუქტები არ შედიოდა ხელშეკრულებაში, აგრეთვე სავაჭრო და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულების პირველი ვარიანტი ყველა პროდუქტს არ მოიცავდა, ის ეხებოდა მხოლოდ იმ პროდუქტებს, რომლებზეც მანამდე დარგობრივი შეთანხმებები უკვე მიღწეული იყო (ნახშირი, ფოლადი, ტექსტილი და ტანსაცმელი). ევროგაერთიანებამ უნგრეთს ასევე შესთავაზა „უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი“ და ისინი არა-დისკრიმინაციულ პოლიტიკაზეც შეთანხმდნენ.

1989 წლის G7-ის სამიტმა ევროკომისიას სთხოვა ფინანსური, ეკონომიკური და ტექნიკური დახმარება გაეწია უნგრეთისა და პოლონეთისთვის. ახლადშექმნილი პროგრამა

PHARE (Pologne - Hongrie Aide à la Reconstruction Économique/ პოლონეთი და უნგრეთი: მათი ეკონომიკის რესტრუქტურირების ხელისშეწყობა) ხელს უწყობდა უნგრეთის ეკონომიკის გარდაქმნას 1989–2006 წლებში.

1989 წლის ნოემბერში ევროგაერთიანებამ გადაწყვიტა 1990 წლის პირველი იანვრიდან უნგრული პროდუქცია სპეციალური საბაჟო გადასახადისგან გაეთავისუფლებინა. აგრეთვე, გაეუქმებინა ყველა არასპეციფიკური რაოდენობრივი შეზღუდვა. 1990 წელს ბუდაპეშტში ევროგაერთიანებამ ევროკომისიის დიპლომატიური წარმომადგენლობა გახსნა. 1990 წელს დუბლინში, საბჭოს სხდომაზე, ევროკომისიამ მოლაპარაკებების დაწყება გადაწყვიტა უნგრეთის, ჩეხოსლოვაკიისა და პოლონეთის გაწევრიანების შესახებ. მოლაპარაკებები 1990 წლის დეკემბერში დაიწყო და სამუშაო ვერსიის პარაფირება 1991 წლის ნოემბერში მოხდა.

ბრიუსელში უნგრეთის მისია 1990 წელს შეიქმნა, რომლის ვადის გაგრძელებაც მუდმივად ხდებოდა. მისია სამ სექციად იყოფოდა: 1) პოლიტიკური განყოფილება (მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები, საჯარო ადმინისტრირება, ევროპარლამენტი და პრესასთან ურთიერთობა, საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა/ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა (CFSP/ESDP), სტაბილურობის პაქტი, სოციალური პოლიტიკა, დასაქმება, განათლება, ჯანდაცვა, კულტურა, აუდიო-ვიზუალური პოლიტიკა, საზოგადოებრივი პროგრამები); 2) საზოგადოებრივი პოლიტიკის განყოფილება (შიდა ბაზარი, რეგიონალური პოლიტიკა, სოფლის მეურნეობა და მეთევზეობა, მუშახელის თავისუფალი გადაადგილება, სტატისტიკა, სამართლებრივი საკითხები, ტექნიკური დახმარება და ინფორმაციის გაცვლა (TAIEX), ტრანსპორტი, კომუნიკაციები, გარემოს დაცვა, ფინანსური მომსახურეობა, პირდაპირი დაბეგვრა, გაერთიანების წინა ფონდები); 3) მრეწველობისა და ვაჭრობის პოლიტიკის განყოფილება (სავაჭრო და სამრეწველო პოლიტიკა, საბაჟო, სასოფლო-სამეურნეო ვაჭრობა, ტურიზმი, მომხმარებელთა დაცვა).

ახალი თაობის ასოცირების შეთანხმებები

ევროპულმა ინტეგრაციამ ახალი თაობის ასოცირების შეთანხმებები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის უზრუნველყო. „ევროპული ხელშეკრულებების“ მთავარი მიზნები ევროგაერთიანებასა და მასთან დაკავშირებულ ქვეყნებს შორის მტკიცე დამაკავშირებელი რგოლის შექმნა და სტაბილურობის გაზრდა იყო, რასაც უნდა წახალისებინა და კონსოლიდაცია მოეხდინა რეფორმების პროცესისთვის. ასოცირების შეთანხმებები ხელს უწყობდა პოლიტიკურ დიალოგს ევროკავშირსა და მასთან ასოცირებულ ქვეყნებს შორის. შეთანხმების მთავარი საყრდენები იყო: სამრეწველო პროდუქტებში თავისუფალი ვაჭრობის ზონა შექმნა მაქსიმუმ ათი წლის განმავლობაში, მომსახურების სფეროს, შრომისა და კაპიტალის ეტაპობრივი ლიბერალიზაცია.

უნგრეთმა ასოცირების ხელშეკრულებას 1991 წლის 16 დეკემბერს ხელი მოაწერა, რაც ძალაში 1994 წლის პირველ თებერვალს შევიდა. 1991 და 1994 წლებს შორის მოქმედებდა დროებითი სავაჭრო ხელშეკრულება. ევროგაერთიანებამ და უნგრეთმა დაუყოვნებლივ

გააუქმეს ზოგიერთი შეზღუდვა და გადასახადები ნაკლებად სენსიტიურ პროდუქტებზე, ასევე შეთანხმდნენ სხვა სენსიტიური პროდუქტების კვოტებისა და გადასახადების გაუქმებაზეც. ხელშეკრულება დაიდო ასიმეტრიულ საფუძველზე, ევროგაერთიანება დათანხმდა სავაჭრო ბარიერები უნგრეთზე ადრე შეემცირებინა. 1992 წლის მარტში ევროგაერთიანებამ გააუქმა რაოდენობრივი შეზღუდვები ზოგადად სამრეწველო პროდუქციაზე, მაგრამ დარჩენილ სამრეწველო პროდუქციაზე ვაჭრობა კვოტებით და საბაჟო გადასახადით რეგულირდებოდა. საბოლოოდ, ევროგაერთიანებამ 1996 წელს ყველა სფეროში შეზღუდვების მოხსნაზე მუშაობა დაასრულა, უნგრეთმა კი - 2000 წელს. საბაჟო გადასახადები გაუქმდა სამ ეტაპად: 1994 წლის დეკემბერში (15 პროცენტი), 1997 წლის დეკემბერსა (40 პროცენტი) და 2000 წლის დეკემბერში (100 პროცენტი), 1995 და 1997 წლებში გადასახადები სამ ეტაპად გაუქმდა. თავდაპირველი განზრახვით, თავისუფალი ვაჭრობის ზონა 2000 წლის ბოლოსთვის უნდა შექმნილიყო. ხელშეკრულება ასევე მოიცავდა ახლადშექმნილი მრეწველობის უსაფრთხოების ზომებს. შემდგომში მოხდა მისი ცვლილება, როდესაც დაემატა მეტი სავაჭრო პროდუქტი, როგორცაა ტექსტილი, ტანსაცმელი და ღვინო. ხელშეკრულების პრეამბულა აცხადებდა: ევროგაერთიანება და უნგრეთი შეთანხმდნენ, რომ ასოცირებული ქვეყნების მთავარი მიზანი ევროგაერთიანების წევრობაა, მაგრამ მისი სრულყოფილებიანი წევრობა არ განიხილებოდა. თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების მიღმა, ეკონომიკური თანამშრომლობა მოიცავდა თითქმის ყველა მნიშვნელოვან დარგს, რომლებითაც მხარეები დაინტერესებულნი იყვნენ, მაგალითად: „სამრეწველო თანამშრომლობა, ინვესტიციების ხელშეწყობა და დაცვა, სტანდარტები, სამეცნიერო და ტექნოლოგიური თანამშრომლობა, ტრენინგები და განათლება, სოციალურ საქმეთა სფეროში თანამშრომლობა, რეგიონალური განვითარება, მცირე და საშუალო ზომის საწარმოები, სტატისტიკური თანამშრომლობა, ფულის გათეთრება, ნარკოტიკები, გარემოს დაცვა, ტრანსპორტი, ტელეკომუნიკაციები“ (ევროკავშირი, 2014). რაც შეეხება ტექსტილსა და ტანსაცმლის პროდუქციას, აქ თავისუფალი სავაჭრო სისტემის დანერგვას უფრო დიდი დრო დასჭირდა, რადგან რაოდენობრივი შეზღუდვები მხოლოდ 1997 წლის დეკემბერში მოიხსნა.

სოფლის მეურნეობის სფერო უგულვებელყოფილი იყო ხელშეკრულებაში მიუხედავად იმისა, რომ უნგრეთისთვის ეს ძალზედ მნიშვნელოვანი დარგი გახლდათ. ევროგაერთიანებამ მხოლოდ ორმხრივი შედავათები მიანიჭა ამ სფეროს, (რომელიც მოგვიანებით, GATT-ის ურუგვაის რაუნდის დასრულების შემდეგ, 1995 წელს შევიდა ძალაში). თავისუფალი ვაჭრობა არ განიხილებოდა ევროგაერთიანებაში სრულ გაწევრიანებამდე. ასოცირების ხელშეკრულების ოქმები ევროპის შესაბამისობის შეფასების შესახებ ძალაში შევიდა 2001 წლის ივნისში.

რაც შეეხება ფინანსურ თანამშრომლობას, 1990 წლის აპრილში უნგრეთმა სტრუქტურული ცვლილებების ხელშესაწყობად ევროგაერთიანებისგან 1 მილიარდი დოლარის ოდენობის გარდამავალი სესხი მიიღო. ასოცირების ხელშეკრულების პერიოდის განმავლობაში, მსურველ ქვეყნებს სამი გაწევრიანებამდელი ინსტრუმენტი გააჩნდათ. 1989 წელს უნგრეთისა და პოლონეთისთვის შეიქმნა PHARE პროგრამა, რომელიც მოგვიანებით სხვა ქვეყნებზეც გავრცელდა (ბულგარეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, ლატვია,

ლიტვა, რუმინეთი, სლოვაკეთი და სლოვენია). ასევე ბენეფიციარები იყვნენ: ალბანეთი, მაკედონია და ბოსნია-ჰერცეგოვინა. უნგრეთს ასევე შეეძლო მიეღო გრანტები ევროპის საინვესტიციო ბანკიდან. PHARE პროგრამა დაეხმარა ბენეფიციარ ქვეყნებს საჯარო ადმინისტრაციის გაძლიერებასა და ევროკავშირის კანონდამბლობასთან დაახლოებაში. იგი აგრეთვე ხელს უწყობდა ეკონომიკურ და სოციალურ კავშირებს, ინფრასტრუქტურისა და შრომითი რესურსების პროგრამების განვითარებას, გარემოს დაცვას. PHARE პროგრამამ უნგრეთს 1990–1997 წლებში დაახლოებით 683.3 მილიონი ეკუს (ECU - ევროს შემოღებამდე არსებული ფულადი ერთეული, მთარგმ. შენიშვნ.) სარგებელი მოუტანა. 1997 წელს ლუქსემბურგში შემდგარი შეხვედრის შემდეგ, ევროკავშირმა გამოაქვეყნა პროგრამა 2000–ის დოკუმენტი და პირობა დადო რომ, ასოცირებულ ქვეყნებისთვის დამატებითი თანხები იქნებოდა გამოყოფილი. საბოლოოდ, 1990 წელს საბჭოს ბერლინის სხოდმაზე შეიქმნა SAPARD (სპეციალური გაწევრიანების პროგრამა სოფლის მეურნეობის და სოფლის განვითარებისთვის) და ISPA (გაწევრიანებისწინა სტრუქტურული პოლიტიკის ინსტრუმენტი) პროგრამები. უნგრეთმა შეძლო მიეღო 38.1 მილიონი ევრო SAPARD–დან და 104 მილიონი ევრო ISPA–დან.

ასოცირების პერიოდში ასოცირებული ქვეყნებისათვის მნიშვნელოვანი იყო საკუთარი თავისუფალი სავაჭრო ზონის სისტემის შექმნა და, მათ შორის, საქონლის თავისუფლად მოძრაობის საშუალება. 1992 წლის 21 დეკემბერს ვიშეგრადის ოთხ ქვეყანაში ხელი მოაწერეს ცენტრალური ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებას (CEFTA), რომელიც ძალაში შევიდა 1994 წლის ივლისს. CEFTA–ს ერთ-ერთი მთავრი მიზანი ყოფილი საბჭოთა ბლოკის ქვეყნების ეკონომიკის ერთმანეთისთვის გახსნა და თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნა იყო, რაც გაადვილებდა ევროკავშირის სტრუქტურაში მათ ჩართვას.¹¹

ასოცირების ხელშეკრულების გავლენა და ეფექტურობა, რა თქმა უნდა, დადებითი იყო, თუმცა, ზუსტად შეფასება შეუძლებელია. ევროპული შეთანხმების განხორციელებამ უნგრეთის ეკონომიკა მნიშვნელოვნად გარდაქმნა. მაღალი იყო გარე ეკონომიკური შედეგები; ეკონომიკის გახსნილობა ევროკავშირის მიმართ მნიშვნელოვნად იზრდებოდა: ექსპორტისა და იმპორტის 70 პროცენტზე მეტი ევროკავშირის ქვეყნებზე მოდიოდა.¹² რაც შეეხება პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს, ათწლეულის ბოლომდე¹³ ქვეყანაინვესტიციების მოზიდვაში წამყვან პოზიციებს ინარჩუნებდა (გერმანია, ავსტრია, აშშ, ნიდერლანდები, გაერთიანებული სამეფო ყველაზე დიდი ინვესტორები იყვნენ). ვაჭრობის ლიბერალიზაცია თავისუფალი ვაჭრობისა და საბაჟო კავშირის მიმართ, პოლიტიკური და ეკონომიკური სტაბილურობა, კარგად განვითარებული ინფრასტრუქტურა, კონკურენტული შრომის ანაზღაურება და კვალიფიციური მუშახელი უცხოელ ინვესტორებს არჩევანს უადვილებდა.

¹¹ მსურველი ქვეყნები იმავე გზას იყენებდნენ, რომელიც ესპანეთმა და პორტუგალიამ 1983 წელს, ხოლო ირლანდიამ და ბრიტანეთმა 1965 წელს გამოიყენეს.

¹² 1989,1990,1991,2000: იმპორტი 25%, 35%, 48%, 75%, ექსპორტი 25%, 32%, 44%, 72%

¹³ Suzuki, Ford, Audi, General Motors იყვნენ უმსხვილესი ინვესტორები

გაწევრიანების გზაზე

1993 წელს კოპენჰაგენის შეხვედრაზე ევროკავშირმა გაფართოების სურვილი გამოთქვა. შესაბამისად, შეიმუშავა კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, რომელიც ეხებოდა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და საკანონმდებლო დაახლოების საკითხებს. უნგრეთმა გაწევრიანებაზე განაცხადი 1994 წლის 31 მარტს შეიტანა. ევროკომისიამ შექმნა ასოცირებული ქვეყნების შეფასების ანგარიშები და მოემზადა გაფართოების მოსალოდნელი ფინანსური შედეგების შესაფასებლად.

ევროპულმა საბჭომ 1995 წლის დეკემბერში, მადრიდში, გაწევრიანებისთვის საჭირო დამატებითი კრიტერიუმები მიიღო. ამ გადაწყვეტილების თანახმად, კანდიდატმა ქვეყნებმა მათი ადმინისტრაციული სტრუქტურები უნდა შეცვალონ და ევროგაერთიანების კანონმდებლობა მათ ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახონ, რაც ეფექტურად უნდა განხორციელდეს ადმინისტრაციული და სასამართლო სტრუქტურების მეშვეობით.

საბოლოოდ, ევროკომისიამ კითხვარი მსურველ ქვეყნებს 1996 წლის აპრილში გადასცა. უნგრეთმა მიიღო კითხვარი, რომელიც 150 გვერდს, 1500 კითხვასა და 23 თავს მოიცავდა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო სამდივნო ინტეგრაციის დარგში პასუხების კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი იყო (Hargita 2012: 256-261). კითხვარის ყველა თავს ჰყავდა თავისი კოორდინატორი, რომელიც უკავშირდებოდა შესაბამის სამინისტროებსა და უწყებებს, რათა მათგან მიეღო შესაბამისი ინფორმაცია. პასუხები სწორდებოდა და ითარგმნებოდა საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ.¹⁴ საბოლოო ჯამში, „პაკეტი“ 4481 გვერდისგან შედგებოდა და 143 კვ.-ს იწონიდა (Hargita 2012:260).

მომდევნო წლიდან კომისია ასოცირებული ქვეყნების მზადყოფნას ყოველწლიურად აფასებდა და გამოსცემდა დეტალურ „avis“. 1997 წლის ივლისში ევროკომისია გამოეხმაურა კითხვარის პასუხებს და აღმოჩნდა, რომ უნგრეთი მზად იყო გაწევრიანების პროცესის დაწყებისთვის. მოგვიანებით, ევროკავშირი წლის ყოველ ნოემბერს აქვეყნებდა დასკვნებს კონკრეტული ქვეყნების მონაცემებზე დაყრდნობით. მაგალითად ევროკომისიის შეფასების მიხედვით, პოლონეთი შეიძლება მიჩნეულიყო, როგორც ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა (European Commission, 1998:13). დასკვნები უნგრეთის შესახებ, ზოგადად, დადებითი იყო, მაგრამ ინსტიტუციურ მოწყობაში გარკვეული შეფერხებები აღინიშნებოდა, უმთავრესად კი SAPARD-ის პროგრამის ინსტიტუციურ სისტემაში. ასევე, აღნიშნული იყო ზოგიერთი პრობლემა მედიის რეგულირების საკითხში. საბჭოს ლუქსემბურგის სხდომაზე, 1997 წლის დეკემბერში, საბოლოოდ გადაწყდა გეგმის ის მონახაზი, რომლის მიხედვითაც მოლაპარაკებები უნდა წარმართულიყო. უნგრეთთან ერთად ჯგუფში შევიდნენ: პოლონეთი,

¹⁴ როგორც არპადნე ჰარგიტაი აღნიშნავს, თარგმანს ზოგჯერ დიდი დრო სჭირდებოდა და უმჯობესი იქნებოდა, ძირითადი მასალა თავიდანვე ინგლისურად მომზადებულიყო.

ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, სლოვენია და კვიპროსი და დაიწყო კონსულტაციები გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების დაწყებაზე.

1999 წლის დეკემბერში ჰელსინკში ევროპულმა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ მოლაპარაკებები გაფართოვდებოდა და მასში ჩაერთვებოდნენ სლოვაკეთი, ლატვია, ლიტვა და მალტა. უნგრეთის წინაშე კვლავ დილემა წარმოიშვა - მოჰყვებოდა თუ არა ახალ რაუნდს საკუთარი გაწევრიანების ვადების გადაწევა, რადგან ამ ახალ ქვეყნებს მოუწევდა იმ საკითხებზე მოლაპარაკება, რომლებიც უნგრეთს უკვე შეთანხმებული ჰქონდა. თუმცა, საბოლოოდ, ამ გადაწყვეტილებას არ გამოუწვევია პროცესის ხანგრძლივი დაყოვნება.

მოლაპარაკებები 2003 წლის დეკემბერში დასრულდა. 2004 წლის 16 აპრილს, ათენში, გაწევრიანების შესახებ შეთანხმებას ხელი მოეწერა. ასე რომ, უნგრეთი ევროკავშირის წევრი 2004 წლის 1 მაისს გახდა.

საზოგადოებრივი აზრი ინტეგრაციის მიმართ

საზოგადოებრივი აზრი თითქმის მუდმივად მხარს უჭერდა ევროკავშირში ინტეგრაციას. 1991 წლიდან 2003 წლამდე მხარდამჭერთა მაჩვენებელი 79 პროცენტს და 96 პროცენტს შორის მერყეობდა (Fölsz-Tóka, 2006: 150). უნგრელები ევროკავშირთან აიგივებდნენ ეკონომიკურ სარგებელს - უმთავრესად თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის სარგებელს, ცხოვრების მაღალ სტანდარტებს, სტაბილურ ბიზნეს გარემოს, სამომხმარებლო საქონლის დიდ არჩევანს, ექსპორტისთვის დიდ შესაძლებლობებს, განსაკუთრებით კი სასოფლო სამეურნეო დარგში. პოლიტიკური ელიტა მუდმივად მხარს უჭერდა ინტეგრაციას და ხელს უწყობდა საჯარო დებატებს. ოთხმოცდაათიან წლებში უნგრეთი ეკონომიკური რეფორმების მიხედვით ყოფილ საბჭოთა ბლოკში ლიდერი იყო. ამასთანავე, ევროკავშირში გაერთიანების მსურველ მოწინავე სამ ქვეყანას შორის იყო.

2003 წლის 12 აპრილს ჩატარდა რეფერენდუმი; ევროკავშირის მხარდაჭერა ძალიან მაღალი იყო და 83.7%-ს შეადგენდა (3,648,717 ამომრჩეველი), მონაწილეობის მაჩვენებელი კი - 45.62% იყო(OVI 2003).

როგორც აღვნიშნეთ, გაწევრიანებაზე მოლაპარაკებების პერიოდში მთავრობა ამტკიცებდა, რომ წევრობის მეორე დონე არ იქნებოდა მისაღები მათთვის. 2002 წლის შემოდგომაზე, შროდერ-შირაკის კომპრომისის შემდგომ ნათელი გახდა, რომ ევროკავშირი კანდიდატებისათვის სასოფლო-სამეურნეო დარგში რაიმე სახის მეორე კლასის ჯგუფს შექმნიდა. მეორე ძირითადი პრობლემა კი შრომითი მობილურობის შეზღუდვა იყო. ეს საზოგადოებამ უარყოფითად მიიღო, რადგან გერმანია და ავსტრია, სადაც უნგრული სამუშაო ძალის მნიშვნელოვანი ნაწილი წავიდოდა, გაწევრიანების შემდეგ მინიმუმ შვიდი წლის განმავლობაში საზღვრების გახსნის წინააღმდეგი იყო. შეგვიძლია გამოვყოთ ორი ფაქტორი, რომლებმაც უარყოფითი გავლენა იქონია საზოგადოების განწყობაზე. პირველი არის ზემოთაღნიშნული მეორე კლასის წევრობის პერსპექტივა, მეორე კი - ევროკავშირში გაწევრიანების გრძელი, 14 წლიანი მოლოდინი.

ძირითადი მოქმედი პირები და ინსტიტუციური მოწყობა განხორციელებისთვის

გაწევრიანების ინსტიტუციური ჩარჩო 1996 - 1998 წლებში შეიქმნა. გაწევრიანებას ხელმძღვანელობდა პროფესიონალი ადმინისტრაციული კადრი, მთავრობა კი პოლიტიკურ ზედამხედველობას ახორციელებდა. ევროპულ საქმეთა სამინისტროს შექმნა სერიოზულად არ განხილულა. ამის მაგივრად, საგარეო საქმეთა სამინისტრო გახდა ძირითადი ინსტიტუციური ორგანო, რომელიც უნგრეთის ევროკავშირში გაწევრიანების სტრატეგიას ქმნიდა. საგარეო საქმეთა სამინისტრო პასუხისმგებელი იყო ევროკავშირსა და უნგრეთს შორის მოლაპარაკებებსა და უნგრული ინსტიტუციური ორგანოების კოორდინაციაზე.

უნგრეთ-ევროკავშირის ასოცირების საბჭოს შეხვედრებზე მთავრობას საგარეო საქმეთა სამინისტრო წარმოადგენდა. სამინისტროში შეიქმნა ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო (1998 წლიდან დეპარტამენტის ხელმძღვანელი იყოს სახელმწიფო მდივანი პეტერ გოტფრიდი). ეს დეპარტამენტი გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების ცენტრი იყო, რადგან ნებისმიერ კითხვას, რომელიც ინტეგრაციასთან იყო დაკავშირებული, ის კურირებდა. ის იყო პასუხისმგებელი მთავრობის მოქმედებების კოორდინაციაზე და ასევე წარმოადგენდა ხელისუფლებას ქვედა დონის ინტეგრაციის ფორუმებზე, კერძოდ კი - ასოცირების კომიტეტში. დეპარტამენტი მუშაობდა მოლაპარაკებების პოზიციების ჩამოყალიბებაზე და თანამშრომლობდა სხვა სამინისტროებთან. 1998 წელს, როდესაც გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებები დაიწყო, ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნოს რეორგანიზაცია ჩაუტარდა, რის შემდეგაც შეიქმნა ევროკავშირთან კოორდინაციის მთავარი დეპარტამენტი. გარდა ამისა, ფუნქციონირებდა ექვსი სხვა დეპარტამენტი: ეკონომიკური ურთიერთობების დეპარტამენტი, ჰარმონიზაციის დეპარტამენტი, სავაჭრო პოლიტიკის დეპარტამენტი, სამართლებრივი თანამშრომლობისა და შინაგან საქმეთა დეპარტამენტი, პოლიტიკური თანამშრომლობის დეპარტამენტი, დახმარებისა და მხარდაჭერის დეპარტამენტი.

ევროკავშირთან კოორდინაციის მთავარ დეპარტამენტს კოორდინაციის სფეროში მთავარი ფუნქცია ჰქონდა. 2002 წლიდან ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო დაიყო ორ ნაწილად: ევროკავშირთან კოორდინაციის მთავარ დეპარტამენტად და ევროკავშირთან კომუნიკაციისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტად. 2002 წელს მედგესის მთავრობამ ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნოს გარე სავაჭრო ურთიერთობების განხრით დამატებითი მოვალეობები მიანიჭა. სამდივნო თვალყურს ადევნებდა შესაბამისი სამინისტროების მიერ მომზადებულ ანგარიშებს, რომლებიც მათ პოზიციას გამოხატავდა. სამინისტროებს უნდა უზრუნველყოთ შიდა კონფლიქტების ჰარმონიზაცია და წარმოედგინათ საბოლოო ვერსია. მოგვიანებით, სამუშაო ვერსია განიხილეს ევროპასთან ინტეგრაციის უწყებათაშორის კომიტეტში, რომელსაც ცვლილებების შესახებ უნდა შეეთავაზებინა წინადადებები, თუმცა, საბოლოო გადაწყვეტილებას მთავრობა იღებდა.

იუსტიციის სამინისტრო ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებულ იურიდიული სფეროს ხელმძღვანელობდა. ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად, საკანონმდებლო

ჰარმონიზაცია გაწვევრიანებაზე მოლაპარაკებებთან შედარებით რამდენიმე წლით ადრე დაიწყო. იუსტიციის სამინისტროს წამყვანი როლი ეკავა ჰარმონიზაციის პროცესში, „იგი აჯამებს სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ეროვნულ პროგრამას, ხელს უწყობს ამ პროგრამის განხორციელებას და უზრუნველყოფს პროცესის თეორიულ და მეთოდოლოგიურ თანხვედრას. იუსტიციის მინისტრი ასევე უზრუნველყოფს ყველა უნგრული კანონპროექტისა და საერთაშორისო ხელშეკრულების თავსებადობას ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ასევე, მას ევალებოდა ევროგაერთიანების კანონმდებლობის თარგმნა უნგრულ ენაზე“ (Vida, 2002:61).

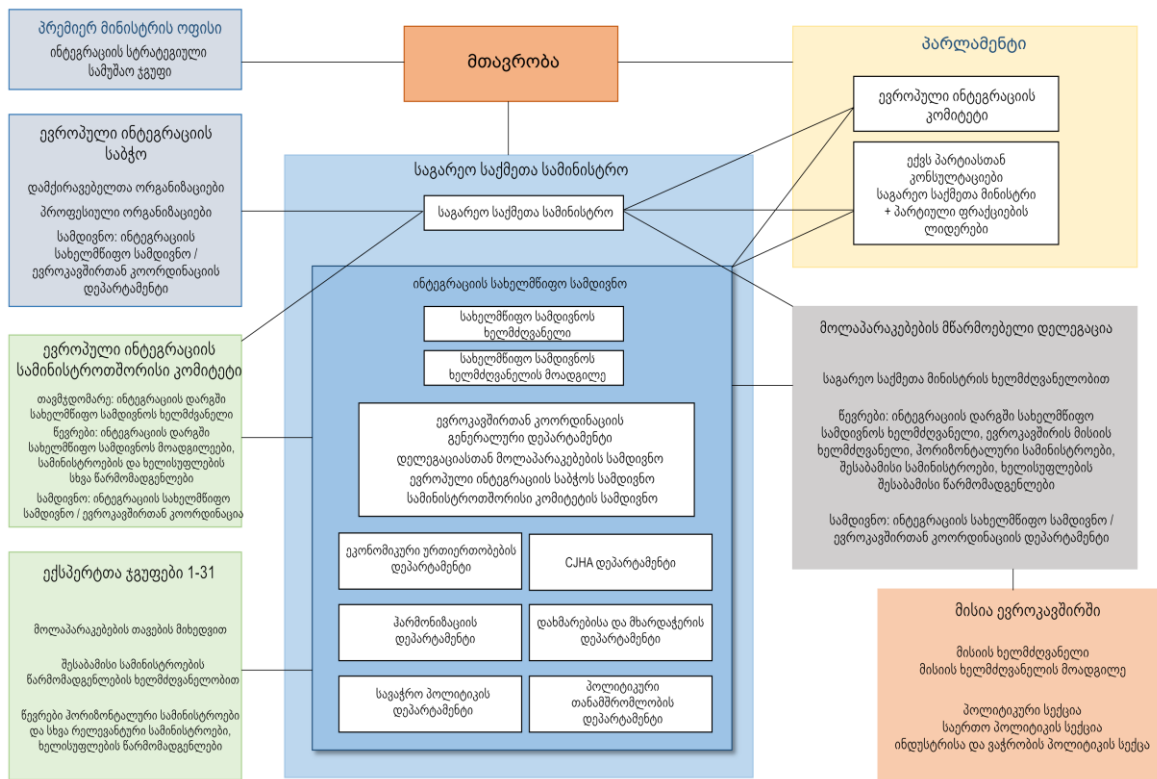
საგარეო საქმეთა სამინისტრო და ყველა სხვა სამინისტრო ერთად მუშაობდა ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ყველა სამინისტრომ შექმნა ევროკავშირის დეპარტამენტი, რომელიც პასუხისმგებელი იყო ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციაზე, მაგალითად, სამინისტროების ჩართვა პოზიციის დოკუმენტში. 1994 წელს, სრულუფლებიანი წევრობაზე განაცხადის შეტანის შემდეგ, ხელისუფლებამ შექმნა ევროკავშირში ინტეგრაციის უწყებათშორისი კომიტეტი. სამდივნოს დახმარებას უწევდა საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროკავშირთან კოორდინაციის მთავარი დეპარტამენტი. კომიტეტის წევრები იყვნენ სახელმწიფო მინისტრისა და სახელმწიფო მდივნის მოადგილეები, სტატისტიკის ცენტრალური ოფისის დირექტორი, ეკონომიკური კონკურენციის სამსახურის დირექტორი, სახელმწიფო კანცელარიის ადმინისტრაციული მდივანი, საბაჟოს უფროსი და ეროვნული დაზვერვის უფროსი. კომიტეტს უფლება ჰქონდა, შეექმნა სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც პასუხისმგებელი იყვნენ სხვადასხვა სამუშაო დოკუმენტების განხილვაზე. ევროკავშირში ინტეგრაციის უწყებათშორისი კომიტეტი სამინისტროებს შორის იყო. მას არ შეეძლო გადაწყვეტილების მიღება, მაგრამ ის საშუალებას აძლევდა სხვადასხვა სამინისტროებს და საჯარო მოხელეებს, განეხილათ ინტეგრაციის პროცესში წარმოშობილი პრობლემური საკითხები.

1994 წელს უნგრეთის პარლამენტმა შექმნა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტი განიხილავდა მთავრობის საქმიანობას და პასუხისმგებელი იყო ასოცირების შეთანხმებით მოცემული სამართლებრივი ჰარმონიზაციის განხორციელებაზე, იგი პირდაპირ არ იყო ჩართული მოლაპარაკებების პროცესში. „ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის ყველაზე მნიშვნელოვანი უფლებებია: ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების ექსპერტიზა, კანონპროექტების ინიცირება, საკუთარი წიანდადებების წამოყენება, მოსაზრებები და მთავრობის საქმიანობაზე თვალყურის დევნება. კომიტეტი მონიტორინგს უტარებს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესს და აკვირდება მოლაპარაკებების მიმდინარეობას.“ (Vida, 2002:63). მთავრობა მუდმივად აწვდიდა პარლამენტს ინფორმაციას გაწვევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების მსვლელობაზე, ხოლო პარლამენტი წელიწადში ერთხელ ამ საკითხზე საგანგებო პლენარულ სხდომას ატარებდა.

მოლაპარაკებების დელეგაციას საგარეო საქმეთა მინისტრი იანოშ მარტონი ხელმძღვანელობდა. მასში ასევე შედიოდნენ საგარეო საქმეთა სამინისტროს ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო და ბრიუსელში ევროკავშირში უნგრეთის მისიის უფროსი ენდრე

იუჰასჯი (Endre Juhász)¹⁵. დელეგაციაში ასევე შედიოდნენ იუსტიციის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს, ეკონომიკისა და ტრანსპორტის სამინისტროს, სოფლის მეურნეობის და სოფლის განვითარების სამინისტროს, გარემოს დაცვის სამინისტროს, ნორმებისა და სტანდარტების ეროვნული კომიტეტის წარმომადგენლები. გაწვევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების კოორდინაციისთვის სამი უმთავრესი პრინციპი იქნა შემოღებული: მინისტერიალზე პასუხისმგებლობა, ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნოს წამყვანი როლი საგარეო საქმეთა სამინისტროში და „ერთი ხმის“ მეთოდი.

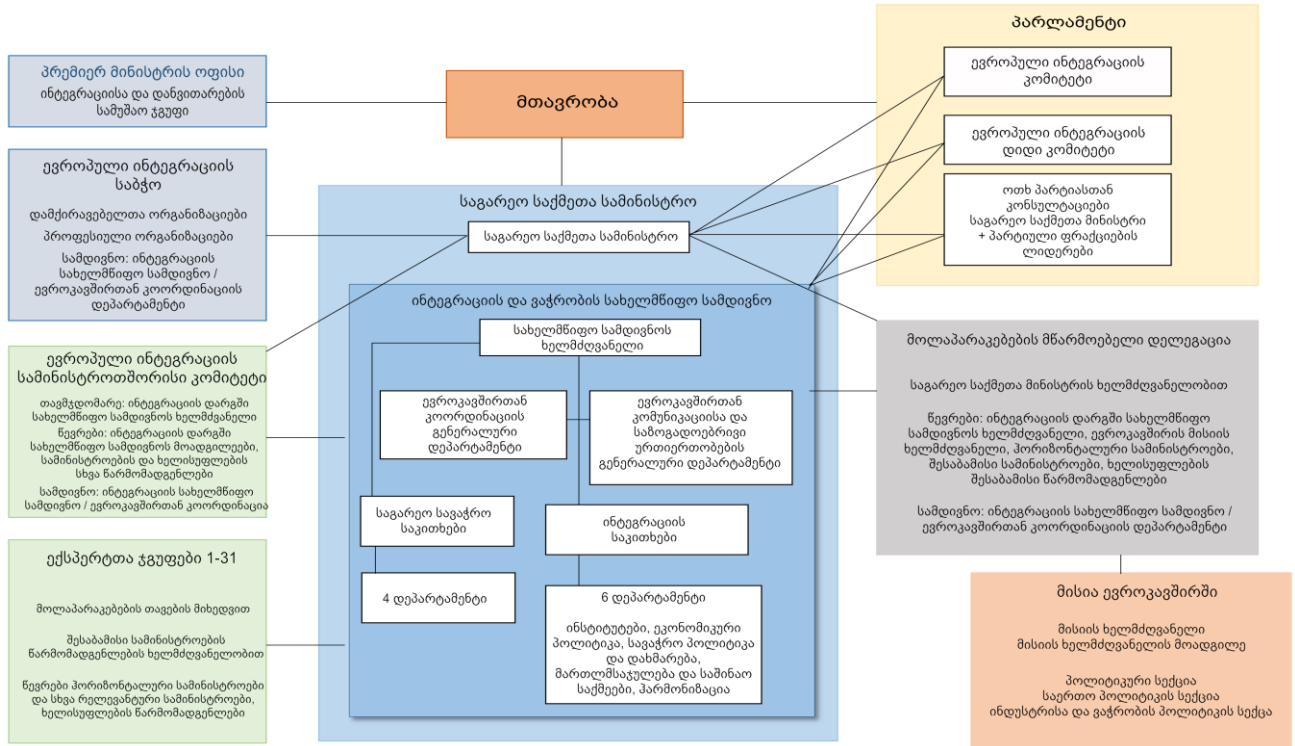
გამოსახულება 1: ორბანის მთავრობაში ევროკავშირის საქმეთა კოორდინაციის ინსტიტუციური სტრუქტურა



წყარო: Vida, Krisztina: The Management of Accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary, (2002:73)

¹⁵ ენდრე იუჰასჯი (Endre Juhász) არის იურისტი და პროფესიონალი დიპლომატი, ამჟამად კი - მოსამართლე ევროკავშირის სასამართლოში

გამოსახულება 2: მედგვის მთავრობაში ევროკავშირის საქმეთა კოორდინაციის ინსტიტუციური სტრუქტურა



წყარო: Based on Vida, Krisztina: The Management of Accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary, (2002:74)

მოლაპარაკებები გაწევრიანების შესახებ და მგრძობიარე საკითხები

მოლაპარაკებების დაწყების შემდეგ ასევე დაიწყო ეგრეთ წოდებული „სკრინინგის“ პროცესი. ეს იყო მოლაპარაკებების მოსამზადებელი ეტაპი, რომელიც ჩატარდა უნგრეთისა და ევროკომისიის მიერ. იგი დაეხმარა უნგრეთს, ევროკავშირის კანონმდებლობას გასცნობოდა და პარალელურად გამოერკვია ქვეყნის კანონმდებლობის ის ნაწილები, რომელიც თავსებადი იყო ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. სკრინინგი დასრულდა 1999 წლის ივლისში.

მოლაპარაკებები დაყოფილი იყო 28+3 თავად და არ იყო დადგენილი დისკუსიის დასრულების ვადები. როგორც წესი, თავები პარალელურად განიხილებოდა, თავიდან შედარებით ადვილი საკითხები, ხოლო მგრძობიარე საკითხები - ბოლოს. მოლაპარაკებები მიმდინარეობდა როგორც ორმხრივ, ასევე მრავალმხრივ ფორმატში. როგორც აღვნიშნეთ, საგარეო საქმეთა სამინისტროს ინტეგრაციის სახელმწიფო სამდივნო პასუხისმგებელი იყო პოზიციის დოკუმენტების მომზადებაზე. ევროკავშირმა შექმნა საკუთარი „საერთო პოზიცია“ და მოლაპარაკებები დაიწყო. ორივე, ევროკავშირი და უნგრეთი, რიგ შემთხვევებში ითხოვდა კანონმდებლობისგან გადახვევას (კანონმდებლობის ნაწილობრივ გაუქმებას). თავების

მიხედვით მოცემული საკითხების უმრავლესობაზე მოლაპარაკებები ადვილად მიმდინარეობდა, მაგრამ ზოგიერთ საკითხს ბევრად მეტი დრო დასჭირდა. 2000 წლის ზაფხულისათვის ყველა თავი დამთავრებული იყო.

რაც შეეხება საქონლის თავისუფლად გადაადგილებას, უნგრეთმა მოითხოვა გამონაკლისის დაშვება კაკაოსა და შოკოლადის პროდუქციაზე,¹⁶ ფარმაცევტულ პროდუქტებსა და კულტურულ საქონელზე.¹⁷ „კაპიტალის თავისუფლად მოძრაობის“ თავის მიღება ნიშნავდა, რომ უნგრეთი სავალუტო გაცვლის სისტემის, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების სისტემის, კაპიტალის და უსაფრთხოების ბაზრის, ბანკების ტრანზაქციებისა და სხვა ფინანსური მომსახურების ლიბერალიზაციის პროცესში იყო ჩართული. კაპიტალის მოძრაობის სისტემის ლიბერალიზაცია 2005 წლის მაისში დაიწყო, როდესაც უნგრეთმა სავალუტო გაცვლის ლიბერალიზაციის კანონები მიიღო. უნგრეთმა ასევე მოითხოვა გამონაკლისის დაშვება უძრავი ქონების სფეროში. ევროკავშირის მოქალაქეებსა და იურიდიულ პირებს არ შეეძლოთ, ეყიდათ უნგრეთში უძრავი ქონება, თუ ისინი არ ცხოვრობდნენ უნგრეთში ოთხი წლის განმავლობაში. სასოფლო სამეურნეო მიწების საკუთრება ძალიან მგრძობიარე საკითხი იყო, რომელიც განხილული გვაქვს „კაპიტალის თავისუფლად მოძრაობის“ თავში. ევროკავშირი დათანხმდა, 7 წლის განმავლობაში შეეჩერებინა კანონის მოქმედება, რომლის დროსაც უნგრული სისტემა უცვლელი დარჩებოდა. ევროკავშირის მხოლოდ იმ მოქალაქეებს შეეძლოთ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენა, რომლებიც მუშაობდნენ უნგრეთში ბოლო სამი წლის განმავლობაში, ხოლო სასოფლო-სამეურნეო სამუშაოებში მონაწილეობის მიღება კი - 7 წლის შემდეგ. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ვადა შეიძლება შემცირებულიყო, ეს სფერო პრობლემური დარჩა მომდევნო წლებშიც. უნგრეთმა კვაზი-მესაკუთრეობაში დაადანაშაულა უცხოელები, რომლებიც სპეციალურ კონტრაქტებს ადგენდნენ მიწის უნგრულ მესაკუთრეებთან. 2011 წელს უნგრეთმა კიდევ 3 წლით მოითხოვა კანონის შეჩერება, ხოლო, როდესაც 2014 წელს მორატორიუმის ვადა გავიდა, უნგრეთმა მიიღო კანონი, რომელიც ართულებდა უცხოელებისთვის მიწის ფლობის შესაძლებლობას.

კიდევ ერთი მგრძობიარე საკითხი იყო „ადამიანების თავისუფალი გადაადგილების“ თავი. უნგრეთი დათანხმდა ევროკავშირის წინადადებას 7 წლიანი მორატორიუმის შემოღებასთან დაკავშირებით, რომელიც არ იყო სავალდებულო „ძველი წევრებისთვის“ (გაერთიანებულმა სამეფომ, ირლანდიამ და შვედეთმა დაუყოვნებლივ გახსნეს საკუთარი შრომის ბაზარი უნგრელებისთვის). სისტემა დაინერგა 3+2+2 საფუძველზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამი წლის შემდეგ ქვეყნებმა უნდა შეატყობინონ კომისიას, სურთ თუ არა მათ შეინარჩუნონ მორატორიუმი, მაგრამ ორი წლის შემდეგ თუ კიდევ ენდომებათ ვადის

¹⁶ მოლაპარაკებების დროს ევროკავშირმა შეცვალა საკუთარი წესები, ამიტომ ეს საკითხი აქტუალური აღარ იყო

¹⁷ შემდგომში კომისიამ დაადგინა, რომ უნგრული რეგულაცია შეესაბამებოდა ევროკავშირის რეგულაციას

გაგრძელება, მათ მოუწევთ, გაამართლონ საკუთარი პოზიცია ობიექტური მიზეზებით. შეთანხმება ასევე მოიცავს პუნქტს, რომელიც კრძალავს მომავალში რაიმე შეზღუდვის დაწესებას.

კორპორატიული სამართლის თავში უნგრეთმა მოითხოვა ორი გამონაკლისის დაშვება: ერთი - ფარმაცევტული პროდუქციის დამატებითი დაცვა, მეორე - ფარმაცევტული სავაჭრო ნიშნები, რომლებიც 2000 წლის 1 იანვრის შემდგომ ბაზარზე გამოჩნდა. კონკურენციის კანონის თავში უნგრეთი დაეთანხმა ევროკავშირის მოთხოვნას სახელმწიფო სუბსიდიებისა და კორპორატიული საგადასახადო შეღავათების შესახებ. ენერგეტიკის თავში უნგრეთი დათანხმდა ახალი ლიბერალური კანონმდებლობის შექმნას ელექტროენერჯისა და ბუნებრივი აირის მოწოდების სფეროებში.

უნგრეთმა თანხმობა განაცხადა ევროპის ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის წევრობაზე, თუმცა მოითხოვა გადავადება. გაწევრიანების შემდეგ თარიღი მუდმივად იცვლებოდა. პირველად ეს იყო 2007 წელი, შემდეგ კი - 2010 წელი. ორბანის მეორე და მესამე მთავრობას 2014 წლისთვის ჯერ კიდევ არ ჰქონდა დადგენილი საბოლოო თარიღი.

უნგრელების უმრავლესობისთვის სოფლის მეურნეობის თემა განსაკუთრებით საყურადღებო იყო. ისტორიულად სოფლის მეურნეობა ძალიან მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა ქვეყნის ეკონომიკაში, კლიმატური პირობები კი ხელსაყრელი იყო გარკვეული მარცვლეულის, ბოსტნეულისა და ხილის წარმოებისთვის. მშპ-ში სოფლის მეურნეობის წილი მნიშვნელოვნად დაეცა 1990 წლის შემდეგ, როდესაც იგი 12.6% -ს შეადგენდა. 2000 წელს ეს მაჩვენებელი 3.6% იყო, 2001 წელს კი - 4.5%, ხოლო სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა რიცხვი 2001 წელს 6.2%-ს უტოლდებოდა. ოთხმოცდაათიან წლებში სასოფლო სამეურნეო პროდუქციის ცვლილება მოხდა, რადგან ცხოველური წარმოშობის პროდუქცია შემცირდა. გაწევრიანების მეორე წელს უნგრული სოფლის მეურნეობა და კვების მრეწველობა ექსპორტის 7.5%-ს შეადგენდა. სუბსიდირება ამ სფეროში 800 მილიონ ევროს უტოლდებოდა. ფართობითი სუბსიდიები ეძლეოდათ იმ ფერმერებს, რომელთა ფერმის ზომა 300 ჰექტარს არ აღემატებოდა. უნგრული სოფლის მეურნეობა ყველაზე უფრო მეტად იყო ორიენტირებული ექსპორტზე - მთლიანი პროდუქციის 30% -ის ექსპორტირება ხდებოდა. გაწევრიანების მოლაპარაკებების წარმატებით მიმდინარეობისას გამოიკვეთა ერთიანი ადმინისტრაციული და კონტროლის სისტემის შექმნის აუცილებლობა. საბოლოოდ, სისტემა შეიქმნა 2002 წლის ბოლოს და მოიცავდა მონაცემებს ღორების, მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვის, ცხვრისა და თხის შესახებ. სოფლის განვითარების სფეროში უნგრეთს ჰქონდა შეცდომები, მაგრამ ამავროულად ბევრი გარდამავალი ზომა მიიღეს.

მოლაპარაკებების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხი პირდაპირი სუბსიდიები იყო. წევრი ქვეყნები არ იყვნენ დაინტერესებულნი დაუყოვნებლივ გაეფართოებინათ პირდაპირი გადასახადების სისტემა ახალ წევრებზე. მათი წინადადებით, ახლადგაწევრიანებულ ქვეყნებს დასაწყისში უნდა მიეღოთ საერთო რაოდენობის 25%, რომელიც 10 წლის განმავლობაში 100%-მდე გაიზრდებოდა. დიდი სახელმწიფოებისგან თანხმობის გარეშე შეუძლებელი იყო მოლაპარაკებების დასრულება. უნგრეთი ეწინააღმდეგებოდა ასეთ გადანაწილებას, რადგან ის უნგრულ მწარმოებლებს წამგებიან პოზიციაში ჩააყენებდა (Hargita

2012:451). საბოლოოდ, 2002 წლის 24 ოქტომბერს, ევროკავშირის ფერმერული რეფორმის შესახებ გერმანიისა და საფრანგეთის მიერ მიღებული შეთანხმების შემდეგ, დანიის წარმომადგენელმა მოლაპარაკების მხარეებს წარუდგინა პრობლემის გადაჭრის გზა. სისტემა ვრცელდებოდა იყო ე.წ. „top-up“ სუბსიდიებზე, რაც ნიშნავდა, რომ ეროვნულ მთავრობებს შეეძლოთ ევროკავშირის სუბსიდიებზე დაემატებინათ საკუთარი სახსრები (30% პირველ წელიწადს, რაც, საერთო ჯამში, 55%-ს შეადგენდა, შემდგომ ორ წელს გაიზრდებოდა 5%-ით, ხოლო მომდევნო წლებში - 10%-ით). სისტემა საშუალებას აძლევდა ახალ წევრებს 2014 წელს ესარგებლათ იმავე შეღავათებით. უნგრეთმა ასევე მოითხოვა საკვების წარმოების გარკვეული დაწესებულებებისთვის გარდამავალი პერიოდი 54 სფეროში. რადგანაც ევროკავშირის მეცხოველეობის სექტორი ეყრდნობა მხოლოდ მსხვილფეხა საქონელსა და ცხვარს, ტრადიციულად ძლიერმა უნგრულმა ღორისა და ფრინველის სექტორმა ზარალი განიცადა (Körössi 2005:12). მიმდინარეობდა დებატები ეროვნული კვოტების შესახებ რძისა და შაქრის სფეროებში. ევროკავშირი ამტკიცებდა, რომ კვოტები უნდა განსაზღვრულიყო 1995–1999 წლების ისტორიული მონაცემების საფუძველზე. უნგრეთი კი ამჯობინებდა უფრო თანამედროვე პერიოდს, როცა წარმოების დონე უფრო მაღალი იყო. ევროკავშირმა ევროსტატის კრიტერიუმების გათვალისწინებით განახორციელა ჰარმონიზებული სასოფლო-სამეურნეო აღწერა. მონაცემების შეგროვება უნგრეთში 2000 წელს დასრულდა.

უმცირესობის უფლებების დაცვის საკითხებში უნგრეთი ნაკლებად წარმატებული იყო. ევროკავშირში გაწევრიანებამდე უნგრეთმა შემოიღო უმცირესობების დაცვის სისტემა, რისი გარანტიაც კონსტიტუციასა და 1993 წლის უმცირესობების შესახებ აქტში ჩაიდო (Schewellnus, 2005:59). მოგვიანებით, უნგრეთი მხარს აქტიურად უჭერდა უმცირესობათა უფლებების დაცვას და 1989 წლის შემდეგ ამ საკითხის საერთაშორისო დღის წესრიგში დაყენებას ლობირებდა. თუმცა, ეს მცდელობა წარუმატებელი აღმოჩნდა (იქვე, გვ:60). უნგრეთში უმცირესობების სიტუაციის თავისებურებები და შემორჩენილი მემკვიდრეობა შეგვიძლია მივიჩნიოთ, როგორც უნგრეთის უმცირესობათა სისტემის განვითარების მამოძრავებელი ძალა.

2011 წელს უნგრეთის მიერ ევროკავშირის თავმჯდომარეობა და შემდეგი პერიოდი

2011 წელს ევროკავშირის წარმატებული თავმჯდომარეობის შემდეგ, მთავრობამ გამოაქვეყნა დოკუმენტი „უნგრეთის საგარეო პოლიტიკა ევროკავშირის თავმჯდომარეობის შემდეგ“, რომელშიც მან ევროპის სტრატეგიული ხედვის საკუთარი ვერსია წარმოადგინა. სუვერენული ვალის კრიზისმა დაასუსტა ინტეგრაციის საფუძველი. ევროკავშირის სტაბილურობისა და ნდობის აღსადგენად რიგი საკითხები იყო გადასაწყვეტი. უნგრეთი ინტეგრაციის ერთგული რჩება და სურს, გატარდეს ევროკავშირის აქტიური პოლიტიკა. უნგრეთი დაინტერესებულია ძლიერი ევროპით, რომელშიც სოლიდარობა და სოციალური მდგრადობა შენარჩუნდება.

უნგრეთის სურს, შესაფერის დროს ევროზონას შეუერთდეს. უნგრეთის მიმართ ჭარბი დეფიციტის პროცედურა 2013 წლის ივნისში შეწყდა. ბიუჯეტის დეფიციტი 3 პროცენტზე ნაკლები იყო, 2013 წლის სექტემბერში ინფლაცია კი - 1 პროცენტზე ნაკლები იყო. მომავალში მოსალოდნელია სახელმწიფო ვალის შემცირება (ვალის მშპ-სთან თანაფარდობა 79%-ზე ქვემოთ ჩამოვიდა 2013 წლის დეკემბერში, თუმცა შემდგომში ის გაიზრდა 81%-მდე). მიუხედავად იმისა, რომ მასტრიხტის კრიტერიუმები შეიძლება დაკმაყოფილდეს მომავალ წლებში, პრემიერ მინისტრმა ორბანმა განაცხადა, რომ „უნგრეთი შეუერთდება ევროზონას მაშინ, როცა ერთ სულ მოსახლეზე მშპ მიაღწევს ევროზონის ქვეყნების მონაცემების 90%-ს, რაც ნაკლებ სავარაუდოა შემდგომ ათწლეულში მოხდეს“ (ორბანი, 2013).

2014 წლის არჩევნების შემდეგ ჩამოყალიბდა ორბანის მესამე მთავრობა. როგორც 2010 წელს, ამჟამადაც ხმათა ორი მესამედი მიიღო FIDESZ-KDNP პარტიათა ალიანსმა. ახალმა მთავრობამ მუშაობა დაიწყო 2014 წლის ივლისში. საგარეო საქმეთა სამინისტროში ძირეული ცვლილებები მოხდა, რამაც, თავის მხრივ, გავლენა იქონია და შეცვალა ევროკავშირი-უნგრეთის ინსტიტუციური მოწყობა. შეიცვალა სამინისტროს სახელი და მას „საგარეო საქმეთა და ვაჭრობის სამინისტრო“ დაერქვა. გარდაქმნა ითვალისწინებდა ევროკავშირის დეპარტამენტების სამინისტროდან პრემიერ მინისტრის აპარატში გადასვლას. ტიბორ ნავრაჩიჩი 2014 წლამდე მანამ იყო საგარეო საქმეთა მინისტრი, სანამ ევროკავშირში უნგრეთის კომისრის თანამდებობაზე არ გადავიდა. ამ ხუთი თვის განმავლობაში წინა ინსტიტუციური სტრუქტურა შენარჩუნდა, თუმცა ახალი საგარეო საქმეთა მინისტრის, პეტერ სჟიჯარტოს, ხელმძღვანელობით ცვლილებები განხორციელდა. სახელმწიფო მინისტრმა, ჯანოს ლაზარმა, რომელიც ხელმძღვანელობდა პრემიერ მინისტრის აპარატს, განაცხადა: „პრემიერ მინისტრის აპარატი გადაიქცევა სამინისტროდ, რომლის ფუნქცია იქნება ხელისუფლების კოორდინაცია და ევროკავშირის სახსრების გადანაწილება უნგრეთში“ (PMH 2014). საბოლოოდ, ევროკავშირის საკითხებზე ხელმძღვანელობის ფუნქცია საგარეო საქმეთა სამინისტროდან 2014 წლის ბოლოს პრემიერ მინისტრის აპარატს გადაეცა. პრემიერ მინისტრის აპარატი გახდა უაღრესად ცენტრალიზებული ორგანიზაცია, რომელსაც გააჩნია ძალაუფლება ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ის პასუხისმგებელია ევროკავშირის ფისკალური გზავნილების გადანაწილებაზე, რომელშიც შედის სტრუქტურული ფონდები და ევროკავშირთან ქვეყნის პოლიტიკური ურთიერთობების მართვა. ის ასევე აყალიბებს უნგრეთის სტრატეგიას ევროკავშირთან დაკავშირებით და ბრიუსელში უნგრეთის წარმომადგენლობას ხელმძღვანელობს.

გამოყენებული ლიტერატურა

European Commission. (1998). Regular Report. Poland's Progress towards Accession. Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/poland_en.pdf (Accessed 20 December 2014).

European Commission. (1999). Regular Report. Poland's Progress towards Accession. Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/poland_en.pdf (Accessed 20 December 2014).

European Commission. (2014). European Commission Press releases database. Available from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-91-1033_en.htm?locale=en (Accessed 20 December 2014).

Fölsz. A, Tóka G. (2006). Determinants of Support for EU Membership in Hungary, in: eds. Rohrchneider R., Whitefield S., Public Opinion, Party Competition, and the European Union in Post-communist Europe. Palgrave Macmillan.

Hargita, Á., (2012). Back to Europe, Gondolat Kiadó, Budapest.

Körössi, István. (2005). Hungary and the European Union, In: ed. László J. Kiss. In: The EU of the 25 Member States, Osiris.

Ministry of Foreign Affairs. (2011). Hungary's Foreign Policy after the Hungarian Presidency of the Council of the European Union.

Orbán, Viktor. (2013). Address to the annual meeting of ambassadors in Budapest.

OVI (2003). Nemzeti Választási Iroda, available from http://www.valasztas.hu/hu/ovi/47/47_0.html (Accessed 16 March 2014).

Permanent Mission of Hungary to the OSCE, the UN and other International Organisations in Vienna. (2014), available from <http://vienna.io.gov.hu> (Accessed 16 December 2014).

Pyszna. D., Vida, K. (2002). The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary. Institute for World Economics. Hungarian Academy of Sciences, Budapest, Hungary.

Schwellnus, G., (2005). The Adoption of Non-discrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary and Poland. In: ed. Schimmelfenning F., Sedelmeier U., The Europeanization of Central and Eastern Europe. Cornell University Press.

Vida, K., Pyszna, D. (2002). The Management of accession to the European Union in Poland and Hungary, Working Papers, Institute for World Economics.

ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ვიშეგრადის ქვეყნებში სლოვაკეთის მაგალითზე

ვლადიმირ ბილჩიკი

შესავალი და რეზუმე

ამ თავის მიზანია სლოვაკეთის ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის ინსტიტუციური კოორდინაციის შესწავლა. ნაშრომი იწყება სლოვაკეთის მიერ ევროკავშირის წევრობისკენ განვლილი გზის პოლიტიკური და ეკონომიკური კონტექსტის განხილვით. 1990–იან წლებში სლოვაკეთის სპეციფიკური პოლიტიკური პრობლემებიდან გამომდინარე, ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებები და ქვეყნის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ადაპტაცია, პატარა, მაგრამ კარგად ორგანიზებული, ელიტისთვის მხოლოდ ტექნიკური საკითხი გახდა. კვლევა ასახავს სლოვაკეთის გაწევრიანების კოორდინაციის მექანიზმებს. საგარეო საქმეთა სამინისტრომ, განსაკუთრებით კი, მთავარი მედიატორის აპარატმა გადამწყვეტი როლი ითამაშა სლოვაკეთის საშინაო პოზიციების კოორდინაციასა და ევროკომისიასთან და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან ურთიერთობის წარმართვაში. სლოვაკეთის პარლამენტი ეფექტურად მუშაობდა საჭირო კანონმდებლობის მისაღებად, ხოლო მთავრობის აპარატი და ევროკავშირთან დაახლოების ინსტიტუტი ახალი კანონმდებლობის შესაბამისობას და კოორდინაციას კურირებდნენ. ნაშრომი ხაზს უსვამს ტექნიკურ და იურიდიულ ეფექტურობას სლოვაკეთის შემთხვევაში, რომლის მიზანიც იყო, დასწეოდა ვიშეგრადის სხვა ქვეყნებს ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის გაწეულ ძალისხმევაში. გარდა ინსტიტუციური გამოცდილებისა, იგი ასევე ამახვილებს ყურადღებას რიგ გაკვეთილებზე, რომლებიც შესაძლებელია გამოსადეგი იყოს საქართველოსთვის. ეს გაკვეთილები უკავშირდება მრავალჯერად გარდაქმნებს, სლოვაკეთის, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფოს ხანმოკლე გამოცდილებას და სახელმწიფოებრიობის შექმნის სწრაფ საჭიროებას.

ევროკავშირში სლოვაკეთის გაწევრიანების პოლიტიკური და ეკონომიკური კონტექსტი

სლოვაკეთის ევროკავშირში გაწევრიანების გზა გრძელი (თითქმის 15 წელიწადი 1989 წელს ევროგაერთიანებასთან ურთიერთობის დამყარების პირველი მცდელობიდან) და წინააღმდეგობებით სავსე იყო, როდესაც 1997 წელს სლოვაკეთს პოლიტიკური მიზეზების გამო უარი უთხრეს ევროკავშირთან პირდაპირ გაწევრიანებაზე. ჩეხოსლოვაკიის გაყოფიდან 10 წლის შემდეგ, ჩეხეთისა და სლოვაკეთისთვის ცენტრალურ ევროპასთან ურთიერთობების აღდგენა მათი ევროპული პოლიტიკის ქვაკუთხედი გახდა. ამ პროცესში ჩეხეთსა და სლოვაკეთს შორის ახლო თანამშრომლობა მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა. სლოვაკეთის

მეზობელმა ქვეყნებმა გააცნობიერეს, რომ სლოვაკეთის ევროპული ინტეგრაციის პროცესებში ჩართვა მათივე ინტერესებში შედიოდა (Rupnik, 2003: 43). ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების ტექნიკური ასპექტების უკეთ განსახილველად, საჭიროა ქვეყნის პოლიტიკური კონტექსტის მიმოხილვა.

1994 წლის 30 სექტემბერსა და 1 ოქტომბრის შორის სლოვაკეთის პირველი საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, მორავიკის მთავრობა ვლადიმერ მეჩიარის უფრო ნაციონალისტურმა მთავრობამ შეცვალა.¹⁸ სლოვაკეთის მეორე მთავრობის ფორმირებით სლოვაკეთ-ევროკავშირის ურთიერთობის და სლოვაკეთის საერთაშორისო პოლიტიკურ ასპარეზზე წარმოჩენის ახალი ეტაპი დაიწყო. ეს ეპოქა გაგრძელდა მომდევნო საპარლამენტო არჩევნებამდე, რომელიც 1998 წელს ჩატარდა. იგი ხასიათდებოდა საეჭვო შიდა პოლიტიკური მოვლენებით, რამაც დასავლეთის ინტეგრაციული პროცესებიდან სლოვაკეთის თანდათან ჩამოშორება გამოიწვია. ამ პერიოდის განმავლობაში სლოვაკეთმა დაიწყო ვიშეგრადის ქვეყნებთან დაშორება, ძირითადად მეჩიარის მიერ საგარეო პოლიტიკის საშინაო მიზნებზე გადატანის გამო (Henderson 1999: 228). მიუხედავად იმისა, რომ კოალიცია ევროკავშირსა და ნატოში გაწევრიანებას საკუთარი მთავრობის საგარეო პოლიტიკის უმთავრეს მიზნად ასახელებდა, რამდენიმე მნიშვნელოვანმა შიდაპოლიტიკურმა მოვლენამ განსაზღვრა, თუ რატომ არ შეიძლებოდა, სლოვაკეთი ევროკავშირში ან ნატოში გაწევრიანების სერიოზულ კანდიდატად განხილულიყო.

ამ პრობლემების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მაგალითი იყო პრემიერ მინისტრ ვლადიმერ მეჩიარსა და სლოვაკეთის პრეზიდენტ მიხაელ კოვაჩს შორის ურთიერთობების გაუარესება. დამაბულობამ კულმინაციას მიაღწია პრეზიდენტის ვაჟის, მიხაილ კოვაჩ უმცროსის გატაცებისა და მისი ავსტრიის საზღვარზე გადაყვანის შემდეგ. ერთ-ერთი მოსაზრებით, ამ საქმეში ჩართული იყო სლოვაკეთის საიდუმლო სამსახური და მიზნად ისახავდა სლოვაკეთის პრეზიდენტის დისკრედიტაციას.¹⁹ სლოვაკეთის პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებები ძალზედ სიმბოლურია, თუმცა მას მეტი ძალაუფლება გააჩნია, ვიდრე მაგალითად, გერმანიის პრეზიდენტს. პრეზიდენტი, რომელიც მეჩიარის პარტიის წევრი იყო, მუდმივად აკრიტიკებდა მთავრობას მისი ნაციონალისტური და არაგამჭვირვალე პოლიტიკის გამო. გარდა ამისა, რიგ მნიშვნელოვან შემთხვევებში, სლოვაკეთის მთავრობამ უგულვებელყო ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები. მაგალითად, პარლამენტის გადაწყვეტილების იგნორირება, რომელიც ეხებოდა ერთ-ერთი დეპუტატისთვის საპარლამენტო მანდატის მოხსნას, მისი მმართველი პარტიიდან (მოდრაობა

¹⁸ გარდა მოძრაობისა დემოკრატიული სლოვაკეთისთვის, მმართველი კოალიცია მოიცავდა პატარა ნაციონალისტურ პარტიას – სლოვაკურ ნაციონალისტურ პარტიას და ახლად შექმნილ ნეოსტალინისტურ პარტიას – სლოვაკეთის მუშათა ასოციაციას.

¹⁹ გერმანიის ხელისუფლება მიხეილ კოვაჩ უმცროსს თაღლითობასთან დაკავშირებით უპირებდა დაკითხვას. მისი ავსტრიაში გატაცება ემსახურებოდა გერმანულ ინტერპოლთან მის ახლოს გადაყვანას, რასაც მისი მამის, სლოვაკეთის პრეზიდენტის დისკრედიტაცია უნდა გამოეწვია.

დემოკრატიული სლოვაკეთისთვის) წასვლის შესახებ (Wlachovsky & Marusiak, 1998). აგრეთვე, 1994–დან 1998 წლამდე, სლოვაკეთმა ვერ შეძლო დანაპირების შესრულება უმცირესობების ენის შესახებ კანონის მიღებასთან დაკავშირებით, რასაც სლოვაკეთის კონსტიტუცია მოითხოვდა.

გალრმავებულმა შიდა პოლიტიკურმა დამაბულობამ სერიოზული გავლენა მოახდინა სლოვაკეთის საერთაშორისო სტატუსზე - ქვეყანა თანდათანობით იზოლაციაში მოექცა. ვიშეგრადის ქვეყნებისგან განსხვავებით, სლოვაკეთი არ მიიწვიეს ნატოში გასაწევრიანებლად 1997 წლის მადრიდის სამიტზე. ანალოგიურად, 1997 წლის დეკემბერში, ლუქსემბურგის სამიტის შემდგომ ევროკავშირმა არ შეიყვანა სლოვაკეთი იმ ქვეყნების სიაში, რომლებთანაც გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებები უნდა დაწყებულიყო. სლოვაკეთი გარიყულ მდგომარეობაში აღმოჩნდა, ძირითადად იმ მიზეზით, რომ იგი არ აკმაყოფილებდა ევროკავშირის კრიტერიუმებს, რომლებიც 1993 წლის ივნისში კოპენჰაგენში მიიღეს. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანას ჰქონდა შედარებით წარმატებული ეკონომიკური მდგომარეობა და ცხოვრების დონის მიხედვით ზოგიერთ სხვა კანდიდატ ქვეყანაზე მაღლა იდგა (მაგალითად, ესტონეთი და პოლონეთიც კი), სლოვაკეთი მიაკუთვნეს აპლიკანტთა მეორე ტალდას შიდა პოლიტიკური სტაბილურობის ნაკლებობისა და დემოკრატიული პრაქტიკის შეუსაბამობის გამო.²⁰

სლოვაკეთისთვის ევროკავშირისკენ მიმავალ გზაზე უკეთესი პერიოდი ახალი მემარჯვენე-მემარცხენე ძალების კოალიციის მიერ მეჩიარის მთავრობის შეცვლის შემდეგ დადგა, რომლებიც ძირითადად მეჩიარის და მისი პოლიტიკის წინააღმდეგ და სლოვაკეთის საერთაშორისო იზოლაციიდან გამოყვანის სურვილით გაერთიანდნენ. ახალი მთავრობა 1998 წლის სექტემბერში შედგა, ქვეყნის მეორე საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ხოლო მუშაობა ნოემბრიდან დაიწყო.²¹ კოალიციამ, რომელსაც ხელმძღვანელობდა პრემიერ მინისტრი მიკულას ძურინდა ცდილობდა წინა მთავრობის პოლიტიკური დეფიციტების აღმოფხვრას. საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ორი დამატებითი არჩევნები დაეხმარა ქვეყანას შიდაპოლიტიკური სისტემის სტაბილიზაციაში. 1998 წელს სლოვაკეთში ჩატარდა ადგილობრივი თვითმართველობის არჩევნები. ამას მოჰყვა ქვეყნის პირველი პირდაპირი

²⁰ ლუქსემბურგის სამიტზე, კომისიის მოხსენებამ შეაჯამა სლოვაკეთის პოლიტიკური დეფიციტი და მისი ეკონომიკური განვითარება. იხილეთ ევროკომისიის დღის წესრიგი 2000 - უფრო ძლიერი და ფართო ევროპისთვის (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1997).

²¹ მთავრობა შედგებოდა ოთხი პოლიტიკური პარტიისგან. უდიდესი იყო სლოვაკეთის დემოკრატიული კოალიცია, მიკულას ძურინდას ხელმძღვანელობით, რომელიც, თავის მხრივ, სხვა 5 პარტიისგან შედგებოდა. მემარჯვენე ცენტრისტები იყვნენ ქრისტიან დემოკრატიული მოძრაობა, დემოკრატიული პარტია, დემოკრატიული კავშირი; მემარცხენეები იყვნენ მწვანეთა პარტია და სოციალ-დემოკრატები. კოალიციის სხვა სამ პარტიას წარმოადგენდნენ დემოკრატიული მემარცხენე პარტია, რომელიც პოსტ-კომუნისტური პარტია იყო, ახლადშექმნილი მემარცხენე-ცენტრისტული სამოქალაქო ურთიერთგაგების პარტია და უნგრული კოალიციის პარტია.

საპრეზიდენტო არჩევნები 1999 წლის მაისში.²² ამ არჩევნებში კოალიციის კანდიდატმა, რუდოლფ შუსტერმა დაამარცხა ოპოზიციის კანდიდატი ვლადიმერ მეჩიარი. ამრიგად, ორი თვის განმავლობაში მეჩიარმა ორი მარცხი განიცადა პოლიტიკურ ასპარეზზე. გარდა ამ ცვლილებებისა, ძურინდას კოალიციამ ახალი კურსი აიღო უნგრულ უმცირესობასთან ურთიერთობაში. ეთნიკური უნგრელების წარმომადგენელი პარტია სლოვაკეთში – უნგრული კოალიციის პარტია, მთავრობის წევრი გახდა. უფრო მეტიც, 1999 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონი უმცირესობების ენების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ დარჩა რამდენიმე გრძელვადიანი პოლიტიკური პრობლემა, როგორცაა ბოშების უმცირესობის სტატუსი ან სლოვაკეთის იურიდიული სისტემის დამოუკიდებლობა, 1998 წელს საშინაო პოლიტიკის საერთო ხასიათი შეიცვალა მეჩიერის კოალიციის წასვლის შემდეგ.²³

უპირველესი ამოცანა ძურინდას მთავრობისათვის პოლიტიკური სტაბილურობის მიღწევა და ევროკავშირში სწრაფი გაწევრიანება იყო. მოლაპარაკებების პროცესმა მთელი რიგი ახალი პრიორიტეტები გამოაჩინა. შიდა პოლიტიკური ბრძოლიდან აქცენტი ნელ-ნელა გადავიდა გაფართოების პრაქტიკებზე, რომელიც ევროკავშირის წესების და ნორმების სლოვაკეთის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში გადატანას ემსახურებოდა. ერთი სიტყვით, ევროკავშირსა და სლოვაკეთს შორის ურთიერთობა ხშირად ჰგავდა “მორჩილი ძაღლის მიერ პატრონის ბრძანებების შესრულებას“ (Malova & Haughton, 2005).

სლოვაკეთის ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილის გათვალისწინებით გამოიკვეთა ორი ძირითადი ტენდენცია, რომელიც დაეხმარა ქვეყანას მეჩიარის მთავრობის დროს 1994-1998 წლებში წარმოშობილი პრობლემებისთვის თავი დაეღწია. პირველი, სლოვაკეთის მთავრობა მჭიდროდ თანამშრომლობდა ევროკომისიასთან ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების აღსადგენად. სლოვაკეთის ძალისხმევით ხელშესაწყობად ევროკომისიამ შექმნა უნიკალური ინსტიტუციური ინსტრუმენტი: ევროკომისია-სლოვაკეთის მაღალი დონის სამუშაო ჯგუფი, რომლის ფარგლებშიც 1998 წლის ნოემბრიდან 1999 წლის სექტემბრამდე ხუთი შეხვედრა გაიმართა. ჯგუფს ერთობლივად ხელმძღვანელობდნენ ევროკომისიის წარმომადგენელი, გენერალური დირექტორის მოადგილე ფრანსუა ლამური და სლოვაკეთის მთავრობის წარმომადგენელი, სახელმწიფო მდივანი ჟან ფიგელი. სამუშაო ჯგუფის მიზანი იყო, დახმარებოდა სლოვაკეთს

²² პრეზიდენტი კოვაჩი არჩეულ იქნა პარლამენტის მიერ. მისი ვადა დასრულდა 1998 წლის მარტში. ამ დღიდან მოყოლებული მეჩიარის მთავრობამ ვერ შეძლო მოეპოვებინა საკონსტიტუციო უმრავლესობა ახალი პრეზიდენტის ასარჩევად. ახალმა კოალიციამ, რომელმაც 1998 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე გაიმარჯვა, შეცვალა კონსტიტუცია 1999 წელს და სლოვაკეთის პრეზიდენტის არჩევნები საყოველთაო გახდა.

²³ ბოშების ადგილი სლოვაკეთსა და ცენტრალურ ევროპაში კარგად წარმოაჩენს იმ გამოწვევებს, რომლებიც ევროკავშირში გაწევრიანების გზაზე წარმოიშვება. რაც შეეხება სასამართლო სისტემის საექვო დამოუკიდებლობას, ევროკომისია აკრიტიკებდა მოსამართლეების არჩევის პროცესს, რომლებსაც ოთხი წლის გამოსაცდელი ვადა ჰქონდათ.

დაებრუნებინა იმპულსი ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის მოსამზადებლად. ჯგუფი კონსულტაციებს ატარებდა რამდენიმე კონკრეტულ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და იურიდიულ საკითხზე. ჯგუფის მუშაობის ერთ-ერთი შედეგი იყო სლოვაკეთის დაპირება ორი ბირთვული რეაქტორის დახურვის შესახებ – რომელიც იასლოვსკ-ბოგუნცას ელექტროსადგურის ნაწილი იყო²⁴. ფაქტობრივად, ამ ჯგუფისა და სლოვაკეთის სურვილს, დასწეოდა ვიშეგრადის სხვა ქვეყნებს, შედეგად ქვეყანამ შეძლო ევროკავშირთან რიგი შეთანხმებებისთვის მიეღწია (მაგალითად, ბირთვული რეაქტორების დახურვა) მოლაპარაკებების ოფიციალურ დაწყებამდე. ასევე, სლოვაკეთის მთავრობამ შეძლო, გაეუმჯობესებინა ორმხრივი კონტაქტები ევროკავშირის ყველა წევრ ქვეყანასთან. ორმხრივი ურთიერთობების – რაც ასე მნიშვნელოვანი იყო საბოლოო წარმატების მისაღწევად – ყველაზე დაბალ დონეზე მეჩიარის ეპოქაში იყო. წინა ტენდენციასთან განსხვავებით, როდესაც სლოვაკეთი აღმოჩნდა „ცენტრალური ევროპის პერიფერია“ (Chmel et al. 1998: 273), პრემიერ მინისტრმა ძურინდამ მონაწილეობა მიიღო 35 ორმხრივ უცხოურ ვიზიტში ევროკავშირის ჰელსინკის სამიტამდე, რომელიც 1999 წლის დეკემბერში ჩატარდა.

სლოვაკეთის წარმატებული შედეგების გადაწყვეტი წინაპირობა საშინაო პოლიტიკის სფეროში უნდა ვეძებოთ. მიუხედავად იმისა, რომ ძურინდას კოალიციამ 1998 წლის საპარლამენტო არჩევნებში 93 ადგილი მოიპოვა, რამაც ადგილების სამი მეხუთედი, ანუ კონსტიტუციური უმრავლესობა შეადგინა, მეჩიარის მოძრაობა დემოკრატიული სლოვაკეთისთვის უმსხვილესი პოლიტიკური პარტია აღმოჩნდა, რომელმაც 150–დან 43 ადგილი მიიღო არჩევნებში. გარდა ამისა, მეორე ოპოზიციურმა პარტიამ – სლოვაკეთის ეროვნული პარტია – 14 ადგილი დაიკავა პარლამენტში. სლოვაკეთის პრობლემა ის იყო, რომ არც მეჩიარის და არც ნაციონალისტების პარტია არ წარმოადგენდა ევროკავშირისთვის მისაღებ პოლიტიკურ ძალას. ევროკავშირისთვის მისაღები პოლიტიკური ძალა მხოლოდ ანტი-მეჩიარისტული კოალიცია იყო. ეს ფაქტი გამოარჩევდა სლოვაკეთს ვიშეგრადის სხვა ქვეყნებისგან, რომლებშიც არ არსებობდა მეჩიარის მსგავსი პოლიტიკური მოვლენა.

ევროკავშირის მრიდან სლოვაკეთის მიმართ არსებული გაურკვევლობა საბოლოოდ ჩაბარდა წარსულს 2002 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ. მიუხედავად იმისა, რომ 1999–2002 წლებში მეჩიარი სიტყვიერად მხარს უჭერდა ძურინდას საგარეო პოლიტიკას, ევროკავშირის ბევრმა ოფიციალურმა პირმა შვებით ამოისუნთქა, როდესაც „სლოვაკეთმა ჩააბარა დემოკრატიის ბოლო ტესტი“ და არჩევნებში ძურინდას ხელმძღვანელობით მემარჯვენე-ცენტრისტულმა სლოვაკურმა დემოკრატიულმა და ქრისტიანულმა კავშირმა ადვილად მიაღწია გამარჯვებას.²⁵ ამრიგად, სლოვაკეთი ჩამოშორდა საკუთარ პრობლემურ

²⁴ იხილეთ *Conclusion: EC-Slovakia High Level Working Group, 8 September 1999*. ჯგუფის მუშაობის დასრულების შემდეგ (2006–2008 წლებში) სლოვაკეთის მთავრობამ გადაწყვიტა, დაეხურა ბირთვული რეაქტორის ორი ბლოკი.

²⁵ სლოვაკეთის მემარჯვენე ცენტრისტული მთავრობაში, რომელიც 2002 წლის შემოდგომაზე მოვიდა ხელისუფლებაში, შედიოდნენ სლოვაკეთის დემოკრატიული და ქრისტიანული კავშირი (SDKU),

შიდა პოლიტიკურ წარსულს, ხოლო ძურინდა ვიშეგრადის ქვეყნებში ყველაზე გრძელვადიანი პრემიერმინისტრი გახდა.

სლოვაკეთის და ევროკავშირის მოლაპარაკებებმა ქვეყნის ეკონომიკის რეფორმირების ძლიერი იმპულსი შექმნა. ევროკომისიის 1999 წლის მოხსენებაში სლოვაკეთი ლიტვასთან ერთად მოიხსენიეს, როგორც „ფუნქციონირებად საბაზრო ეკონომიკასთან ახლოს მყოფი“ ქვეყნები. მოხსენებაში ასევე ნათქვამი იყო, რომ „თუ ის რეფორმები, რომლებიც უკვე მიღებულია ან მზადების პროცესშია, განხორციელდება მომავალ წელს, ორივე ქვეყანამ შეიძლება დააკმაყოფილოს ეს კრიტერიუმი შემდეგ წელიწადს“ (უროპეან ჩომისისიონ, 1999). 1998 წლის ბოლოს, მეჩიარის მთავრობის დასასრულს ნათლად გამოვლინდა, რომ სლოვაკეთის ეკონომიკის ზრდა დაუბალანსებელი იყო და ეკონომიკამ არ განიცადა ფუნდამენტური ცვლილებები, რაც აუცილებელი იყო გარდაქმნისთვის (Morvay 2000). 1990–იანი წლების შუა პერიოდის ეკონომიკური აღმასვლა ძირითადად ექსპორტის შედეგი იყო და მოკლევადიანი აღმოჩნდა.²⁶ მიუხედავად იმისა, რომ პრივატიზაციის პროცესი გრძელდებოდა, ამ პერიოდში არ შექმნილა შესაბამისი მარეგულირებელი სტრუქტურები, საჭირო თანხები და უნარები, რაც აუცილებელი იყო პრივატიზებული საწარმოების რესტრუქტურისთვის (Marcincin, 2000: 311). უმუშევრობის დონე სლოვაკეთში კვლავ მაღალ მაჩვენებელს ინარჩუნებდა და ვიშეგრადის სხვა ქვეყნებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დონე ბევრად აღემატებოდა სლოვაკეთისას.²⁷

პრემიერ მინისტრ ძურინდას ხელმძღვანელობით ახალმა კოალიციურმა მთავრობამ საერთო ეკონომიკური სტაბილურობის მისაღწევად ახალი ზომები მიიღო. 1999 წელს მომზადდა „სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების საშუალოვადიანი კონცეფცია“ და განისაზღვრა ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები: მათ შორის, მაკროეკონომიკური რეგულაციის მიმართ ახალი მიდგომა, საბანკო და ბიზნეს სექტორის აღდგენა და შემდგომი რესტრუქტურისთვის. მთავრობამ შემოიღო ახალი შეზღუდვები და ზომები ლიბერალიზაციისთვის, ამავდროულად, ცდილობდა, შეენარჩუნებინა სოციალური უსაფრთხოება. ევროკომისიის 2000 წლის მოხსენება გაფართოების სტრატეგიის შესახებ სლოვაკეთის ეკონომიკური განვითარების გარკვეულ პროგრესს ასახავდა. მოხსენებაში აღნიშნულია, რომ „სლოვაკეთი შეიძლება განხილულ იქნას, როგორც ქვეყანა ფუნქციონალური საბაზრო ეკონომიკით, რომელსაც შეუძლია, გაუმკლავდეს კონკურენტულ ზეწოლას და საბაზრო ძალებს ევროკავშირის ფარგლებში, იმ

ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა (KDH), უნგრული პარტიების კოალიცია (SMK) და ახალი მოაქლაქეების ალიანსი (ANO).

²⁶ 1990–იანი წლებში სლოვაკეთის წლიური ეკონომიკური ზრდა შეადგენდა: -3.7% 1993 წელს, 4.9% 1994 წელს, 6.9% 1995 წელს, 6.6% 1996 წელს, 6.5% 1997 წელს, 4.4% 1998 წელს და 2.4% 1999 წელს. წყარო: Morvay 2000: 29.

²⁷ უმუშევრობის დონემ 1999 წელს მიაღწია 17.7 პროცენტს.

პირობით, რომ სტრუქტურული რეფორმების დღის წესრიგი სრულად იქნება განხორციელებული და, ამავდროულად, მოიცავს სამომავლო რეფორმებსაც.²⁸ მომდევნო წლებში სლოვაკეთის ეკონომიკამ გაიარა უფრო ფუნდამენტური გარდაქმნის ეტაპი, რომელიც განსაკუთრებით 2002 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ გააქტიურდა. ძურინდას მეორე მემარჯვენე – ცენტრისტულმა მთავრობამ რამდენიმე ახალი გადასახადი შემოიღო, გაატარა სოციალური და ჯანდაცვის რეფორმა, რომელიც ევროკავშირში გაწევრიანების წინ ეჭვქვეშ დააყენა ევროკავშირის ზოგიერთმა წევრმა ქვეყანამ, რადგან ევროპის სხვა ნაწილებში ეკონომიკურ და სოციალურ ცვლილებებზე დამატებით ზეწოლად მიიჩნიეს (Malova & Haughton 2005).

ინსტიტუციონალური ცვლილებები და გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების კოორდინაცია

2000 წლის თებერვალში სლოვაკეთმა დაიწყო ოფიციალური მოლაპარაკებები ევროკავშირთან გაწევრიანების შესახებ, რაც წარმატებით დაასრულა 2002 წლის დეკემბერში. სლოვაკეთმა ცხრა სხვა ქვეყანასთან ერთად 2003 წლის აპრილში ხელი მოაწერა ევროკავშირში გაწევრიანების ხელშეკრულებას. ბრატისლავამ შეძლო, ლუქსემბურგის ჯგუფის²⁹ მოწინავე ქვეყნებს მოლაპარაკებებში დასწეოდა და გაწევრიანებულყო ევროკავშირში ვიშეგრადის ქვეყნებთან ერთად 2004 წლის 1 მაისს.

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობდა პოსტ-კომუნისტური ეკონომიკიდან გარდაქმნის გარკვეული პრობლემები, რომლებიც ევროკავშირში გაწევრიანებასთან კავშირში არ უნდა ყოფილიყო, მოლაპარაკებებმა გარკვეულწილად იმოქმედა საშინაო აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ბაზაზე. გარდა ამისა, რომ მოლაპარაკებების დაწყების დღიდან, სლოვაკეთს აკლდა შიდა ინსტიტუციური კოორდინაცია,³⁰ მმართველ კოალიციაში დაპირისპირება მაინც

²⁸ European Commission, *Enlargement Strategy Paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*, November 8, 2000.

²⁹ ტერმინი „მეორე ტალღა“ ნიშნავს, რომ კანდიდატმა არ მიიღო მოწვევა გაფართოების შესახებ მოლაპარაკებებზე რომელიც ლუქსემბურგის სამიტის დროს 1997 წლის დეკემბერში მიმდინარეობდა. ჰელსინკის ჯგუფი მოიცავდა იმ ქვეყნებს, რომლებმაც მოლაპარაკებები 2000 წლის თებერვალში ჰელსინკის სამიტზე დაიწყეს (სლოვაკეთი, ლატვია, ლიტვა, ბულგარეთი, რუმინეთი და მალტა)

³⁰ სლოვაკი დიპლომატის ინტერვიუ 2000 წლის 2 მარტი. სლოვაკეთის ინტეგრაციის პოლიტიკის დეტალური ინსტიტუციონალური გადანაწილებისთვის იხილეთ Juraj Alner, “Integracne procesy na Slovensku” in G. Meseznikov and M. Ivantysyn (eds.) *Slovensko 1998-1999: Suhrnna sprava o stave spolocnosti* (Slovakia 1998-1999: Global Report on the State of the Society) (Bratislava: IVO, 1999), pp. 311 – 332. სუსტი კოორდინაცია აისახა პოლიტიკურ განსხვავებებში მნიშვნელოვან მოთამაშეებსა და სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის. ამ პერიოდში სახელმწიფო მდივანი და წამყვანი მომლაპარაკებელი, იან ფიგელი, ქრისტიან დემოკრატი იყო, ხოლო ვიცე-პრემიერი ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში,

სწრაფად დაექვემდებარა მთავარ მიზანს - სლოვაკეთის გაწევრიანების ვალდებულებების შესრულებას. აქედან გამომდინარე, 2004 წლის 1 მაისამდე ევროკავშირსა და სლოვაკეთს შორის ურთიერთობა შემოიფარგლებოდა ერთადერთი გზით, ევროკავშირის წესების და სტანდარტების სლოვაკეთის საკანონმდებლო და პოლიტიკურ სისტემაში გადმოტანით. სლოვაკეთისთვის ამოცანა - მორგებოდა ევროკავშირის პრინციპებსა და პირობებს, აისახა ქვეყნის ინსტიტუციონალურ გარემოზე (Bilcik, 2004).³¹

მოლაპარაკებების აქცენტი სლოვაკეთის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თავსებადობაზე გადავიდა, რამაც წახალისა ახალი კანონების სწრაფი ადაპტირება და საჯარო ინსტიტუტების ცვლილება. სლოვაკეთს უნდა მიეღო ის სტანდარტები, რომლებიც ევროკავშირის ქვეყნებში ათწლეულების მანძილზე მოქმედებდნენ, მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანას არ ჰქონდა შანსი, ამ სტანდარტებზე ზეგავლენა მოეხდინა. აქედან გამომდინარე, გამოთქმები „პრო-ინტეგრაციული“ ან „პრო-ევროპული“ ამ სიტუაციაში ნიშნავდა სლოვაკეთის ევროკავშირში გაწევრიანების მხარდაჭერას. სლოვაკეთს ევროინტეგრაციის პროცესში წვლილი არ შეუტანია; მას „უბრალოდ“ გადაეცა გაწერილი წესები, ხოლო ქვეყნის ბიუროკრატიულმა სტრუქტურებმა გადამწყვეტი როლი ითამაშეს სლოვაკეთის ევროკავშირის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად.

გაწევრიანების პროცესის კონკრეტულმა მოთხოვნებმა და ამის გამო დაწყებულმა ინსტიტუციონალურმა ინტეგრაციულმა პოლიტიკამ გავლენა მოახდინა სლოვაკეთის ხელისუფლების სხვადასხვა ნაწილზე. მთავრობა გახდა ძირითადი მოთამაშე ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებებში. ევროკავშირთან მოლაპარაკებების გამო, სლოვაკეთში გაჩნდა ევროკავშირის სამქეობთან დაკავშირებული ახალი ელიტა. თუმცა, ამ შიდა ელიტის წევრები მოქმედებდნენ როგორც იზოლირებული ინდივიდები, საგარეო საქმეთა სამინისტროს ან სხვა სამინისტროების ეგიდით. ისინი არ წარმოადგენდნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების შიდა ნაწილს. უფრო მეტიც, პოლიტიკური პარტიები მთავრობაში (ან თუნდაც ოპოზიციაში) ხშირად საკუთარ თავს ზღუდავდნენ განცხადებების გაკეთების დროს, რათა მხარი დაეჭირათ ევროკავშირში სლოვაკეთის გაწევრიანებისთვის. მხოლოდ გაწევრიანების შესახებ ხელმოწერის შემდეგ დაიწყეს პოლიტიკურმა პარტიებმა საკუთარი განსხვავებული აზრის გამოხატვა ევროკავშირის მომავლის შესახებ და შეცვალეს ხელისუფლების პოზიცია ევროკავშირთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხზე.

ამრიგად, მოლაპარაკებების კოორდინაციას საგარეო საქმეთა სამინისტრო ხელმძღვანელობდა. საგარეო საქმეთა სამინისტრომ წამყვანი მედიატორის როლი მოიგო და თავისი ჯგუფის მეშვეობით მოამზადა და კოორდინირება გაუწია სხვა სამინისტროებს

პავოლ ჰამჩიკი ხელმძღვანელობდა სამოქალაქო ურთიერთგაგების პარტიას დავიცე-პრემიერი საკანონმდებლო სფეროში, ლუბომირ ფოგასი, წარმოადგენდა მემარცხენე დემოკრატების პარტიას.

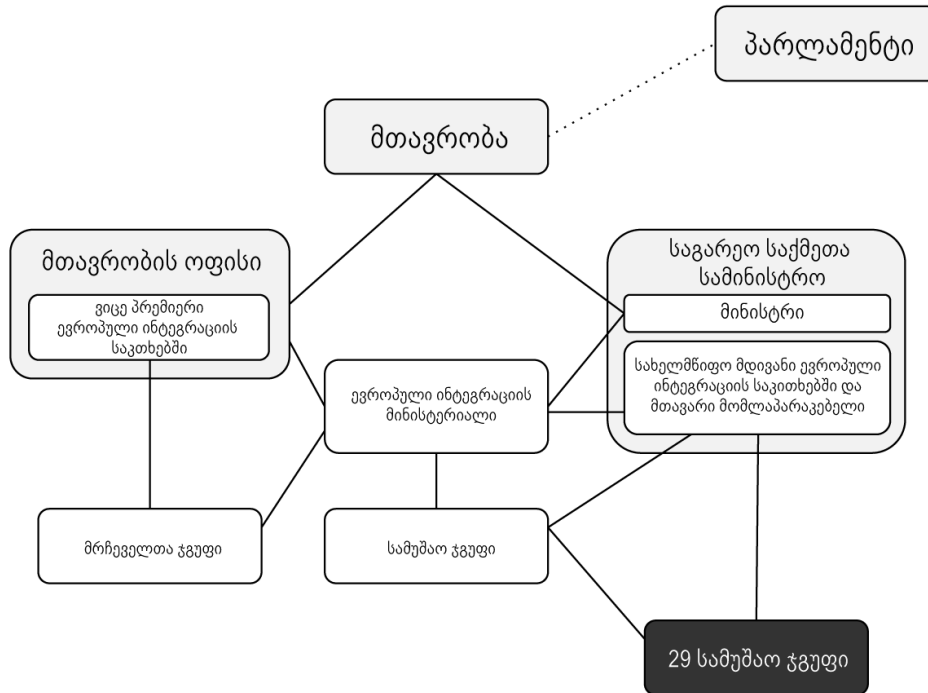
³¹ შემდეგი პუნქტები, რომლებიც ეხებოდა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ურთიერთობას, ეფუძნება Bilcik 2004-ს.

მოლაპარაკებების შესაბამისი 29 თავის შესახებ (გამოსახულება 1). ამავდროულად, საგარეო საქმეთა სამინისტრო და დეპარტამენტები, რომელსაც უფროსი მედიატორი ხელმძღვანელობდა, ევროპულ საზოგადოებებში ქვეყნის მისიასთან ერთად აწარმოებდა კომუნიკაციის და მოლაპარაკებების კოორდინაციას ევროკომისიასთან და სხვა წევრ ქვეყნებთან ბრიუსელში (გამოსახულება 4). ვიცე პრემიერ-მინისტრის აპარატი პასუხისმგებელი იყო შიდა საკანონმდებლო ბაზის ადაპტაციასა და ევროკავშირის შესაბამისი კანონების მიღებაზე დაახლოების ინსტიტუტის მეშვეობით, ასევე გაწევრიანების წინა შიდა კოორდინაციასა და საზოგადოებასთან კავშირზე ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების თაობაზე (გამოსახულება 3). ევროპული ინტეგრაციის მინისტრიალის საბჭო (გამოსახულება 1) იყო ფორმალური საკომუნიკაციო და საკონსულტაციო მექანიზმი, რომელშიც შედიოდნენ ვიცე-პრემიერი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, ეკონომიკის მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, სოფლის მეურნეობის და შინაგან საქმეთა მინისტრები, ასევე წამყვანი მედიატორი.

სლოვაკეთის პარლამენტმა – სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნულმა საბჭომ – მიიღო კანონმდებლობა, რომელიც აუცილებელი იყო ევროკავშირში გასაწევრიანებლად; თუმცა, სადისკუსიო სივრცე ევროკავშირთან შესაბამისი კანონებზე შეზღუდული იყო, რადგან პარლამენტმა არსებული დავალებები და მითითებები ძირითადად უკვე შეასრულა. პარლამენტს არც ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ სჭირდებოდა საკუთარი ექსპერტთა გუნდის შენარჩუნება, პირიქით, სლოვაკეთის საკანონმდებლო სისტემის ჰარმონიზაციის საჭიროება განსაზღვრავდა პარლამენტის და მთავრობის კომუნიკაციას. შესაბამისად, პარლამენტმა შექმნა საკუთარი სტრუქტურა, რომელიც ევროპარლამენტთან კომუნიკაციას ხელმძღვანელობდა (გამოსახულება 2), ამ ახალი ინსტიტუტის მთავარი ამოცანა ევროკავშირის კანონებთან შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის მიღება იყო და არა ევროკავშირთან ინტეგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ ფართო საჯარო დისკუსიის გამართვა.

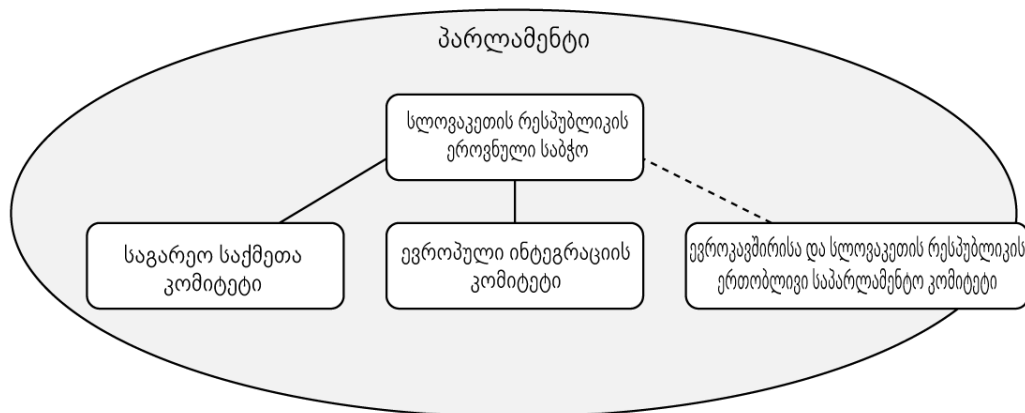
და ბოლოს, რადგან გაწევრიანების პროცესს არ ჰქონდა პირდაპირი მოთხოვნები სასამართლო ხელისუფლებასთან, მისი მზადყოფნა ევროკავშირის საკანონმდებლო სივრცეში მუშაობის შესახებ შეიძლებოდა, შემოწმებულიყო მხოლოდ ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ. სლოვაკეთის ინსტიტუციური შტოების ეს არათანაბარი ჩართულობა კარგი გაკვეთილი შეიძლება იყოს საქართველოსთვის. მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელი ელემენტები კარგად იყვნენ მომზადებული ევროკავშირის კონტექსტში ფუნქციონირებისთვის, ევროკავშირში სლოვაკეთის მთავრობის მუშაობის ხარისხი, ან ევროკავშირთან დაკავშირებული საპარლამენტო კონტროლი ან სასამართლო შტოს ჩართულობა ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე ჯერ კიდევ გამოწვევების წინაშეა.

გამოსახულება 1



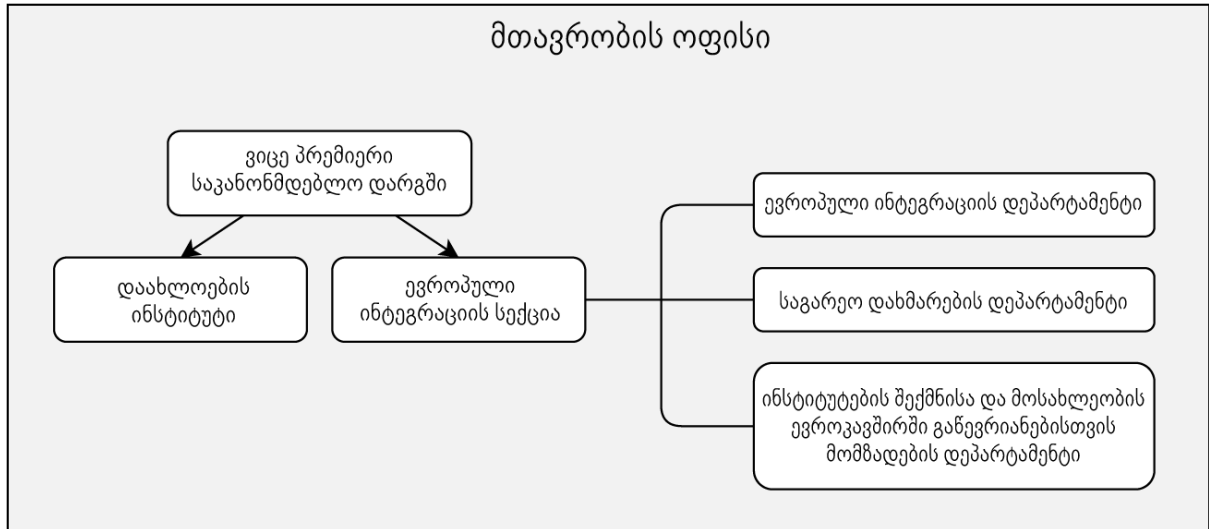
წყარო: Figel&Adamis, p.14.

გამოსახულება 2



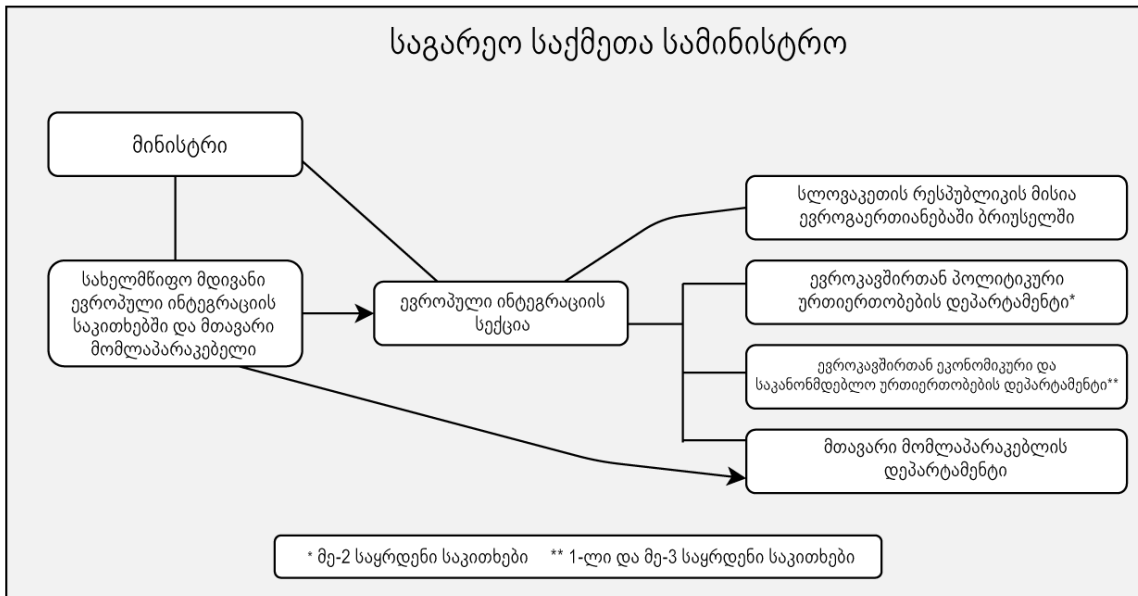
წყარო: Figel&Adamis, p.15.

გამოსახულება 3



წყარო: Figel&Adamis, p.15.

გამოსახულება 4



წყარო: Figel&Adamis, p.15.

ბოლო წლების განმავლობაში ევროპეიზაცია მოდურ ტერმინად იქცა ინტეგრაციის პროცესების ანალიზში. სამეცნიერო ლიტერატურაში შეგიძლიათ უფრო კონკრეტული

განმარტებების პოვნა ამ ტენდენციების შესახებ. გაწევრიანებამდელ პერიოდში ევროკავშირის და სლოვაკეთის ურთიერთობა, ევროკავშირის კანონმდებლობის და წესების ცალმხრივი გადაცემით განისაზღვრებოდა. სლოვაკეთისთვის მთავარი ამოცანა ევროკავშირის პირობებზე მორგება იყო.

ოფიციალური კავშირების განვითარება სლოვაკეთს, ევროგაერთიანებასა და ევროკავშირს შორის კონკრეტულ მოთხოვნებს უყენებდა საშინაო პოლიტიკას, საჯარო ადმინისტრაციის ხარისხს და ქვეყნის საკანონმდებლო სისტემას. ასოცირების შესახებ შეთანხმება, რომელიც ცნობილია როგორც ევროპული შეთანხმება, 1991 წლის დეკემბერში ხელმოწერილ იქნა ჩეხოსლოვაკიის ფედერალური რესპუბლიკის არსებობის დროს. ამრიგად, სლოვაკეთსა და ევროკომისიას შორის ურთიერთობამ პირველად მიიღო ფორმალური სახე. ჩეხოსლოვაკიის ფედერაციის დაშლის შემდეგ, სლოვაკეთმა ხელი მოაწერა საკუთარ ევროპულ შეთანხმებას, რომელმაც სლოვაკეთის აღმასრულებელ ხელისუფლებას და ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის კომუნიკაციაში წამყვანი როლი ასოცირების საბჭოს მიანიჭა. 1993 წლის ივნისში კოპენჰაგენის სამიტზე ევროკავშირმა ახალი წევრი ქვეყნების მიღების პოლიტიკური კრიტერიუმები მიიღო. ამ მოთხოვნებმა დიდი როლი ითამაშეს სლოვაკეთის დემოკრატიულ კონსოლიდაციაში, ხოლო მოლაპარაკებები სლოვაკეთის გაწევრიანების შესახებ ძირითადად ევროკომისიის/ევროკავშირის კანონმდებლობის ადაპტაციის თაობაზე მიმდინარეობდა, რამაც საჯარო ინსტიტუტების ფუნქციონირების ცვლილება გამოიწვია.

ერთი სიტყვით, სლოვაკეთმა მოიგო იმ ნორმების და კანონების მიმღების როლი, რომელიც ევროკავშირის ქვეყნებში ათწლეულების განმავლობაში მოქმედებდა; მისი გავლენა ამ ნორმებზე მინიმალური იყო. 2004 წლის 1 მაისს სლოვაკეთის ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ, ტერმინმა ევროპეიზაციამ უფრო რთული ნიუანსები შეიძინა. ევროკავშირი არ არის მხოლოდ პოლიტიკური ფიგურა. პირველ რიგში, ეს არის არენა, სადაც წევრ ქვეყნებს შუძლიათ, განიხილონ და წარმართონ მოლაპარაკებები სხვადასხვა პოლიტიკურ საკითხზე. ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ სლოვაკეთი დღესაც აგრძელებს ევროკავშირის სტანდარტების მიღებას, მას უკვე შეუძლია, გავლენა მოახდინოს ამ სტანდარტებზე.

ერთი მხრივ, შეიძლება აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო პოლიტიკა იყო აუცილებელი პირობა სლოვაკეთსა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებსა და ინსტიტუტებს შორის მოლაპარაკებების გასამართავად. თუმცა, მაშინ, როცა ორივე მხარე ჩართულია მოლაპარაკებებში, ევროკავშირის კანონმდებლობის თავებზე შეთანხმების მიღწევა დამოკიდებულია ტექნიკურ დეტალებზე, რასთან დაკავშირებითაც მოლაპარაკებები, ერთი მხრივ, სლოვაკეთში, მეორე მხრივ კი, ევროკავშირში წარიმართება. გარკვეული თვალსაზრისით, მოლაპარაკებები არა ლეგიტიმურობის, არამედ ეფექტურობის გამოცდაა. სლოვაკეთის გამოცდილებიდან გამომდინარე ნათელია, რომ ამ გამოცდას დომინირებდა აღმასრულებელი ნაწილი, არა მთლიანად მთავრობა, არამედ - ბიუროკრატიის გარკვეული ნაწილი. სლოვაკეთის შემთხვევაში ეს ელემენტები კონცენტრირებული იყო საგარეო საქმეთა სამინისტროში, სადაც წამყვანი ფიგურა იყო მთავარი მედიატორი და მისი პატარა გუნდი, რომლებიც ურთიერთთანამშრომლობით კოორდინაციას უწევდნენ სხვა სამინისტროებს.

რაც უფრო ეფექტურია მოწყობა, მით უფრო ადვილია ამ ტექნიკურ საკითხში წარმატების მიღწევა (ევროკავშირის კანონმდებლობის მიღება), ეს ნათლად ჩანს სლოვაკეთის მაგალითის გათვალისწინებით. სწორედ ეს გახდა მიზეზი ევროკავშირთან ჩვენი სწრაფი მოლაპარაკებებისა, რომელსაც სულ 3 წელი დასჭირდა.

ტექნიკური მოლაპარაკებები ევროკავშირთან ძალიან მოსაწყენი საქმეა. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობდა წამყვანი მედიატორი, მისი გავლენა მოლაპარაკებებზე ხშირად შეზღუდული იყო. ფაქტობრივად, გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებები განსაზღვრავს ქვეყნის მზადყოფნას, ევროკავშირის წესებს მოერგოს, თანაც, რაც შეიძლება, ნაკლებად მტკივნეულად. წარმატების გაზომვის თვალსაზრისით, ჩვენ მოგვიწია, მიგველო ზოგიერთი მტკივნეული ვალდებულება, მაგალითად, იასლოვსკ-ბოგუნიცას ბირთვული რეაქტორის დახურვა და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მყოფი კანონების მიღება, რომელიც ამჟამად 100 000 გვერდისგან შედგება. რაც მთავარია, ჩვენ უნდა გადაგვეწყვიტა, თუ როდის შევიდოდა ეს კანონები ძალაში. დღეს ჩვენ უკვე ვართ ევროკავშირში, მაგრამ ჯერ კიდევ გვიწევს ჩვენი აღებული ვალდებულებების შესრულება, ევროკომისია და ევროკავშირის სხვა ქვეყნები თვალყურს ადევნებენ ამ პროცესს, რაც ზეწოლას ახდენს სტრუქტურებსა და საზოგადოებაზე, მიუხედავად იმისა, რომ ამ სამუშაოს ადამიანების ძალიან დიდი რაოდენობა ასრულებს.

კომუნიკაცია საზოგადოებასთან

ევროკავშირსა და სლოვაკეთს შორის ახლადშექმნილ ინსტიტუციურ ურთიერთქმედებას საზოგადოებამ მხარი დაუჭირა. 1990-იან წლებში სლოვაკეთის საზოგადოების უმრავლესობა მხარს უჭერდა ევროკავშირში გაწევრიანებას. 1999 წლის იანვარში სლოვაკეთის მოსახლეობის 54% ევროკავშირთან ინტეგრაციის მომხრე იყო, ხოლო 2000 წლის აგვისტოში მხარდამჭერთა რიცხვმა 72% შეადგინა. ევროკავშირში გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყებასთან ერთად იზრდებოდა მხარდამჭერთა რაოდენობაც. ევროკავშირში ინტეგრაციის საზოგადოებრივი კონსენსუსის მთავარი გამოცდა ეროვნული რეფერენდუმი იყო. სხვა კანდიდატი წევრების გამოცდილება 1998 წლის მარტიდან გვიჩვენებდა, რომ შესაძებელი იყო საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მცირე კლება.³²

სლოვაკ ლიდერებს შედარებით ადვილი გამოწვევების გადალახვა მოუწიათ, რომლებიც 1990-იანი წლების შუა პერიოდის ქვეყანაში წარმოშობილი პოლიტიკური პრობლემებიდან გამომდინარეობდა. ფორმალურდ მთავრობის აპარატს (გამოსახულება 3) დაევალა საზოგადოებასთან ურთიერთობის კოორდინაცია ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ევროკავშირთან მიერთების შესახებ აბსოლუტური კონსენსუსის გამო, მთავრობის მთავარი ამოცანა არა საზოგადოების ინფორმირება, არამედ ევროკავშირთან

³² მაშინ როცა 1998 წელს პოლონეთის მოსახლეობის 60% მხარს უჭერდა ევროკავშირის წევრობას, 1999 წელს მოსახლეობის მხოლოდ 55% იყო ამ იდეის მომხარე. იხ: *The Economist*, 31 July 1999

მიერთების შესახებ რეფერენდუმისთვის მისი მობილიზება იყო. რეფერენდუმის ლეგიტიმურობისთვის საჭირო იყო მასში 50%-ზე მეტ ამომრჩეველს მიეღო მონაწილეობა. საბოლოოდ, სლოვაკეთის საზოგადოებამ ყველაზე მაღალი შედეგი აჩვენა სხვა კანდიდატ ქვეყნებს შორის – ელექტორატის 52% მივიდა არჩევნებზე, მათგან 93%-მა ხმა მისცა ევროკავშირში გაწევრიანებას. აქედან გამომდინარე, ხელისუფლებამ და ქვეყანამ ევროკავშირში გაერთიანების კურსის გაგრძელებასთან დაკავშირებით ლეგიტიმური თანხმობა მიიღო.

პოლიტიკურად და ეკონომიკურად მგრძობიარე საკითხები

პირველი, მოლაპარაკებებს დიდი დრო მიაქვს. ჩეხოსლოვაკიამ ე.წ. ევროპულ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები 1990 წელს დაიწყო. ევროპული შეთანხმება ძალაში შევიდა ჩეხოსლოვაკიის დაშლამდე. ჩვენ დაგვჭირდა 14 წელიწადი ამ შეთანხმების ხელმოწერიდან სლოვაკეთის ევროკავშირში გაწევრიანებამდე 2004 წელს. ხანგრძლივობის გათვალისწინებით, ნებისმიერი საექვო შიდა პოლიტიკური პრაქტიკა შეიძლება ძალიან ძვირად დაუჯდეს ქვეყანას, მთლიანად მოლაპარაკებების თვალსაზრისით.

მეორე დაკვირვებაა, რომ ერთი დიდი სახელმწიფოს დაშლით შექმნილი სხვა ქვეყანა უნდა იყოს კარგად ორგანიზებული, რაც სლოვაკეთისთვის დიდი გამოწვევა იყო ჩეხეთისგან გამოყოფის შემდეგ. ნაწილობრივ ეს იმ ვალდებულებებიდან გამომდინარეობდა, რომელიც ჩვენ, როგორც სამართალმემკვიდრემ, მივიღეთ, ხოლო ნაწილობრივ, ახალი ქვეყნისთვის საჭირო ადმინისტრაციული მართვის ახალი სტრუქტურების შექმნისას წარმოშობილი გამოწვევებიდან. სლოვაკეთს არ გააჩნდა დამოუკიდებელი მთავრობის გამოცდილება, ამიტომაც ერთგვარი რისკი იყო პოლიტიკური ელიტის შექმნა და საჯარო მომსახურების განხორციელება.

მესამე, სლოვაკეთს, როგორც 1993 წელს აღმოცენებულ ახალი ქვეყნას, მოსაზღვრე სახელმწიფოებთან ურთიერთობების დალაგების პრობლემა შეექმნა. გარდა ჩეხეთის რესპუბლიკისა, რომელთანაც ურთიერთობა შედარებით მარტივად დალაგდა, ვიდრე სამხრეთ მეზობელთან, უნგრეთთან, რაც ნაწილობრივ ისტორიული მემკვიდრეობით, ხოლო ნაწილობრივ სლოვაკეთში არსებული უნგრული უმცირესობით იყო გამოწვეული. ორმხრივი ურთიერთობების დალაგება რამდენიმე წელიწადს გაგრძელდა, სანამ ევროკავშირმა იგრძნო ურთიერთობების კომფორტული დონე, რათა დაეწყო მოლაპარაკებების ექსპერტული მხარე. მიუხედავად იმისა, რომ ორმხრივი სლოვაკურ–უნგრული ხელშეკრულება გაფორმდა 1995 წელს, ზოგიერთი საკითხი არ გადაწყვეტილა სლოვაკეთში პოლიტიკური კლიმატის ცვლილებამდე, რომელიც 1990–იანი წლების ბოლოს განხორციელდა. მიუხედავად 1993 წელს ჩვენი ქვეყანის შექმნის შემდეგ, ევროკავშირში და ნატოში გაწევრიანების სურვილის მიუხედავად, იყო დიდი შეუსაბამობა სიტყვებსა და საქმეს შორის, რაც უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენდა.

დასკვნა

რა არის მოლაპარაკებების ტექნიკური ასპექტები ევროკავშირის მხრიდან? უმნიშვნელოვანესი გაკვეთილი არის ის, რომ ევროკომისია გადამწყვეტ როლს თამაშობს მოლაპარაკებებში, თუმცა მისი პოზიცია ხანდახან შორდება წევრი ქვეყნების პოზიციებს. ის მნიშვნელოვანი დამაკავშირებელი რგოლია წევრ ქვეყნებს და ევროკავშირის გარეთ მყოფ სახელმწიფოებს შორის, რომლებსაც ამ შემთხვევაში სლოვაკეთი და სხვა კანდიდატი ქვეყნები წარმოადგენდნენ. ის ასევე არის შუამავალი, შეიძლება იყოს მეგობარიც და კრიტიკოსიც, რადგან კომისიის ინტერესებს წარმატებული გაფართოება წარმოადგენს. ის ასევე რეგულარულად აქვეყნებდა მოხსენებებს, რომლებიც ეხებოდა ჩვენს პროგრესს ევროკავშირის წევრობის გზაზე.

მეორე, ჩვენი გამოცდილებიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ფაქტობრივად მოლაპარაკებებს აწარმოებთ წევრ ქვეყნებთან, რომლებმაც მოლაპარაკებებისას წარმოაჩინეს სამი საკითხი. პირველი, ისინი კონცენტრირებულნი არიან კონკრეტულ საკითხებზე, რომელიც მნიშვნელოვანია მოცემული ქვეყნისთვის. მაგალითად, ბირთვული რეაქტორის დახურვა. ავსტრია ამ საკითხს მოლაპარაკებების მაგიდაზე მუდმივად აყენებდა. ძალიან მნიშვნელოვანი საკითხი იყო კონკურენციაც. სლოვაკეთისთვის ერთ-ერთ ძირითად გამოწვევად იქცა ბრატისლავასთან მდებარე ფოლკსვაგენის ქარხნის სუბსიდირება. ესპანეთი რამდენიმე კვირის განმავლობაში ბლოკავდა მოლაპარაკებების ამ თავს, რადგან არ სურდა, რომ ასეთივე სეატის ქარხანა ესპანეთში საფრთხის ქვეშ ყოფილიყო. ასე რომ, არსებობს საკითხები, რომლებიც მნიშვნელოვანია კონკრეტული ქვეყნებისთვის, ამიტომ კანდიდატი ქვეყანა უნდა გაუმკლავდეს ამ სიტუაციას, დაუპირისპირდეს კონკრეტულ ქვეყნებს ევროკომისიის როგორც მოკავშირის გამოყენებით და, რა თქმა უნდა, ევროკავშირის ნორმების და კანონების გათვალისწინებით. მეორე, არსებობს ჰორიზონტალური საკითხები. გულწრფელად რომ ვთქვათ, ჰორიზონტალური პრობლემების გადასაჭრელად ჩვენ არ შეგვეძლო, დიდი გავლენა მოგვეხდინა მოლაპარაკებებზე, რადგან ჰორიზონტალური საკითხები მნიშვნელოვანია წევრი ქვეყნების უმრავლესობისთვის. აქ საუბარია უმთავრესად ოთხ თავისუფლებაზე. ადამიანთა გადაადგილების თავისუფლება ალბათ ყველაზე უფრო მგრძნობიარე საკითხია. საქონლის და კაპიტალის პრობლემა გადაიჭრა. ჩვენ იძულებულნი გავხდით, დავთანხმებოდით იმას, რომ გაწევრიანების შემდეგ ევროკავშირის შრომის ბაზარი შვიდი წლის განმავლობაში იქნებოდა დახურული, რასაც დააკვირდებოდა ევროკომისია და წევრი ქვეყნები. და ბოლოს, აღსანიშნავია ფინანსური პრობლემის არსებობა. კიდევ ერთხელ, ეს არის ადგილი, სადაც მოლაპარაკებები შეიძლება წარიმართოს მხოლოდ ევროკავშირის მიერ მოცემული გეგმის მიხედვით. ჩვენს შემთხვევაში ეს იყო 1999 წლის საბიუჯეტო შეთანხმება 2000–2006 წლის ფინანსურ ფარგლებში. ეს იყო ე.წ. „ბერლინის ჭერი“, რომლის მიხედვითაც სლოვაკეთისა და სხვა კანდიდატი ქვეყნებისთვის მოლაპარაკებების ფარგლები შეიზღუდა. როგორც საბოლოო ჯამში გაირკვა, კანდიდატმა ქვეყნებმა ვერ შეძლეს საერთო ფრონტის შექმნა, და თითოეული ქვეყანა ცალკე აწარმოებდა მოლაპარაკებებს ევროკავშირთან მოცემულ შეზღუდვებზე.

საბოლოო ჯამში, ევროკავშირის ქვეყნებმა და ევროპარლამენტმა თანხმობა განაცხადეს სლოვაკეთის გაწევრიანებაზე. სლოვაკეთმა შეძლო, მოეძებნა მეგობრები ევროკავშირში და ლობირებითაც ესარგებლა. ზოგიერთ სხვა ქვეყნას შეხვდა რიგი სირთულეები, რამდენიმე კონკრეტული კითხვა ამ საკითხზე დასმული იყო ევროპარლამენტში მაშინ, როცა ქვეყანა ხელმოწერის რატიფიცირების ეტაპს მიღწია. ეს ეტაპი წარმატებით დასრულდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ თქვენ გეყოლებათ მეგობრები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის და ასევე ევროპარლამენტში.

შეჯამების სახით, სლოვაკეთის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, შემძლია ჩამოვთვალო რამდენიმე შენიშვნა მოლაპარაკებების სფეროში. პირველ რიგში, თითოეული ქვეყანა საკუთარ მიღწევებზე აწარმოებს მოლაპარაკებას და ყველას საკუთარი პრობლემები აქვს, ამიტომ სლოვაკეთის გამოცდილების პირდაპირ გადატანა შეუძლებელია. თუმცა, არის გარკვეული ასპექტები, რომლებიც სხვა ქვეყნების გამოცდილებიდან შეიძლება ვისწავლოთ. სლოვაკეთს ასევე ჰქონდა სახელმწიფოებრიობის პრობლემა, რომელიც სწრაფად გადაიჭრა ჩეხოსლოვაკიის მშვიდობიანი დაშლით, რომელსაც არ ჰქონია უარყოფითი გავლენა ჩვენს მომავალ სტატუსზე. აღსანიშნავია, რომ რეალური პრობლემა საშინაო პოლიტიკა იყო. საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ გაფართოების ყოველი რაუნდი განსხვავებულია. ჩვენ ვეკითხებოდით ავსტრიელებს, შვედებს და ფინელებს, თუ რას აკეთებდნენ ისინი 1995 წლის გაფართოების დროს. ზოგიერთი მაგალითი სასარგებლო იყო, მაგრამ უმრავლესობა არ გამოგვადგა, რადგან მათი ინტეგრაცია ევროგაერთიანებასთან წევრობამდეც ბევრად უფრო მაღალ დონეზე იყო. უნდა ითქვას, რომ შემდგომი გაფართოების თვალსაზრისით ჩვენ ცივი ომის შემდგომ პერიოდში ვართ და უფსკრული ევროკავშირსა და გარე ქვეყნებს შორის დღითიდღე იზრდება. თუმცა, ჩვენ ასევე გვყავს ათი პოსტ-კომუნისტური ქვეყანა ევროკავშირში, შესაბამისად, ცივი ომი დასრულებულია; 2004 წლისათვის ევროკავშირი 25 ქვეყნისგან შედგებოდა და არა 15 ქვეყნისგან, რომელთაგან თითოეულს გააჩნდა ხმის უფლება ევროპულ საბჭოში, სლოვაკეთის ჩათვლით.

გამოყენებული ლიტერატურა

Bilcik, V. (2004). Institutionalisation of Integration Policy. In: ed. Brezáni P., Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2003. Bratislava: Research Center of the SFPA.

Chmel, R., Samson, I & Duleba, A. (1998). Vztahy Slovenska so susedmi a s Nemeckom, (Slovakia's relations with neighbors and Germany). In: ed. Butora, M. & Ivantysyn, M. Slovensko 1997: Suhrnna sprava o stave spolocnosti a trendoch na rok 1998. (Slovakia 1997: A Global Report on the State of Society and Trends for the Year 1998) Bratislava: Institute for Public Affairs.

European Commission . (1999). Composite Paper. Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries. Available from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/composite_en.pdf (Accessed 10 December 2014).

European Commission. (1998). Regular Report. Slovakia's Progress towards Accession. Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/slovakia_en.pdf (Accessed 10 December 2014).

European Commission. (2000). Enlargement Strategy Paper. Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries. Available from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/strat_en.pdf (Accessed 10 December 2014).

Figel, J. & Adamis, M., (2003). Slovensko na ceste do Europskej unie. Kapitoly a suvislosti. UV SR, CEP, SFPA.

Henderson, K. (1999). 'Slovakia and the democratic criteria for EU accession', In: ed. Henderson, K. Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union. London: University College London.

Javorcik, P. (1999). "Pribeh bilateralneho screeningu a priprava SR na rokovania o vstupe," (The course of bilateral screening and Slovak preparations for accession talks) In: ed. Rusnak, U., Zavery summitu EU v Koline nad Rynom a postup SR pocas finskeho predsednictva. (The Conclusions of the EU summit in Cologne and Slovakia's strategy during the Finnish Presidency) Zbornik SIMS 3/1999. Krenzler, H. G., Everson, M., (1998). 'Preparing for the Acquis Communautaire: Report of the Working Group on Eastward Enlargement of the European Union', Robert Schuman Centre Policy Paper. Florence: EUI.

Malova, D, Rybar, M. (2003). The European Union's Policies towards Slovakia. Carrots and Sticks of Political Conditionality. In: ed. Rupnik, J., Zielonka, J., in: The Road to the European Union. The Czech and Slovak Republics. Manchester University Press.

Malová, D., Haughton, T., (2005). Challenge from the Pace-Setting Periphery. The Causes and Consequences of Slovakia's Stances on Further European Integration, an unpublished study.

Marcincin, A. (2000). "Privatization," In: ed. Marcincin, A., Beblavy, M., Economic Policy in Slovakia 1990-1999. Bratislava: SFPA&INEKO.

Morvay, K. (2000). 'Overall Macroeconomic Development', In: ed. Marcincin, A., Beblavý, M., Economic Policy in Slovakia 1990-1999. Bratislava: SFPA&INEKO.

Rupnik, J., (2003)., Joining Europe Together or Separately? The implications of the Czeco-Slovak Divorce for EU Enlargement. In: ed. Rupnik, J., Zielonka, J., The Road to the European Union. The Czech and Slovak Republics. Manchester University Press.

Wlachovský, M., Marušiak, J., (1998). 'Hlavné trendy v zahraničnej politike' (The main trends in Slovak foreign policy), in M. Bútora and M. Ivantýšyn (eds) Slovensko 1997: Suhrnna sprava o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998 ('Report on the state of society in 1998'). Bratislava: Institute for Public Affairs.

ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია ვიშეგრადის ქვეყნებში პოლონეთის მაგალითზე პაულინა გასი

პოლონეთის მიერ ევროკავშირის წევრობა

2004 წლის პირველ მაისს პოლონეთი ევროკავშირში გაწევრიანდა, რასაც, 1989 წლის სისტემური გარდაქმნის შემდეგ, წინ უძღოდა თხუთმეტწლიანი ძალისხმევა. ამ დროის განმავლობაში პოლონეთი ვალდებული იყო გაეწყო გაწევრიანების ყველა საჭირო ეტაპი მას შემდეგ, როცა 1994 წელს ევროკავშირში წევრობის განაცხადი შეიტანა. გაწევრიანების პირობები განისაზღვრა 1998 წლის მარტში გამართულ მოლაპარაკებებზე. პოლონეთის ევროკავშირში ინტეგრაცია შეიძლება დაიყოს სამ ეტაპად (Barburska, 2012: 55): ასოცირებამდელი პერიოდი (1988–1991), დიპლომატიური ურთიერთობების დამყარებიდან ევროპული შეთანხმების შესახებ მოლაპარაკებების დამთავრებამდე; ევროპული შეთანხმების განხორციელების ეტაპი (1992–1997), შუალედური შეთანხმების ძალაში შესვლიდან პოლონეთის მიწვევამდე გაწევრიანების შესახებ გამართულ მოლაპარაკებამდე; გაწევრიანების პროცესი (1998–2004), გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებებიდან გაწევრიანების ხელშეკრულების ხელმოწერამდე; ბოლოს, წევრობის ეტაპი 2004 წლის პირველი მაისიდან.

„სისტემური გარდაქმნის დროს, რომელიც 1989 წელს დაიწყო, პოლონეთმა მიიღო პრაქტიკული დახმარება დასავლეთის ქვეყნებიდან, მათ შორის ფინანსური დახმარებაც PHARE-ს [პოლონეთი და უნგრეთი: დახმარება ეკონომიკის რეკონსტრუქციისთვის] პროგრამის ფარგლებში, რომელიც, თავდაპირველად, პოლონეთისა და უნგრეთის ეკონომიკის რესტრუქტურისთვის დასახმარებლად შეიქმნა. პროგრამა, რომელსაც ევროკომისია ხელმძღვანელობდა, მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი გახდა რეგიონის პოლიტიკური და ეკონომიკური გარდაქმნისთვის. გარდა ამისა, პოლონეთს შეეხო შეღავათიანი სატარიფო სისტემა (პრეფერენციათა განზოგადებული სისტემა, GSP), ხოლო ევროგაერთიანებამ (EC) შეაჩერა რაოდენობრივი შეზღუდვები პოლონეთიდან განხორციელებულ იმპორტზე (Barburska, 2012: 46).

1990 წლის აპრილში, ევროპის საბჭოს დუბლინის შეხვედრაზე, „ევროპის საბჭოს წევრმა ქვეყნებმა გამოთქვეს სურვილი დაედოთ ასოცირების შეთანხმებები იმ ქვეყნებთან, რომლებიც აკმაყოფილებდნენ შესაბამის პირობებს. მოკლე ხანში, პოლონეთის მთავრობამ გამოთქვა სურვილი დაეწყო ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების მოლაპარაკებები. მოლაპარაკებები დაიწყო 1990 წლის დეკემბერში და დასრულდა 1991 წლის დეკემბერში ევროპული შეთანხმების ხელმოწერით (Seleny, 2006: 257).“

„ასოცირების შეთანხმება“ იყო ასოცირების შესახებ შეთანხმების ახალი ვარიანტი ევროკავშირის ხელშეკრულების (TEU) 310-ე მუხლის მიხედვით. ის ძალაში შევიდა 1994 წლის პირველ თებერვალს, ერთიანი ბაზრის დანერგვიდან 13 თვის შემდეგ და მასტრისის

ხელშეკრულების ხელმოწერიდან სამი თვის შემდეგ მაშინ, როცა ევროკავშირი ოფიციალურად შეიქმნა (European Union External Action web-site).

„ასოცირების შეთანხმების ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაწილი ეხებოდა საქონლის მოძრაობის ლიბერალიზაციას, რამაც სამრეწველო საქონლის სფეროში თავისუფალი სავაჭრო ზონა შექმნა. საბაჟო ტარიფები საბოლოოდ გაუქმდა 2001 წლის ბოლოს. ვაჭრობის ლიბერალიზაციამ უდავოდ ხელი შეუწყო ორმხრივ სავაჭრო ოპერაციებს და „დივერსიული ეფექტის“ გამო ევროკავშირი პოლონეთის მთავარი სავაჭრო პარტნიორი გახდა, რაც მიუთითებდა მაღალი დონის ეკონომიკურ ინტეგრაციაზე (Cordell, 2000: 16).

საბაჟო ტარიფების შემცირება ითვალისწინებდა ფორმალურ ასიმეტრიას პოლონეთის სასარგებლოდ. თუმცა, რეალურად, ეს საკმარისი არ აღმოჩნდა, აღმოეფხვრა პოლონეთის უარყოფითი სავაჭრო ბალანსი ევროგაერთიანებასთან ვაჭრობაში, მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული შეთანხმება მოიცავდა პოლონეთის, როგორც უფრო სუსტი პარტნიორის, მრავალრიცხოვან დაცვის მექანიზმებს. აღმოჩნდა, რომ მას არ ჰქონდა რაიმე მნიშვნელოვანი გავლენა პოლონეთის ეკონომიკის რესტრუქტურისაზე, რომელიც იძულებული იყო საგარეო ვაჭრობის ლიბერალიზაცია გაეტარებინა (Barburska, 2012: 57-58).“

მოლაპარაკებები, საბოლოოდ, 2003 წლის აპრილში დასრულდა ევროკავშირში გაწევრიანების ხელშეკრულებაზე ხელმოწერით. ამავე დროს, პოლონეთი ცდილობდა ჰარმონიზაცია მოეხდინა ევროკავშირის წევრობის კრიტერიუმების შესასრულებლად. ევროკავშირში პოლონეთის გაწევრიანების შესახებ მოსახლეობის ისტორიულმა გადაწყვეტილებამ – რომელიც დადასტურდა 2003 წლის ივნისის რეფერენდუმზე – საბოლოოდ მხარი დაუჭირა პოლონეთის ხელისუფლების სურვილს გაწევრიანების შესახებ. პოლონეთი სხვა ცხრა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანასთან ერთად მიუერთდა ევროკავშირს. 2004 წლის გაფართოება 2007 წლის პირველ იანვარს ევროკავშირში ბულგარეთის და რუმინეთის მიღებით დასრულდა.

საზოგადოების ინფორმირების პროგრამა

ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი (UKIE)

გაწევრიანების პროცესზე პოლონური საზოგადოების ინფორმირების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი იყო ევროპაში ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი, რომელიც შეიქმნა 1996 წლის 3 ოქტომბერს. ევროპაში ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი ახდენდა ყველა იმ სამინისტროსა და ინსტიტუტის საქმიანობის კოორდინაციას, რომლებიც პირდაპირ იყო ჩართული პოლონეთის ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში; იგი მუშაობას აგრძელებდა პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგაც კი. ეს აპარატი იყო ხელისუფლების სრულუფლებიანი წარმომადგენელი ევროპასთან ინტეგრაციის და საგარეო დახმარების სფეროებში (Cordell, 2000: 135).

1996 წლის 8 აგვისტოს ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის შესახებ შეიქმნა აქტი, რომლის საფუძველზეც ჩამოყალიბდა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი (Komitet Integracji Europejskiej, KIE). მას მუშაობაში ეხმარებოდა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი (UKIE). ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი იყო პოლონეთის წამყვანი სამთავრობო ინსტიტუტი ევროკავშირში ინტეგრაციის სფეროებში პროგრამირებისა და კოორდინაციის განხრით. ის პასუხისმგებელი იყო პოლონეთის ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოვებაზე, ასევე იმ სახელმწიფო საქმიანობის კოორდინაციაზე, რომელიც დაკავშირებული იყო უცხოური დახმარებების მიღებასთან.

როგორც წესი, ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატს პრემიერ მინისტრი თავმჯდომარეობდა და ნიშნავდა ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის მდივანს. ამავე დროს, ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის მდივანი იყო ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატის უფროსი.

ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის წევრები იყვნენ შემდეგი მინისტრები: საჯარო ფინანსების მინისტრი, ეკონომიკის მინისტრი, შრომის მინისტრი, სოფლის მეურნეობის მინისტრი, სახელმწიფო ხაზინის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, ბუნების დაცვის მინისტრი, ტრანსპორტის მინისტრი, ჯანდაცვისა და იუსტიციის მინისტრები. კომიტეტის სხდომებს შეიძლება ასევე დასწრებოდა (ხმის უფლებით) მინისტრი, რომელიც არ იყო ამ კომიტეტის წევრი, მაგრამ კომიტეტი მისი კომპეტენციის ფარგლებში არსებულ საკითხს განიხილავდა. კომიტეტის თავმჯდომარეს ჰქონდა უფლება დაენიშნა კომიტეტის სამი წევრი, რომელთა გამოცდილება და უნარები ევროპასთან ინტეგრაციის სფეროში უნმიშვნელოვანესი იქნებოდა (Cordell, 2000: 135).

ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარეები იყვნენ: პრემიერ მინისტრი ვლადიმერ ჩიმოშევიცი - 1996 წლის 15 ოქტომბრიდან 1997 წლის 31 ოქტომბრამდე (მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი); რიშარდ ჩჯარნეცევი - 1997 წლის 31 ოქტომბრიდან 1998 წლის 27 ივლისამდე (სოლიდარობის საარჩევნო აქცია); პრემიერ მინისტრი იერჟი ბუზევი - 1998 წლის 27 ივლისიდან 2001 წლის 19 ოქტომბრამდე (სოლიდარობის საარჩევნო აქცია); პრემიერ მინისტრი ლესჟეკ მილერი - 2001 წლის 19 ოქტომბრიდან 2004 წლის 2 მაისამდე (მემარცხენე დემოკრატიული ალიანსი) (Millard, 2010);

ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი შედგებოდა 15 დეპარტამენტისგან: ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარის პოლიტიკური კაბინეტი, ინტეგრაციის პოლიტიკის დეპარტამენტი, ევროკავშირის კანონმდებლობის დეპარტამენტი, ანალიზისა და სტრატეგიის დეპარტამენტი, ეროვნული დახმარების კოორდინატორი დეპარტამენტი, ინსტიტუციონალური გაძლიერების პროგრამების დეპარტამენტი, ევროპული ინფორმაციის დეპარტამენტი, ევროკავშირის საბჭოში პოლონეთის თავმჯდომარეობის მომზადებისა და კოორდინაციის დეპარტამენტი, ევროპული მინისტრთა საბჭოს კომიტეტის დეპარტამენტი, ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატის უფროსის სამდივნო, გენერალური დირექტორის ოფისი, ადმინისტრაციული და ფინანსური აპარატი, მედიის და კომუნიკაციების აპარატი, შიდა აუდიტისა და ფინანსური კონტროლის აპარატი, შესყიდვების სამმართველო.

2004 წლის პირველ მაისამდე, როცა პოლონეთი ევროკავშირში გაწევრიანდა, ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატს მთელი რიგი ამოცანები ჰქონდა გადასაწყვეტი (ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი) პირველი - პოლონური კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის პროცესის დაჩქარება. პოლონურ კანონმდებლობაში ცვლილებები მოითხოვდა მთავრობისა და პარლამენტის მუშაობის დაჩქარებას იმ პროექტებთან დაკავშირებით, რომლებიც ევროპულ ინტეგრაციას შეეხებოდა. ასეთ კანონპროექტებზე სამუშაოდ შეიქმნა სპეციალური პროცედურა: პოლონეთის რესპუბლიკის ევროკავშირში წევრობის მოსამზადებელი ეროვნული პროგრამა (NPPM). კომიტეტის აპარატი იძლეოდა მოსაზრებებს კანონპროექტების შესაბამისობაზე ევროპულ კანონმდებლობასთან და აფასებდა კანონმდებლობის ცვლილების პროცესის მიმდინარეობას ერთ-ერთ მთავარ საკითხს წარმოადგენდა რეფორმები და პროგრესი ადმინისტრაციული პირობითობის მიმართ. 1995 წლის კანონმდებლობით შეიქმნა კვალიფიკაციის სისტემა, თუმცა 1998 წელს კანონის გადახედვის შემდეგ, მასში ცვლილებები შევიდა. (Dimitrova, 2005:86).

მეორე - სამინისტროებს შორის კოორდინაციის გაძლიერება. საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების ეფექტური განხორციელებისთვის, ასევე ინსტიტუციური მომზადებისთვის, საჭირო იყო ყველა შესაბამისი ინსტიტუტის კოორდინაცია. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო საკანონმდებლო სამუშაოების დაჩქარებისთვის როგორც პარლამენტში, ისე მთავრობაშიც. უფრო მეტიც, მინისტრთა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ ევროპული კანონების მიღება უნდა დამთავრებულიყო 2001 წელს, რაც იმას ნიშნავდა, რომ ყველა სამინისტროს და ცენტრალურ ოფისს სჭირდებოდა საბოლოო ვადების მკაცრი დაცვა.

მესამე - ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებისთვის საჭირო პროგრამების შექმნა. არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ერთად მუშაობის შედეგად, კომიტეტის აპარატმა მოამზადა საჯარო ინფორმირების პროგრამა (PIP), რომლის მეშვეობითაც, ერთი მხრივ, საზოგადოება ინფორმირებული იქნებოდა ევროკავშირთან ინტეგრაციის შესახებ, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელისუფლება ევროკავშირის წევრობასთან დაკავშირებით საზოგადოებრივ მხარდაჭერას შეინარჩუნებდა.

მეოთხე - ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესის მხარდასაჭერი ვრცელი საქმიანობის სტრატეგიის შემუშავება, რომელიც ეფუძნებოდა ინტეგრაციის პროცესის ხარჯებისა და სარგებლის დეტალურ ანალიზს. ასევე, აპარატი პასუხისმგებელი იყო სხვადასხვა სამინისტროებზე გადანაწილებული დავალებებისა და ამოცანების შესრულების გრაფიკის თვალყურის დევნებაზე.

მას შემდეგ, როდესაც 2004 წლის მაისში პოლონეთი შეუერთდა ევროკავშირს, ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი მუშაობდა შემდეგ საკითხებზე: 2011 წლის მეორე ნახევარში პოლონეთის ევროკავშირში თავმჯდომარეობასთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია; ევროკავშირის კანონმდებლობის შექმნაში მონაწილეობა; ევროკავშირის კანონმდებლობის დანერგვა; ევროკავშირის საბჭოს შეხვედრებისთვის COREPER I და COREPER II ინსტრუქციების პროექტების მომზადება; ევროკავშირის კომიტეტებისა და

სამუშაო ჯგუფების მუშაობის მონიტორინგი; ევროპარლამენტის წევრებთან თანამშრომლობის კოორდინაცია; პოლონეთის წარმომადგენლის ფუნქცია ევროპულ სასამართლოში; წევრობის ფინანსური სახსრების მართვა; ევროკავშირში ახალი სტრატეგიებისა და ტენდენციების ანალიზი, მაგალითად, ლისაბონის სტრატეგია, ახალი ფინანსური პერსპექტივა; საპროგრამო დოკუმენტებისა და სამართლებრივ ნორმებზე მოსაზრებების გამოთქმა; სეიმთან თანამშრომლობა 2004 წლის 11 მარტის აქტის – პოლონეთის მინისტრთა საბჭოს, სეიმის და სენატის თანამშრომლობის შესახებ ევროკავშირთან ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. შესაბამისად, ადმინისტრაციული პერსონალის მომზადება; PHARE პროგრამის ზედამხედველობა; „გარდამავალი დაწესებულებების“ პროგრამირება; ადამიანური რესურსების განვითარება განათლებისა და ტრენინგების ხელშეწყობის, ადგილობრივი თვითმართველობისა და მისი ინსტიტუტების ადმინისტრაციული ან საჯარო მომსახურების გაძლიერების გზით (ოპერაციული პროგრამის 2.4 პრიორიტეტის თანახმად); ევროკავშირის კანონმდებლობის განხორციელებისთვის საჭირო ტექნიკური დახმარება (ოპერაციული პროგრამის 2.10 პრიორიტეტი); დოკუმენტების მოგროვება და მასალების საჯაროდ გამოქვეყნება; მომზადებული თარგმანის კორექტირება (თარგმანის შესწორებები ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანების რამდენიმე წლის შემდეგ ქვეყნდება) (ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი).

ევროპული საინფორმაციო ცენტრი

1997 წლის მაისში, ვარშავაში საქმიანობა დაიწყო ევროპულმა საინფორმაციო ცენტრმა (EIC), რომელიც ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატს ეკუთვნოდა. ევროპული ინტეგრაციის შესახებ საინფორმაციო კამპანიის გაძლიერებისთვის მინისტრთა საბჭომ მიიღო პოლონეთის რესპუბლიკის ევროკავშირში წევრობის მოსამზადებელი ეროვნული პროგრამის (NPPM) მეორე ვერსია. აგრეთვე, დაამტკიცა საზოგადოების ინფორმირების პროგრამა, რომელიც ევროპული საინფორმაციო ცენტრის მიერ იყო მომზადებული და წარმართული. „პროგრამა ითვალისწინებდა პოლონეთის ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესის შესახებ საინფორმაციო და საგანმანათლებლო ღონისძიებების ოთხწლიან გეგმას (1999–2002). პროგრამის ძირითადი მიზანი იყო პოლონური საზოგადოების მხარდაჭერის მოპოვება ქვეყნის ევროკავშირში გაერთიანების შესახებ. იგი ამცნობდა საზოგადოებას არა მარტო შესაძლო სარგებლის, არამედ მოსალოდნელ ხარჯების შესახებაც. საზოგადოების ინფორმირების პროგრამა ითვალისწინებდა მჭიდრო თანამშრომლობას საჯარო ადმინისტრაციას (ცენტრალური და ადგილობრივი, სამთავრობო და თვითმართველობა), არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და ინსტიტუტებს, საზოგადოებრივ აზრზე გავლენის მქონე წრეებსა და სოციალურ ორგანოებს შორის. პროგრამა საზოგადოებას ზუსტ, ობიექტურ, ახალ და სარწმუნო ინფორმაციას აწვდიდა. მისი სამიზნე ჯგუფი იყო არა მხოლოდ საზოგადოების ის ნაწილი, რომელიც მხარს უჭერდა ევროკავშირში გაწევრიანებას, არამედ ისინიც, ვინც

ნეიტრალური ან საპირისპირო აზრისანი იყვნენ. პროგრამა ითვალისწინებდა ინფორმაციის გავრცელებას, იგი გადაეცემოდა ყველა სამთავრობო ინსტიტუტს, რომელიც ჩართული იყო ინტეგრაციის პროცესში, ასევე, აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებასა და საზოგადოებას. ეს შესაძლებელი გახდა მხოლოდ სოციალურ პარტნიორებთან თანამშრომლობით, მათ შორის, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, მედიასთან, ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ ცენტრებთან, თვითმმართველობებთან და იმ ორგანიზაციებთან, რომლებიც საჯარო ცხოვრებაში იყვნენ ჩართულნი“ (Skotnicka-illasiewicz, 2009).

საჯარო კომუნიკაციის სტრატეგია

1990 წლის ევრო ბარომეტრის გამოკითხვამ აჩვენა, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების თაობაზე პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებს შორის პოლონეთში ფიქსირდებოდა მხარდაჭერის ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი. გარდა ამისა, პოლიტიკურ ელიტაში იყო კონსენსუსი ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ. „თუმცა, მოლაპარაკებების დაწყებას მოჰყვა ევროკავშირის მხარდაჭერის კლება მას შემდეგ, რაც საკითხმა მაღალი პოლიტიკური პროფილი შეიძინა. ეს იყო პირველი შემთხვევა, როცა საზოგადოებაში ევროკავშირის საწინააღმდეგო აზრმა მოიმატა. CBOს გამოკითხვამ აჩვენა, რომ 1994–1999 წლებში ევროკავშირში გაწევრიანების მხარდაჭერთა რიცხვი კლებულობდა - 80%-იდან დავიდა 55-60%-მდე. ევროკავშირის ოპონენტთა რიცხვი კი 5%-იდან 20–25%-მდე გაიზარდა („არ ვიცი“ რიცხვი უცვლელი დარჩა და შეადგენდა 15-20%-ს) (Czeczbiak, 2005).“

ყველზე ხშირად დასახელებული ეჭვები და შიშები, რომლებიც ევროკავშირში ინტეგრაციას შეეხებოდა, იყო: შეეძლო თუ არა პოლონეთს (პოლონელ ფერმერებს, მეწარმეებს, მთავრობას, მოქალაქეებს) გამკლავებოდა ევროკავშირის მოთხოვნებს; შეძლებდა თუ არა პოლონური ეკონომიკა გამკლავებოდა კონკურენციას ევროპულ ბაზარზე; პოლონეთი იყო თუ არა მზად ევროკავშირის წევრობისათვის (Cieżki and Fallowski, 2003).

2003 წლის ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ ჩატარებული რეფერენდუმის მთავარი ამოცანები იყო: პოლონელებს გაეაზრებინათ რეფერენდუმის მნიშვნელობა, რაც მათ მობილიზებას გამოიწვევდა და აქტივობა 50%-იან ზღვარს გადააბიჯებდა; პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანების უპირატესობების საზოგადოებისთვის წარმოჩენა და მოსახლეობისთვის იმ ახალი შესაძლებლობების ჩვენება, რომლებიც ქვეყნისთვის ხელმისაწვდომი გახდებოდა; პოლონეთის პოზიციის გაძლიერება ევროკავშირში; ინსტიტუტების ევროკავშირში წევრობისათვის მზადყოფნის დემონსტრირება.

ათენის ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ, 2003 წლის აპრილში დაიწყო რეფერენდუმის კამპანია რომელიც ფართოდ გაშუქდა პოლონურ მედიაში. მიუხედავად იმისა, რომ პრაქტიკულად, მთელი პოლიტიკური ელიტა მხარს უჭერდა გაწევრიანებას, პარალელურად რამდენიმე „დიახ“ კამპანია მიმდინარეობდა. ყველაზე თავლსაჩინო და მაღალი რანგის კამპანია მიმდინარეობდა პრეზიდენტ ალექსანდრე კვასნევსკის

ხელმძღვანელობით, რომლის ლოზუნგიც იყო „დიახ პოლონეთისთვის“. 70–80%-იანი მხარდაჭერის რეიტინგით, პრეზიდენტი პოლონეთის ყველაზე პოპულარული პოლიტიკოსი იყო; მისი დიდი დამსახურებაა მაღალი აქტივობა და დადებითი პასუხების უზრუნველყოფა. მისი კამპანია ეფუძნებოდა სხვადასხვა დიდ ქალაქებში ვიზიტებს, საჯარო შეხვედრებს, რასაც თან სდევდა მოსახლეობაში ბროშურების დარიგება და სატელევიზიო გადაცემები, რომლებიც „დიახ“ პასუხს უჭერდა პროპაგანდას. მთავრობა ასევე ატარებდა ცალკე კამპანიას, რომელიც ორიენტირებული იყო საზოგადოებისთვის ფაქტების გაცნობასა და რეფერენდუმში მონაწილეობის წახალისებაზე, თუმცა კონტექსტი გასაგები იყო - ის მოუწოდებდა „დიახ“ პასუხზე ხმის მიცემას.

პრეზიდენტის, მთავრობისა და პარტიების კამპანიებთან ერთად პრო-ევროპულ ბანაკს ასევე ფართო მხარდამჭერები ჰყავდა ადგილობრივ და ეროვნულ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში. კათოლიკურ ეკლესიასთან ერთად მნიშვნელოვანი მხარდამჭერები იყვნენ ჯგუფი „სამოქალაქო ინიციატივა დიახ რეფერენდუმში“, რომელმაც გააერთიანა ადგილობრივი ხელისუფლება, არასამთავრობო ორგანიზაციები, ბიზნესები, სარეკლამო კომპანიები და ცნობილი სახეები. კამპანიის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი იყო ახალგაზრდებისთვის მეტი ყურადღების დათმობა ამ მხრივ. ამის მიზეზი ნაწილობრივ ის იყო, რომ ისინი წარმოადგენდნენ ამომრჩევლების იმ ნაწილს, რომელიც აპათიურად იყო განწყობილი, და, ამავე დროს, ისინი, ძირითადად, ევროკავშირის მხარდამჭერები იყვნენ. ამრიგად, ახალგაზრდები მობილიზაციისთვის სამიზნე ჯგუფი იყო. ახალგაზრდებზე გაკეთებული აქცენტი ასევე წარმოაჩენდა პროევროპულ მოძრაობას, როგორც მომავალზე ორიენტირებულს. ეს ძალიან მნიშვნელოვანი იყო, რადგან ბევრმა სკეპტიკურად განწყობილმა ადამიანმა „დიახ“ პასუხს მისცა ხმა, რადგან, მათი აზრით, ეს არჩევანი სასარგებლო იქნებოდა მომავალი თაობებისთვის, მიუხედავად იმისა, რომ პირადად ისინი ვერ მიიღებდნენ რაიმე სარგებელს.

მეორე მხრივ, პოლონეთში უფრო მნიშვნელოვანი ევროსკეპტიკური ლობი არსებობდა, ვიდრე სხვა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, რომლებიც, თავის მხრივ, ატარებდნენ რეფერენდუმებს. ყველაზე მაღალი პროფილის „არა“ კამპანიას სათავეში ედგა პოლონური ოჯახების ლიგა, რომელსაც ხელმძღვანელობდა ახალგაზრდა ლიდერი რომან გერტიხი. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის საწინააღმდეგო კამპანია საკმაოდ თვალსაჩინო იყო, მათ მოსაზრებას, რომ გაწევრიანების შემთხვევაში პოლონეთი „მეორე ხარისხის“ წევრობას მიიღებდა, დიდი ზეგავლენა არ მოუხდენია ამომრჩეველზე.

პოლონური ოჯახების ლიგამ ტაქტიკური გადაწყვეტილება მიიღო და პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანების პოტენციურ ნეგატიურ ეკონომიკურ შესაძლებლობაზე ყურადღება გაამახვილა, კერძოდ, როგორც კონკრეტულ სფეროებში, მაგალითად, სოფლის მეურნეობაში, ასევე მაკრო ეკონომიკის განხრით, მაგალითად, ფასების ზრდის შესაძლებლობაზე. ეს, სავარაუდოდ, ის საკითხები იყო, რომლებსაც ზეგავლენა უნდა მოეხდინა „დიახ“ ამომრჩევლებზეც. ამასთანავე, ყურადღება გაამახვილდა იმაზე, რომ „არა“ პასუხის გამარჯვება ასევე მოიტანდა არაპოპულარული SLD მთავრობის გადადგომას, რაც გამომდინარეობდა პრემიერ მინისტრ ლეჟეკ მილერის მიერ 2002 წელს დადებული

პირობიდან გადამდგარიყო პოსტიდან იმ შემთხვევაში, თუ გაწევრიანების შესახებ რეფერენდუმში ნეგატიური პასუხი გაიმარჯვებდა. თუმცა „არას“ ბანაკი ხშირად უკან იხევდა ნაკლებად ემოციურ და იდეოლოგიურ საკითხებზე, რომლებიც, სავარაუდოდ, ვერ მიიღებდა ფართო მასების მხარდაჭერას. მაგალითად, ისინი ამტკიცებდნენ, რომ ევროკავშირში გაწევრიანება გამოიწვევდა აბორტების შესახებ კანონების ლიბერალიზაციას; ჰომოსექსუალთა ქორწინებისა და ევთანაზიის ლეგალიზაციას; რომ დასავლეთის რეგიონებში გერმანელების მიერ მიწის შესყიდვის შესაძლებლობის გაზრდას; პოლონეთის დამოუკიდებლობის საფრთხეში ჩაგდებას. ამ დროს იყენებდნენ ისეთ ლოზუნგს, როგორც იყო „გუშინ მოსკოვი, ხვალ ბრიუსელი“.

აღსანიშნავია, რომ თავდაცვის პარტიის ლიდერი ანდრეი ლეპერიც, რომელიც ევროკავშირის მთავარი მოწინააღმდეგე იყო, ატარებდა შედარებით მცირე პროფილის საკუთარ კამპანიას, ვიდრე პოლონური ოჯახების ლიგა. მართლაც, მიუხედავად იმისა, რომ იგი ევროკავშირის საწინააღმდეგო პოლიტიკას ქადაგებდა, ამბობდა რომ მისი პარტია პოლონეთის ევროკავშირში შესვლის წინააღმდეგი კი არ არის, არამედ წინააღმდეგია იმ არასასურველი პირობებისა, რომლებიც ხელისუფლებამ მოლაპარაკებებისას მიიღო. თავდაცვის პარტიის სლოგანი საკმაოდ იდუმალი იყო - „არჩევანი შენზეა“. ევროკავშირის მოწინააღმდეგე გუნდს, „დიახ“ კამპანიის წარმომადგენლებთან შედარებით, მედიასთან, განსაკუთრებით სახელწიფო ტელევიზიასთან, ურთიერთობის პრობლემა ჰქონდა. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის მოწინააღმდეგე ბანაკის წარმომადგენლები ესწრებოდნენ სატელევიზიო დებატებსა და სპეციალურ გადაცემებს, „არა“ კამპანია ზედაპირულად იყო გაშუქებული სადამოს საინფორმაციო გადაცემა „ვიადომოსწში“ (Wiadomosci), რომელსაც პოლონელების უმრავლესობა უყურებდა.

რელიგიური ორგანიზაციებიდან მხოლოდ რადიკალურმა კათოლიკურ ნაციონალისტურმა რადიო მარიამ დაუჭირა მხარი ევროკავშირის მოწინააღმდეგე ბანაკს. რადიოს დაახლოებით 3 მილიონი მსმენელი ჰყავდა და დაახლოებით 10% პოლონური ელექტორატის მობილიზება შეეძლო. თუმცა, რადიო პროევროპული კათოლიკური ეკლესიის ძლიერ ზეწოლას განიცდიდა, რათა შეეწყვიტა ევროკავშირის წინააღმდეგ ბრძოლა. კათოლიკე ნაციონალისტებისთვის ყველაფერი კიდეც უფრო გართულდა მას შემდეგ, როდესაც პაპი იოანე პავლე მეორე დრამატულად ჩაერია რეფერენდუმში. მითუმეტეს, რომ პაპს საკუთარი მხარდაჭერა ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ უკვე რამდენჯერმე გამოეხატა. მისი ჩარევა ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი მოვლენა გახდა რეფერენდუმის კამპანიის დროს. პოლონეთის მოსახლეობის 90% კათოლიკეა (50%-ზე მეტი კვირში ერთხელ მაინც ესწრება საეკლესიო მსახურებას), ამის გარდა, იოანე პავლე მეორე უპირობო ავტორიტეტი იყო პოლონელების უმრავლესობისთვის.

თუმცა, რეფერენდუმის შედეგები წინასწარ იყო გადაწყვეტილი, მთავარი კითხვა ის იყო, მივიდოდა თუ არა ამომრჩევლების 50% რეფერენდუმზე, რაც მას კონსტიტუციურ ვალიდურობას მიანიჭებდა.

საბოლოო გამოკითხვამ აჩვენა, რომ ამომრჩეველთა 75% „დიახ“-ს აძლევდა ხმას, 15% - „არა“-ს, ხოლო 10%-ს გადაწყვეტილი არ ჰქონდა. კომენტატორებისთვის სიურპრიზი იყო ის,

რომ რეფერენდუმზე „დიახ“ პასუხმა 77.45% მიიღო. პოლონელთა უმრავლესობისთვის ეს იყო არჩევანი ცივილიზაციებს შორის, ამიტომ ამომრჩეველთა რაოდენობამ მოლოდინს გადააჭარბა. ეს იყო პატრიოტული მოვალეობა ისტორიულ რეფერენდუმზე, მესიჯი, რომლის მნიშვნელობაც რეფერენდუმში პაპის ჩარევით კიდევ უფრო გაიზარდა.

შიშები გაწევრიანებამდე

ევროკავშირში გაწევრიანებამდე ევროსკეპტიკოსებში გავრცელებული შიშებიდან ბევრი არ გამართლდა; ძირითადად ისინი უკავშირდებოდა პოლონური ბაზრის იაფი ევროპული საკვებით დატვირთვას, მცირე და საშუალო ბიზნესების ფართომასშტაბიან გაკოტრებას, ფერმერთა მდგომარეობის გაუარესებას და უცხოელების მიერ უძრავი ქონების მასიურ შეძენას. ზოგიერთ შემთხვევაში საპირისპიროც კი მოხდა. მაგალითად, არამართო პოლონური ბაზარი არ დაიტბორა ევროკავშირიდან შემოსული საკვებით, არამედ ზუსტად საკვები გახდა პოლონური ექსპორტის მამოძრავებელი ძალა და შეავსო ევროკავშირის ბაზრები. შედეგად, საზოგადოების განწყობა და მოლოდინი შეიცვალა. მაგალითად, პოლონური მცირე და საშუალო ბიზნესი მხარს უჭერდა ევროკავშირში წევრობას გაწევრიანების პირველ თვეებში, რადგან მათ დაინახეს ზრდის პერსპექტივა. წევრობის ყველაზე მზარდი მხარდაჭერა (20%-იდან 70%-მდე) საკვების წარმოებასა და ფერმერობაში იყო (Blair, 2002).

მოულოდნელი იყო ის ფაქტი, რომ პოლონურ საზოგადოებაში გამოიკვეთა მზარდი ინტერესი უძრავი ქონების შეძენისადმი პოლონეთის დასავლეთ საზღვართან, უმთავრესად გერმანიაში, რადგან აქ უძრავი ქონება უფრო იაფი იყო, ვიდრე პოლონეთში. ასევე იყო უპირატესობები, რომლებიც ბევრმა პოლონელმა ვერ შეამჩნია გაწევრიანებამდე. მაგალითად, 2004 წლის პირველი მთხვევიდან ევროკავშირის ქვეყნების მოქალაქეებს შეეძლოთ, თავისუფლად ემოგზაურათ ევროკავშირის საზღვრებში მხოლოდ პირადობის მოწმობით (ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი, 2005).

2004 წლის პირველი მთხვევი შემდეგ არსებული სხვა შიშები ეხებოდა აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყნებთან ეკონომიკური ურთიერთობების გაფუჭებას სავიზო რეჟიმის შემოღების გამო. „თუმცა, ევროკავშირის საზღვრების ყოფილ საბჭოთა კავშირის ქვეყნებთან დაახლოებამ გაზარდა ინტერესი პოლონური საწარმოების მხრიდან უკრაინასა და რუსეთში ინვესტიციებზე. 2004 წელს პოლონურმა ინვესტიციებმა ამ ქვეყნებში 100 მილიონ ზლოტს გადააჭარბა (დაახლოებით 50 მილიონი ზლოტი რუსეთში და 60 მილიონი ზლოტი უკრაინაში). ინტერესის გამომწვევი მიზეზი ის იყო, რომ ორივე ქვეყანას აქვს დიდი ბაზარი და იაფი მუშახელი – ასევე პოლონელი მეწარმეების და ბიზნესის სურვილმა - დაესწროთ ძველი წევრი ქვეყნებიდან პოტენციური კონკურენტებისთვის და აეთვისებინათ ეს ახალი ბაზარი. პოლონურმა ბიზნესებმა გამოიყენეს ბაზრის უკეთესი ცოდნის უპირატესობა და კარგად გაართვეს თავი ძველი წევრი ქვეყნებისა და ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნების ბიზნესებთან კონკურენციას (Blair, 2002).

2004 წელს პოლონური ექსპორტი უკრაინაში დაახლოებით 30%-ით გაიზარდა და 2 მილიარდ დოლარს მიაღწია. რუსეთში ექსპორტის ძალიან მაღალმა ზრდამ (თითქმის 89%-ით) მისი საერთო რაოდენობის 2.8 მილიარდ დოლარამდე ზრდა გამოიწვია (თუმცა რუსული ბაზრის სიდიდიდან გამომდინარე, ეს არც ისე დიდი რიცხვია) (იგივე, 17-18 გვ.).

პოლონეთის ათი წელი ევროკავშირში - ნასწავლი გაკვეთილები

მშპ-ს სტატისტიკა ყველაზე კარგად აჩვენებს პოლონეთის პროგრესს. საშუალო წლიური მშპ-ს ზრდა 5.5%-ს შეადგენდა 2004–2007 წლებში, მაგრამ ეს ზრდა შემცირდა 3%-მდე 2008–2013 წლებში გლობალური ფინანსური კრიზისის გამო. სარეთო ჯამში, ცხრაწლიანი პერიოდის (2004–2013) განმავლობაში საშუალო წლიური ზრდა შეადგენდა 4.2%-ს. შედარებისთვის, ჩეხეთსა და უნგრეთში ზრდა შეადგენდა 2.5%-სა და 0.79%-ს. ევროსკეპტიკოსები აღნიშნავენ, რომ ევროკავშირში გაწევრიანებამდე 1995–2004 წლებში ეს მაჩვენებლები კიდევ უფრო მაღალი იყო (46.2%-ით ზრდა). თუმცა, უნდა გვახსოვდეს, რომ კომუნისტური სისტემის დაშლის შემდგომ პოლონეთის ეკონომიკა ძალიან დაბალ დონეზე იყო, ასევე გასათვალისწინებელია, თუ რა გზა გაიარა პოლონეთმა, რომ მსოფლიოს ეკონომიკურად წამყვან ქვეყნებს შორის 23-ე ადგილი მოეპოვებინა.

როცა პოლონეთი ევროკავშირში გაწევრიანდა, პოლონელი მწარმოებლებისთვის გამოჩნდა ახალი ბაზრები, ახალი შესაძლებლობები უბაჟო საგარეო ვაჭრობისთვის და პოლონურმა კომპანიებმა სრულად გამოიყენეს ეს ახალი შესაძლებლობები. ევროკავშირში გაწევრიანებამდე, 2003 წელს პოლონური ექსპორტი შეადგენდა თითქმის 74 მილიარდ დოლარს. 2013 წლისთვის ეს მაჩვენებელი 206 მილიარდ დოლარამდე გაიზარდა, რაც ინფლაციის გათვალისწინებით დაახლოებით 217%-იან ზრდას ნიშნავს. უფრო მეტიც, ბოლო ათი წლის განმავლობაში პოლონეთი გახდა სურსათის მსხვილი ექსპორტიორი. 2003–2013 წლებში სურსათის ექსპორტი ხუთჯერ გაიზარდა; იმპორტი - 4.5-ჯერ, ხოლო საგარეო ვაჭრობის ბალანსი - 14-ჯერ. 2013 წელს სურსათის ექსპორტის ღირებულებამ 20 მილიარდ ევროს მიაღწია, ხოლო დადებითმა ბალანსმა - 5.7 მილიარდ ევროს. დღეს, პოლონური სურსათის ექსპორტის 80% იგზავნება ევროპულ ბაზრებზე მაშინ, როცა, მანამდე სურსათის ექსპორტის უმრავლესობა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებზე მოდიოდა (Banasinski et al, 2003).

ევროკავშირში გაწევრიანების ერთ-ერთი უმთავრესი უპირატესობა იყო პოლონური სოფლის მეურნეობის სფეროს ჩართვა სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკაში, რომელმაც გრძელვადიანი წარმოების პირობები დაასტაბილურა. პოლონური ფერმერული ინდუსტრია ძალიან მნიშვნელოვანია ქვეყნის ეკონომიკისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ის პოლონეთის მშპ-ს მხოლოდ 3.4%-ს შეადგენს, ამ სფეროში დასაქმებულია სამუშაო ძალის 12.4%, ხოლო მოსახლეობის 39% ცხოვრობს სოფლად. ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ პოლონელ ფერმერებს გაეზარდათ შემოსავალი საზოგადოებრივი ფონდებიდან პირდაპირი სუბსიდიების შედეგად. 2004–2013 წლებში სოფლად მცხოვრებთა შემოსავალი გაიზარდა 64%-ით; მეურნეობებში მომუშავეთა შემოსავალი გაიზარდა 39%-ით; ინდივიდუალური ფერმერების შემოსავალი - 37%-ით; ფერმერი პენსიონრების შემოსავალი 26%-ით. თუმცა,

სოფლად მცხოვრებთა შემოსავალი ჯერ კიდევ დაბალია ქალაქის მოსახლეობასთან შედარებით. პოლონეთის სოფლის მეურნეობის სფერომ დაახლოებით 4 მილიარდი ევრო მიიღო ევროკავშირში გაწევრიანების პირველ ორ წელიწადში, ხოლო 10 წლის განმავლობაში პოლონელმა ფერმერებმა ევროკავშირისგან დაახლოებით 30 მილიარდი ევრო მიიღეს (Banasinski et al, 2003).

ევროკავშირის ფონდებმა სტრატეგიული როლი ითამაშა ქვეყნის ეკონომიკის სწრაფ მოდერნიზაციაში. 2004 წლის მაისიდან და 2013 წლის დეკემბრამდე პოლონეთმა 92.4 მილიარდი ევრო მიიღო ევროკავშირის ბიუჯეტიდან. ამ რესურსების გამოყენებით ჩატარდა მოდერნიზაციის პროგრამა, რომელსაც პრევენდენტი არ ჰქონია ქვეყნის ისტორიაში. „ამ წლებში 160,000 პროექტზე მეტი განხორციელდა. აშენდა 673 კმ მაგისტრალები; 808 კმ ჩქაროსნული გზები განახლდა ან აშენდა; აშენდა 36,000 კმ საკანალიზაციო ქსელი და 683 კანალიზაციის გამწმენდი სადგური. შესაბამისად, კომპანიებმაც ისარგებლეს ევროკავშირის ფონდებით. 2004 წლის შემდეგ მეწარმეებმა განახორციელეს 62,000 პროექტი, რომლებისთვისაც მათ მიიღეს 85.5 მილიარდი ზლოტი ევროკავშირიდან. ინოვაციებზე დაფუძნებული ინკუბატორიდან დაფინანსდა 972 ინოვაციური იდეა და დაინერგა 2960 ელექტრონული მომსახურება. 2004–2012 წლებში ევროკავშირის ფონდებიდან პოლონელმა ფერმერებმა მიიღეს 53.7 მილიარდი ზლოტის პირდაპირი დახმარება, რომელიც 1.4 მილიონ ფერმას მოხმარდა. ეს ნიშნავს, რომ საშუალოდ თითო ბენეფიციარზე 3,836,000 ზლოტი მოდიოდა. პოლონეთის სოფლის მეურნეობის და აგროსასურსათო სექტორი მნიშვნელოვნად განახლდა. ევროკავშირის სახსრები ასევე დაეხმარა პოლონეთს განათლების სისტემის მოდერნიზაციაში. პოლონეთის სკოლების ნახევარზე მეტი (დაახლოებით 20,000) აღიჭურვა კომპიუტერული კლასებით, საერთო ჯამში, 250,000 კომპიუტერით (პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტრო, 2014).

მიუხედავად პოლონური ეკონომიკის წარმატებებისა ევროკავშირში გაწევრიანების დღიდან, არსებობს სფეროები, სადაც წარმატება ასეთი თვალსაჩინო არ იყო. ერთ-ერთი სფერო შრომის ბაზარია. პოლონეთში საშუალო ხელფასი 2003 წლიდან 2013 წლამდე დაახლოებით 18%-ით გაიზარდა (ინფლაციით გათვალისწინებით დაახლოებით 3,650 ზლოტი თვეში) და 2014 წლის მარტში გასცდა PLN 4000-ის დონეს. უმუშევართა რაოდენობა შემცირდა მასიური ემიგრაციის შედეგად (ევროკავშირის სხვა ქვეყნებში) ასევე სამუშაო ასაკის პირების პროფესიული გააქტიურებით. უმუშევართა რიცხვი 2003 წელს 3.175 მილიონი იყო, ხოლო 2013 წელს - 2.157 მილიონი. ამავდროულად, დასაქმებულთა რიცხვი გაიზარდა 12.64 მილიონიდან 15.71 მილიონამდე, რაც შეადგენს 1 მილიონ უმუშევარს და 3 მილიონ დასაქმებულს. ევროკავშირში გაწევრიანების ნეგატიური მხარე იყო მუშახელის გადინება, განსაკუთრებით დიდ ბრიტანეთში, რაც საზღვრების გახსნას უკავშირდებოდა. პოლონელები, რომლებსაც შეეძლოთ გამოემუშავებინათ მშპ, ემიგრაციაში წავიდნენ.

პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანება არა მარტო პოლიტიკური ან ეკონომიკური, არამედ სოციალური მოვლენაც იყო. 38 მილიონზე მეტმა პოლონელმა მიიღო ევროკავშირის მოქალაქეობა, რამაც მათ ახალი, უფრო ფართო შესაძლებლობები მისცა. პოლონელებმა დაიწყეს მოგზაურობა არა მხოლოდ სამუშაოს მაძიებლებმა, არამედ როგორც ტურისტებმა.

მოქალაქეების მობილურობა გაიზარდა პოლონეთის შენგენის ზონაში შესვლით და გაზრდილი მსყიდველუნარიანობით. პოლონელი სტუდენტები გაუთანაბრდნენ სხვა ევროკავშირელ სტუდენტებს, რადგან ადრე სწავლისა და ცხოვრების ფასი უცხოეთში უმრავლესობა სტუდენტებისთვის გადაულახავი ზღვარი იყო. პოლონური სკოლები, აკადემიები და პროფესიული სწავლების ცენტრები მონაწილეობას იღებდნენ ისეთ ევროპულ საგანმანათლებლო პროგრამებში, როგორიცაა სოკრატე, კომენიუსი ან ლეონარდო და ვინჩი. აკადემიურ სამეცნიერო პერსონალს შესაძლებლობა მიეცა მონაწილეობა მიეღო სხვადასხვა კვლევის და ტექნოლოგიური განვითარების პროგრამაში. პოლონელმა სტუდენტებმა ისწავლეს ფუნქციონირება საერთაშორისო გარემოში.

ევროპული ინტეგრაციის თანამშრომლობამ ისეთ სფეროებში, როგორიცაა განათლება, სამეცნიერო კვლევა, საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები ან ერთობის პოლიტიკა, დიდი გავლენა იქონია პოლონურ კულტურასა და ინტელექტუალურ ცხოვრებაზე. პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანება დაემთხვა ევროკავშირში კულტურული და სულიერი განზომილებების გაძლიერების პოლიტიკას.

პოლონეთის ევროკავშირის წევრობამ აჩვენა, რომ ევროპულ სტრუქტურებში გაწევრიანება ავტომატურად არ ნიშნავს ქვეყნის ეკონომიკის გაძლიერებასა და ცხოვრების დონის გაუმჯობესებას. ევროკავშირის წევრობა განვითარების შესაძლებლობაა და არა - გარანტია. შეძლებს თუ არა ქვეყანა, გამოიყენოს ეს შესაძლებლობა, დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ დაგეგმავს და წაიყვანს ის თავის ეკონომიკას (პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტრო, 2014).

გამოყენებული ლიტერატურა

Banasinski et al., (2003). Costs and Benefits of Poland's Membership in the European Union, Centrum Europejskie Natolin, Warsaw.

Barburska, O. (2012). Poland on the Road to the European Union, In: ed Adamczuk, A, Zajackowski, K. in: Poland in the European Union, Adjustment and Modernisation: Lessons for Ukraine.

Blair, A. (2002). Nowy przewodnik po Unii Europejskiej, Książka i Wiedza.

Ciężki B., and Fałkowski M. (2003). Ewaluacja strategii informacyjnej oraz kampanii na rzecz integracji europejskiej, Instytut Spraw Publicznych Warszawa.

Cordell, Karl. (2000). Poland and the European Union, Routledge, London and New York.

Dimitrova, A, L., (2005). Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe. In: ed. Schimmelfenning, F., Sedelmeier, U., Europeanization of Central and Eastern Europe, Cornell University Press.

European Union External Action, Association Agreements, Official website. Available from: <http://eeas.europa.eu/association/> (Accessed 11 December 2014).

Klug, Michael. (2006). Market Entry Strategies in Eastern Europe in the Context of European Union, Deutscher Universitäts-Verlag I GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

Millard, Frances. (2010). Democratic Elections in Poland, 1991-2007, BASEES/Routledge Series on Russian and East European Studies.

Office of the Committee for European Integration. (2005). Poland in the European Union – experiences of the first year of membership.

Polish Ministry of Foreign Affairs. (2014). Poland's 10 years in the European Union. European Union Economic Department Report.

Seleny, Anna. (2006). The Political Economy of State-Society Relations in Hungary and Poland: From Communism to the European Union, Cambridge University Press.

Skotnicka-Illasiewicz E., (2009). 5 Years of Poland's Membership of the European Union in the Social Context. Ed. E, The Office of the Committee for European Integration, Joint Publication.

Szczerbiak, A. (2005). Referendum Briefing No 5, The Polish EU Accession Referendum 7-8 June 2003, Sussex European Institute, University of Sussex.

Wójcik A., Smyk K., Ciszak T. (2003). Członkostwo w UE szansą na rozwój społeczny i gospodarczy Polski – doświadczenia Grecji, Hiszpanii, Finlandii i Irlandii, Biuletyn Analiz UKiE, nr 11, marzec 2003.

საქართველოში ევროკავშირთან ურთიერთობის კოორდინაცია

სერგი კაპანაძე

საქართველოს არსებული საკოორდინაციო სისტემა

საქართველოში ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესის მაკოორდინირებელი ინსტიტუციური სისტემა 2004 წელს შეიქმნა. ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში მთავარი საკოორდინაციო ფუნქცია სახელმწიფო მინისტრს და მის აპარატს უჭირავს. გადაწყვეტილებების მიმღებ მთავარ ორგანოს კი ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია წარმოადგენს, რომელსაც პრემიერ მინისტრი ხელმძღვანელობს. სამთავრობო კომისიის ფარგლებში შექმნილია უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც კონკრეტულ თემებზე მუშაობენ. სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, ამავდროულად, სამთავრობო კომისიის სამდივნოა. სახელმწიფო მინისტრს ახორციელებს ერთიანი პოლიტიკის შემუშავებას ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის იმპლემენტაციის მიზნით, „საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევალეზა ევროკავშირთან პოლიტიკური დიალოგისა და მოლაპარაკებების წარმართვა (კაპანაძე, 2007).

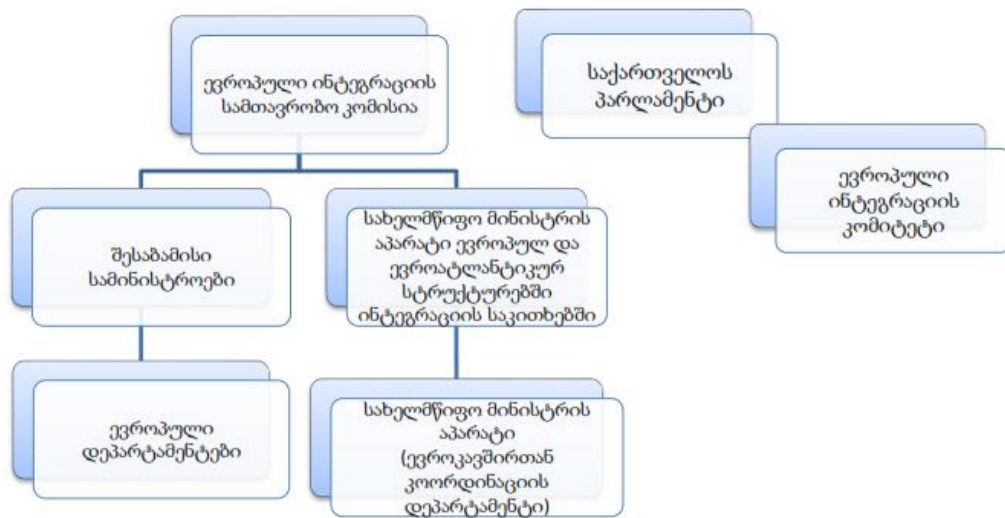
ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს საკმაოდ მნიშვნელოვანი მაკოორდინირებელი როლი აკისრია. მისი ფუნქციაა ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების იმპლემენტაციის ეროვნული სამოქმედო გეგმის მომზადება და შესრულების კოორდინაცია (საქართველოს მთავრობის დადგენილება, 2014). საქართველოს მთავრობის 2014 წლის თებერვლის დადგენილებით, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო: 1) კოორდინაციასა და მონიტორინგს უწევს DCFTA-ს იმპლემენტაციას 2) ამზადებს DCFTA-ს იმპლემენტაციის წლიურ სამოქმედო გეგმას; 3) ამზადებს DCFTA-ს იმპლემენტაციის შუალედურ და წლიურ ანგარიშებს და 4) განსაზღვრავს DCFTA-ს იმპლემენტაციის პროცესში საკოორდინაციო ცენტრს (იქვე).

პარალელურად იუსტიციის სამინისტროს ვალდებულებაა, კანონპროექტების პარლამენტში გაგზავნამდე, საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონებთან შესაბამისობის ანალიზი სამთავრობო დონეზე განახორციელოს. სამინისტროს 2014 წლის წესდების მიხედვით, იუსტიციის სამინისტროს ფუნქციად განიზახლვრა ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზის შესწავლა და ანალიზი, მათ შორის ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებისა. გარდა ამისა, სამინისტროს მოვალეობად განისაზღვრა საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზასთან ჰარმონიზაციისათვის საჭირო ზომების მიღება (საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს წესდება, 2014).

შესაბამის სამინისტროებში შექმნილია ევროკავშირთან დაკავშირებული სტრუქტურული ერთეულები (ძირითადად ევროპული დეპარტამენტები), რომლებიც ასრულებენ ევროკავშირთან აღებულ სპეციფიკურ ვალდებულებებს მათი კომპეტენციის ფარგლებში. გარდა ამისა, აღნიშნული დეპარტამენტების მოვალეობაა კომპეტენციის შესაბამისად, ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი და კანონმდებლობის სათანადო შესწორების მომზადება, იმ შემთხვევაში, თუ ეს გათვალისწინებულია ასოცირების შეთანხმებითა ან DCFTA-ის ფარგლებში. 2014 წელს იუსტიციის სამინისტრომ შექმნა ევროკავშირის სამართლის დეპარტამენტი, რომელსაც პირდაპირ ევალეზა საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზასთან ჰარმონიზაცია და საჭიროების შემთხვევაში სათანადო საკანონმდებლო ინიციატივების მომზადება (საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, 2014).

პარლამენტი მოქმედებს ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელიც ასოცირების ხელშეკრულების შესასრულებლად საჭირო კანონპროექტებს ამზადებს. პარლამენტის წარმოადგენლები, ევროინტეგრაციის კომიტეტის წევრების ჩათვლით ევროპასთან ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიისა და სამინისტროების სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებში მონაწილეობენ, თუმცა მათ მხოლოდ საკონსულტაციო ხმის უფლება აქვთ.

საქართველოში მოქმედი საკოორდინაციო სისტემა შეიძლება აისახოს შემდეგ ორგანიგრამაზე:



დიაგრამა 1: საქართველოში ევროპული პოლიტიკის მაკოორდინირებელი სისტემა

ევროპული და ევრო-ატლანტიკური საკითხების სახელმწიფო მინისტრი და აპარატი

სახელმწიფო მინისტრის აპარატი 2004 წელს შეიქმნა. უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსს სისტემას, რომელიც კოორდინირებას უწევს ევროკავშირსა და ნატოში ინტეგრაციას, ევროპაში ანალოგი არ მოეძებნება, თუ არ ჩავთვლით 2008 წლის ბოლოს უკრაინაში შექმნილ

ევროპული და ევრო-ატლანტიკური საკითხების ბიუროს, რომელიც, როგორც მაკოორდინირებელი სისტემა დიდხანს არ ფუნქციონირებდა და განახლდა მომდევნო წელს.

სახელმწიფო მინისტრის პოსტისა და მისი აპარატის ევოლუცია შემდეგნაირად მიმდინარეობდა: 2003 წლის დეკემბერში სახელმწიფო მდივნის მოადგილედ ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში დაინიშნა თამარ ბერუჩაშვილი, რომელიც მაშინ საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილის პოსტზე იმყოფებოდა (Civil.ge 09.12.2003) და ამჟამად იკავებს საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტს. 2004 წლის 17 თებერვალს პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ იქნა საქართველოს ახალი მთავრობა, რომლის შემადგენლობაში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში კვლავ თამარ ბერუჩაშვილმა შეინარჩუნა (Civil.ge 17.02.2004).³³

2004 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში შეიცვალა სახელმწიფო აპარატით ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 133, 2004), რომელსაც სათავეში ჩაუდგა სახელმწიფო მინისტრი. ამ სტრუქტურას დაევა არა მხოლოდ ევროკავშირში, არამედ ნატოში საქართველოს ინტეგრაციის პროცესის ხელშეწყობაც. ახალი სახელმწიფო მინისტრი გახდა გიორგი ბარამიძე, რომელიც იყო იმ პერიოდში პრემიერ მინისტრთან ზურაბ ჟვანიასთან დაახლოებული პირი განსხვავებით ტექნოკრატი თამარ ბერუჩაშვილისაგან, რომელმაც შეინარჩუნა ბარამიძის მოადგილი პოსტი. სახელმწიფო მინისტრი ამავდროულად იკავებდა ვიცე-პრემიერის პოზიციას, რათა კოორდინაცია ეფექტურად განხორციელებულიყო. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ სახელმწიფო მინისტრს ჩამოერთვა ვიცე პრემიერის პორტფელი, რამაც ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუციური მნიშვნელობა შეამცირა.

სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროკავშირთან ურთიერთობის პროცესის დროს პარალელურად ასრულებს სხვადასხვა სახელმწიფო და სამთავრობო საბჭოების და კომისიების სამდივნოს ფუნქციას. ევროინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი 2004 წელს შეიქმნა რომელიც დაექვემდებარა სახელმწიფო მინისტრს ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში. ამავდროულად, ევროინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო აპარატის ფუნქციები იყო: ევროკავშირთან დაახლოების “სტრატეგიული სამუშაო გეგმის” შემუშავება, ამ გეგმის განხორციელების კოორდინაცია, ასევე, ევროკავშირის ინსტიტუტებთან ურთიერთობა (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 24, 2004).

ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის აპარატში დასაქმებულია 38 პირი; რომელთა ნახევარი მუშაობს ნატოსთან ინტეგრაციის საკითხებზე, ხოლო მეორე ნახევარი - ევროკავშირის საკითხებზე (საქართველოს მთავრობის განკარგულება 100, 2014) 2004 წელს სამინისტროს ექმნის

³³ დოკუმენტის შექმნის პერიოდში ქ-ნ ბერუჩაშვილი იკავებდა საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტს, რომელიც თანამდებობაზე დაინიშნა 2014 წელს.

პერიოდში მხოლოდ 26 პირი იყო დასაქმებული. მთავარი დეპარტამენტი, რომელიც უძღვება ევროკავშირის პოლიტიკის კოორდინაციის საკითხებს არის ევროკავშირის საკითხთა კოორდინაციის დეპარტამენტი. აღნიშნულ დეპარტამენტთან ერთად ფუნქციონირებს ევროკავშირის დახმარების კოორდინაციის დეპარტამენტი (სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ოფიციალური ვებ-გვერდი).

2004 წელს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ფუნქციები მოიცავდა ევროკავშირთან დაკავშირებული სტრატეგიული ხედვების განვითარებას, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის მონიტორინგს, ევროკავშირის ინსტიტუტებთან თანამშრომლობას, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ინსტიტუტებთან (თანამშრომლობის საბჭო, თანამშრომლობის კომიტეტი, თანამშრომლობის ქვე-კომიტეტი), ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის მიზნით წინადადების შემუშავებას, საქართველოში ევროკავშირის მხარდამჭერი პროგრამების დაგეგმვას, რეალიზაციასა და მონიტორინგს, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობის გაღრმავებას და სხვ (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 133, 2004: 2-4).

ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის შემდგომ სახელმწიფო მინისტრის ფუნქციები შეიცვალა. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის იანვრის განკარგულებით სახელმწიფო მინისტრის აპარატს დაევალა ასოცირების შეთანხმების, DCFTA-ს (ეკონომიკის სამინისტროსთან ერთად) და ასოცირების დღის წესრიგთან დაკავშირებული ევროპული პოლიტიკის კოორდინირება, აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობის გაღრმავება და სხვა ამოცანების შესრულება (საქართველოს მთავრობის განკარგულება 100, 2014).

სამთავრობო კომისიები ევროპული ინტეგრაციის საკითხები

2004 წლის 10 ივლისს შეიქმნა საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია (საქართველოს მთავრობის განკარგულება N 76, 2004), რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი და რომელშიც მონაწილეობს მინისტრთა კაბინეტის ყველა წევრი, აგრეთვე სახელმწიფო მინისტრის მოადგილე ევროპული ინტეგრაციის საკითხებში. კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეები არიან საგარეო საქმეთა მინისტრი და სახელმწიფო მინისტრი. კომისიის წევრი ასევე არის ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ევროინტეგრაციის საკითხთა კოორდინაციის დეპარტამენტის უფროსი, რომელიც, ამავდროულად, არის კომისიის მდივანი (საქართველოს მთავრობის დადგენილება No. 1488, 2014). აღსანიშნავია, რომ მანამდე, 2000 წელს, შექმნილი იყო საქართველოსა და ევროკავშირის შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ხელშემწყობი 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; საზოგადოებისა და სახელმწიფო სტრუქტურების ინფორმირება საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების შესახებ (საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება N 317, 2000).

ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის მთავარი ფუნქციებია: ა) საქართველოს სხვადასხვა უწყებების კოორდინირებული მოქმედებების ხელშეწყობა; ბ) წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება ევროკავშირთან ინტეგრაციის ხელშესაწყობად; გ) ევროკავშირისა და მის წევრ სახელმწიფოებთან მთელ რიგ სფეროებში ურთიერთობების გაღრმავების გზების შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება, დ) პარტნიორობისა 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 ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველყოფის ხელშეწყობა, რისთვისაც საჭიროა 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, 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, აგრეთვე რეკომენდაციების შემუშავება მათი ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 76, 2004).

Ad hoc საკოორდინაციო ინსტიტუტები

სხვადასხვა დროს, როდესაც საქართველო ევროკავშირთან მოლაპარაკებას აწარმოებდა, იქმნებოდა სხვადასხვა დროებითი კომისიები ან სამუშაო ჯგუფები, რომელთა მიზანი იყო ევროკავშირთან კონკრეტულ საკითხებზე მოლაპარაკებების გამართვა. მაგალითად, 1994 წელს შეიქმნა სპეციალური სამუშაო ჯგუფი, რომელსაც დაევალა მოლაპარაკებების წარმოება საქართველო-ევროკავშირის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებაზე და მოლაპარაკებების პროცესში საქართველოს ინტერესების დაცვა (საქართველოს მთავრობის დადგენილება No 93, 3 მაისი, 1994).

2005 წლის ივლისში საქართველოს მთავრობამ შექმნა “ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის თაობაზე საქართველოს პოზიციის შემუშავებისა და ევროპის მხარესთან მოლაპარაკებისათვის კომისია”. მას ჰყავდა ორი თანათავმჯდომარე – საგარეო საქმეთა მინისტრი და ევროპული და ევრო-ატლანტიკური საკითხების

სახელმწიფო მინისტრი. საგარეო საქმეთა მინისტრს ევალებოდა “ევროკავშირის მხარესთან ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის შესახებ მოლაპარაკებების პროცესის საერთო ხელმძღვანელობა და წარმართვა”, ხოლო სახელმწიფო მინისტრს - “ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამოქმედო გეგმის თაობაზე საქართველოს პოზიციის შემუშავების პროცესის საერთო ხელმძღვანელობა და წარმართვა” (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 112, 2005).

2005 წლის 3 ნოემბერს შეიქმნა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკისა და ნატოში ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს პრიორიტეტების რეალიზაციის უწყებათაშორისი კოორდინაციის სამთავრობო კომისია (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 195, 2005). ამ კომისიას ხელმძღვანელობდა სახელმწიფო მინისტრი, ხოლო კომისიის შემადგენლობაში იყვნენ სახელმწიფო მინისტრის მოადგილეები.

2009 წლის აპრილში 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 ევალებოდა (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 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 N21 დადგენილებით შექმნილი “ევროკავშირსა და აშშ-სთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებების გაფორმების მოსამზადებელ სამუშაოთა კოორდინაციის სამთავრობო კომისია” (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 78, 2009:2).

საგარეო საქმეთა სამინისტრო

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო ევროპული ინტეგრაციის პროცესში ყოველთვის განსაკუთრებულ როლს ასრულებდა, თუმცა აკლდა შესაძლებლობა ან შიდა მდგომარეობა, რათა უზრუნველყო ევროპული პოლიტიკის კოორდინაცია და ევროკავშირის ვალდებულებების შერულება.

საგარეო საქმეთა სამინისტროში შექმნილია ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომელიც შედგება რამდენიმე სამმართველოსაგან. დეპარტამენტი ახორციელებს საგარეო საქმეთა სამინისტროში ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების ინსტიტუციურ მენეჯმენტს. აღსანიშნავია, რომ 1996 წლამდე საგარეო საქმეთა სამინისტროში ევროკავშირის საკითხებით არც ერთი დეპარტამენტი არ იყო დაკავებული, რამდენადაც სამინისტრო კვლავ ინსტიტუციური განვითარების ეტაპზე იმყოფებოდა. მაგალითად, 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 წელი). ეს გასაგებიცაა, რადგან იმ პერიოდში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ინსტიტუციონალიზებული ურთიერთობები ჯერ არ იყო ჩამოყალიბებული, არც პარტნიორობის და თანამშრომლობის შეთანხმება იყო ძალაში შესული.

აღსანიშნავია, რომ 1997-1999 წლებში ევროკავშირთან ურთიერთობები განაწილებული იყო საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების დეპარტამენტებს შორის საგარეო საქმეთა სამინისტროში. 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, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, რეკონსტრუქციისა და განვითარების ევროპული ბანკი და სხვ.) საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების კოორდინაცია” (საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 1998:14), ასევე, „საერთაშორისო ეკონომიკური და საფინანსო, აგრეთვე რეგიონალური ორგანიზაციების (ევროკავშირი, შავი ზღვის ეკონომიკური თანამშრომლობა - BSEC, დსთ, 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 საგარეო პოლიტიკური ურთიერთობების მიმართულებით” (საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულება, 1998:13). მიუხედავად ამისა, ძირითადი ურთიერთობები მაინც საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების დეპარტამენტს ევალებოდა.

1999 წელს საგარეო საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა ევროკავშირთან ურთიერთობის დეპარტამენტი. ეს ცვლილება განაპირობა იმან, რომ 1996 წელს ძალაში შევიდა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება. შესაბამისად, საგარეო საქმეთა სამინისტრომ ჩათვალა, რომ ამ ხელშეკრულების შესრულების მონიტორინგის მიზნით, ასევე ევროკავშირთან ურთიერთობებისთვის პრიორიტეტის მინიჭების მიზნით, მიზანშეწონილი იქნებოდა ცალკე დეპარტამენტის შექმნა კაპანაძე, 2009:148).

ევროკავშირთან ურთიერთობის დეპარტამენტის ამოცანებში შედიოდა:

ა) ევროკავშირთან საქართველოს ინტეგრაციის პროცესის ხელშესაწყობად სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების, საქართველოს სხვადასხვა უწყებისა და ორგანიზაციის ურთიერთობების კოორდინირება;

ბ) ევროკავშირთან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების რეალიზაციისათვის ხელშეწყობა;

გ) ევროკავშირთან თანამშრომლობის საბჭოს ფარგლებში ეფექტური 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) საქართველოს სამინისტროს ხელმძღვანელობისა და დაინტერესებული სამინისტროებისა და უწყებების ევროკავშირში მიმდინარე პროცესების ანალიზით, სტატისტიკური და სხვა სახის საინფორმაციო მასალებით უზრუნველყოფა;

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, 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 წ.). სალომე ზურაბიშვილის მინისტრობის პერიოდში (2004-2005 წწ.) გაერთიანდა ევროკავშირისა და ევროპის ქვეყნებთან ურთიერთობის დეპარტამენტები. ამის საფუძველზე შეიქმნა ევროპის საქმეთა და ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, რომელშიც ცალ-ცალკე იყო ევროკავშირის სამმართველო და ევროკავშირის ქვეყნებთან ურთიერთობის სამმართველო (კაპანაძე, 2009:149).

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

დღეს არსებული ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი შედგება ორი სამმართველოსგან – ა) საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის სამმართველო; ბ) ევროკავშირის პოლიტიკის ანალიზისა და პროგრამების კოორდინაციის სამმართველო. (საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის ბრძანება N 242, 2009 წ.).

სხვა ინსტიტუტები

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. სამეკავშირეო ოფიცრები, რომელიც თანამშრომლობს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან. ეს ურთიერთობა, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ერთ-ერთი მაღალჩინოსნის აზრით, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ კოორდინაციის ეფექტურად განხორციელებას უწყობს ხელს. 2004 წელს მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ყველა უწყებაში ევროკავშირთან ურთიერთობებით დაკავებული დამოუკიდებელი ერთეულის შექმნის შესახებ (საქართველოს მთავრობის განკარგულება N 22, 2004).

ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგ, აუცილებელი გახდა შესაბამისი სამინისტროების დეპარტამენტების გაძლიერება, რამდენადაც მათ ამოცანას წარმოადგენს ასოცირების შეთანხმების იმპლემენტაცია. რამდენიმე დეპარტამენტი გაძლიერდა, ასევე შეიქმნა ახალი დეპარტამენტები სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტროებში. როგორც უკვე აღინიშნა, იუსტიციის სამინისტრომ დააფუძნა ახალი დეპარტამენტი, რომელსაც დაევალა ევროკავშირის კანონმდებლობის მიღება.

საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის პროცესში მონაწილეობს საქართველოს პარლამენტიც. 2004 წელს შეიქმნა ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი. კომიტეტის საქმიანობას უზრუნველყოფს კომიტეტის აპარატი, მისი ძირითადი ამოცანაა კომიტეტის ხელმძღვანელობის, კომიტეტში მომუშავე პარლამენტის წევრების საქმიანობის ორგანიზაციული, სამართლებრივი, საინფორმაციო, ტექნიკური და სხვა მომსახურებით უზრუნველყოფა. ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის ფუნქციებია: კანონშემოქმედება და სამართლებრივი ექსპერტიზის მიწოდება საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენის შესახებ, კანონების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების შესრულების ზედამხედველობა, ასევე ევროკავშირთან სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი. გარდა ამისა, ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი თანამშრომლობს საქართველოში მყოფ დიპლომატიურ მისიებთან. აგრეთვე მონაწილეობს საქართველოს პარლამენტსა და ევროპარლამენტებს შორის საპარლამენტო თანამშრომლობის კომიტეტის მუშაობაში.

2005 წელს შეიქმნა ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში სახელმწიფო მინისტრის ინიციატივით შექმნილ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს აქვს კონკრეტული თუმცა შეზღუდული როლი. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან არასამთავრობო ორგანიზაციები, აკადემიური და ბიზნეს სექტორი, მედია. სახელმწიფო მინისტრი უწევს მას კონსულტაციებს საჭიროების შემთხვევაში (სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვებ-გვერდი).

დასკვნა

შეჯამების სახით, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოში შექმნილია ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული პოლიტიკის კოორდინაციის თავისებური სისტემა, რომლის ანალოგი ევროპის სხვა ქვეყნებში არ არის. აღსანიშნავია, რომ ქართული საკოორდინაციო სისტემის ჩამოყალიბების დროს მხედველობაში მიიღებოდა ევროპის ქვეყნების მოსაზრებები და გამოცდილება, მათ შორის ესტონური, ლიტვური, რუმინული და ხორვატიულ გამოცდილება.

ქართული სისტემა არის ჰიბრიდი იმ მოდელებისა, რომლებიც ეფუძნება კოორდინაციას სხვადასხვა უწყებებს შორის, მათ შორის, ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროები, დამოუკიდებელი უწყებები და პრემიერ-მინისტრის აპარატები. საქართველოში არ არის ევროპული ინტეგრაციის კლასიკური სამინისტრო (როგორც რუმინეთში იყო), თუმცა არის სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, რომელიც ევროპული ინტეგრაციის იდეას მაღალ ლეგიტიმურობას ანიჭებს. სახელმწიფო მინისტრი, მიუხედავად იმისა, რომ მას პორტუგელი არ გააჩნია, ორი პრიორიტეტული სფეროს – ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციის პოლიტიკის კურირების გამო, საკმაოდ ავტორიტეტულია. ამავდროულად, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ახლოსაა პრემიერმინისტრთან, რადგან აპარატი მთავრობის კანცელარიის ნაწილია. ამის მიუხედავად, აპარატი არ არის პრემიერ-მინისტრის აპარატის შემადგენელი ნაწილი, რაც მას გარკვეულ დამოუკიდებლობას ანიჭებს.

გამოყენებული ლიტერატურა

Bylaws of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. (1998). Decree of the President of Georgia No. 122 on approving the Statute of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. March 3, 1998.

Bylaws of the Ministry of Foreign Affairs. (2000). Decree of the President of Georgia No. 337 on approving the Statute of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. July 29, 2000.

Bylaws of the Ministry of Foreign Affairs. (2004). Decree of the President of Georgia No. 53 on approving the Statute of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. June 25, 2004.

Bylaws of the Ministry of Foreign Affairs. (2005). Decree of the President of Georgia No. 206 on approving the Statute of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. November 16, 2005.

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>

Decree No. 242 of the Minister of Foreign Affairs of Georgia. (2009). Order 242 of the Minister of Foreign Affairs of Georgia on the approval of the statute of the Department of European Integration. December 8, 2009.

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

Kapanadze, S. (2007). "Existing Models of European Policy Coordination." Ed. Sergi Kapanadze and Kakha Gogolashvili. European Union Politics: Ongoing Issues. Pages: 163-180. Tbilisi: European Integration Series, GFSIS.

Kapanadze, S. (2009). "Impact of Conditionality and Socialization on Transformation of European Policy Coordination Institutions in the Process of Eastern Europe's and Georgia's Europeanization Processes". Dissertation. Tbilisi: Tbilisi State University.

Ministry of Justice. (2014). "Ministry of Justice to create the European Law Department". Accessible at - http://psh.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=28&info_id=1473

Official web-site of the Office of the State Minister. Available at - <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/data/general/structure>

Resolution No. 186 of the Government of Georgia. (2014). Resolution on the Measures for Effective Implementation of the Association Agreement including The Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) between Georgia and the European Union. Available at - <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2250269>

Resolution No. 76 of the Government of Georgia. (2004). Resolution on the approval of the statute of the State Commission on Georgia's European Integration. September 9, 2004.

Resolution No. 100 of the Government of Georgia. (2014). Web site of the State Minister for European and Euro-Atlantic Integration. Accessible at - <http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/dadgenileba.pdf>

Resolution No. 112 of the Government of Georgia. (2005). Resolution on the Creation of the Commission for elaborating Georgia's position on the Action Plan of the European Neighborhood Policy and Negotiating with the European side. July 11, 2005.

Resolution No. 133 of the Government of Georgia. (2004). Resolution on the creation of the State Minister's Office on Integration into the European and Euro-Atlantic structures. December 31, 2004.

Resolution No. 1488 of the Government of Georgia (2014). Available at - <http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%A1%20%E1%83%9B%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%92%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90%201488.pdf>

Resolution No. 195 of the Government of Georgia. (2005). Resolution on creation of the inter-agency Government Commission for the realization of the priorities of in the process of implementing European neighborhood policy and NATO integration. November 3, 2005.

Resolution No. 24 of the Government of Georgia. (2004). Resolution on the creation of the State Minister's Office on European integration issues. April 19, 2004.

Resolution No. 317 of the President of Georgia. (2000). Decree of the President on the facilitation of the Partnership and Cooperation Agreement between Georgia and the European Union. 24 July, 2000.

Resolution No. 78 of the Government of Georgia. (2009). Resolution on the creation of the inter-agency task force within the State Commission on Georgia's European integration with the purpose of preparing for the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement. April 14, 2009.

Resolution No. 93 of the Government of Georgia. (1994). Resolution of the Head of State on the Creation of the Working Group for the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the Republic of Georgia and the European Union. May 3, 1994.

Statute of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. (1996). Decree of the President of Georgia No. 484 approving the Statute and the Structure of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. July 26, 1996.

Statute of the Ministry of Justice. 2014. Official web site of the Ministry of Justice of Georgia. Accessible at - <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/391>

საქართველოს გამოწვევები ევროკავშირთან ურთიერთობის პოლიტიკის კოორდინაციას

ელენე ხოშტარია

ევროკავშირში გაწევრიანება საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს. 90-იან წლებში, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობები, მათ შორის სამართლებრივი ჩარჩო ჩამოყალიბდა. საქართველოსა და ევროკავშირის პოლიტიკური და ინსტიტუციური დაახლოების თვალსაზრისით, 2000-იანი წლები მნიშვნელოვანი იყო. გაიზარდა ევროკავშირის ჩართულობა საქართველოს უსაფრთხოების, პოლიტიკურ და დემოკრატიზაციის საკითხებში. გაფართოვების შედეგად ევროკავშირი საქართველოს გეოგრაფიულად მოუახლოვდა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ამ ორგანიზაციაში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით ევროკავშირის ოფიციალური განაცხადი ჯერ არ არსებობს, ამ პერიოდში მაინც მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა, ეს კი საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივას აძლიერებს.

2014 წელს, ასოცირების შეთანხმებაზე ხელმოწერით, საქართველო ევროკავშირთან ურთიერთობის ხარისხობრივად ახალ ეტაპზე გადავიდა. ამ პერიოდის წარმატება მნიშვნელოვანია როგორც საგარეო პოლიტიკის, ასევე ქვეყნის შიგნით განსახორციელებელი რეფორმების თვალსაზრისით. კერძოდ, ასოცირების შეთანხმების ეფექტური განხორციელება, ერთი მხრივ, ევროკავშირთან გაწევრიანებისკენ გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება, მეორე მხრივ, კი - ქვეყნის მოდერნიზაციისა და დემოკრატიზაციის მძლავრი სტიმული.

ასოცირების შეთანხმებისა და მასში გათვალისწინებული რეფორმების განხორციელება კომპლექსური პროცესია, რაც დაკავშირებულია მთელ რიგ სირთულეებთან:

- 1) პოლიტიკურად, ეკონომიკურად და სოციალურად მგრძობიარე გადაწყვეტილებების მიღებასთან;
- 2) სპეციფიკური ცოდნისა და ექსპერტიზის არსებობის აუცილებლობასთან;
- 3) ფინანსური რესურსების მობილიზებასა და გადანაწილებასთან;
- 4) მოსახლეობის მიერ, ევროპასთან ინტეგრაციის მხარდაჭერის მაღალი დონის შენარჩუნებასთან.

ასოცირების შეთანხმება 1000 გვერდიანი დოკუმენტია, რომელიც მოიცავს პოლიტიკური თანამშრომლობის ასპექტებს, დარგობრივ რეფორმებს, ასევე ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შექმნას. ეს დაკავშირებულია

პრაქტიკულად ყველა სფეროში განსახორციელებელ რეფორმებთან - დაწყებული დემოკრატიული ინსტიტუტების, ეკონომიკური, სოფლის მეურნეობის, სავაჭრო, ენერგეტიკული სფეროებითა და მართლმსაჯულების განვითარებით დამთავრებული. ასოცირების შეთანხმებით, ევროკავშირის დაახლოებით 300 დირექტივის დანერგვაა გათვალისწინებული. აღნიშნული რეფორმების ეფექტი, პრაქტიკულად საზოგადოების ყველა ჯგუფს შეეხება. მიუხედავად იმისა, რომ, საბოლოო ჯამში, ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელება საქართველოს ევროპულ, დემოკრატიულ და ეკონომიკურად უფრო წარმატებულ სახელმწიფოდ აქცევს³⁴, ამაღლებს კეთილდღეობასა და განამტკიცებს სამართლიანობას, მაინც მისი განხორციელების პროცესი, ხშირ შემთხვევაში, მტკივნეულ და არაპოპულარულ ნაბიჯებთან იქნება დაკავშირებული.

ევროპული ფასეულობების დამკვიდრების სენსიტიურობა ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღების პროცესში ნათლად გამოჩნდა, როდესაც საზოგადოების ნაწილი დაუპირისპირდა ამ კანონს, როგორც საქართველოს ტრადიციებისა და ინტერესების საწინააღმდეგო პრინციპების შემოღებას. ასევე, მტკივნეული იქნება მთელი რიგი გარდაქმნები ენერგეტიკულ, სავაჭრო, ბიზნესისა და სოფლის მეურნეობის სფეროებში. სხვადასხვა გადაწყვეტილებები კონკრეტული საზოგადოებრივი ჯგუფების მდგომარეობის ცვლილებას გამოიწვევს.

სხვადასხვა ცვლილება სენსიტიურობის გარდა ისეთ ცოდნას და ექსპერტიზას მოითხოვს, როგორც საქართველოში ან არ არსებობს, ან არასაკმარისია. კერძოდ: სატრანსპორტო, ფიტოსანიტარულ, ფინანსური სერვისების, სახელმწიფო აუდიტის სფეროებსა და სხვა კონკრეტულ გარდაქმნებს შესაბამისი განათლებისა და პროფესიონალი სპეციალისტების გარკვეული რაოდენობა სჭირდება.

შესაბამისად, ასოცირების შეთანხმების წარმატებულად განხორციელებისათვის აუცილებელია მკაფიო პოლიტიკური ნება; დისციპლინირებული, გამართული პროცესი; მთავრობის სხვადასხვა შტოს კოორდინირებული მუშაობა და საზოგადოების ინფორმირების გამართული პროცესი. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, თუ როგორ მიეწოდება ინფორმაცია საზოგადოებას რეფორმების შესახებ და რამდენადაა „დადანაშაულებული“ ევროკავშირი ამ მტკივნეულ რეფორმებში. 2013-2014 წლებში საქართველოს მთავრობა ხშირად „აბრალებდა“ ევროკავშირს მიგრაციისა და მაუწყებლობის შესახებ კანონის უარყოფით მხარეებს, ასევე ლუდზე აქციზის გადასახადის გაზრდის აუცილებლობას. სინამდვილეში ამ საკანონმდებლო ცვლილებებს არავითარი კავშირი არ ჰქონდა ევროკავშირის მოთხოვნებთან, შესაბამისად, იმისთვის, რომ შენარჩუნებულ იქნას მოსახლეობის მხარდაჭერა საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესებისადმი,

³⁴ დამატებით ინფორმაციისთვის იხილეთ “საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების გზამკვლევი”, თებერვალი 2014, (იხ. ევროკავშირისა და საქართველოს შორის არსებული ასოცირების ხელშეკრულება, 2014)

მთავრობას მიუწევს, გამოიყენოს შერჩევითი რიტორიკა, რათა რისკის ქვეშ არ დააყენოს მოსახლეობის მხარდაჭერა.

აღსანიშნავია, რომ სირთულეების მიუხედავად, საქართველოს გააჩნია მთელი რიგი უპირატესობები, რაც პროცესის წარმატებულად წარმართვას ხელს შეუწყობს: 1) მსგავს პროცესში მყოფი აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება; 2) ევროკავშირში ინტეგრაციის საკითხზე საზოგადოებრივი კონსენსუსი; 3) წინა ეტაპებზე ევროკავშირთან ინტენსიური ურთიერთობის, მათ შორის ევროკავშირთან შეთანხმებული რეფორმების განხორციელებისა და კოორდინაციის დაგროვილი გამოცდილება.

გამოცდილების გაზიარება

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანების გამოცდილება საქართველოს შეუძლია გამოიყენოს შეცდომების თავიდან არიდებისა და გარდაქმნების წარმატებულად განხორციელებისათვის. ამასთანავე, ბუნებრივია, არსებობს განსხვავებები და ქვეყნების სპეციფიკა, რაც გასათვალისწინებელია გამოცდილების გაზიარების პროცესში. ერთ-ერთი ფუნდამენტური განსხვავება აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით იყო ის პოლიტიკური და უსაფრთხოების კონტექსტი, რომელიც ევროპაში ცივი ომის დასრულების შემდეგ შეიქმნა. თუ საქართველოს შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული ევროკავშირში შესვლის მკაფიო პერსპექტივა, 90-იან წლებში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გაწევრიანება ევროკავშირის შეთანხმებული ნება იყო. ამასთანავე, არ არსებობდა ისეთი წინააღმდეგობა, როგორსაც დღეს საქართველო აწყდება რუსეთის პოზიციის სახით. რუსეთის მხრიდან უკრაინაში წარმოებული საომარი მოქმედებები, რომლებიც სწორედ უკრაინის მიერ ასოცირების პროცესში შესვლას უკავშირდებოდა, ქმნის სრულიად განსხვავებულ და რთულ გეოპოლიტიკურ კონტექსტს. საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაცია, რაც რუსეთის საქართველოზე გავლენის პირდაპირ ბერკეტს წარმოადგენს, კიდევ უფრო ამძიმებს აღნიშნულ ფაქტორს და განასხვავებს საქართველოს აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შემთხვევებისაგან.

პოლიტიკური კონტექსტის გარდა, განსხვავებულია თავად ხელშეკრულებების ბუნება და, შესაბამისად, პროცესი. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მიერ ევროკავშირთან ასოცირების განვლილი პროცესი, ფორმალურად, მათი ევროკავშირში გაწევრიანების გზა იყო. ევროკავშირის პოლიტიკური ნება მათი ამ ორგანიზაციაში გაწევრიანების შესახებ ხელშეკრულებებში ფორმალურად იყო ასახული. სიმბოლური დატვირთვის გარდა, ეს აადვილებდა, როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესს მგრძნობიარე და მტკივნეულ საკითხებზე, ასევე რეფორმების საზოგადოებრივ აღქმას. კონკრეტულ სფეროში რაც უნდა მტკივნეული ყოფილიყო გარდაქმნები, გაწევრიანების შემთხვევაში მოსალოდნელი სარგებელის პერსპექტივა, აღნიშნული გარდაქმნების მამოძრავებელი ძალა იყო. გადაწყვეტილებების მიმღები პირები პოლიტიკური წნეხის ქვეშ იმყოფებოდნენ, რადგან რეფორმების წარუმატებლობა ევროკავშირში გაწევრიანების შემფერხებელი ფაქტორი იყო. ეს

კი მათ პოლიტიკურად წამგებიან მდგომარეობაში აყენებდა. საქართველოს შემთხვევაში მსგავსი მყისიერი და ფორმალური პერსპექტივის არარსებობა რეფორმების წარმატებულად და დროულად განხორციელების ერთ-ერთი გამოწვევა იქნება. რეფორმების განხორციელებისას პოლიტიკოსებს, ხელისუფლებას წარმომადგენლებს ექნებათ გასაკეთებელი მტკივნეული არჩევანი (შესაძლოა, მოკლევადიანად არაპოპულარულიც) გაწვერიანების პოლიტიკური დივიდენდების პერსპექტივის გარეშე. აღნიშნულ ვითარებაში შეიძლება გაჩნდეს რეფორმების გადავადებისა ან არასრულყოფილად განხორციელების ცდუნება, რაც მთლიანობაში ასოცირების ხელშეკრულების წარმატებაზე უარყოფითად აისახება.

მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსად აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყნებისა, საქართველოშიც მაღალია ევროკავშირში გაწვერიანების საზოგადოებრივი მხარდაჭერა, ზემოაღნიშნული ფაქტორებიდან გამომდინარე (როგორც გეოპოლიტიკური კონტექსტი, ასევე ევროკავშირში გაწვერიანების ფორმალური პერსპექტივის არარსებობა), საქართველოს შემთხვევაში, საზოგადოებრივი მხარდაჭერის შენარჩუნება უფრო მეტ სირთულესთან იქნება დაკავშირებული (იხ. საქართველოს მთავრობის სტრატეგია ევროინტეგრაციის საკითხთა კომუნიკაციისა და ინფორმაციის შესახებ 2014-2017 წლები).

რესურსებისა და ეკონომიკური სტრუქტურულიდან გამომდინარე, განსხვავდება ის სფეროები, რომლებიც ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელების პროცესში სენსიტიურობით გამოირჩევა. აქედან გამომდინარე, კონკრეტული ქვეყნების გამოცდილების გაზიარების დროს, მნიშვნელოვანია სხვადასხვა ეტაპზე დარგების მიხედვით შეირჩეს შესაბამისი ქვეყნები და შესაბამისი ეპიზოდები. გამოცდილების გაზიარების პროცესში მნიშვნელოვანია არა მარტო წარმატებული რეფორმების, არამედ წარუმატებელი შემთხვევებისა და შეცდომების გააზრებაც. აქედან გამომდინარე, გამოცდილების გაზიარების დროს ყურადღება უნდა მიექცეს ქვეყნებისა და კონკრეტული შემთხვევების გააზრებულად, წინასწარი ანალიზის შედეგად შერჩევას.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი განსხვავება აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყნებისა და საქართველოს ასოცირების შეთანხმებებს შორის არის დოკუმენტის დეტალიზაციის ხარისხი. საქართველოს შემთხვევაში, ასოცირების შეთანხმება მეტად დეტალიზებულია და მოიცავს კონკრეტული რეფორმების ჩამონათვალს, რაც ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერამდე მოლაპარაკებების პროცესში შეთანხმდა. ერთი მხრივ, ეს აადვილებს მუშაობის დისციპლინას, რადგან შესაძლებელს ხდის დასაწყისში პროცესის მკაფიოდ დაგეგმვას, თუმცა, მეორე მხრივ, იმპლემენტაციის ტვირთი უფრო დიდია. ეს ფაქტორი ყველაზე მეტად აქტუალურია ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების შემთხვევაში, რაც არ იყო აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ასოცირების შეთანხმებების ნაწილი, საქართველოს შემთხვევაში კი მის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს. სენსიტიური რეფორმების დიდი წილი სწორედ ხელშეკრულების ამ ეპიზოდზე მოდის.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ასოცირების პროცესში შექმნილი გამოცდილება უნიკალურ შესაძლებლობას წარმოადგენს, როგორც

პროცესის ტექნიკურად წარმართვისა და საკოორდინაციო მექანიზმის ფუნქციონირების, ასევე დარგობრივი რეფორმების განხორციელების თვალსაზრისით.

საზოგადოებრივი მხარდაჭერა

წლების განმავლობაში საქართველოში ევროკავშირში გაწევრიანების საზოგადოებრივი მხარდაჭერა მაღალია (CRRC, 2009; CRRC, 2011; CRRC, 2013). აღსანიშნავია, რომ უმრავლესობის პოზიტიური განწყობა ევროკავშირში ინტეგრაციის მიმართ არ შეცვლილა ხელისუფლების ცვლილებასთან ერთად, რაც ამ განწყობების სიმყარესა და სტაბილურობაზე მეტყველებს (NDI, 2015).

ამასთანავე, არსებობს მთელი რიგი გამოწვევები, რასაც განსაკუთრებული ყურადღება და მიზანმიმართული მუშაობა სჭირდება. აღნიშნული საფრთხეები დაკავშირებულია როგორც გეოპოლიტიკურ კონტექსტთან, კერძოდ, რუსეთის მხრიდან ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის წინააღმდეგობასთან, ასევე ასოცირების შეთანხმების იმპლემენტაციის ობიექტურ ფაქტორებთან.

რუსეთის მხრიდან უკრაინაში წამოწყებული სამხედრო მოქმედებები, რომლებიც სწორედ უკრაინის ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის სურვილს უკავშირდებოდა, მეტყველებს რუსეთის მტკიცე განზრახვაზე, ხელი შეუშალოს ასოცირების შეთანხმების წარმატებას ჩვენს რეგიონში. ამ პროცესში რუსეთის ხელთ არსებულ ერთ-ერთ ბერკეტს საზოგადოებრივ განწყობებზე გავლენა, ე.წ. „რბილი ძალა“ წარმოადგენს. სწორედ აღნიშნული „რბილი ძალის“ გამოყენების ერთ-ერთი ელემენტია ევროკავშირის შესახებ მცდარი ინფორმაციის - “მითების” გავრცელების მცდელობა, რაც ბოლო ერთი წლის განმავლობაში ქართულ საზოგადოებაში შესამჩნევი გახდა (კაპანაძე, 2015). აღნიშნული მითები უკავშირდება როგორც ტრადიციულ, რელიგიურ საკითხებს, ასევე უსაფრთხოებისა და ეკონომიკურ საკითხებს და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში განსაკუთრებით ჰგავს ერთმანეთს (GRASS, 2014). როგორც წესი, ამ მითების გავრცელებისათვის რუსეთი იყენებს მექანიზმების ფართოს პექტრს, მათ შორის, ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, პოლიტიკურ პარტიებს, მართლმადიდებლურ ეკლესიას და იმ სოციალურ ჯგუფებს, რომლებზეც შესაძლებელია გავლენა იქონიოს ევროპეიზაციის პროცესის შედეგად განხორციელებულმა ცვლილებებმა.

გარდა ფასეულობების დაპირისპირებისა, არაერთი მითი ვრცელდება ეკონომიკური საფრთხეების შესახებაც. კერძოდ, რუსეთთან ვაჭრობა და ევროკავშირთან ვაჭრობა ერთმანეთს იმ თვალსაზრისით უპირისპირდება, რომ ევროპასთან ინტეგრაცია რუსეთთან სავაჭრო ურთიერთობებს ხელს უშლის. ეს პრობლემა კიდევ უფრო მწვავედება რუსეთის ბაზრის გახსნასა და მასზე დამოკიდებულების ზრდასთან ერთად (EPRC, 2015). ეს პრობლემა კიდევ უფრო მწვავედება 2013 წელს რუსეთის ბაზრის გახსნასა და მასზე დამოკიდებულების ზრდასთან ერთად.

მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული საზოგადოების მოლოდინების არსებობა, რაც ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერასა და სავიზო რეჟიმის გაუქმების პერსპექტივასთან ერთად მნიშვნელოვნად იმატებს. ამასთან დაკავშირებულმა კეთილდღეობის მყისიერი და რადიკალური გაუმჯობესების მოლოდინმა შესაძლოა უარყოფითი გავლენა მოახდინოს საზოგადოებრივ განწყობებზე - და კერძოდ, ევროკავშირის მიმართ მხარდაჭერთა რაოდენობის შემცირება გამოიწვიოს. ის გარდაქმნები, რომლებიც განსაკუთრებით ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებიდან გამომდინარეობს, კიდევ უფრო გაამწვავებს აღნიშნულ ვითარებას. კერძოდ, აღნიშნული ხელშეკრულების ამოქმედება მცირე და საშუალო ბიზნესში, ასევე სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული ადამიანებისაგან გარკვეული რესურსების ინვესტირებასა და მთელი რიგი რეგულაციების დამკვიდრებას მოითხოვს, რაც, დიდი ალბათობით, ევროკავშირთან დაკავშირებული უკმაყოფილების ზრდას გამოიწვევს.

საზოგადოებრივი განწყობების გაუარესება რეფორმების განხორციელების პროცესში შეამცირებს მთავრობის პოლიტიკურ რესურსს გაბედული გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისით. აქედან გამომდინარე, ასოცირების შეთანხმების განხორციელების გეგმის შემადგენელი ნაწილი უნდა იყოს საზოგადოებასთან კომუნიკაციის კომპლექსური სტრატეგია, რომელიც არა მხოლოდ ევროპული იდეის პოპულარიზაციას, არამედ მოლოდინების მართვასა და საზოგადოებრივ განწყობებში შესაძლო გამოწვევების პრევენციას უნდა ემსახურებოდეს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია:

- მოწყვლადობის ხარისხის მიხედვით ინტერესთა ჯგუფების იდენტიფიცირება;
- საზოგადოებაში არსებული მცდარი ინფორმაციის ანალიზი და სისტემატიზაცია;
- საზოგადოებასთან მუშაობის მოქნილი მეთოდები, სხვადასხვა ჯგუფის სპეციფიკის გათვალისწინებით;
- რეფორმების განხორციელებისათვის საფუძვლის მომზადება წინასწარ გამართულ დისკუსიაზე დაყრდნობით;
- რეფორმების განხორციელებამდე საზოგადოებრივ ჯგუფებთან მუშაობა მათი ჩართულობისა და თანამონაწილეობის განცდის გაჩენის მიზნით;
- ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მაგალითების გამოყენება;
- საზოგადოებისათვის ავტორიტეტული (მათ შორის რეგიონებში ადგილობრივი ავტორიტეტები) ადამიანების ჩართვა.

კოორდინაციის მექანიზმის ადაპტირება

საქართველოში ჩამოყალიბდა ევროკავშირთან ურთიერთობის საკმაოდ ეფექტური კოორდინაციის მექანიზმი (იხ. მე-6 თავი). მეტიც, დაგროვილია გარკვეული ინსტიტუციური მეხსიერება და ბიუროკრატების ჯგუფი, რომელთაც სხვადასხვა უწყებაში რეფორმების განხორციელების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ცოდნა და გამოცდილება აქვთ.

ამასთანავე, ასოცირების ხელშეკრულების ეტაპზე გადასვლა აღნიშნული მექანიზმის გადახედვას, განვლილი გამოცდილების გაზიარებასა და გარკვეული ცვლილებების შეტანას მოითხოვს. ეს განპირობებულია რამდენიმე ფაქტორით:

- ასოცირების შეთანხმებისა და მასში გათვალისწინებული რეფორმების მასშტაბურობა;
- მთელ რიგ სფეროებში მგრძობიარე/მტკიცენული სოციალური ეფექტის მქონე რეფორმების გატარების აუცილებლობა;
- კოალიციური ხელისუფლების არსებობა, რაც ცალკეულ საკითხებზე შიდა წინააღმდეგობების გაჩენის შესაძლებლობებს ზრდის;
- ასოცირების ხელშეკრულების წარმატების მნიშვნელობა.

არსებულ საკოორდინაციო სისტემაში ცენტრალურ როლს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ასრულებს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ სამინისტროს სპეციალური კოორდინაციის მანდატი აქვს განსაზღვრული, ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული რეფორმების განხორციელებისას შესაძლოა დადგეს მათი სტატუსისა და გავლენის საკითხი. იმის გათვალისწინებით, რომ 2013 წელს სახელმწიფო მინისტრს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში მოეხსნა ვიცე-პრემიერის სტატუსი, აღნიშნული გამოწვევა კიდევ უფრო ცხადი ხდება.

ასოცირების ხელშეკრულებით გაწერილი ვალდებულებები ითვალისწინებს რეფორმებს, რომლებიც სხვადასხვა უწყების მონაწილეობით უნდა განხორციელდეს. შესაბამისად, აუცილებელია გადაწყვეტილების მიღების ისეთი მექანიზმის არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს სხვადასხვა უწყების პოზიციების შეჯერებას. აღნიშნულ პროცესში სამინისტრომ, რომელსაც არ გააჩნია განსაკუთრებული პოლიტიკური სტატუსი და ფორსირების მექანიზმი, შესაძლოა, ვერ შეძლოს პოზიციების შეჯერების უზრუნველყოფა, რაც რეფორმების განხორციელებაში შეფერხებებს გამოიწვევს. იქიდან გამომდინარე, რომ მთელი რიგი რეფორმები სოციალურად და პოლიტიკურად მტკიცენულ საკითხებს შეეხება, ფორსირების ინსტრუმენტი აუცილებელი ელემენტი იქნება რეფორმების წარმატებისათვის.

ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელება ევროკავშირის დაახლოებით სამასი დირექტივის დანერგვას მოითხოვს, რაც, თავის მხრივ, დიდი რაოდენობით საკანონმდებლო ცვლილებებს გამოიწვევს. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში “საკანონმდებლო ქარიშხლის” ტერმინიც კი გაჩნდა, როდესაც კანონების მიღების პროცესში დროის დეფიციტი ერთ-ერთ გამოწვევას წარმოადგენდა. 2015 წელს, როდესაც ასოცირების რეფორმების მხოლოდ პირველი წელია დაგეგმილი, დაახლოებით 80 საკანონმდებლო ინიციატივა შემოვა (იხ. ასოცირების განხორციელების სამთავრობო გეგმა, 2014), რაც მზარდ ტენდენციას შეიძენს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია პარლამენტთან კოორდინაციის ეფექტური მექანიზმის ჩამოყალიბება.

ზემოაღნიშნული ინსტიტუციური გამოწვევებიდან გამომდინარე, აუცილებელია, კოორდინაციის მექანიზმის პრემიერ-მინისტრთან, როგორც გადაწყვეტილების მიმღებ

რგოლთან, დაახლოება. ამისთვის ერთ-ერთი გზა შეიძლება იყოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში სახელმწიფო მინისტრისათვის ვიდე - პრემიერის სტატუსის აღდგენა. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო კომისიის სამდივნოს ფუნქციები სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან ერთად, პრემიერის აპარატმაც შეითავსოს, რაც პოლიტიკური წონის მქონე ინსტიტუტს პროცესის მიმდინარეობისას რუტინულად ჩართავს.

მნიშვნელოვანი ფუნქცია ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელების პროცესში იქნება შესაბამისობის შემოწმების ფუნქცია. კანონმდებლობაში, ევროპულ დირექტივებთან წინააღმდეგობის თავიდან არიდების მიზნით, აუცილებელია ჩამოყალიბდეს ჯგუფი, რომელიც რეგულარულად გაანალიზებს ამა თუ იმ საკანონმდებლო ინიციატივის თავსებადობას ასოცირების შეთანხმების ვალდებულებებთან. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებით, უმეტეს შემთხვევებში, ასეთ ფუნქციას იუსტიციის სამინისტრო ასრულებდა.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა, რაც ასოცირების შეთანხმების წარმატებით განხორციელების პროცესში არსებობს, არის კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა. აღნიშნული ობიექტურ პრობლემას წარმოადგენს, რადგან ის გარდაქმნები, რომლებიც შეთანხმებით არის გათვალისწინებული, ქვეყანაში აქამდე არარსებულ პროცედურებთან არის დაკავშირებული. მაგალითად: სურსათის უვნებლობის სისტემის დანერგვა მოითხოვს სპეციალისტებს, რომლებიც ევროპული რეგულაციების მიხედვით შეიმუშავებენ ახალ პროცედურებს (საკანონმდებლო და ნორმატიულ აქტებს), მოახდენენ მათ განხორციელებასა და მონიტორინგის, აკრედიტაციის მექანიზმების დანერგვას. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, მოხდეს აღნიშნული ექსპერტიზის საჭიროებების ანალიზი და მათი დარგობრივი სამინისტროების ადამიანური რესურსების განვითარების პოლიტიკაში დანერგვა სექტორულ სამინისტროებში.

გამოყენებული ლიტერატურა

Civil.ge. (2014). MPs Proceed with Anti-Discrimination Bill Amid Church's Opposition. Accessible at - <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27180>

CRRC. (2009). Knowledge and attitudes towards the EU in Georgia (2009). Caucasus Barometer. Available at <http://caucasusbarometer.org/en/eu2009ge/EUMEMVOT/> (Accessed January 15, 2015).

CRRC. (2011). Knowledge and attitudes towards the EU in Georgia (2011). Caucasus Barometer. Available from <http://caucasusbarometer.org/en/eu2011ge/EUMEMVOT/> (Accessed January 20, 2015).

CRRC. (2013). Knowledge and attitudes towards the EU in Georgia (2013) Caucasus Barometer Available from: <http://caucasusbarometer.org/en/eu2013ge/EUMEMVOT/> (Accessed January 15, 2015).

EPRC. 2015. "Focus on Russia: Georgia under Russian expansionism and economic crisis". Georgia and the Neighbors series. Economic Policy Research Center. Available from http://eprc.ge/admin/editor/uploads/files/Russia_A5_WEB.pdf

EU-Georgia Association Agreement. (2014). Available at http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=30&info_id=17011 (Accessed February 1, 2015).

Georgian Government's Communication and Information Strategy on EU Integration for 2014-2017. Available at http://www.government.gov.ge/files/275_38230_373340_1237-1.pdf

GRASS. (2014). Kapanadze, S., Kalytenia, L., Gregoryan, S., Hasanov, A., Sushko, I., Ciurea, S., (2014), "Myth and Realities on EU in Eastern Partnership Countries". Tbilisi: Georgia's Reforms Associates. Available from <http://grass.org.ge/wp-content/uploads/2014/11/EaP-publication.pdf> (Accessed on January 15, 2015).

Kapanadze, Sergi. (2015). "Russia's Soft Power in Georgia – A Carnivorous Plant in Action" in Toms Rostoks and Andris Spruds (eds), *The Different Faces of 'Soft Power': The Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU*, Eds. Riga. Latvian Institute of International Affairs.

NDI. (2015). Public Attitudes in Georgia. Results of a April 2015 survey carried out for the NDI by the CRRC Georgia. Accessible at - https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Issues_ENG_VF_0.pdf