საქართველო, როგორც ევროპის მეზობელი: პრივილეგიები და ვალდებულებები

2006 წლის ნოემბერში ევროკომისიისა და საქართველოს თანამშრომლობის საბჭომ მიიღო ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობების განმსაზღვრელი ახალი დოკუმენტი: ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა (ENP AP). ევროკავშირის მეზობლად აღიარება საქართველოსთვის მრავალ პრივილეგიას, მათ შორის, საგარეო პოლიტიკის დივერსიფიკაციის და მსოფლიოს მთავარ ეკონომიკურ ძალასთან ეკონომიკური და პოლიტიკური თანამშრომლობის გაზრდის შესაძლებლობას ითვალისწინებს. 1992-2004 წლებში ევროკომისიამ რეფორმების განსახორციელებლად საქართველოს გრანტის სახით დაახლოებით 420 მილიონი ევრო გამოუყო. ფინანსური და ტექნიკური დახმარების გაგრძელებას ევროკომისია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ფარგლებშიც გეგმავს, თუმცა, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, სამოქმედო გეგმამ საქართველოში უკვე დაწყებული რეფორმების პროცესის წინსვლის განმსაზღვრელი და მამოძრავებელი ძალის მქონე ძირითადი დოკუმენტის ფუნქცია უნდა შეასრულოს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საქართველოში რეფორმების განმსაზღვრელი მეორე მთავარი საერთაშორისო შეთანხმება – ნატო-საქართველოს ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა (IPAP) – ნატოში ინტეგრაციის რეალურ შესაძლებლობას მოიაზრებს. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა კი საბოლოო მიზნად საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანებას არ ითვალისწინებს. 2004 წლის ოქტომბერში, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შესახებ წარმოთქმულ სიტყვაში, ევროკომისიის დელეგაციის ხელმძღვანელმა საქართველოში ტორბენ ჰოლცემ განაცხადა, რომ „ევროკავშირის წევრობის შესაძლებლობა, რაც ღიაა ნებისმიერი ევროპული ქვეყნისთვის, ურთიერთობათა სხვა ჩარჩოში უნდა იქნას განხილული“[1]. ამის გათვალისწინებით, წინამდებარე ანგარიში საქართველოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ფორმულირებასა და განხორციელებას აფასებს, არა როგორც ევროკავშირის წევრი ქვეყნის სტატუსის მინიჭების ერთადერთ წინაპირობას, არამედ როგორც მოკლევადიან და საშუალოვადიან პერსპექტივაში რეალური და მნიშვნელოვანი რეფორმების განხორციელების გეგმას.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობის მოკლე ისტორია

ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობების იურიდიულ საფუძველს წარმოადგენს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება (PCA), რომელსაც 1996 წელს მოეწერა ხელი და ძალაში 1999 წელს შევიდა. PCA ევროკავშირისა და საქართველოს თანამშრომლობის სამართლებრივ მექანიზმებს ქმნის ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ვაჭრობა, ბიზნესი და ინვესტიციები, ეკონომიკა, კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებების დაცვა და საიმიგრაციო პოლიტიკა. დოკუმენტი განსაზღვრავს ევროკავშირის მიერ საქართველოსთვის გაწეული დახმარების ძირითად სტრუქტურას და ასევე ფორმალურად ადგენს PCA-ის ამოცანების განხორციელებაზე პასუხისმგებელ ინსტიტუტებს: კერძოდ, ევროკავშირ-საქართველოს თანამშრომლობის საბჭოს, თანამშრომლობის კომიტეტს და საპარლამენტო თანამშრომლობის კომიტეტს. თანამშრომლობის საბჭო წელიწადში ერთხელ იკრიბება. ქართული მხარის დელეგაციაში ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირები (მინისტრები და მინისტრების მოადგილეები) შედიან. ადმინისტრაციულ იერარქიაში მომდევნო ადგილი თანამშრომლობის კომიტეტს უჭირავს. მიუხედავად იმისა, რომ PCA-ში კომიტეტის შეხვედრების სიხშირე დადგენილი არ არის, ეს ორგანო, როგორც წესი, საბჭოს მსგავსად, წელიწადში ერთხელ იკრიბება (აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უფრო ლოგიკური იქნებოდა, თუ ეს ორგანო, რომლის მოვალეობაშიც შედის „თანამშრომლობის საბჭოს მოვალეობების

[1] Bbn. ტორბენ ჰოლცეს სიტყვის სრული ტექსტი ინგლისურ ენაზე შეგიძლიათ იხილოთ საქართველოში ევროკომისიის დელეგაციის ვებ-გვერდზე: www.delgeo.cec.eu.int/en/index.html.

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

შესრულებაში დახმარება“ (PCA, მუხლი 83), შეხვედრებს უფრო ხშირად გამართავდა). საქართველოს მხრიდან კომიტეტის შემადგენლობაში შედიან მინისტრის მოადგილეები, დეპარტამენტების ხელმძღვანელები და დამოუკიდებელი ექსპერტები. საპარლამენტო თანამშრომლობის კომიტეტი ასევე წელიწადში ერთხელ იკრიბება.

1990-იანი წლების ბოლოს პოსტსაბჭოთა სივრცეში საბაზრო ეკონომიკის ზრდის ხელშეწყობის მიზნით ევროგაერთიანებამ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის (დსთ) წევრ თითოეულ ქვეყანასთან გააფორმა. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებამ ვაჭრობისა და ეკონომიკური თანამშრომლობის შეთანხმება ჩაანაცვლა, რომელიც ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებას, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებასა და სსრკ-ს შორის 1989 წლის[2] დეკემბერში მოეწერა ხელი. ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოებასთან ერთად, აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპისა და ბალტიისპირეთის ქვეყნების ინტეგრაციის შემდეგ, ეკონომიკური და პოლიტიკური განვითარების დონის მკვეთრი ვარდნა უფრო აშკარა გახდა ევროკავშირის უკიდურესი აღმოსავლეთ საზღვრის ყოფილი საბჭოთა კავშირის მიმართულებით გადაკვეთისას. პასუხად 2003 წელს ევროკომისიამ ოფიციალური განცხადება გააკეთა ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებთან ურთიერთობის ახალი ჩარჩოს შესახებ, რომელიც ევროკავშირის ახალ საზღვრებზე უსაფრთხოების გაზრდას ისახავდა მიზნად. ახალი შეთანხმება, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP), საზღვრების უსაფრთხოების გაზრდის მიზნით, ამ ქვეყნებში პოლიტიკური სტაბილურობის გაზრდასა და ეკონომიკური კეთილდღეობის ამაღლებაზე ამახვილებს ყურადღებას. თავიდან პროგრამაში კავკასიის არც ერთი ქვეყანა არ ყოფილა ჩართული, მაგრამ სამივე ქვეყნის მთავრობის მიერ განხორციელებული ზეწოლის და ზოგადად კავკასიის რეგიონის, როგორც ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის დერეფანის, სტრატეგიული მნიშვნელობის გადასინჯვის შედეგად, ევროკავშირის საბჭომ 2004 წლის ივნისში თავდაპირველი გადაწყვეტილება შეცვალა.[3]

იმავდროულად, 2004 წლის დასაწყისში, საქართველოს ახალმა მთავრობამ ევროპასთან ინტეგრაციის საკითხებზე მომუშავე განსაკუთრებული ორგანო – ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი[4] შექმნა. მას შემდეგ, რაც ივნისში ევროკავშირმა საქართველო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში მონაწილეობისთვის მიიწვია, 2004 წლის ივლისში მთავრობამ საქართველოს ევროკავშირის სტრუქტურებში ინტეგრაციის კომისია შექმნა, რომლის თავმჯდომარეც პრემიერ-მინისტრია. ამ ორგანოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების განხორციელების ხელშეწყობა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ პროცესებში მთავრობის უმაღლეს დონეზე წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ევალება. სახელმწიფო მინისტრის ოფიციალურ ვებგვერდზე[5] ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის გვერდისთვის თვალის შევლება ცხადყოფს, რომ მისი შემადგენლობა საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობის იდენტურია (ერთადერთ განსხვავებას კომისიის შემადგენლობაში სახელმწიფო მინისტრის მოადგილისა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ევროკავშირის ინტეგრაციის დეპარტამენტის უფროსის შესვლა და სამოქალაქო ინტეგრაციის მინისტრის გამოკლება წარმოადგენს). მოლაპარაკებები საქართველოს ENP სამოქმედო გეგმის ტექსტის შესახებ, რომელიც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში

[2] ევროკავშირის ურთიერთობები დსთ-ს არაწევრ მეზობელ ქვეყნებთან (მაგალითად, დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოებთან) სხვა სახის დოკუმენტით, ასოცირების შეთანხმებით (AA) განისაზღვრება. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანმხებასთან (PCA) შედარებით, ასოცირების შეთანხმება ეკონომიკური ინტეგრაციის უფრო ინტენსიურ დონეს და პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უფრო მეტ ინტეგრაციას მოიაზრებს. გარდა ამისა, ასოცირების შეთანხმების პარტნიორ ქვეყნებს ევროკავშირი გაცილებით უფრო მეტ ფინანსურ დახმარებას უწევს, ვიდრე პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების მქონე ქვეყნებს.

[3] გარდა ამისა, 2004 წლის ოქტომბერში წარმოთქმულ სიტყვაში, ევროკომისიის დელეგაციის მაშინდელმა ხელმძღვანელმა საქართველოში, ტორბენ ჰოლცემ, აღნიშნა, რომ ევროკავშირში გასაწევრიანებლად აუცილებელი ვალდებულებების შესრულებაში კანდიდატი ქვეყნის, თურქეთის, მნიშვნელოვანი წინსვლა მიუთითებს, რომ კავკასიის ქვეყნებმა შესაძლოა მომავალში ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოსთან საზღვარი გაიზიარონ (ციტირების ინფორმაციისთვის იხილეთ შენიშვნა 1).

[4] თავდაპირველად სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხებზე მუშაობის მიზნით შეიქმნა, მას შემდეგ მან საქართველოს ნატოში გაწევრიანების პროცესის წარმართვაზეც აიღო პასუხისმგებლობა. სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ნატოსა და ევროკავშირთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფაზეა პასუხისმგებელი.

[5] www.eu-integration.gov.ge

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

საქართველოს მთავრობის ღონისძიებათა დაგეგმვის უმთავრესი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტია – ევროკომისიასა და საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს შორის 2005 წლის იანვარში დაიწყო. ოფიციალურად დოკუმენტი ერთი წლის შემდეგ, 2006 წლის 14 ნოემბერს მიიღეს[6].

მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ევროკავშირის მეზობლად აღიარების მიუხედავად, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება ძალაში რჩება, როგორც ძირითადი შეთანხმება, რომელიც ევროკავშირი-საქართველოს ურთიერთობის სტრუქტურას განსაზღვრავს. ეს იმას ნიშნავს, რომ PCA-ის მოქმედების ათწლიანი ვადის განმავლობაში, ევროკომისიასა და საქართველოს შორის მიღებული სხვა ნებისმიერი შეთანხმება PCA-ს დებულებებს უნდა შეესაბამებოდეს. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში სამოქმედო გეგმის მუხლებმა შესაძლოა ხელი შეუწყოს PCA-ით გათვალისწინებული ამოცანების შესრულებას (მაგალითად, ეკონომიკური თანამშრომლობის სფეროში), რამდენიმე სფეროში სამოქმედო გეგმა PCA-ს ფარგლებს სცდება; მაგალითად, ისეთ სფეროებში, როგორიცაა უსაფრთხოების პოლიტიკის, კრიზისული სიტუაციების მართვის და სახმელეთო საზღვრისპირა საკითხებში თანამშრომლობა. ანუ, მიუხედავად იმისა, რომ PCA–ში მოცემული პრინციპები და გრძლევადიანი მიზნები ევროკავშირი – საქართველოს თანამშრომლობის განმსაზღვრელ ძირითად ჩარჩოს ქმნის, ისეთ დამატებით შეთანხმებებს, როგორიც სამოქმედო გეგმაა, შეუძლია კიდევ უფრო განავრცოს PCA-ით დადგენილი კომპეტენცია, იმ პირობით, რომ ამ უკანასკნელის დებულებებს არ ეწინააღმდეგება.

სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმა

სამოქმედო გეგმაში ევროკავშირი ადგენს გარკვეულ პირობებს, რომელთა დაკმაყოფილებაც საქართველოს მოეთხოვება მომავალში პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი თანამშრომლობის თანმიმდევრული განვითარებისათვის. თეორიულად ეს არის ორმხივი შეთანხმება და არა სტრატეგიული დოკუმენტი. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმა ევროკავშირის მიერ საქართველოს ფინანსური და ტექნიკური დახმარების შესახებ მუხლებს შეიცავს, მასში მოცემული საკმაოდ აბსტრაქტული მიზნების კონკრეტულად განხორციელებაზე (საქართველოსთვის ყველაზე შესაფერის პირობებში) პასუხისმგებლობა რეალურად საქართველოს მთავრობას ეკისრება. ზოგადად, სამოქმედო გეგმა არც განსაზღვრულ ვადებს ადგენს და არც რეფორმების ამოცანების შესრულებაზე აკისრებს რომელიმე ინსტიტუტს კონკრეტულ პასუხისმგებლობას. სინამდვილეში სამოქმედო გეგმის, როგორც რეფორმების სახელმძღვანელო დოკუმენტის, მოქნილობა შეიძლება როგორც დადებით, ისე უარყოფით ფაქტორად ჩაითვალოს. ყველაფერი ხელისუფლების ქმედებაზეა დამოკიდებული.

სამოქმედო გეგმის საკმაოდ ზოგადი ამოცანების კონკრეტული რეფორმების პროგრამად გადაქცევის მიზნით 2006 წლის დეკემბერში სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა სამოქმედო გეგმაში პოტენციურად მონაწილე ყველა უწყებას შესავსებად სამოქმედო გეგმის სპეციალური ფორმები დაუგზავნა, სადაც შესაბამის უწყებებს უნდა მიეთითებინათ მიზანი, ღონისძიება, პასუხისმგებელი სტრუქტურები, ვადა (კვარტლების მიხედვით), მოსალოდნელი შედეგი, ჩანაწერი MTEF[7]/ბიუჯეტთან მიმართების შესახებ, სხვა (არასაბიუჯეტო) ფინანსური რესურსები, პოტენციური დაბრკოლებები და ახლანდელი სტატუსი/კომენტარები. ფორმები დამოუკიდებლად შეავსო ოცდაორმა სახელმწიფო უწყებამ, მათ შორის ყველა სამინისტრომ, სასამართლო უწყებებმა, პარლამენტმა, საჯარო სამსახურის ბიურომ, ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ, კონტროლის პალატამ, ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნულმა ცენტრმა. თითოეული უწყების მიერ განსახორციელებელი გეგმების შემცველი ფორმების დაბრუნების შემდეგ სახელმწიფო მინისტრის კაბინეტმა ეს გეგმები შეაჯერა და ერთ დოკუმენტში – ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის

[6] ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საქართველოს სამოქმედო გეგმა განთავსებულია სახელმწიფო მინისტრის ვებ-გვერდზე.

[7] MTEF ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვა საქართველოს მთავრობის მიერ ახლახან მიღებული საბიუჯეტო დაგეგმვის სქემაა, რომელიც საბიუჯეტო მოთხოვნების სამიდან ხუთ წლამდე პროგნოზირებას ახდენს. 2007-2010 წლების MTEF განთავსებულია ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე: www.mof.ge

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმაში (APIP), გააერთიანა. აღსანიშნავია, რომ სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართული ქვეყნის მიერ სამოქმედო გეგმის ამოცანების შესასრულებლად განხორციელების გეგმის მიღება ევროკავშირის მოთხოვნა არ არის. სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებული რეფორმების განხორციელების მიზნით კონკრეტული ღონისძიებების დასახვა თითოეული ქვეყნის ინდივიდუალური მთავრობის პრეროგატივას წარმოადგენს.[8]

სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმის (APIP) ინიციატივას ოცდაორმა სახელმწიფო უწყებამ განსხვავებული ვადებით უპასუხა. შედეგად მინისტრთა კაბინეტში სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმის წარდგენის დღეს, 2007 წლის 14 თებერვალს, დოკუმენტის მხოლოდ 80% იყო დასრულებული. შესაბამისად, 80% მიღებული იქნა, დანარჩენი 20% კი მინისტრთა კაბინეტს დასამტკიცებლად ერთი კვირის შემდეგ, 21 თებერვალს წარედგინა. გარდა იმისა, რომ სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმა სამოქმედო გეგმის ამოცანებთან მიმართებით სამინისტროებისა და სხვა უწყებების ვალდებულებებს კარგად ვერ ასახავს, მინისტრთა კაბინეტის სხდომაზე დოკუმენტის საკმაოდ მოუწესრიგებელი სახით შეტანა საშუალო და გრძელვადიანი პოლიტიკის დაგეგმვის საკითხების შიდა სამთავრობო კოორდინაციის სისუსტეზე მიუთითებს. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს, რომ განხორციელების გეგმის შევსებული ფორმა სახელმწიფო მინისტრის აპარატში სრულად არ წარმოადგინა ეკონომიკური განვითარების სამინისტრომ, რომელსაც სამოქმედო გეგმის ამოცანების შესრულებაზე უმეტესი პასუხისმგებლობა ეკისრება (აქვე კიდევ ერთხელ შეიძლება ითქვას, რომ რადგან მინისტრთა კაბინეტისა და ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის შემადგენლობა თითქმის იდენტურია, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმა მთავრობის უფრო მაღალ დონეზე დებატების ან დისკუსიის საგანი გახდეს).

მთავრობა სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმის მიღებას მარტში გეგმავს, თუმცა ჯერ კიდევ უნდა შემუშავდეს APIP-ის ამოცანების შესრულების შიდა მონიტორინგის მექანიზმები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის, GEPLAC-ის დირექტორის, კახა გოგოლაშვილის, განცხადებით, სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმის საბოლოო დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს იმ მუხლებს, რომლებიც უზრუნველყოფს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის წინაშე (და შესაბამისად, მინისტრთა კაბინეტის წინაშე) სამინისტროების და სხვა პასუხისმგებელი უწყებების ანგარიშვალდებულებას. მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ კიდევ არ არის დადგენილი განხორციელების შესახებ ანგარიშების წარდგენის ვადები, გოგოლაშვილის განცხადებით, ამ მიმართულებით თითოეული უწყების საქმიანობა სულ ცოტა კვარტალში ერთხელ იქნება შეფასებული, რადგან კომისია ყოველ სამ თვეში იკრიბება. (ასევე, როგორც ზემოთ აღინიშნა, შესავსები ფორმა, რომელიც უწყებებს დეკემბერში დაურიგდათ, სამთავრობო უწყებებისგან ვადების კვარტლების მიხედვით დადგენას მოითხოვდა). არსებული კანონმდებლობის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ნებისმიერ უწყებას მოსთხოვოს კონკრეტული ქმედების განხორციელება, თუ ის სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმით დაკისრებულ მოვალეობას არ ასრულებს. თუმცა, გოგოლაშვილის განცხადებით, სახელმწიფო მინისტრსაც უნდა ჰქონდეს უფლება, საჭიროების შემთხვევაში, გეგმაში ჩართულ პასუხისმგებელ უწყებას კონკრეტული ქმედების განხორციელება მოსთხოვოს. ზოგადად, APIP-მა განხორციელების მონიტორგის სფეროში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს უფრო მეტი უფლებამოსილება უნდა მიეცეს.

სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმის შესრულებას ყოველ ექვს თვეში ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი (GEPLAC) შეაფასებს. GEPLAC-ი ევროპასთან ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს მთავრობის ძირითადი საკონსულტაციო ორგანოა. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო მინისტრის აპარატის წარმომადგენელი APIP-ს „სამუშაო დოკუმენტს“ უწოდებს, რომელიც, მისი თქმით, ყოველ ექვს თვეში გადაიხედება. გოგოლაშვილის განცხადებით კი, დოკუმენტში ყოველ წელს მხოლოდ მინიმალური ცვლილებები შეიძლება შევიდეს, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის ყოველწლიური ცვლილებებით იქნება განპირობებული.

[8] ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორმა ქვეყნებმა, უკრაინამ და მოლდოვამ, APIP 2004 წელს მიიღეს. მათი მოქმედების ვადა 2007 წელს იწურება.

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

როგორც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში, ისე განხორციელების გეგმის შედგენისას, სამოქალაქო საზოგადოება პროცესს ფაქტობრივად გამოთიშული იყო. APIP საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი მხოლოდ მას შემდეგ გახდება, რაც დოკუმენტს მთავრობა დაამტკიცებს. ამ ეტაპზე კი ტექსტში მნიშვნელოვანი ცვლილებების შეტანა თითქმის შეუძლებელი იქნება. დამოუკიდებელი ორგანიზაციის (GEPLAC-ის) მიერ სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმის ნახევარწლიანი შესრულების შეფასება მონიტორინგის თვალსაზრისით ძალიან მნიშვნელოვანია, თუმცა კვლავ გაურკვეველი რჩება, თუ როგორ აპირებს მთავრობა განხორციელების გეგმის ამოცანების შესრულების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებას.

კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია

თანამშრომლობის ამ ეტაპზე საქართველო იღებს ვალდებულებას, რომ მისი კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობას შეესაბამებოდეს, რაც ევროკავშირის კანონებთან საქართველოს კანონების „ჰარმონიზაციას" ან „დაახლოებას" გულისხმობს. საქართველოს საკანონმდებლო რეფორმის არსებული ჩარჩო – კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა (NPLH) პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების 43-ე მუხლის პუნქტების (საკანონმდებლო თანამშრომლობა) გათვალისწინებით შემუშავდა. 43-ე მუხლი ეკონომიკური საქმიანობის მარეგულირებელ სფეროებში (საბაჟო, სამეწარმეო სამართალი, გადასახადები, კონკურენციის წესები, გარემოს დაცვა, სოფლის მეურნეობა და საკვების უვნებლობა, სტანდარტიზაცია და შრომის პირობები, ა.შ.) საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობას ითვალისწინებს. გოგოლაშვილის განცხადებით, 2004 წელს მიღებული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა (NPHL) ზოგადი და მეტისმეტად ამბიციური იყო. პროგრამის ნაკლოვანება იყო ისიც, რომ მასში არ იყო განსაზღვრული არც საკანონმდებლო რეფორმების წარმართვის ვადები და არც მათი თანმიმდევრობა.

ამჟამად მთავრობა კანონმდებლობის ჰარნომიზაციის ეროვნულ პროგრამაში (NPHL) მნიშვნელოვანი ცვლილებების შეტანას გეგმავს. ეს ცვლილებები კი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული უფრო კონკრეტული საკანონმდებლო რეფორმების ამოცანებზე იქნება დაფუძნებული. ეროვნულ პროგრამაში გათვალისწინებულ ამოცანებთან შედარებით, რაც პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებას ეფუძნებოდა, სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეფორმების მასშტაბი უფრო ვიწრო და რეალისტურია. პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის განცხადებით, შეცვლილი NPLH მჭიდროდ იქნება დაკავშირებული სამოქმედო გეგმის კონკრეტულ ამოცანებთან. საუბარია იმაზე, რომ შეცვლილი NPLH-ის ტექსტი თან დაერთოს APIP-ს, რათა უფრო გარკვევით მოხდეს ახალი საკანონმდებლო აქტებისა და სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტების დაკავშირება. შესაბამისად, NPLH-ის გადახედვა APIP-ის სრულად მიღებამდე ვერ მოხდება.

ადამიანური რესურსების შესაძლებლობების გაძლიერება

ევროკავშირი-საქართველოს თანამშრომლობისა და APIP-ის შემუშავების პროცესში ყველაზე ფართოდ აღიარებული ბარიერი საქართველოს სამთავრობო უწყებებში ადამიანური რესურსების ნაკლებობაა. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი საქართველოს ადამიანური რესურსების გაძლიერების თვალსაზრისით მრავალ ასპექტში (მათ შორის მინისტრების მოადგილეების დონეზე) ექსპერტების კონსულტაციებით უწევს დახმარებას, ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ ბევრი რამ არის გასაკეთებელი. GEPLAC-ი, რომლის საქმიანობაც კონკრეტულად პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანების შესრულებაზეა მიმართული, საქართველოს საჯარო მოსამსახურეების სწავლებაში უმთავრეს როლს ასრულებს. GEPLAC-ის ეგიდით მოეწყო მთავრობის აპარატისა და კერძო სექტორის ასოციაციაციების ერთობლივი ტრენინგები ინვესტიციებისა და კომერციული არბიტრაჟის საკითხებზე. რაც შეეხება საერთაშორისო ღონისძიებებს, GEPLAC-მა

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლები ხორვატიაში, ესტონეთსა და ლიტვაში გააგზავნა სასწავლო ვიზიტებზე, რათა ამ ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესების შესახებ ლექციები მოესმინათ. ასევე GEPLAC-ი საქართველოსა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მსგავსი პროფილის სამინისტროებს შორის საკონსულტაციო შეხვედრებსაც აწყობს.

თუმცა GEPLAC-ის საქმიანობაში გარკვეული დაბრკოლებებიც არსებობს. ორგანიზაციის 2006 წლის ნოემბრის განცხადების თანახმად, საქართველოს სამთავრობო უწყებები არამარტო კვალიფიცირებული კადრების, არამედ ზოგადად კადრების ნაკლებობას განიცდიან[9]. GEPLAC-ის რეკომენდაციები სახელმწიფო მინისტრის აპარატში, განსაკუთრებით კი, ევრო-ატლანტიკურ განყოფილებაში, კადრების რაოდენობის გაზრდას ითვალისწინებს. სახელმწიფო მინისტრის აპარატში კადრების მუდმივი ცვლილება GEPLAC-ის საქმიანობის ეფექტურობისთვის ძირითად დაბრკოლებას წარმოადგენს. GEPLAC-ის დახმარებაში შედის ტექნიკური და საკონსულტაციო კომპონენტი, რაც ხშირად თითოეული სამინისტროს ინდივიდუალური თანამდებობის პირებზეა გათვლილი. თუმცა ახლადგაწვრთნილი კადრები ისეთი სიხშირით ტოვებენ სამსახურს, ან თავისუფლდებიან სამინისტროებში დაკავებული თანამდებობებიდან, რომ GEPLAC-ს რეალური ზეგავლენის მოხდენა მუდმივად უჭირს.

ევროპული ინტეგრაცია და სამოქალაქო საზოგადოება

აღსანიშნავია, რომ ნატო-ში ინტეგრაციის შესახებ საქართველოს საზოგადოების ინფორმირების მიზნით სპეციალური საინფორმაციო ცენტრი[10] უკვე შეიქმნა. მაგრამ დღეს არ არსებობს ანალოგიური ორგანო, რომელიც საზოგადოებას ევროპის სამეზობლო პოლიტიკასთან დაკავშირებული პროცესების შესახებ ინფორმაციას მიაწოდებს. პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი ახლო მომავალში ევროკავშირ-საქართველოს საინფორმაციო ცენტრის გახსნას გეგმავს. ცენტრის გახსნა საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის, ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის „საქართველოს პარლამენტის რეფორმის მხარდაჭერა“ და ლატვიის პარლამენტის ევროპული ინტეგრაციის კომიტეტის ექსპერტებს შორის ორწლიანი თანამშრომლობის და TACIS-ის პროგრამის ფინანსური მხარდაჭერის შედეგად გახდა შესაძლებელი. ცენტრი არამარტო დააკმაყოფილებს პარლამენტის შიდა მოთხოვნილებებს (მაგალითად, პარლამენტის წევრებისა და აპარატის დახმარება კვლევაში), არამედ ევროპული ინტეგრაციის შესახებ ზოგადად საზოგადოებისთვის სამოქალაქო განათლების ცენტრის ფუნქციასაც შეასრულებს. საზოგადოებისთვის უფრო მეტი ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად ცენტრი პარლამენტის პირველ სართულზე, შესასვლელთან, დაცვის ფანჯრამდე იქნება განლაგებული. ცენტრს ეყოლება სრული შტატით მომუშავე თანამშრომლები, ექსპერტები, რომლებიც კოორდინიციას გაუწევენ კვლევით საქმიანობას, მოამზადებენ მასალებს საზოგადოებაში გასავრცელებლად, და საჭიროებისამებრ მოემსახურებიან პარლამენტს, ჟურნალისტებს, სტუდენტებს და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს. ცენტრი პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტისა და ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის ერთობლივი მეთვალყურეობის ქვეშ იმუშავებს.

მომავალში GEPLAC-ი სახელმწიფო მინისტრის აპარატს ევროკავშირი-საქართველოს მეორე საინფორმაციო ცენტრის დაარსებაში დაეხმარება, რომელიც ძირითადად მთავრობისა და სამინისტროების აპარატს მოემსახურება. ის ძირითადად ევროკავშირი-საქართველოს თანამშრომლობის საკითხებზე იმუშავებს. ცენტრში ექსპერტთა მცირე ჯგუფი დაკავდება. კვლევითი საქმიანობის განხორციელებისთვის ცენტრი აღჭურვილი იქნება კომპიუტერებითა და შესაბამისი ლიტერატურის მქონე ბიბლიოთეკით. პარლამენტის, საზოგადოებრივ და მთავრობის საინფორმაციო ცენტრებს შორის სისტემატური თანამშრომლობა და ფუნქციების გადანაწილება სამომავლო ამოცანად არის დასახული, თუმცა ბოლომდე გასაგები არ არის, თუ რატომ არ შეიძლება შეიქმნას

[9] „ევროკავშირ-საქართველოს სამოქმედო გეგმის შემუშავების, განხორციელებისა და განხორციელების პროგრამის მონიტორინგის სახელმძღვანელო“. 2006 წლის ნოემბერი. განთავსებულია GEPLAC-ის ვებ-გვერდზე: www.geplac.ge
[10] ნატოს საინფორმაციო ცენტრი ამჟამად საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ეგიდით ფუნქციონირებს.

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

ერთი ცენტრი, რომელიც ყველა ამ მოთხოვნას ერთი ადგილიდან, მაგალითად, სახელმწიფო მინისტრის კაბინეტიდან დააკმაყოფილებს. პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატის უფროსის, ნოდარ ხერხეულიძის, განცხადებით, პარლამენტის შენობაში ინფორმაციის ცენტრის არსებობის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი მოსახერხებელი ადგილმდებარეობაა, რადგან ცენტრი იქვე, პარლამენტის წევრებისა და აპარატის წარმომადგენლების ახლოს იქნება განლაგებული.

დასკვნა

საქართველოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ტექსტში ნათქვამია, რომ დოკუმენტი ძალაში ხუთი წლის განმავლობაში, ანუ 2011 წლის ნოემბრის ჩათვლით დარჩება. დოკუმენტის მიხედვით, სამოქმედო გეგმის განხორციელების პირველი შეფასება მიღებიდან ორი წლის შემდეგ მოხდება, რაც საკმაოდ გვიანია ისეთი შეთანხმებისთვის, რომელსაც მოქმედების ვადა უკვე ხუთ წელიწადში ეწურება. მაგრამ საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიამ სამოქმედო გეგმის ამოცანების მხოლოდ სამ წელიწადში შესრულების სურვილი გამოხატა. სახელმწიფო მინისტრის აპარატსაც APIP-ის ვადების შესაბამისად დადგენა დაევალა. GEPLAC-ის წარმომადგენლის განცხადებით, საქართველოს მთავრობა ევროკომისიასთან მოლაპარაკებების დროს სამწლიან სამოქმედო გეგმას მტკიცედ მოითხოვდა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, უკრაინამ და მოლდოვამ 2005 წლის დასაწყისში ხელი სამწლიან სამოქმედო გეგმებს მოაწერეს. ინტენსიური ინტეგრაციის შეთანხმებას როგორც საზოგადოებაში, ისე საერთაშორისო დონეზე საქართველოს მთავრობის იმიჯის ამაღლება შეეძლო. ახლანდელი მდგომარეობით, საქართველოს სამოქმედო გეგმა ოფიციალურად ძალაში ხუთი წლის განმავლობაში დარჩება. მიუხედავად იმისა, რომ სამ წელიწადში სამოქმედო გეგმის ამოცანების შესასრულებლად მთავრობის მზაობის შესახებ კითხვები გაჩნდა, დაჩქარებულმა გეგმამ, შესაძლოა, პასუხისმგებელ სამინისტროებზე ზეწოლა მოახდინოს და, ამგვარად, ხელი შეუწყოს რეფორმების დროულად განხორციელებას.
მთავრობისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ეთანხმებიან იმ აზრს, სამოქმედო გეგმის განხორციელების გეგმა (APIP), რომელიც კონკრეტულ პასუხისმგებლობებს განსაზღვრავს, განსაზღვრულ ვადებს ადგენს და რეფორმაზე ორიენტირებულ საკანონმდებლო გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კოორდინაციას ახდენს, საქართველოს რეფორმების სტრატეგიის აუცილებელი ელემენტია. ანუ, როგორი სახეც არ უნდა ჰქონდეს ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობებს აწმყოსა თუ მომავალში, მთავრობას ადრე თუ გვიან მაინც დასჭირდებოდა APIP-ის მსგავსი სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავება. ევროკავშირის მიერ რეფორმების პროცესის ფინანსური და ტექნიკური მხარდაჭერა მხოლოდ ხელს შეუწყობს მთავრობის მიერ აქამდე გაწეული ძალისხმევის სისტემატიზაციასა და გაძლიერებას. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის სრული და დროული განხორციელება საქართველოს, როგორც ევროკავშირის მეზობელს, სავარაუდოდ უფრო მეტ პრივილეგიას მოუტანს. ამ პრივილეგიებს შორის შეიძლება იყოს თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება, საზღვრებს შორის მოქალაქეთა და საქონლის უფრო თავისუფალი გადაადგილება და უსაფრთხოება, რომელიც მზარდ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტეგრაციას ახლავს თან.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ წინამდებარე ანგარიშის მომზადებაში გაწეული დახმარებისთვის მადლობას უხდის ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC) დირექტორს კახა გოგოლაშვილს, საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატის უფროსს ნოდარ ხერხეულიძეს და სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ევროპისა და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის დეპარტამენტის უფროსს არჩილ ყარაულაშვილს.

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge