

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

პოლიტიკის ფორმირების პროცესები საქართველოს
პოლიტიკურ და არასამთავრობო სექტორში



მომზადებულია ნიდერლანდების მრავალპარტიული დემოკრატიის
ინსტიტუტისთვის GeoWel Research-ის მიერ
ავტორები: უილიამ დანბარი და მიხეილ სვანიძე

კვლევა განხორციელდა 2012 წლის იანვრიდან მაისის ჩათვლით

ეს პუბლიკაცია არ გამოხატავს რაიმე სახელმწიფო ან პოლიტიკურ ინტერესს.
პიბლიკაციაში ასახული მოსაზრებები არ არის აუცილებელი ასახავდეს NIMD-ის,
GeoWel-ის ან მათი მმართველების მოსაზრებებს.

ძვირფასო მკითხველო,

მოხარულნი ვართ წარმოგიდგინოთ პუბლიკაცია იმ მიდგომების, მეთოდებისა თუ ტრადიციების კვლევის შესახებ, რომლებიც საქართველოს პოლიტიკურ პარტიებში პოლიტიკის ხედვების ფორმირებას განაპირობებენ. ის, თუ როგორ ხდება პოლიტიკური პარტიების მიერ პოლიტიკური იდეებისა თუ მოსაზრებების სამოქმედო პროგრამებად ჩამოყალიბება, მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ამა თუ იმ ქვეყანის პოლიტიკური სისტემის მუშაობას. შიდაპარტიული დისკუსია, კვლევის, ანალიზისა და დაგეგმვის სისტემები, შეფასება და პოლიტიკის მონიტორინგი, ან ყოველივე ამის ნაკლებობა, დიდ გავლენას ახდენს, როგორც ცალკეული პოლიტიკური პარტიების მუშაობაზე, ისე ეროვნულ პოლიტიკაზე.

საქართველოსათვის, მისი დემოკრატიის განმტკიცების პროცესში, მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკურ ძალებს შეეძლოთ კვალიფიციური, კომპეტენტური პოლიტიკური პლატფორმებისა და ხედვების შეთავაზება. პოლიტიკის ფორმირების დემოკრატიული პროცესი პარტიების ინსტიტუციურ გაძლიერებასაც უწყობს ხელს. ის, თუ როგორ იქმნება პოლიტიკური პროგრამა, ერთის მხრივ, ამა თუ იმ პარტიის ფასეულობებსა და მსოფლმხედველობას გამოხატავს, ხოლო მეორეს მხრივ, პარტიების ინსტიტუციური განვითარების გზაზე არსებული პრობლემების დანახვის შესაძლებლობას იძლევა. ამ თვალსაზრისით, იმას, თუ როგორ იქმნება პოლიტიკური იდეები, არა ნაკლები მნიშვნელობა აქვს, ვიდრე თავად ამ იდეებს.

NIMD-ის ერთ-ერთი პრიორიტეტი საქართველოს პოლიტიკურ პარტიებში პოლიტიკური პროგრამების შექმნისა და პოლიტიკის ანალიზის შესაძლებლობების განვითარებაა. ამ კვლევით, ჩვენ შევეცადეთ დაგვენახა ის ნორმები და პროცესები, რომელთა მიხედვითაც საქართველოს პოლიტიკური პარტიები პოლიტიკის ფორმირებას ახდენენ. ეს კვლევა პოლიტიკის ფორმირების რამდენიმე განზომილებას აფასებს. უპირველეს ყოვლისა, ჩვენ გვანტერესებდა პოლიტიკის შექმნის შიდაპარტიული პროცესები და ის, თუ რამდენად ინსტიტუციონალიზებული, დემოკრატიული და ეფექტურია ისინი და თუ ასე არაა, რა წინააღმდეგობები უშლის ხელს. ეს პუბლიკაცია, ასევე, მიმოიხილავს იმ შესაძლებლობებს, რომლებიც ქართულ არასამთავრობო, კვლევით ორგანიზაციებში არსებობს რათა დაეხმაროს პარტიებს პოლიტიკის ფორმირებაში; იმ მეთოდებსა და რესურსებს, რომელთაც ქართული პოლიტიკური თუ სამოქალაქო სექტორი საზოგადოებასთან კომუნიკაციისათვის იყენებს; საერთაშორისო დახმარებისა და თანამშრომლობის იმ შესაძლებლობებს, რომლებიც მიმართულია პარტიათა განვითარების ამ კომპონენტზე.

დასასრულს, იმედი გვაქვს, რომ ეს კვლევა თანაბრად საინტერესო და სასარგებლო საკითხავი იქნება, როგორც პოლიტიკური პარტიების წევრებისთვის, ისე მათთვის, ვინც საქართველოს პოლიტიკური სისტემის გაძლიერებისა და განვითარების საქმეში მონაწილეობს.

საუკეთესო სურვილებით,

ლევან ცუცქერიძე, NIMD საქართველო

აბრევიატურების სია

CIDA	სამოქალაქო განვითარების სააგენტო
CIPDD	მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი
CRRC	კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი
GFSIS	საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი
GIPA	საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი
ICCN	კონფლიქტების და მოლაპარაკებების საერთაშორისო ცენტრი
IRI	საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი
ISFED	სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება
NDI	ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი
nGnI	ახალი თაობა – ახალი ინიციატივა
NIMD	ჰოლანდიის მულტიპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტი
TASO	ქალთა ფონდი და მეხსიერების კვლევის ცენტრი
ენმ	ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა
საია	საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
ქდმ	ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა

სარჩევი

ანგარიში პოლიტიკის შემუშავების შესაძლებლობების განვითარების შესახებ ქართულ პოლიტიკურ პარტიებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებში	1
აბრევიატურების სია	2
რეზიუმე	4
კვლევის კონტექსტი და მეთოდოლოგია	8
პოლიტიკური პარტიების მიდგომა პოლიტიკის წინადადებების ჩამოყალიბების შესაძლებლობების განვითარებისადმი	10
არასამთავრობო ორგანიზაციების მიდგომა პოლიტიკის წინადადებების ჩამოყალიბების შესაძლებლობების განვითარებისადმი	14
პოლიტიკის წინადადებების შემუშავების შესაძლებლობების განვითარება	
პოლიტიკის წინადადებების შემუშავების შესაძლებლობების განვითარება პოლიტიკურ პარტიებში	18
არასამთავრობო ორგანიზაციები	22
მედიასთან ურთიერთობა და გავლენა	24
ლიტერატურის მიმოხილვა	27
პოლიტიკური კონტექსტი/საკანონმდებლო ჩარჩო	30
ურთიერთქმედება სხვა აქტორებთან	32
საარჩევნო სტრატეგიები და შედეგები	33
გამოყენებული ლიტერატურა	34
დანართი. რესპონდენტების სია	35

რეზიუმე

პოლიტიკური პარტიების ინსტიტუციონალიზაცია ქართული პოლიტიკური სივრცის ერთ–ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება; განსაკუთრებით პრობლემურია კარგად დამუშავებული პოლიტიკური პლატფორმები, რომელიც ოპონირებისთვის თუ საარჩევნო ბრძოლის გასამართად შეიძლება გამოდგეს. ამ ყველაფრის საფუძველია ფართოდ მიღებული მოსაზრება, რომ საქართველო ჯერაც მყარად რჩება ‘ქარიზმატული’ პოლიტიკის ფარგლებში, როცა პოლიტიკური ლიდერის პიროვნული თვისებები პირველხარისხოვანია, ხოლო იდეოლოგია და პოლიტიკური პროგრამა – მეორეხარისხოვანი.

შედეგად, მოთხოვნა პოლიტიკურ წინადადებებზე (policy) მცირეა. შესაბამისად, მცირეა მიწოდებაც – როგორც პოლიტიკური პარტიებისთვის, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის პოლიტიკური ხედვების განვითარება პრიორიტეტული არაა; მაშინაც კი, როდესაც ისინი ამას ცდილობენ, მათ წინაშე დგება როგორც ადამიანური, ისე ფინანსური რესურსების სიმწირის სერიოზული პრობლემა.

კიდევ ერთი პრობლემა მმართველი პარტიის დომინანტურობაა. ამას ემატება ის ფაქტი, რომ ხშირად რთულია პარტიის, აღმასრულებელი ხელისუფლების და საჯარო სამსახურის განსხვავება. დიდი საპარლამენტო უმრავლესობით ხელში, მმართველი პარტია უკონკურენტოა ქვეყნის პოლიტიკის შემუშავების და იმპლემენტაციის სფეროში. პოლიტიკური პროცესიდან ასე ჩამოშორებულ ოპოზიციას ნაკლები ინიციატივა აქვს ძვირფასი და ხანგრძლივი პოლიტიკური კვლევების ჩასატარებლად. ამას ისიც ემატება, რომ ასეთი კვლევა საარჩევნო წარმატების გარანტი არ არის. ზოგი შედარებით წარმატებული პარტია საერთოდ არ ატარებს პოლიტიკურ კვლევებს.

საარჩევნო წარმატებისთვის პოლიტიკური პარტიები პოლიტიკურ კვლევებზე უფრო მნიშვნელოვნად ძლიერი ლიდერის ყოლას ასახელებენ. ზოგიერთი პირდაპირ ამბობს, რომ პოლიტიკის (policy) ხედვები/წინადადებები არსებულ, მათი აზრით, უსამართლო პოლიტიკურ გარემოში აუცილებელი საერთოდ არ არის. ის პარტიებიც კი, რომლებიც პოლიტიკური კურსის განმსაზღვრელი დოკუმენტების ფორმალიზებული, სტრუქტურირებული მეთოდების შემუშავებას ცდილობენ, დაფინანსების და საზოგადოების მცირე ინტერესის პრობლემებს აწყდებიან. ეს აიძულებს მათ, მიმართონ პოპულისტურ რიტორიკას. ამას ემატება მედიასთან წვდომის პრობლემები, რაც ახალი იდეების გავრცელებას კიდევ უფრო ართულებს.

არასამთავრობო ორგანიზაციებს ესმით გრძელვადიანი, ინსტიტუციონალიზებული პოლიტიკური კვლევების მნიშვნელობა, თუმცა იშვიათად აქვთ შესაბამისი რესურსები. მათი უმრავლესობა დონორებზეა

დამოკიდებული, რაც მათ მოკლევადიან პროექტებზე აბამს და შედარებით უფრო დახვეწილი პოლიტიკური კვლევითი ინსტიტუტების განვითარებას ართულებს. გარდა ამისა, 2003 წლის შემდეგ ბევრმა არასამთავრობო დაკარგა დაფინანსება; მათ ასევე განიცადეს ტოპ-მენეჯმენტის გადინება ხელისუფლებაში. მართალია, ეს პროცესი შეჩერდა, მაგრამ არასამთავრობოების არასტაბილურობა პოლიტიკის ჩამოყალიბების შესაძლებლობების მხრივ კვლავ უდიდეს პრობლემად რჩება.

ქართულ პოლიტიკაში პარტიებს ხშირად მეტნაკლებად „რადიკალურს“ უწოდებენ. მართალია, „რადიკალობა“ კრიტიკულ ტერმინად იხმარება, ამ ცნების გამოყენება პარტიების კატეგორიებად დასაყოფადაც შეიძლება. უფრო „რადიკალური“ პარტიები ნაკლებად აცხადებენ მზაობას ხელისუფლებასთან მოლაპარაკებებისთვის და მეტად აყენებენ მოთხოვნებს, რომლებსაც ზურგს ქუჩის დემონსტრაციების მუქარა უმაგრებს. ზოგადად, ოპოზიციურ პარტიებს შორის პოლიტიკური დოკუმენტების მნიშვნელობის აღქმა პარტიის „რადიკალურობის“ უკუპროპორციულია: რაც უფრო „რადიკალურია“ პარტია, მით უფრო ნაკლებადაა განვითარებული მათი პოლიტიკური პროგრამა.

ტრადიციულად, პოლიტიკურ-პროგრამულ საკითხებზე ბევრს რესპუბლიკური პარტია, შედარებით ნაკლებად, ახალი მემარჯვენეები და, ბოლო დროს, ქრისტიან-დემოკრატები მუშაობენ. მაგალითად, რესპუბლიკელებმა წლების განმავლობაში სხვადასხვა საკითხებზე მრავალი პოლიტიკური დოკუმენტი შექმნეს, მათ შორის კონფლიქტური რეგიონების პრობლემის გადაწყვეტის მრავალმხრივი სტრატეგია, ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლებების მოწყობის და კომპეტენციების დაყოფის პოლიტიკური სისტემა და ახალი კონსტიტუციის სამუშაო ვერსია, რომელიც საქართველოს სრულ საპარლამენტო რესპუბლიკად გარდაქმნას ითვალისწინებს.¹

ახალი მემარჯვენეები კარგად იყენებენ საერთაშორისო ექსპერტების დახმარებას პოლიტიკის (policy) წინადადებების ხარისხის გასაუმჯობესებლად. ისინი საკმაოდ დროს უთმობენ პოლიტიკური დოკუმენტების შექმნას, რომლებიც მოიცავენ მცირე და საშუალო საწარმოების ხელშეწყობის და რეგიონალური ეკონომიკური განვითარების გეგმას.

ქრისტიან-დემოკრატების სხვადასხვა პროგრამულ საკითხებზე საკითხებზე მათი დეპუტატები მუშაობენ. პარტიამ ასევე შეძლო ექსპერტების შეზღუდული რაოდენობის დაქირავება, ამავდროულად კი ჰყავს კონკრეტულ საკითხებზე მიმდგრებული მოხალისეთა ჯგუფები. კარგი მაგალითია მათი სოფლის მეურნეობის პროგრამა – დაქირავებული ექსპერტი მოგზაურობს

¹ „რესპუბლიკური პარტიის საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი“. 1995. საიას არქივი # 8-33-5.

მთელ ქვეყანაში საველე მასალის მოსაგროვებლად, რომელიც მოგვიანებით პოლიტიკის (policy) დოკუმენტად გარდაიქმნება.

თავისუფალმა დემოკრატებმა დაამუშავეს პროგრამული საკითხები სოფლის მეურნეობაზე, ჯანდაცვაზე და განათლებაზე. ისინი მხოლოდ შიდა რესურსებით მუშაობენ და მათი ისტორიის უმეტესი ნაწილი სხვადასხვა კოალიციებში გაატარეს; ამჟამად ისინი ბიძინა ივანიშვილის ქართული ოცნების კოალიციაში არიან გაწევრიანებული. შედეგად, მათ გრძელვადიანი დამოუკიდებელი პოლიტიკური კურსის დასამუშავებლად ცოტა სივრცე რჩებათ. ქართულმა ოცნებამ, თავის მხრივ, სერიოზული მუშაობა დაიწყო პოლიტიკის შემუშავების კუთხით. მათ კონკრეტულ საკითხებზე მომუშავე „ექსპერტთა“ ჯგუფები დაიქირავეს, თუმცა ეს მოვლენათა შედარებით ახალი განვითარებაა და კოალიციას ჩამოყალიბებული დოკუმენტები ჯერ არ გამოუცია.²

ამ ანალიზში განხილულ პარტიებს შორის ყველაზე ხმამაღალი, ლეიბორისტული პარტიის წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ პოლიტიკური ხედვები უბრალოდ არარელევანტურია. მათი თქმით, ისინი მხოლოდ ამ პოლიტიკური რეჟიმის დამხობის შემდეგ იმუშავენ კონკრეტული, დეტალური პოლიტიკური პროგრამის შედგენაზე. ეს მიდგომა კარგად ჩანდა ლეიბორისტების წინასაარჩევნო კამპანიების დროს, როდესაც ისინი რადიკალური ცვლილებების მოთხოვნით გამოდიოდნენ, თუმცა არ საუბრობდნენ კონკრეტულ პროგრამულ საკითხებზე.

პოლიტიკური გარემოს უკანასკნელი ცვლილებების მიუხედავად, ოპოზიციურ პარტიები ადამიანური და ფინანსური რესურსების მწვავე დანაკლისს განიცდიან. ამ შეზღუდვების გათვალისწინებით პოლიტიკური (policy) ხედვის ჩამოყალიბებაზე მუშაობა ხშირად შემდეგნაირად ხდება: კონკრეტულ საკითხებზე მუშაობის გამოცდილების მქონე პარტიის წევრები სხდებიან, კრებენ რამდენიმე სხვა გამოცდილ კოლეგას იმავე პარტიიდან ან ნაცნობ-მეგობრებს გარედან. ეს ადამიანები ქმნიან არაფორმალურ (და უხელფასო) სამუშაო ჯგუფს, რომელიც ატარებს საველე სამუშაოს კონკრეტულ თემაზე და ქმნის პოლიტიკის დოკუმენტს. პარტიები ასევე ხშირად მიუთითებდნენ ადგილობრივი ცოდნის მნიშვნელობაზე. ზოგი პარტიისთვის მნიშვნელოვანი პრობლემების აღმოჩენისა და მათი გადაწყვეტის იდეების საფუძვლად ხშირად ჩვეულებრივ ხალხთან, პარტიის ადგილობრივ წარმომადგენლობასთან კონტაქტი და პარტიის ლიდერების რეგიონებში მოგზაურობები დასახელდა.

ზოგიერთი პარტია დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს და აფასებს გარე დახმარებას პოლიტიკური დოკუმენტების შემუშავების პროცესში . ახალი

² ეს ინფორმაცია დაფუძნებულია 2012 წლის მარტში დასრულებულ კვლევაზე

მემარჯვენეებისა და ქდმ-ს (პოლიტიკური დოკუმენტების მხრივ მომუშავე ორ პოლიტიკურ პარტიას) განცხადებით, NIMD-ის მიერ დაქირავებული ექსპერტების დახმარება უდიდესი მნიშვნელობის იყო. თუმცა ასეთი დახმარება ვერ იქნება უწყვეტი და ვერც მუდმივად გაგრძელდება. შესაბამისად, პარტიები ვერ იქნებიან მდგრადი გრძელვადიან პერიოდში ასეთ დახმარებაზე დამოკიდებულების შემთხვევაში.

ორი ქართული პარტია, ქრისტიან დემოკრატები და რესპუბლიკელები, მჭიდროდ თანამშრომლობს კონკრეტულ არასამთავრობოებთან – შესაბამისად, ქრისტიან დემოკრატიულ ინსტიტუტთან და რესპუბლიკურ ინსტიტუტთან. „სოციალ-დემოკრატები საქართველოს განვითარებისთვის“ თანამშრომლობენ ორ მცირე, აკადემიური პროფილის მქონე ორგანიზაციასთან.

ყველაზე მნიშვნელოვან საერთაშორისო პარტნიორებად პარტიები NDI-ს და IRI-ს მიიჩნევენ. ოპოზიციური პარტიები პრიორიტეტების გამოსაყოფად მათ კვლევებს იყენებენ. გარდა ამისა, ზოგიერთი პარტია (მათ შორის, ახალი მემარჯვენეები და ქრისტიან-დემოკრატები) აღნიშნული ორგანიზაციების ტრენინგებსა და სემინარებში მონაწილეობდა.

ქართული არასამთავრობოები შეიძლება რამდენიმე ტიპად დავეყოთ. პირველი ტიპი არის დიდი, ჩამოყალიბებული ორგანიზაციები კარგი ცნობადობით. მათი უმრავლესობა (საია, სამართლიანი არჩევნების და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო თუ მრავალეროვანი საქართველო) უფრო ხშირად კონკრეტულ საკითხებზე ადვოკატირებით არიან დაკავებულნი ან უფლებათა დამცველთა პროფილით მუშაობენ – საკანონმდებლო თუ საარჩევნო გარემოს კუთხით.

ასევე არის უფრო პატარა და საჯაროდ ნაკლებად ცნობილი არასამთავრობოები (მაგალითად, კონფლიქტების და მოლაპარაკებების საერთაშორისო ცენტრი (ICCN) ან ლიბერალური აკადემია), რომლებიც, მათი მცირე რესურსების მიუხედავად, პოლიტიკის (policy) საკითხებზე მუშაობას ცდილობენ. ასევე არიან არასამთავრობოები, რომელთაც კონკრეტულ საკითხებზე მუშაობის და დახმარების ისტორია აქვთ – მათ რიცხვს მიეკუთვნება GFSIS და, შედარებით ნაკლებად, CIPDD, თუმცა ზოგჯერ ისინი განიხილებიან, როგორც ხელისუფლებასთან დაახლოებულ ორგანიზაციები.³ საბოლოოდ, არსებობენ კონკრეტულ პარტიებთან მჭიდრო კავშირში მყოფი

³ იხ. Muskhelishvili, Marina and Gia Jorjoliani. "Georgia's Ongoing Struggle for a Better Future Continued: Democracy Promotion through Civil Society Development" *Democratization* 16, no. 4 (2009) 682-709, 685, 702. ავტორები ამტკიცებენ, რომ ეს ორი ორგანიზაცია ვარდების რევოლუციის შემდეგ „ხელისუფლების მხარეს“ დადგა.

არასამთავრობოები (ქრისტიან-დემოკრატიული ინსტიტუტი, რესპუბლიკური ინსტიტუტი), ისევე როგორც ორგანიზაციები (მაგ. CIDA), რომლებიც საზოგადოებასთან უფრო მჭიდროდ მუშაობენ.

მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობოებს და საზოგადოებრივ ჯგუფებს ესმით პოლიტიკის (policy) ხედვების და პოლიტიკური პროგრამების განვითარების აუცილებლობა და მნიშვნელობა, ისინი სექტორში ამ კუთხით არსებულ სირთულეებს და ნაკლოვანებებს ერთხმად აღიარებენ.

მეტიც, როგორც არასამთავრობოებისთვის, ისევე პარტიებისთვის, საკანონმდებლო ცვლილებების სწრაფი ტემპი, ზოგჯერ ნიშნავს, რომ საფუძვლიანად დამუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტებიც კი ხშირად გამოქვეყნებამდეც კი მოძველებულია რაიმე საკანონმდებლო ცვლილების გამო. მართალია, არასამთავრობოების მიერ შექმნილი საკმაოდ დახვეწილი პოლიტიკის დოკუმენტების და იდეების ხელისუფლების მიერ სისრულეში მოყვანის მაგალითები არსებობს, ასეთი პრაქტიკა იშვიათია. ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაცია კონკრეტულ პარტიებთან მუშაობაზე უარს ამბობს ტენდენციურობის იმიჯის თავიდან ასარიდებლად, შესაბამისად თანამშრომლობა პოლიტიკურ პარტიებსა და არასამთავრობოებს შორის პოლიტიკის (policy) დოკუმენტების განვითარების კუთხით მცირეა.

კვლევის კონტექსტი და მეთოდოლოგია

საქართველოს დემოკრატიულ სისტემას ხშირად განიხილავენ, როგორც პიროვნებებზე მორგებულს და ცუდად ინსტიტუციონალიზებულს⁴. როგორც პოლიტიკურ პარტიებში, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციებში შეიმჩნევა პოლიტიკის წინადადებებზე სისტემატური მუშაობის შესამჩნევე ნაკლებობა. ეს დეფიციტი ცუდად მოქმედებს როგორც კანონების შექმნისა და იმპლემენტაციის მეთოდებზე, ასევე მთელი ქვეყნის პოლიტიკურ დისკურსზე.

მართალია, ბევრი პოლიტიკოსი და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენელი პოლიტიკური კურსის კვლევების აუცილებლობას აღიარებს, მოთხოვნა და მიწოდება ასეთ კვლევებზე დაბალია. შედეგად, მრავალი პოლიტიკური პარტია მათივე ლიდერების საარჩევნო აპარატად რჩება, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოებას ნაკლები უნარი აქვს პოლიტიკურ პროცესზე გავლენის მოსახდენად.

⁴ Nodia, Ghia, and Álvaro Pinto Scholtbach. *The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects*. Delft, The Netherlands: Eburon, 2006: 85, 103-106.

ხარისხიანი პოლიტიკის დოკუმენტების სიმწირეს ისტორიული მიზეზები აქვს. ერთ–ერთია მთავრობაში გადაწყვეტილების მიმღებთა ნდობით აღჭურვილი ვიწრო ჯგუფზე დამოკიდებულება⁵. თუმცა, გარდა ამისა, არსებობს ერთი მხრივ სტრუქტურული, ხოლო მეორე მხრივ ცოდნისა და ექსპერტიზის პრობლემები, რომლებზეც მუშაობის დაწყება აუცილებელია ქვეყანაში პოლიტიკური კლიმატის გასაუმჯობესებლად და საკითხებზე დაფუძნებული პოლიტიკის დამკვიდრების პროცესის დასაწყებად.

ამის გათვალისწინებით, NIMD-მა და GeoWel Research-მა ჩაატარა სიღრმისეული კვლევა პოლიტიკის (policy) წინადადებების ჩამოყალიბების მეთოდების და განვითარების შესახებ. ეს ანგარიში ეფუძნება მოწინავე პოლიტიკურ პარტიებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ჩატარებულ ინტერვიუებს, ასევე - ფოკუს ჯგუფების მასალებს პოლიტიკური პარტიების წევრებთან. ანგარიშში დეტალურად აღვწერთ და ვაანალიზებთ მიმდინარე სიტუაციას პოლიტიკის განვითარებასთან დაკავშირებით, ასევე, აღვნიშნავთ პრობლემატურ სფეროებს და საუკეთესო პრაქტიკას. ანგარიში დაფუძნებულია ხარისხობრივ კვლევაზე – ნახევრად–სტრუქტურირებულ ინტერვიუებსა და ფოკუს–ჯგუფებზე. ინტერვიუები ჩატარდა ინგლისურად და ქართულად, რესპონდენტის ინგლისურის ცოდნის გათვალისწინებით. ჩავატარეთ 21 ინტერვიუ: 7 დიდი პარტიისა და 14 არასამთავრობო წარმომადგენელთან. პარტიები არჩეულ იქნა NIMD-ის საწყისი სიიდან და მათი ბოლოდროინდელი საარჩევნო შედეგების, საჯარო პროფილის და სამომავლო პერსპექტივის გათვალისწინებით. ინტერვიუები ჩატარდა არასამთავრობო სექტორის წამყვან, განსხვავებული ინტერესებისა და სტრუქტურული წევრების მქონე სპეციალისტებთან.

ფოკუს–ჯგუფები პოლიტიკურ პარტიებთან ჩატარდა ჯეოველ რისერჩის ოფისში. მონაწილეები იყვნენ პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლები – დეპუტატები და „პოლისიმიეიკერები.“ ფოკუს–ჯგუფის საშუალო მოცულობა შეადგენდა 5 ადამიანს; ფოკუს–ჯგუფები ჩატარდა და ჩაიწერა ქართულ ენაზე. საველე სამუშაოები შესრულდა 14 თებერვლიდან 9 მარტამდე. რესპონდენტების სრული სია იხილეთ დანართში.

საველე სამუშაოების მიღმა, კვლევითმა ჯგუფმა შეისწავლა მრავალი დოკუმენტი და წყარო: პარტიული დოკუმენტები, აკადემიური და პოლიტიკური ლიტერატურა, ჟურნალისტური წყაროები. ზოგ შემთხვევაში,

⁵ International Crisis Group. *Georgia: the Risks of Winter*. Europe Briefing #51. Tbilisi/Brussels. 2008, 5-6.
http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b51_georgia_the_risks_of_winter.pdf Bruckner, Till. "Decision-Making and Georgia's Perpetual Revolution: The Case of IDP Housing." *Caucasus Review of International Affairs* 3, no. 3 (2009), 172-180

არასამთავრობო სექტორის გამოცდილი ექსპერტები მიმდინარე სამუშაო გამოცდილების გაზიარების გარდა საყრდენ ინფორმაციას გვაწვდიდნენ არსებულ პოლიტიკურ კონტექსტზე.

პოლიტიკური პარტიების მიდგომა პოლიტიკის წინადადებების ჩამოყალიბების შესაძლებლობების განვითარებისადმი

არსებობს ზოგად კონსენსუსი იმის თაობაზე, რომ პოლიტიკის წინადადებების ჩამოყალიბება ქართული პოლიტიკური პარტიების პრიორიტეტს არ წარმოადგენს; ამ მიმართულებით მუშაობა ხშირად არათანამიმდევრული და მოკლევადიანია. პარტიების უმრავლესობა აღიარებს ამ სისუსტეს, თუმცა ზოგი პარტია ამტკიცებს, რომ დეტალური პოლიტიკის დოკუმენტები ქართულ პოლიტიკურ კონტექსტში აუცილებელი არ არის; ამავდროულად, სხვები გულმოდგინედ ცდილობენ ამ საკითხში კომპეტენციისა და უნარების გაღრმავებას.

მნიშვნელოვანი გამონაკლისი აქ მმართველი პარტიაა. წლების განმავლობაში ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ ასობით პოლიტიკის (policy) წინადადება/დოკუმენტი შეიმუშავა და დანერგა; რიგ შემთხვევებში კონსტრუქციულად თანამშრომლობდა სხვადასხვა ორგანიზაციებსა და საერთაშორისო საზოგადოებასთან. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტების დიდ ნაწილს აკლდა გრძელვადიანი ხედვა და გარეშე პირთა თანამონაწილეობა. ეს პრობლემები კი ხაზს უსვამს ინსტიტუციონალიზებული პოლიტიკის შემუშავების ნაკლებობას ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის შიგნით.

მართლაც, მკაფიო ხაზის გავლება მმართველ პარტიას, საჯარო სამსახურსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ხშირად რთულია. ეს იმას ნიშნავს, რომ შეუძლებელია გაარჩიო, საიდან გაჩნდა ესა თუ ის პოლიტიკური (policy) ინიციატივა – პარტიაში თუ ხელისუფლებაში⁶. ასეთი ბუნდოვანება კიდევ უფრო ართულებს ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის პოლიტიკის შემუშავების მიდგომებისა და მეთოდების გაგებას.

პოლიტიკის შემუშავებასთან მიმართებაში წამგებიან პოზიციაში იმყოფება ოპოზიცია, რომელიც პატარა და სუსტია (ქრისტიან–დემოკრატიულ

⁶ ერთი, შესაძლოა, საჩვენებელი მაგალითისთვის იხილეთ Bruckner, Till. "Decision-Making and Georgia's Perpetual Revolution: The Case of IDP Housing." *Caucasus Review of International Affairs* 3, no. 3 (2009), 172-180.

მომრაობას, ყველაზე დიდ ოპოზიციურ პარტიას პარლამენტში მხოლოდ 7 დეპუტატი ყავს). გარდა ამისა, მთავრობის მიერ შემოთავაზებული ახალ-ახალი იდეების რაოდენობა და საკანონდებლო ცვლილებების ტემპი პოლიტიკაზე მათ მუშაობას ზოგჯერ უაზროს ან არარელევანტურს ხდის. მეტიც, მთავრობის ყოვლისმომცველი, მედიის ყურადღების მიმპყობი ინიციატივები თავდაცვით პოზიციაში აყენებს ოპოზიციას, რაც იწვევს რეაქტიულ მოქმედებას – ალტერნატიული ხედვის მიწოდების მაგივრად ოპოზიცია აღნიშნული ინიციატივების კრიტიკით შემოიფარგლება. მაგალითად, რესპუბლიკური პარტიის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ ქალაქდაგეგმარების პოლიტიკაზე ლაპარაკის ნაცვლოდ ისინი იძულებულნი იყვნენ პრეზიდენტის ახალი ინიციატივა - შავი ზღვის პირას ქალაქ ლაზიკის გაშენება გაეკრიტიკებინათ; ასევე, ჯანდაცვის სექტორის რეფორმის შესახებ კონკრეტული პოლიტიკური გეგმის წარდგენის ნაცვლად, პარტია იძულებული იყო მთავრობის ფართოდ გაშუქებული „100 საავადმყოფოს“ პროგრამაზე გაეცა პასუხი⁷.

მეტიც, იმის მაგივრად, რომ პოლიტიკური პროგრამის ჩამოყალიბებაზე სისტემატურად იმუშაონ, პარტიები ამ მხრივ მხოლოდ წინასაარჩევნოდ აქტიურდებიან. ამრიგად, პოლიტიკური კონცეფციების საფუძვლიანი დამუშავების (და საარჩევნოდ, გადამუშავების და დეტალიზების) ნაცვლად, არსებობს წინასაარჩევნო, ნაჩქარევი პოლიტიკური განცხადების ტენდენცია. ასეთი არათანამიმდევრული მიდგომა აზიანებს როგორც შიდაპარტიულ მდგრად განვითარებას პოლიტიკის შემუშავების მხრივ, ასევე პოლიტიკურ ხედვებზე დაფუძნებული საჯარო დისკურსის განვითარებას ქვეყანაში – დღესდღეობით დებატების სხვადასხვა იდეების ირგვლივ წინასაარჩევნო კამპანიის კაკოფონიაში იკარგება. რესპუბლიკური პარტიის წარმომადგენელმა პირდაპირ განაცხადა, რომ პუბლიკისთვის დეტალური პოლიტიკური (policy) ხედვები საინტერესო არ არის, ამიტომ მათი დამუშავება არც ისე მნიშვნელოვანია.⁸ ეს თვალსაზრისი ქართული პოლიტიკური პარტიებისა და არასამთავრობოების ერთ-ერთი ფუნდამენტური გამოწვევის ილუსტრაციაა. როდესაც მედიისა და საზოგადოების მხრიდან დაბალია მოთხოვნა დეტალურ პოლიტიკურ გეგმებზე ნაკლებად სავარაუდოა, რომ პარტიები და არასამთავრობოები მათ ბევრ ყურადღებას დაუთმობენ, რაც თავისთავად იწვევს კონკრეტულ პიროვნებებზე დამოკიდებული პოლიტიკური სისტემის გამყარებას. პოლიტიკური ხედვების მხრივ, ქართული პოლიტიკური იდეების ბაზარზე, პრობლემებია როგორც მიწოდების, ასევე მოთხოვნის თვალსაზრისით.

⁷ ფოკუს ჯგუფი რესპუბლიკურ პარტიასთან. 9 მარტი.

⁸ იქვე.

პარტიები თვლიან, რომ კარგად ჩამოყალიბებული პოლიტიკური ხედვები საარჩევნო წარმატებასთან კორელაციაში არ არის. აღიარებენ რა ქართული პოლიტიკური პროცესებისათვის დამახასიათებელ თავისებურებებს, ბევრი მათგანი აცხადებს, რომ საარჩევნო წარმატებისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი სანდო, ძლიერი და ქარიზმატული ლიდერის ყოლაა. აღსანიშნავია, რომ იმ პარტიებიც წარმომადგენლებმაც კი, რომლებიც გარკვეულ სიღრმისეულ მუშაობას წვევენ პოლიტიკური კურსის მხრივ, (მაგალითად, ქდმ) განაცხადეს, რომ ლიდერი უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე პარტიის მიერ ამომრჩევლის მოსაზიდად განვითარებული პოლიტიკური იდეები.⁹

რამდენიმე პარტიამ აღნიშნა, რომ პოლიტიკის ხედვებზე მნიშვნელოვანი სტრუქტურული პრობლემებია. რესპუბლიკური პარტიის, ლეიბორისტული პარტიის, ახალი მემარჯვენეების და თავისუფალი დემოკრატების წარმომადგენლებმა ერთხმად განაცხადეს, რომ არსებულ, მათი გაგებით, არადემოკრატიულ სისტემაში საარჩევნო წარმატება შეუძლებელია¹⁰. ზოგიერთი პარტიის ხედვით, მედიასთან შეუზღუდავი წვდომის მოპოვება და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შეზღუდვა წარმატების გასაღებს წარმოადგენს;¹¹ ასეთი სტრატეგია მოკლევადიანია იმდენად, რამდენადაც ხელისუფლებაში მოსვლის შემთხვევაში, ისინი განსახორციელებელი პოლიტიკური იდეების ნაკლებობის წინაშე დადგებოდნენ. სოციალ-დემოკრატებმა აღნიშნეს, რომ არჩევნებში გამარჯვებისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი ხელისუფლების წინააღმდეგ ერთიანი ოპოზიციური ფრონტის შექმნაა.¹² თავისუფალ დემოკრატებთან და რესპუბლიკურ პარტიასთან ინტერვიუებში საარჩევნო წარმატების ერთ-ერთ ფაქტორად დასახელდა ისეთი ცნებები, როგორცაა „ხედვა“ და „მარტივი და ადვილად აღქმადი“ მესიჯების არტიკულაცია, მაშინ როდესაც პარტიის პოლიტიკური პროგრამა, როგორც ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი არ ხსენებულა.¹³

უკიდურესი მაგალითი ლეიბორისტული პარტიაა – ისინი მიიჩნევენ, რომ პოლიტიკური ხედვები უბრალოდ არარელევანტურია. “თუ ჩვენ არ მივალწევთ არსებული პოლიტიკური რეჟიმის დემონტაჟს, ჩვენს მიერ დამუშავებული პოლიტიკური პროგრამა უაზრო იქნება,” ახსნა მათ

⁹ ინტერვიუ ლევან ვეფხვაძესთან, 20 თებერვალი.

¹⁰ ინტერვიუები დავით უსუფაშვილთან (რესპუბლიკური პარტია, რამაზ სამნიაშვილთან (ლეიბორისტული პარტია) და ალექსი პეტრიაშვილთან (თავისუფალი დემოკრატები)

¹¹ ინტერვიუ მანანა ნაჭყვიასთან (ახალი მემარჯვენეები). 24 თებერვალი.

¹² ინტერვიუ გია ჟორჟოლიანთან და გელა ბანძელაძესთან. 14 თებერვალი.

¹³ ინტერვიუები დავით უსუფაშვილთან და ალექსი პეტრიაშვილთან.

წარმომადგენელმა.¹⁴ მისი თქმით, ისინი მხოლოდ ამის შემდეგ იმუშავენ კონკრეტულ პოლიტიკურ პროგრამის შედგენაზე უფრო დეტალურად. ეს მიდგომა კარგად ჩანდა ლეიბორისტების წინასაარჩევნო კამპანიების დროს, როდესაც ისინი რადიკალური ცვლილებების მოთხოვნით გამოდიოდნენ, თუმცა არ საუბრობდნენ კონკრეტულ პროგრამულ საკითხებზე.¹⁵

ასეთი დამოკიდებულება მთლად ალოგიკური ნამდვილად არ არის: ლეიბორისტული პარტია, ქართული სტანდარტით, შედარებით პოპულარული ოპოზიციური პარტიაა; მათ 1995 წლის შემდეგ გამართულ ყველა არჩევნებში 5 პროცენტზე მეტი ხმა მიიღეს (სადაც მონაწილეობა მიუღიათ). ლეიბორისტულმა პარტიამ შეიძლება გააგრძელოს ხმების დაგროვება მისი ქარიზმატული ლიდერის ხარჯზე, თუმცა კონკრეტული პროგრამების სიმწირე და ინსტიტუციური განვითარების ნაკლებობა მომხრეთა არსებული რაოდენობის მიღმა ახალი ამომრჩევლის მოზიდვას შეაფერხებს.¹⁶

სხვა ოპოზიციური პარტიები განსხვავებულად აღიქვამენ პოლიტიკური დოკუმენტების შექმნის აუცილებლობას; მათ უმრავლესობას შემუშავებული აქვს სხვადასხვა სახის დოკუმენტები. ზოგადად, პოლიტიკური დოკუმენტების განვითარების დონე პარტიის რადიკალურობის უკუპროპორციულია: რაც უფრო რადიკალურია პარტია, მით უფრო ნაკლებადაა განვითარებული მათი პოლიტიკური დოკუმენტები. მაგალითად, ზომიერ პარტიად აღქმული ქდმ შედარებით მეტს მუშაობს პოლიტიკური პროგრამის კუთხით, მაშინ როდესაც ლეიბორისტულ პარტიას, რომელსაც ხშირად რადიკალურად აღიქვამენ, ჩამოყალიბებული პოლიტიკური დოკუმენტები არ შეუქმნია.

ტრადიციულად, პოლიტიკურ-პროგრამულ საკითხებზე ბევრს რესპუბლიკური პარტია, შედარებით ნაკლებად, ახალი მემარჯვენეები და, ბოლო დროს, ქრისტიან-დემოკრატები მუშაობენ. მაგალითად, რესპუბლიკელებმა წლების განმავლობაში სხვადასხვა საკითხებზე მრავალი პოლიტიკის დოკუმენტი შექმნეს: მათ შეიმუშავეს კონფლიქტური რეგიონების პრობლემის გადაწყვეტის მრავალმხრივი სტრატეგია (რომელსაც ისინი, 2008 წლის ომის შემდეგ, „გამოუსადეგარად“¹⁷ მიიჩნევენ), დეტალურად დაამუშავეს წინადადებები ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლებების მოწყობის და კომპეტენციების დაყოფის პოლიტიკური სისტემის შესახებ; დაწერეს ახალი კონსტიტუციის სამუშაო ვერსია, რომელიც საქართველოს სრულ საპარლამენტო

¹⁴ ინტერვიუ რამაზ სამნიაშვილთან, 22 თებერვალი.

¹⁵ „ათი ნაბიჯი საქართველოს გადასარჩენად.“ (2006).

<http://www.labour.ge/en/party/congresses/156-iv-congress.html>

¹⁶ International Crisis Group. *Georgia: the Risks of Winter*.

¹⁷ ინტერვიუ დავით უსუფაშვილთან (რესპუბლიკური პარტია). 29 თებერვალი.

რესპუბლიკად გარდაქმნას ითვალისწინებს.¹⁸ მართალია, ზოგი კომენტატორი ამ იდეების ნაწილს შეუსრულებელს ან არარეალისტურს უწოდებს¹⁹, რესპუბლიკელებს ნამდვილად აქვთ სრულყოფილი პოლიტიკის დოკუმენტების შექმნის ტრადიცია.

ახალი მემარჯვენეები კარგად იყენებენ საერთაშორისო ექსპერტების დახმარებას პოლიტიკური დოკუმენტების ხარისხის გასაუმჯობესებლად. 2003 წლის საარჩევნო პროგრამიდან დაწყებული²⁰ (რომელიც საკმაოდ ვრცელი იყო ვარდების რევოლუციამდელი პოლიტიკური პოლარიზაციის დონის გათვალისწინებით) მათ დიდი სამუშაო გასწიეს პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების მხრივ. ბოლო დროს, პარტიამ წარმოადგინა მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობის გეგმა, რომელიც გადასახადების გადაუხდელობის გარკვეული სახის დეკრიმინალიზაციას შეიცავს; ასევე შექმნა ქართული სოფლის გამოცოცხლების გეგმა.²¹

პოლიტიკური გეგმების შემუშავებას საკმაოდ დროს უთმობენ ქრისტიან დემოკრატებიც. მათი შვიდი დეპუტატი შრომას ინაწილებს კონკრეტული მიმართულებებით (სოფლის მეურნეობა, განათლება) მუშაობისას. პარტიამ შემლო ექსპერტების შეზღუდული რაოდენობის დაქირავება, ამავდროულად კი ჰყავს კონკრეტულ საკითხებზე მიმდგრებული მოხალისეთა ჯგუფები. კარგი მაგალითია მათი სოფლის მეურნეობის პროგრამა – დაქირავებული ექსპერტი მოგზაურობს მთელ ქვეყანაში საველე მასალის მოსაგროვებლად, რომელიც მოგვიანებით პოლიტიკურ დოკუმენტად გარდაიქმნება.²²

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიდგომა პოლიტიკის წინადადებების ჩამოყალიბების შესაძლებლობების განვითარებისადმი

ქართული არასამთავრობო სექტორი 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ პრობლემების წინაშე დადგა – დონორებმა ბევრი პროექტის დაფინანსება შეამცირეს. CIPDD-ს წარმომადგენელი, მაგალითად უფრო შორს წავიდა და თქვა, რომ უშუალოდ 2003 წლის შემდეგ პატარა არასამთავრობოები

¹⁸ „რესპუბლიკური პარტიის საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი“. 1995. საიას არქივი # 8–33–5.

¹⁹ ინტერვიუ დავით ლოსაბერიძესთან (CIPDD). 21 თებერვალი.

²⁰ <http://www.nrp.ge/images/doc/900%20dge%20geo.pdf>

²¹ ეს დოკუმენტები ხელმისაწვდომია ქართულ ენაზე ახალი მემარჯვენეების ვებ-გვერდზე: <http://www.nrp.ge/memarjveneebi/our-programm.html?lang=ka-GE>

²² ფოკუს-ჯგუფი ქრისტიან-დემოკრატიულ მოძრაობასთან, 9 მარტი.

დაიხურა, და დიდებმა თავიანთი ოპერაციები შეზღუდეს.²³ ბოლო წლებში დონორების დაფინანსება ისევ გაიზარდა და არასამთავრობოებმა მეტი ფინანსური სტაბილურობა იგრძნეს, თუმცა ასეთი რყევები ცუდად მოქმედებს როგორც არასამთავრობოების გრძელვადიან გეგმებსა და პოლიტიკურ დოკუმენტებზე მუშაობის პროცესზე, ასევე მათ მიმართ ნდობისა და საჯარო აღქმის ჩამოყალიბებაზე.

ქართული არასამთავრობოები შეიძლება რამდენიმე ტიპად დავეყოთ. პირველი ტიპი არის დიდი, ჩამოყალიბებული ორგანიზაციები კარგი ცნობადობით. მათი უმრავლესობა (საია, სამართლიანი არჩევნების და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო თუ მრავალეროვანი საქართველო) უფრო ხშირად კონკრეტულ საკითხებზე ადვოკატირებით არიან დაკავებულნი ან უფლებათა დამცველთა პროფილით მუშაობენ – საკანონმდებლო თუ საარჩევნო გარემოს კუთხით.

ასევე არის უფრო პატარა და საჯაროდ ნაკლებად ცნობილი არასამთავრობოები (მაგალითად, კონფლიქტების და მოლაპარაკებების საერთაშორისო ცენტრი (ICCN) ან ლიბერალური აკადემია), რომლებიც, მათი მცირე რესურსების მიუხედავად, სპეციფიურ პოლიტიკურ საკითხებზე მუშაობას ცდილობენ. ასევე არიან არასამთავრობოები, რომელთაც კონკრეტულ საკითხებზე მუშაობის და დახმარების ისტორია აქვთ – მათ რიცხვს მიეკუთვნება GFSIS და, შედარებით ნაკლებად, CIPDD, თუმცა ზოგჯერ ისინი განიხილებიან, როგორც ხელისუფლებასთან დაახლოებულ ორგანიზაციები.²⁴ საბოლოოდ, არსებობენ კონკრეტულ პარტიებთან მჭიდრო კავშირში მყოფი არასამთავრობოები – ქრისტიან-დემოკრატიული ინსტიტუტი, რესპუბლიკური ინსტიტუტი, ისევე როგორც ორგანიზაციები (მაგ. CIDA), რომლებიც საზოგადოებასთან უფრო მჭიდროდ მუშაობენ.

მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობოებს და საზოგადოებრივ ჯგუფებს ესმით პოლიტიკის ხედვების და პოლიტიკური პროგრამების განვითარების აუცილებლობა და მნიშვნელობა, ისინი სექტორში ამ კუთხით არსებულ სირთულეებს და ნაკლოვანებებს ერთხმად აღიარებენ.

აქ მოქმედებს ორი მთავარი ფაქტორი. ერთი მხრივ, არასამთავრობოების უმრავლესობაში პრობლემატური საკითხია ადამიანური და ფინანსური

²³ ინტერვიუ დავით ლოსაბერიძესთან.

²⁴ იხ. Muskhelishvili, Marina and Gia Jorjoliani. "Georgia's Ongoing Struggle for a Better Future Continued: Democracy Promotion through Civil Society Development" *Democratization* 16, no. 4 (2009) 682-709, 685, 702. ავტორები ამტკიცებენ, რომ ეს ორი ორგანიზაცია ვარდების რევოლუციის შემდეგ „ხელისუფლების მხარეს“ დადგა.

რესურსები, რაც ნიშნავს იმას, რომ მათ არ აქვთ ადეკვატური რაოდენობის თანხები ან არ ყავთ სპეციალისტები სიღრმისეული პოლიტიკური კვლევების საწარმოებლად; მეორე მხრივ, კარგად დაფინანსებული და ადამიანური რესურსების მქონე არასამთავრობო ორგანიზაციებში ხშირად პრიორიტეტული უფლებათადაცვის და ადვოკატირების ფუნქციაა, ამიტომ სიღრმისეული პოლიტიკური კვლევებისთვის მათ ნაკლები რესურსები რჩებათ. არასამთავრობოები პოლიტიკის (policy) კვლევას კონტექსტში სიტყვა „ფუფუნებასაც“²⁵ კი იყენებენ.

ამით იმის თქმა არ გვინდა, რომ საქართველოში არასამთავრობო ორგანიზაციების მუშაობა არაეფექტურია. ადვოკატირებისა და უფლებათადაცვის ორგანიზაციებს ეკუთვნით მრავალი წარმატებული ინიციატივა – მათ შორისაა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს კამპანია მეტი მედია გამჭვირვალობისთვის (რომელმაც საბოლოოდ ამ კუთხით საკანონმდებლო ცვლილებას მიაღწია); სამართლიანი არჩევნების (საიასთან და საერთაშორისო გამჭვირვალობასთან კოალიციაში) წარმატებული მცდელობები საარჩევნო კანონმდებლობის შესაცვლელად.

არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის ძალიან ცოტა სივრცე რჩება პროგრამებთან დაკავშირებულ საკითხებზე სამუშაოდ. მართლაც, საკანონმდებლო ცვლილებების სწრაფი ტემპი, ხელისუფლების მიერ თითქმის ყოველდღიურად შემოთავაზებული ახალი საკანონმდებლო ინიციატივები თუ რეფორმები არასამთავრობოებს ამ მხრივ მუშაობის სტიმულს უკარგავს. როგორც CIPDD-ს თანამშრომელმა აღნიშნა, ყველაზე საფუძვლიანად დამუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტებიც კი ხშირად გამოქვეყნებამდეც კი მოძველებულია რაიმე არაპროგნოზირებადი საკანონმდებლო ცვლილების გამო.²⁶

არასამთავრობო ორგანიზაციების წინაშე მდგარი მეორე დიდი პრობლემაა ფინანსური დამოკიდებულება დონორებზე. გრძელვადიანი, შიდა შესაძლებლობების განმავითარებელი გრანტები ძნელი მოსაპოვებელია; რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაცია კმაყოფილდება „პროექტიდან პროექტამდე“ მუშაობით. ნათელია, რომ ასეთი არათანამიმდევრული მიდგომა მათ მდგრად, გრძელვადიან განვითარებას ხელს უშლის. მეორე მხრივ, არასამთავრობოების ზოგი წარმომადგენელი ასეთ სიტუაციაში დადებით მხარეს ხედავს. nGnI-ს რესპონდენტმა, მაგალითად,

²⁵ ინტერვიუ ქეთევან ჩაჩავასთან (nGnI) და არასამთავრობო ორგანიზაციების მრავალ სხვა წარმომადგენელთან.

²⁶ ინტერვიუ დავით ლოსაზერიძესთან. 21 თებერვალი.

თქვა, რომ ასეთ პირობებში არასამთავრობოები უფრო მოქნილნი არიან და მეტი მანსი აქვთ უფრო „ცხელ“, მნიშვნელოვან საკითხებზე სამუშაოდ.²⁷

არასამთავრობოები კრიტიკულად უდგებიან პარტიების მიერ პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პროცესს. პოლიტიკური დოკუმენტების შემუშავებაზე პარტიების მხრიდან მხოლოდ მცირე, არასაკმარისი მოთხოვნა არსებობს. ზოგი არასამთავრობო ამტკიცებს, რომ მათ მიერ განვითარებული (და პარტიების მიერ მიღებული) საკანონმდებლო იდეები იყო ცუდად გაგებული, დამახინჯებული ან შეცვლილი პოლიტიკური ქულების დაწერის მიზნით. CIPDD-ს წარმომადგენლის აზრით, პოლიტიკურ-პროგრამულ დოკუმენტებზე ზოგადად დაბალი მოთხოვნა წარმოშობს შემდეგ სიტუაციას: პარტიები ამ დოკუმენტებს წერენ მხოლოდ იმის დასამტკიცებლად, რომ მათ ეს შეუძლიათ და არა იმიტომ, რომ სჯერათ, რომ ესა თუ ის იდეა საკანონმდებლო სახეს მიიღებს ან მნიშვნელოვან შედეგს გამოიღებს.²⁸

მეტიც, არასამთავრობოებს, როგორცაა ქრისტიან-დემოკრატიული ინსტიტუტი და რესპუბლიკური ინსტიტუტი (რომელთაც კავშირი აქვთ, შესაბამისად, ქდმ-თან და რესპუბლიკურ პარტიასთან) უფრო იდეოლოგიური პლატფორმების ფუნქცია აქვთ, ვიდრე პოლიტიკური პროგრამების შემუშავების²⁹. იგივე შეიძლება ითქვას ახალ ეკონომიკურ სკოლაზე, რომელიც არ არის დაინტერესებული კონკრეტული პროგრამების განვითარებით, არამედ მუშაობს როგორც საგანმანათლებლო ორგანიზაცია, რომელიც ეკონომიკურად მემარჯვენე ლიბერტარიანული იდეების პოპულარიზაციისათვის იღვწის ყველა პოლიტიკურ პარტიასთან.³⁰

არასამთავრობო ორგანიზაციები ერიდებიან კონკრეტულ პოლიტიკურ პარტიებთან თანამშრომლობას (პარტიებთან არსებული პოლიტიკური გამოკლებით). მართალია, არასამთავრობოების წარმომადგენელთა უმრავლესობა აღიარებს, რომ პოლიტიკურ პარტიებთან ერთად პოლიტიკურ დოკუმენტებზე მუშაობა მიღებული პრაქტიკაა დასავლურ დემოკრატიებში, ქართული არასამთავრობოებისთვის ეს არ არის მისაღები *modus operandi*. ამ მხრივ მათი მთავარი პრობლემა რეპუტაციურია. „სახელის გატეხვის“ პრობლემა განსაკუთრებით მწვავეა ორგანიზაციებში, რომლებიც უკვე აღიქმებიან, როგორც ერთი ან მეორე მხარესთან (ოპოზიციასთან თუ ხელისუფლებასთან) დაკავშირებულნი. საია-ს წარმომადგენელმა, მაგალითად, თქვა, რომ ხშირად მათ ბრალს დებენ, რომ რესპუბლიკური

²⁷ ინტერვიუ ქეთევან ჩაჩავასთან, 7 მარტი.

²⁸ ინტერვიუ დავით ლოსაბერიძესთან

²⁹ ინტერვიუ ნოდარ სარჯველაძესთან (ქრისტიან-დემოკრატიული ინსტიტუტი და ფოკუს-ჯგუფი ქრისტიან-დემოკრატიულ პარტიასთან

³⁰ ინტერვიუ პაატა შეშელიძესთან. 1 მარტი.

პარტიის გავლენის ქვეში არიან,³¹ რაც პოტენციურად მათ სანდოობაზე ცუდად მოქმედებს. nGni, მეორეს მხრივ ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის/მთავრობის მომხრედ აღიქმება.

რესპონდენტები ამბობენ, რომ ასეთი პრობლემების ასარიდებლად ისინი ზოგჯერ პარტიებთან ინდივიდუალური მკვლევარების (ინდივიდუალური კონტრაქტებით) როლში მუშაობენ ან მათ არაფორმალურად ეხმარებიან. კიდევ ერთი სტრატეგიაა ყველა პარტიის დახმარება კონკრეტულ საკითხებში – საარჩევნო კანონმდებლობაში, საპარლამენტო გადაწყვეტილების მიღებებში, განათლების საკითხებზე და ა.შ.³² ნათელია, რომ ასეთი კოოპერაცია პარტიებსა და არასამთავრობოებს შორის ძლიერი ინსტიტუციონალური სტრუქტურების შექმნას ხელს არ უწყობს.

პოლიტიკის წინადადებების შემუშავების შესაძლებლობების განვითარება

პოლიტიკის წინადადებების შემუშავების შესაძლებლობების განვითარება პოლიტიკურ პარტიებში

მართალია, პოლიტიკის წინადადებების შემუშავების შესაძლებლობების განვითარების ინტერესი და მათი დახვეწილობის დონე სხვადასხვა პარტიებში განსხვავდება, შეიძლება გამოვყოთ რამდენიმე საერთო მახასიათებელი. პირველ რიგში, გამოქვეყნებული პოლიტიკური (policy) წინადადებების უმრავლესობა მხოლოდ წინასაარჩევნოდ ქვეყნდება. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგი პარტია – მაგალითად, ქდმ და ახალი მემარჯვენეები პოლიტიკურ დოკუმენტებზე არჩვენებს შორისაც მუშაობენ, ასეთი პრაქტიკა იშვიათია. ეს ინტერვიუებშიც გამოჩნდა: ქდმ, ახალი მემარჯვენეები და ქართული ოცნების კოალიციაში შემავალი პარტიები საშემოდგომო არჩევნებისთვის ახლა ქმნიან პოლიტიკის დოკუმენტებს, ან მათი გადახედვის, რედაქტირების თუ გამდიდრების პროცესში იმყოფებიან.

მეორე რიგში, პოლიტიკის დოკუმენტების განვითარების პროცესი ხშირად არაფორმალური, კონკრეტულ მომენტზე მორგებული ხასიათისაა და არ წარმოადგენს უწყვეტ და სისტემატურ პროცესს. და მესამე: პოლიტიკის დოკუმენტების შიდაპარტიული სტრუქტურული მექანიზმები სუსტია ან არ

³¹ ინტერვიუ თამარ ჩუგოშვილთან, 6 მარტი.

³² ინტერვიუები ნინო ლომჯარასთან (ISFED), თამარ ჩუგოშვილთან (საია), ნინა ხატისკაცთან (საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო), პაატა შეშელიძესთან (ახალი ეკონომიკური სკოლა) და სხვებთან.

არსებობს. ზოგიერთი პარტიის, მაგალითად, სოციალ–დემოკრატების გადაწყვეტილებების მიღების მექანიზმი ძალიან არაფორმალურია, თუმცა არიან პარტიები, რომლებიც ცდილობენ უფრო სისტემატური მიდგომა შეიმუშაონ პოლიტიკური დოკუმენტების შექმნისა და დამტკიცების პროცესისადმი³³.

მეტიც, ყველა პარტია (გარდა ნაციონალური მოძრაობისა) აღნიშნავს, რომ მათ არ აქვთ სისტემატური, სიღრმისეული პოლიტიკის კვლევებისთვის საჭირო რესურსები. გარე ექსპერტების დაქირავებისთვის საჭირო სახსრების არქონის პირობებში, ისინი შიდა ადამიანურ რესურსებზე არიან დამოკიდებულნი. იმ პირობებში, როცა მოთხოვნა დეტალურ პოლიტიკის დოკუმენტებზე არასაარჩევნო პერიოდში ძალიან დაბალია, ასეთი კვლევები პარტიების პრიორიტეტს არ წარმოადგენს.

როგორც აღვნიშნეთ, სტრუქტურულად, პოლიტიკის დოკუმენტების განვითარება ხშირად არაფორმალური და სპორადულია. პარტიებს არ ყავთ (და არ აქვთ ფინანსური საშუალება დაიქირაონ) კონკრეტულ საკითხებზე მომუშავე დიდი ჯგუფები. პარტიები არ ქირობენ გარე დახმარებას პირველ რიგში იმიტომ, რომ არ გააჩნიათ სპეციფიურ სფეროებში ექსპერტების გრძელვადიანი პერიოდით დაქირავების საშუალება; თუმცა მაშინაც კი, როდესაც ეს თანხები არსებობს, ქდმ–ს წარმომადგენლის თქმით, რთულია კონკრეტულ სფეროებში კომპეტენტური და განსწავლული ადამიანების პოვნა³⁴. ამ პრობლემის მეორე მხარეა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები (ვისაც, შესაძლოა, ეს ცოდნა აქვს), ხშირად პოლიტიკურ პარტიებთან მუშაობას ტენდენციური იმიჯის ასარიდებლად გაურბიან.

ამ შეზღუდვების გათვალისწინებით პოლიტიკის დოკუმენტებზე მუშაობა ხშირად შემდეგნაირად ხდება: კონკრეტულ საკითხებზე მუშაობის გამოცდილების მქონე პარტიის წევრები სხდებიან, კრებენ რამდენიმე სხვა გამოცდილ კოლეგას იმავე პარტიიდან ან ნაცნობ–მეგობრებს გარედან. ეს ადამიანები ქმნიან არაფორმალურ (და უხელფასო) სამუშაო ჯგუფს, რომელიც ატარებს საველე სამუშაოს კონკრეტულ თემაზე და ქმნის პოლიტიკის დოკუმენტს. პარტიები ასევე ხშირად მიუთითებდნენ ადგილობრივი ცოდნის მნიშვნელობაზე. ზოგი პარტიისთვის მნიშვნელოვანი პრობლემების აღმოჩენისა და მათი გადაწყვეტის იდეების საფუძველი ხშირად ჩვეულებრივ ხალხთან,

³³ მაგალითად, რესპუბლიკურ პარტიას აქვს შიდაპარტიული „საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის პოლიტიკური კურსის განმსაზღვრელი დოკუმენტების ინიცირების, განხილვის და დამტკიცების წესი“ [http://republicans.ge/javascript/scrubite editors/xinha/plugins/ExtendedFileManager/files/document/politkursi.pdf](http://republicans.ge/javascript/scrubite%20editors/xinha/plugins/ExtendedFileManager/files/document/politkursi.pdf)

³⁴ ფოკუს–ჯგუფი ქრისტიან–დემოკრატიულ პარტიასთან.

პარტიის ადგილობრივ წარმომადგენლობასთან კონტაქტი და პარტიის ლიდერების რეგიონებში მოგზაურობები ხდება³⁵.

ზოგიერთი პარტია დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს და აფასებს გარე დახმარებას პოლიტიკური დოკუმენტების შემუშავების პროცესში. ახალი მემარჯვენეებისა და ქდმ-ს (პოლიტიკის დოკუმენტების მხრივ მომუშავე ორ პოლიტიკურ პარტიას) განცხადებით, NIMD-ის მიერ დაქირავებული ექსპერტების დახმარება უდიდესი მნიშვნელობის იყო. თუმცა ასეთი დახმარება ვერ იქნება უწყვეტი და ვერც მუდმივად გაგრძელდება. შესაბამისად, პარტიები ვერ იქნებიან მდგრადი გრძელვადიან პერიოდში ასეთ დახმარებაზე დამოკიდებულების შემთხვევაში.

დამატებით აღსანიშნავია (და, შესაძლოა, ქართულ პოლიტიკაში ნამდვილი იდეოლოგიური დაყოფის არარსებობის მაჩვენებელია) ფაქტი, რომ პარტიები ყურადღებას ერთსა და იმავე პოლიტიკურ საკითხებს აქცევენ. „სოციალური საკითხები“, როგორცაა უმუშევრობა და ხელმისაწვდომი ჯანდაცვა ყველა პარტიის მიერ დასახელდა, როგორც მათთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი. ასევე ხშირად აღინიშნებოდა განათლება და სოფლის მეურნეობა. მნიშვნელოვანია, რომ მხოლოდ ორმა პარტიამ – ნაციონალურმა მოძრაობამ და ლეიბორისტება მოიხსენიეს საგარეო პოლიტიკა და რუსეთთან ურთიერთობა (რა თქმა უნდა, ამ საკითხზე ამ პარტიებს განსხვავებული თვალსაზრისი აქვთ) ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხების სიაში³⁶.

ეს პრიორიტეტები სოციალური გამოკითხვების შედეგებს ასახავს, თუმცა ზოგ პარტიას აქვს კონკრეტული „საფირმო“ საკითხები, რომელზეც მათ დეტალური პოლიტიკის დოკუმენტები აქვთ შემუშავებული – მაგალითად, რესპუბლიკურ პარტიას, კონკრეტულად სოფლის მეურნეობაზე ფოკუსირებული პოლიტიკის დოკუმენტის ნაცვლად აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის საკმაოდ რთული და დეტალური გეგმა, რომელიც მოიცავს ასიმეტრიულ, ერთმანეთის გადამფარავ კომპეტენციებს. ისინი ამტიკცებენ, რომ ამ გეგმის სისრულეში მოყვანის შემთხვევაში, გაუმჯობესდება მდგომარეობა სოფლის მეურნეობის სექტორში, თუმცა აღიარებენ, რომ ამ გეგმას ფართო საზოგადოებრივი ინტერესის ფოკუსში მოხვედრა ნაკლებსავარაუდოა. შესაძლოა, სწორედ იმის გამო, რომ საზოგადოება „არ არის დაინტერესებული“ დეტალებით,³⁷ წინასაარჩევნო პერიოდში ისინი უფრო ზოგადი, ფართო იდეების გაჟღერებას ამჯობინებენ.

³⁵ ქრისტიან-დემოკრატებმა და ახალმა მემარჯვენეებმა აღნიშნეს, რომ მათ ეს მეთოდი განსაკუთრებით გამოადგათ.

³⁶ ინტერვიუები ირაკლი ქავთარაძესთან და რამაზ სამინიაშვილთან.

³⁷ ინტერვიუ დავით უსუფაშვილთან

პატარა, მემარცხენე-ცენტრისტული სოციალ-დემოკრატებიც მუშაობენ გარკვეული პოლიტიკურ-პროგრამული საკითხების შემუშავებაზე. მათ აქვთ მემარცხენე პოლიტიკური (policy) იდეები – მაგალითაც, პროგრესული დაბეგვრა და თავდაცვითი ხარჯების დრამატული შემცირება.³⁸ ეს მცირე და შედარებით უცნობი პარტია, რომელსაც ქართულ პოლიტიკურ სპექტრში დამკვიდრებამდე დიდი გზა აქვს გასავლელი, გარე ექსპერტებთან ერთად მუშაობს რიგ საკითხებზე; ისინი ასევე თანამშრომლობენ სხვა ევროპულ მემარცხენე და სოციალისტურ პარტიებთან³⁹.

ყველაფერთან ერთად, პარტიებს უჭირთ კონფრონტაციული რიტორიკის არიდება, საკუთარ პოლიტიკურ დოკუმენტებშიც კი. ამისი ერთი მაგალითია პოლიტიკის დოკუმენტებზე საკმაოდ სერიოზულად მომუშავე, ზოგადად უფრო თავშეკავებულ პარტიად მიჩნეული რესპუბლიკელები: მათი პოლიტიკის დოკუმენტის „ვარდების რევოლუციიდან ნეობოლშევიზმამდე – პრეზიდენტ სააკაშვილის პოლიტიკური არჩევანი“⁴⁰ ტექსტი შეიცავს ნეგატიურ რიტორიკას ხელისუფლების შეცდომების შესახებ.

ქდმ-ს, ერთადერთ ოპოზიციურ პარტიას ხელშესახები საპარლამენტო წარმომადგენლობით, პოლიტიკის დოკუმენტების განვითარების შედარებით ფორმალიზებული მექანიზმები აქვს. მათ, როგორც წესი, ყავთ ერთი ან ორი დეპუტატი, რომელიც პარტიის სხვა წევრების ან არაფორმალური კონსულტანტების დახმარებით სხვადასხვა კონკრეტულ საკითხებზე მუშაობენ. ისინი, ახალი მემარჯვენეები, და, შედარებით ნაკლებად, თავისუფალი დემოკრატები ის პარტიებია, რომელთაც პოლიტიკური კურსის განვითარების მნიშვნელობა ესმით და ამ მიმართულებით საკმაოდ ბევრი აქვთ ნამუშევარი. ქრისტიან-დემოკრატებიც კი, ვინც სახელმწიფოსგან ნაციონალური მოძრაობის შემდეგ ყველაზე მეტ დაფინანსებას იღებს, განიცდიან ფინანსური რესურსების დანაკლისის მათი პოლიტიკური კვლევების გაფართოებისთვის. ამ შემთხვევაში საქმეში შეიძლება ჩართულიყო მათთან კავშირში მყოფი არასამთავრობო ორგანიზაცია, ქრისტიან-დემოკრატიული ინსტიტუტი, თუმცა ეს ჯერ ასე არ მომხდარა. პირიქით, პარტიულ დოკუმენტებზე მუშაობის ზედამხედველობა და, ზოგიერთ შემთხვევაში, ამ დოკუმენტების დაწერა პარტიის დეპუტატებს უწევთ, რომლებსაც გაცილებით მეტი ყოველდღიური საქმე აქვთ⁴¹.

³⁸ ინტერვიუ გია ჟორჟოლიანთან და გელა ბანძელაძესთან

³⁹ იქვე.

⁴⁰ „რესპუბლიკური არჩევანი“ (2006)

http://republicans.ge/javascript/scribite_editors/xinha/plugins/ExtendedFileManager/files/document/Respublikuri_archevani_2006_14_tebervali.pdf ტექსტის ნახევარი შეიცავს არსებული ხელისუფლების და პირადად პრეზიდენტი სააკაშვილის კრიტიკას, ხოლო ამ პრობლემების გადაწყვეტა მის მეორე ნახევარშია.

⁴¹ ფოკუს ჯგუფი ქრისტიან-დემოკრატიულ მოძრაობასთან.

პარტიების უმრავლესობა იყენებს NDI-ს და IRI-ს მიერ ჩატარებული პოლიტიკური კვლევების მონაცემებს, რადგან საკუთარი რაოდენობრივი კვლევების ჩატარების რესურსები არ აქვთ (გამონაკლისი აქ ერთიანი ნაციონალური მოძრაობაა, რომელთაც შეუკვეთიათ რაოდენობრივი კვლევები ამერიკულ კვლევითი კომპანიებისათვის).⁴² რაოდენობრივი კვლევების ნაცვლად პარტიები ხარისხობრივ მეთოდებს – ფოკუს ჯგუფებს, ინტერვიუებს და სხვადასხვა კვლევებს მიმართავენ. პოლიტიკის დოკუმენტების დამუშავების ადრეულ სტადიაზე არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა მწირია. უფრო მიღებულია შედარებით გვიანდელ სტადიაზე ადვოკატირების პრაქტიკა, როცა ზოგიერთი კანონპროექტი უკვე მზადაა პარლამენტში შესატანად. ამის ერთ-ერთი მაგალითია კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ – აქ ქრისტიან-დემოკრატიულმა მოძრაობამ ცვლილებების პაკეტი სამოქალაქო საზოგადოებრივ ჯგუფებთან (საია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა– საქართველო, სამართლიანი არჩევნები) კონსულტაციის მერე გაიტანა (ქრისტიან დემოკრატებმა კანონპროექტი არასამთავრობოებთან კონსულტაციის შემდეგ უკან გამოიტანეს).⁴³ ეს ერთი მაგალითია არასამთავრობოების წარმატებული ლობირებისა პარლამენტში: მათი ძალისხმევით, კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ არასამთავრობოების მოთხოვნების შესაბამისად შეიცვალა.

არასამთავრობო ორგანიზაციები

პოლიტიკური პარტიების მსგავსად, არასამთავრობოებიც ფინანსური და ადამიანური რესურსების სიმწირეს განიცდიან, შესაბამისად ისინი, ვინც პოლიტიკის (policy) დოკუმენტებზე მუშაობენ, ეფექტიანობის გაზრდისთვის ვიწრო პროფილს იღებენ. პოლიტიკურ ხედვებზე ორიენტირებული არასამთავრობოების უმრავლესობას სახელისუფლებო სააგენტოებთან თანამშრომლობის გამოცდილებაც აქვს. GFSIS-ს, მაგალითად, ხშირად აყავს მკვლევრებად დაბალი ან საშუალო დონის მენეჯერულ პოზიციაზე მყოფი სამინისტროების ან ხელისუფლების სხვა შტოს წარმომადგენლები. ისინი,

⁴² მაგალითად, გრინბერგ ქუინლან როზნერის 2008 წლის კვლევა, რომელიც ნაციონალური მოძრაობის მიერ იყო შეკვეთილი.

<http://www.greenbergresearch.com/index.php?ID=2193>. ამ ანგარიშში არ არის ასახული ქართული ოცნების მიერ შეკვეთილი კვლევები, რადგან ეს ფაქტი საჯარო კვლევის სავსე ნაწილის დასრულების შემდეგ გახდა.

⁴³ თამარ ჩუგოშვილთან (საია) ინტერვიუში, რესპონდენტი დარწმუნებული იყო, რომ კანონი შეიცვლებოდა, რაც შემდეგ მართლაც ასე მოხდა.

სტაჟირების ფარგლებში, წერენ პოლიტიკის დოკუმენტებს სხვადასხვა თემებზე, მაგალითად კანონმდებლობის ჰარმონიაში მოყვანა ევროკავშირის სტანდარტებთან – ეს ის თემებია, რომლებზეც GFSIS-ს ხელისუფლებასთან თანამშრომლობს.⁴⁴ ICCN კონფლიქტურ ზონებში დიალოგის დასაწყებად თანამშრომლობდა რეინტეგრაციის სამინისტროსთან და წვლილი შეიტანა სამინისტროს პოლიტიკის დოკუმენტში „სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ: ჩართულობა თანამშრომლობის გზით“,⁴⁵ რაც არასამთავრობოების რეკომენდაციების ხელისუფლების მიერ გამოყენების იშვიათი მაგალითია.⁴⁶

მიუხედავად იმისა, რომ კვლევითი ორგანიზაციები (think-tank), როგორცაა GFSIS და CIPDD განიხილებიან, როგორც ხელისუფლებასთან კავშირების და შესაბამისად წვდომის მქონენი,⁴⁷ ისინიც ამბობენ, რომ მათ სამუშაოზე პოლიტიკური პარტიების მხრიდან მოთხოვნა ნაკლებია. ეს ფაქტი ორმხრივ პრობლემას ააშკარავებს: პირველი, პოლიტიკური პარტიები არ გამოხატავენ კარგი კავშირების მქონე არასამთავრობოებთან თანამშრომლობის სურვილს; და მეორე, სხვა არასამთავრობოები არ თვლიან, რომ უნდა აითვისონ წარმატებული სტრატეგიის ეს ფორმა.

მეორე მხრივ, წარმატებული უფლებათა დამცველი და ადვოკატირებაზე ფოკუსირებული არასამთავრობოები წარმატებას კოალიციებში გაერთიანებით აღწევენ. ისინი ამბობენ, რომ ინდივიდუალურად მუშაობისას ნაკლები ბერკეტები და შესაძლებლობები აქვთ.⁴⁸ შესაბამისად, დიდ საკითხებზე მუშაობისას კოლაბორაციები და არასამთავრობოთა კოალიციები სტანდარტულ მოვლენად ითვლება. ამის ერთ-ერთი მაგალითია ევრაზიის პარტნიორობის ფონდის დაფუძნებული „კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“,⁴⁹ რომელიც 30 ორგანიზაციას (ძირითადად, არასამთავრობოებს) აერთიანებს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მმართველი დიდი უმრავლესობა ერთიან ნაციონალურ მოძრაობაში ზოგიერთ შემთხვევაში მზადაა არასამთავრობოების რჩევების გასათვალისწინებლად: ამისი ერთ-ერთი ბოლო მაგალითი იყო საიას და ლგბტ ჯგუფების ლობირებული ცვლილებები, რომელნიც სექსუალური ორიენტაციის გამო ჩადენილ დანაშაულს შეუწყნარებლობის მოტივზე და

⁴⁴ ინტერვიუ კახა გოგოლაშვილთან, 2 მარტი.

⁴⁵ [http://www.government.gov.ge/files/224_31227_132584_SMR-Strategy-ge\(1\).pdf](http://www.government.gov.ge/files/224_31227_132584_SMR-Strategy-ge(1).pdf)

⁴⁶ ინტერვიუ ხათუნა ლორთქიფანიძესთან. 27 თებერვალი.

⁴⁷ Muskhelishvili, Marina and Gia Jorjoliani. "Georgia's Ongoing Struggle for a Better Future Continued: Democracy Promotion through Civil Society Development."

⁴⁸ ინტერვიუები ხათუნა ლორთქიფანიძესთან, ნინო ლომჯარიასთან და ქეთი ციხელაშვილთან.

⁴⁹ <http://www.coalition.org.ge/>

შესაბამისად დამამძიმებელ გარემოებად აღიარებდა და რელიგიურ, ეთნიკურ თუ სხვა საფუძველზე ჩადენილ დანაშაულთან ერთად.⁵⁰ ზოგი ასეთი მოლაპარაკება ახლაც მიმდინარეობს. მაგალითად, ერთი მცირე არასამთავრობო ორგანიზაცია, TASO, მუშაობს უფრო დიდი ჯგუფის ფარგლებში უმრავლესობის წევრ ერთ-ერთ დეპუტატთან სოციალური პარტნიორობის შესახებ კანონის შემოსადებად. ეს კანონპროექტი ითვალისწინებს ისეთ არასამთავრობოების წახალისებას, რომლებიც სოციალურ მეწარმეობას ეწევიან, რაც მათ მდგრადობას შეუწყობდა ხელს და შეამცირებდა მათ დონორებზე დამოკიდებულებას.⁵¹

მედიასთან ურთიერთობა და გავლენა

არასამთავრობოებს და პოლიტიკურ პარტიებს ძალიან უჭირთ პოლიტიკური იდეების საზოგადოებისათვის მიწოდება. ეს არა მარტო ამცირებს პოლიტიკური (policy) იდეების შესაძლო გავლენას, არამედ ინიციატივას უკარგავს ორგანიზაციებს ამ მიმართულებით სამუშაოდ – რა აზრი აქვს პოლიტიკის ხედვების ჩამოყალიბებას, თუ მათ შესახებ ვერაფერს გაიგებს?

როგორც პოლიტიკური პარტიებისთვის, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის მთავარი პრობლემა მედიის, განსაკუთრებით ტელევიზიების ყურადღებაა – ტელევიზიები ქვეყანაში ინფორმაციის ყველაზე პოპულარული წყაროა.⁵² თუმცა მაშინაც კი, როდესაც მედიის ყურადღება პრობლემა არ არის, ქართული პოლიტიკური თამაშის პერსონალიზებული წესები ხშირად იმას ნიშნავს, რომ პოლიტიკური კურსის საკითხები ყურადღების ცენტრში მაინც იშვიათადაა. თავისუფალი დემოკრატიების რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ საარჩევნო კამპანიის სეზონს მიღმა, ტელემაუწყებლებს დიდად არ აინტერესებთ პოლიტიკური კურსის საკითხები. მან სიტუაცია ასე შეაჯამა: „[მედია] იხსნება არჩევნებამდე დაახლოებით ერთი თვით ადრე და მთელი ტელევიზია პოლიტიკოსებით ივსება. ამის შემდეგ, ხალხს ბეზრდება პოლიტიკოსების და მათი შეთავაზებების მოსმენა.“⁵³

⁵⁰ Civil Georgia. “შეუწყნარებლობის მოტივები დანაშაულის დამამძიმებელ გარემოებად ჩაითვლება“ <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24603>

⁵¹ პირადი კომუნიკაცია თამთა თათარაშვილთან (ფონდი „ტასო“). 8 აპრილი.

⁵² CRRC-ს 2011 წელს ჩატარებული მედიის კვლევის მიხედვით, მოსახლეობის 88% ტელევიზიას მიმდინარე მოვლენების შესახებ ინფორმაციის უმთავრეს წყაროდ ასახელებს

⁵³ ინტერვიუ ალექსი პეტრიაშვილთან, 15 თებერვალი.

მასმედიის გარდა, პარტიები თავიანთი იდეების ფართო საზოგადოებამდე მიტანის ბევრ სხვა მეთოდს იყენებენ. მათი უმრავლესობა გამოსცემს პარტიულ გაზეთს, რომელსაც, როგორც წესი, პარტიის აქტივისტები ავრცელებენ, თუმცა უცნობია, რამდენად მდგრადია ასეთი პრაქტიკა და რა გავლენა აქვს მას საარჩევნო სეზონს მიღმა. ზოგმა პარტიამ (მაგალითად, რესპუბლიკურმა) განაცხადა, რომ მათ თავისი პარტიული გაზეთის გამოცემა შეწყვიტეს. ქრისტიან დემოკრატები და ახალი მემარჯვენეები ამბობენ, რომ ტრადიციული მეთოდების ნაცვლად, მათ ურჩევნიათ თვითონ ჩავიდნენ ქვეყნის სხვადასხვა კუთხეში და პირადად გაესაუბრონ ამომრჩეველს, გააცნონ მათ თავიანთი პროგრამა. პარტიული ვებ-გვერდები (რომელთაც უფრო აქტიურად ახალი მემარჯვენეები და ქრისტიან-დემოკრატები იყენებენ), ფეისბუკ გვერდები, ისევე როგორც ბლოგები და ინტერნეტ-ფორუმები ასევე გამოიყენება პოლიტიკური იდეების გასავრცელებლად. სავარაუდოა, რომ ეს პრაქტიკა უფრო ყოვლისმომცველი გახდება ქვეყანაში ინტერნეტის გამოყენების ზრდასთან ერთად. ზოგი პარტია, მაგალითად, რესპუბლიკელები და სოციალ-დემოკრატები უფრო აქტიურად იყენებენ ინტერნეტს, სხვები, მაგალითად ლეიბორისტები – ნაკლებად.

ეს ყველაფერი ერთი, ციკლური პრობლემის ნაწილია: პარტიებს ესმით, რომ პოლიტიკური პროგრამებისადმი საჯარო ინტერესი ნაკლებია, შესაბამისად ხშირად ისინი პოპულისტურ რიტორიკას მიმართავენ და აკრიტიკებენ ხელისუფლების წარმომადგენლებს თუ სხვა აქტორებს მოღვაწეებს *ad hominem* ან პოლიტიკასთან კავშირის არმქონე საკითხზე. შედეგად, ხშირად ვიღებთ ურთიერთბრალდებებს და ზოგადად, არა შინაარსზე, არამედ კონტექსტზე დაფუძნებულ დებატებს, რაც გრძელვადიან პერიოდში პროდუქტიული არ არის.

არასამთავრობოების პრობლემები ამ კუთხით კიდევ უფრო დიდია. მაშინ როდესაც პატარა პოლიტიკურ პარტიებიც კი, როგორცაა სოციალ-დემოკრატები, ახერხებენ გარკვეული საჯარო პროფილის შენარჩუნებას, არასამთავრობოების უმრავლესობა საჯაროობას თითქმის სრულად მოკლებულია. ერთმა რესპონდენტმა განაცხადა, რომ ეს ხშირად თავად არასამთავრობოების ბრალია, როდესაც ისინი კმაყოფილდებიან ასეთი „უხილავობით“ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ექნებათ შიდა არხებით და ერთმანეთთან მუშაობის საშუალება.⁵⁴ რამდენიმე ხნის წინ, ზემოთაღნიშნული მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების კანონის საწინააღმდეგო კამპანიის მსვლელობისას, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა საინფორმაციო შეხვედრების სერია მოაწიეს მოქალაქეებთან, სადაც ისინი საინფორმაციო ბუკლეტებს

⁵⁴ ინტერვიუ ნინა ხატისკაცთან, 6 მარტი.

ავრცელებდნენ⁵⁵. მიუხედავად ამისა, ასეთი პირდაპირი კავშირი ფართო საზოგადოებასთან იშვიათია და მისი გრძელვადიანი ეფექტი ჯერ ცნობილი არ არის.

კვლევითი დაწესებულებების ფორმატში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებს მედიასთან ურთიერთობისას შედარებით ნაკლები პრობლემა აქვთ.⁵⁶ მათი წარმომადგენლები ხშირად ჩნდებიან სხვადასხვა ტელეარხებზე როგორც „ექსპერტები“ და ხშირად ისინი საკმაოდ პოპულარობითაც სარგებლობენ (როგორც, მაგალითად, GFSIS-ის ალექსანდრე რონდელი და CIPDD-ს გია ნოდია); თუმცა თავად ორგანიზაციების სახელი მაინც შედარებით უცნობი რჩება, ზოგიერთი წარმომადგენლის მაღალ რეიტინგთან შედარებით. (უფლებათა დამცველი) არსამთავრობოები ამბობენ, რომ მათ მცირე ინსტიტუციური წვდომა აქვთ პოლიტიკური ხედვების, დოკუმენტების და კანონების შექმნის დეტალებისადმი საზოგადოების დაუინტერესებლობის გამო. კითხვა შემდეგშია – პოლიტიკურ ხედვებზე მუშაობის ნაკლებობის მიზეზი ინტერესის ნაკლებობაა თუ პირიქით?

ქრისტიან დემოკრატიული ინსტიტუტისა და რესპუბლიკური ინსტიტუტის გამოკვლებით, არასამთავრობოები ერიდებიან პოლიტიკურ პარტიებთან ასოცირებას; ხშირად ისინი ამბობენ, რომ პოლიტიკური პარტიების მხრიდან შეთავაზების შემთხვევაშიც კი თანამშრომლობაზე უარს იტყობდნენ. მართალია, მათი ასეთი მიდგომა გასაგებია, მაგრამ, შედეგად, პოლიტიკური პარტიების პოლიტიკურ დოკუმენტებზე მუშაობა კიდევ უფრო შორდება მათთვის პოტენციურად სასარგებლო იმ პროცესებს, რომლებიც არასამთავრობო ორგანიზაციებში მიმდინარეობს.

არასამთავრობოები ასევე აღნიშნავენ, რომ ხელისუფლება ნაკლებადაა დაინტერესებული მათი პოლიტიკის ხედვებით და თავისივე შერჩეულ, სანდო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობს. მართალია, ზოგი ორგანიზაცია, მაგალითად საია, ამტკიცებს, რომ ხელისუფლების წარმომადგენლები მათთან მოლაპარაკებაზე წამოსულან, ბევრი ამ საკითხის მიმართ მაინც სკეპტიკურადაა განწყობილი. რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ არსებობს კულტურა, როცა მთავრობა მათ რჩევებს „ისმენს“ მაგრამ არ „ითვალისწინებს.“ CIPDD-ს რესპონდენტმა ასე შეაჯამა: „ხშირად ჩვენ დეტალურ პოლიტიკურ კანონპროექტებს ვწერდით, გვქონდა მოსმენები პარლამენტში, ვხვდებოდით კომიტეტებს და გვესმოდა რომ ‘კარგი ბიჭები ვართ’ და აქ მთავრდებოდა ყველაფერი.“⁵⁷

⁵⁵ კამპანია „ეს შენ გეხება“ (<http://esshengexeba.ge>) საზოგადოებასთან

არასამთავრობოების ახალი სტრატეგიაა

⁵⁶ ინტერვიუ კახა გოგოლაშვილთან.

⁵⁷ ინტერვიუ დავით ლოსაბერიძესთან

თუმცა, რა საკვირველია, შეიძლება პოზიტიური მაგალითების მოყვანაც. მრავალეროვანი საქართველოს წარმომადგენელმა თქვა, რომ ისინი ეროვნული უმცირესობებისთვის ორენოვანი განათლების კანონის შემოღებაში დიდ მონაწილეობას იღებდნენ.⁵⁸ მსგავსად, საერთაშორისო გამჭვირვალობა–საქართველოს, საიას და სხვა ჯგუფების ძალისხმევით შეიცვალა კანონი მედიის შესახებ: ამ ცვლილებების შესაბამისად, სატელევიზიო არხებმა ინფორმაცია მათი მეპატრონიების შესახებ საჯარო უნდა გახადონ⁵⁹. 2009 წელს, საარჩევნო კანონთან დაკავშირებით, ცენტრალურმა საარჩევნო კომიტეტმა მიიღო არაფორმალური ადვოკატირების ჯგუფის (აქ შედიოდა სამართლიანი არჩევნები, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, საია და nGnI) რამდენიმე რეკომენდაცია ამომრჩეველთა სიის, ადგილობრივი საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების და სხვა - როგორც სამართლიანი არჩევნების წარმომადგენელმა აღნიშნა - „მცირე“ საკითხებზე.⁶⁰

ლიტერატურის მიმოხილვა

ფართო ისტორიული/პოლიტიკური კონტექსტი

დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ, ქართული პოლიტიკური სისტემას ახასიათებდა ძლიერი, ქარიზმატული ლიდერების მქონე დომინანტური პოლიტიკური პარტიების და მცირე და სუსტი ოპოზიციური პარტიების არსებობა. ამ მოდელს ხშირად „დომინანტური პოლიტიკური პარტიების სისტემას“ ან „სუსტ“ მულტიპარტიულ სისტემას უწოდებდნენ.⁶¹ სისტემის ფარგლებში, არსებობს ერთი, „ძალაუფლების პარტია“⁶² – ყოვლისმომცველი სტრუქტურა, რომელიც აკონტროლებს ხელისუფლების სამივე შტოს და ნაკლებ ადგილს ტოვებს აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და საპარლამენტო განსჯას შორის⁶³. ამტკიცებენ, რომ ასეთი „ძალაუფლების პარტიების“ მაგალითებია გამსახურდიას „მრგვალი მაგიდა“, შვეარდნაძის

⁵⁸ ინტერვიუ არნოლდ სტეპანიანთან, 17 თებერვალი.

⁵⁹ ინტერვიუები თამარ ჩუგოშვილთან და ნინა ხატისკაცთან

⁶⁰ ინტერვიუ ნინო ლომჯარიასთან, 27 თებერვალი

⁶¹ Nodia and Scholtbach. *The Political Landscape of Georgia*.

⁶² Bader, Max.. "Fluid Party Politics and the Challenge for Democracy Assistance in Georgia." *Caucasus Review of International Affairs* 2, no. 2 (2008): 84-93.

⁶³ „საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი“ და „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ საქართველოში, „ერთიანი რუსეთი“ რუსეთში, „ახალი აზერბაიჯანი“ აზერბაიჯანში, „ნურ ოტანი“ ყაზახეთში და ა.შ.

„საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი“ და მმართველი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“. ენმ–ს გააჩნია დომინანტური პარტიული სისტემისთვის დამახასიათებელი ძალაუფლება; ასევე რთულია მმართველი პარტიის (რომლის თავმჯდომარეც პრეზიდენტია), სხვა სახელისუფლებო ინსტიტუტებს, საჯარო სამსახურსა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის ზღვრის გავლება.⁶⁴

ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას შეუფერხებლად შეუძლია შეცვალოს ქვეყნის კონსტიტუცია – პარლამენტის 137 შევსებული ადგილიდან 111 მანდატის⁶⁵ მქონე პარტიას ნებისმიერი ცვლილების უნარი აქვს. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რთულია, მმართველი პარტიის აღმასრულებელი და ბიუროკრატიული აპარატისგან გამიჯვნა, შესაბამისად, რთული სათქმელია, რომელი პოლიტიკური ხედვა და კანონი დაიბადა ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის წიაღში და რომელი – არა.

საქართველო ფორმალურად ნახევრად საპარლამენტო რესპუბლიკაა, მაგრამ პრაქტიკაში მას აღწერენ, როგორც სუპერ–საპრეზიდენტოს ან „ჰიპერ–საპრეზიდენტოს.“⁶⁶ დომინანტური პრეზიდენტის ინსტიტუტი და შესაბამისად საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების სისუსტე ხშირად სახელდება, როგორც ქართული დემოკრატიის დაბალი ინსტიტუციონალიზაციის ხარისხის მიზეზი. დამატებით, პარტიები და ლიდერები ტრადიციული პოლიტიკის ნაცვლად ხშირად კონკრეტულ პიროვნებებზე დაფუძნებულ და პოპულისტული რიტორიკით განმსჭვალულ პოლიტიკას ამჯობინებენ, რისი შედეგიცაა ქვეყნის სხვადასხვა პრობლემების მიმართ მოკლევადიანი გადაწყვეტების არჩევა.

ქართული პოლიტიკური პარტიები ხშირად ქარიზმატული ლიდერების – დიდი კაცების⁶⁷ სათამაშო არეალადაა ქცეული. ლიდერები არაპროპორციულად დიდ კონტროლს აწესებენ შიდაპარტიული გადაწყვეტილებების მიღებაზე. ესეთი დომინანტურობა საფრთხეს უქმნის შიდაპარტიულ დემოკრატიულ პროცესს (და ხშირად, პატივისცემას პარტიის გარეთ მიმდინარე დემოკრატიულ პროცესისადმი) და (არსებული ან

⁶⁴ Nodia and Scholtbach. *The Political Landscape of Georgia*, 102.

⁶⁵ ნაციონალურმა მოძრაობამ 2008 წლის მაისის საპარლამენტო არჩევნებში 150–დან 119 ადგილი მოიპოვა. მას შემდეგ, 12–მა ოპოზიციური დეპუტატმა ფორმალურად დატოვა პარლამენტი. ნაციონალური მოძრაობის დეპუტეტების რაოდენობა შემცირდა ზოგი დეპუტატის პარტიის დატოვების და სხვა სახელისუფლებო პოსტების დაკავების შედეგად

⁶⁶ Fairbanks, Charles. "Georgia's Rose Revolution." *Journal of Democracy* 15, no. 2 (2004): 110-24.

⁶⁷ Bader, Max. "Fluid Party Politics and the Challenge for Democracy Assistance in Georgia." *Caucasus Review of International Affairs* 2, no. 2 (2008): 84-93

პოტენციური) პარტიული პოლიტიკური პლატფორმების მნიშვნელობას ამცირებს.

შესაძლოა, აქედან გამომდინარეობს ის ფაქტი, რომ საქართველოში ტრადიციული მემარჯვენე-მემარცხენე დაყოფა ნაკლებად რელევანტურია. დიდი პარტიების უმრავლესობა, ლეიბორისტების და ახალი სოციალ-დემოკრატების გამოკლებით, თავს მემარჯვენედ ან მემარჯვენე-ცენტრისტად წარმოადგენს, თუმცა ეს, პირველ რიგში, რიტორიკული ხერხი უფროა;⁶⁸ ზოგი მკვლევარი მათ „არა-იდეოლოგიურებსაც“ კი უწოდებს.⁶⁹ საზოგადოებრივ დონეზე, მცირე მხარდაჭერის პარტიების დაარსების და გაუქმების სწრაფი ტემპის და სახელდახელოდ შექმნილი საარჩევნო კოალიციების პირობებში, იდეოლოგიური განსხვავებები ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე პირადი ქარიზმა და სპეციფიური საარჩევნო გარემოებები.⁷⁰

ეს ყველაფერი შეიძლება შეიცვალოს მილიარდერი ბიძინა ივანიშვილის პოლიტიკაში მოსვლით. დღევანდელ დღეს, მრავალი ოპოზიციური პარტია, მათ შორის თავისუფალი დემოკრატები, რესპუბლიკური პარტია, და ეროვნული ფორუმი მუშაობენ ივანიშვილთან ერთად კოალიციაში „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველო.“ ქართული ოცნების სახელით ასევე მოქმედებს ივანიშვილის მიერ 2011 წელს დაარსებული არასამთავრობო ორგანიზაცია და პოლიტიკური პარტია, რომელიც აღნიშნული პოლიტიკური კოალიციის წევრი იქნება⁷¹. კოალიცია „ქართული ოცნება“ სამემოდგომო არჩევნებში ერთიანი სიით აპირებს მონაწილეობას⁷². სავარაუდოა, რომ ეს ფართო ალიანსი პოლიტიკურ ხედვებს ჩამოაყალიბებს, რაც მასში შემავალი პოლიტიკური სუბიექტების პლატფორმებს ნაკლებ რელევანტურს გახდის. თუმცა, ჯერ კიდევ უცნობია, რა სახით წარდგება კოალიცია წინასაარჩევნოდ.

⁶⁸ Bader, Max. *Against All Odds: Aiding Political Parties in Georgia and Ukraine*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, 81-82.

⁶⁹ Wheatley, Jonathan. "Georgia's Democratic Stalemate." openDemocracy (2008). http://www.opendemocracy.net/article/democracy_power/caucasus_fractures/georgia_democratic_stalemate

⁷⁰ Bader, Max. "Fluid Party Politics and the Challenge for Democracy Assistance in Georgia."

———. *Against All Odds: Aiding Political Parties in Georgia and Ukraine*.

⁷¹ Civil Georgia. "ივანიშვილის პოლიტიკური პარტია დაფუძნდა". http://www.civil.ge/geo/_print.php?id=25372

⁷² Civil Georgia. "ივანიშვილი კვლავ დარწმუნებულია, რომ მოქალაქეობას დაიბრუნებს." <http://civil.ge/geo/article.php?id=25318>

პოლიტიკური კონტექსტი/საკანონმდებლო ჩარჩო

მკვლევრები ქართული პოლიტიკური პარტიების ოთხ დიდ პრობლემას გამოყოფენ. ესენია მკაფიო იდეოლოგიის, ღირებულებების და ხედვის არარსებობა; ლიდერი პიროვნებების პარტიებზე მეტისმეტი ზეგავლენა; პოლიტიკური ოპორტუნიზმის და პოპულიზმის მაღალი ხარისხი და შიდა დემოკრატიის არარსებობა⁷³. ეს ყველაფერი, მმართველი პარტიის ტრადიციულ დომინაციასთან ერთად, პოლიტიკური პარტიებისთვის ორ შესაძლო სტრატეგიას ტოვებს: დომინანტური პარტიის მოსაშორებლად რადიკალური სტრუქტურული ცვლილებების განხორციელების მცდელობა ან ძალაუფლების პარტიასთან თანამშრომლობა, „თამაშის წესების“ მიღება და შესაძლებლობების ამ პირობებში ძიება.⁷⁴

ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ წარმატებას (ვარდების რევოლუციას) პირველი სტრატეგიის გამოყენებით მიაღწია. იმავე სტრატეგიას იყენებდა ნინო ბურჯანაძე, 2007–2008 წლის „გაერთიანებული ოპოზიცია“ და ცოტა ხანს არსებული „ქართული პარტია.“ მეორე სტრატეგიის ყველაზე ღია მიმდევარი ალბათ ქრისტიან–დემოკრატიული მოძრაობაა, თუმცა ახალი მემარჯვენეები, მრეწველები და სხვები იმავეს ნაკლები წარმატებით ცდილობდნენ ცდილობდნენ.

ზემოთ ჩამოთვლილის გარდა, პოლიტიკური პარტიები ფინანსური პრობლემების წინაშეც დგანან. პარტიები საბანკო ანგარშს პირადი (და ბოლო დრომდე, იურიდიული პირებისგან) შემოწირულობებით და საწევრო გადასახადით ავსებენ. ასევე, პარტიებს, რომლებმაც უკანასკნელ მუნიციპალურ არჩევნებში სამ, ხოლო საპარლამენტო არჩევნებში ოთხ პროცენტზე მეტი ხმა მიიღეს, მათ მიერ მიღებული ხმების პროპორციული სახელმწიფო დაფინანსება ეკუთვნით.⁷⁵

თუმცა, პრაქტიკაში, პარტიები არათანაბარ პირობებში არიან. ნაციონალურ მოძრაობას ყოველთვის მეტი ფინანსური რესურსი აქვს, განსაკუთრებით საარჩევნო წლებში: მან 2008 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების წინ 26–ჯერ, ხოლო 2010 წლის მუნიციპალური არჩევნების წინ 7–ჯერ მეტი თანხა მოიზიდა, ვიდრე ყველა დანარჩენმა პარტიამ ერთად.⁷⁶

⁷³ Тархан-Моурави Г. Политические партии в Грузии: затянувшееся становление. *Политическая наука, 2006, N 1*, 243–67.

⁷⁴ IDEA. "Georgia: Country Report Based on Research and Dialogue with Political Parties." Tbilisi: Center for Social Studies, 2005

⁷⁵ საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ. <http://electionreforms.ge/img/pdf/sakanonmdeblo.pdf>

⁷⁶ Transparency International Georgia. "Political Party Finance Report." Tbilisi: Transparency International Georgia, 2011.

ოპოზიციური პარტიები (რომლებსაც სახელმწიფო დაფინანსება ეკუთვნით) ძირითადად სწორედ ამ სახსრებით სულდგმულობენ. ისინი აცხადებენ, რომ უჭირთ შემოწირულობების მოზიდვა, რადგან სახელმწიფო მათ მხარდამჭერ პირებს და ბიზნესებს დევნის. მეორე მხრივ, ფინანსური საკითხი შეიძლება სრულებით გადაიხედოს პოლიტიკაში ივანიშვილის მოსვლის შემდეგ. მისი ქონება დაახლოებით 6.4 მილიარდი აშშ დოლარს შეადგენს⁷⁷, თუმცა ქვეყნის კანონმდებლობაში უკანასკნელი ცვლილებების გამო მას გაუჭირდება საკუთარი ფულის გამოყენება პოლიტიკური პარტიების და მოძრაობების დასაფინანსებლად.⁷⁸

⁷⁷ „ფორბსის“ პროფილი ივანიშვილზე 2012 წლის მარტის მდგომარეობით.
<http://www.forbes.com/profile/boris-ivanishvili/>

⁷⁸ ეს ფაქტი მრავალმა საერთაშორისო დამკვირვებელმა აღწერა. განსაკუთრებით დიდი ყურადღება მას გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა, მაინა კიაიმ დაუთმო. Civil Georgia. „გაეროს სპეციალური მომხსენებელი: ‘შემაშფოთებელი ნიშნები’ საქართველოს ‘ზოგადად დადებით კურსს’ საფრთხეს უქმნის“
<http://www.civil.ge/geo/article.php?id=25107>

ურთიერთქმედება სხვა აქტორებთან

სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების გარე აქტორებთან ურთიერთქმედების ხარისხი ძალიან განსხვავდება. ზოგიერთი პარტია ადგილობრივ და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებთან აქტიურად თანამშრომლობს; სხვები ვერ ხედავენ ასეთი კონტაქტების აუცილებლობას – შესაბამისად, თანამშრომლობა გარე აქტორებთან სპორადულია. ორი პოლიტიკური პარტია, ქდმ და რესპუბლიკური პარტია დაკავშირებულია არასამთავრობოებთან – შესაბამისად, ქრისტიან-დემოკრატიულ ინსტიტუტთან და რესპუბლიკურ ინსტიტუტთან.⁷⁹ სხვა პოლიტიკურ პარტიებს, ნაციონალური მოძრაობის ჩათვლით, „შიდა“ არასამთავრობო არ აქვთ, თუმცა სოციალ-დემოკრატები აქტიურად მუშაობენ ორ მცირე, აკადემიურ ინსტიტუტთან.⁸⁰

ყველაზე მნიშვნელოვან საერთაშორისო პარტნიორებად პარტიები NDI-ს და IRI-ს მიიჩნევენ. ოპოზიციური პარტიები პრიორიტეტების გამოსაყოფად მათ კვლევებს იყენებენ. გარდა ამისა, ზოგიერთი პარტია (მათ შორის, ახალი მემარჯვენეები და ქრისტიან-დემოკრატები) აღნიშნული ორგანიზაციების ტრენინგებსა და სემინარებში მონაწილეობდა.

ზოგ პარტიას საერთაშორისო აფილაცია გააჩნია. ნაციონალური მოძრაობა მემარჯვენე-ცენტრისტული ევროპარლამენტის პარტიათა დაჯგუფების, „ევროპული ხალხთა პარტიის“ დამკვირვებელი წევრია. პარტია ასევე, ქრისტიან-დემოკრატებთან ერთად, „საერთაშორისო ლიბერალური კავშირის“ სრული წევრია, ხოლო ახალი მემარჯვენეები – ასოცირებული. რესპუბლიკური პარტია ევროპარლამენტის კიდევ ერთ, ევროპის „ლიბერალური და რეფორმის პარტიასთან“ თანამშრომლობს. ისინი იდეოლოგიურად მსგავს, მაგრამ ნაკლები გავლენის მქონე „ლიბერალური ინტერნაციონალის“ წევრები არიან. დამატებით, მათ მჭიდრო კავშირი აქვთ გერმანული ფრიდრიხ ნაუმანის ფონდთან, რომელიც გერმანიის თავისუფალი დემოკრატიული პარტიის არასამთავრობო ორგანიზაციაა. საერთაშორისო პარტნიორებთან კოოპერაციით დიდი სარგებელი მიიღეს ქრისტიან დემოკრატებმაც, რომლებიც „ევროპულ ქრისტიან-დემოკრატიულ კავშირთან“ არიან აფილირებულები. ეს, მათი მტკიცებით, პარტიას პოლიტიკური იდეების განვითარებაში დაეხმარა.

⁷⁹ ინტერვიუები ლევან ვეფხვაძესთან და ნოდარ სარჯველაძესთან და ფოკუს ჯგუფი რესპუბლიკურ პარტიასთან.

⁸⁰ ესენია „საზოგადოების კვლევის ცენტრი“ და „საქართველოს ევროპული არჩევანი“ <http://european.ge/about/>.

საარჩევნო სტრატეგიები და შედეგები

საქართველოს პოსტ-რევოლუციური საარჩევნო ისტორიის მთავარი მახასიათებელი პატარა ოპოზიციური პარტიების საარჩევნოდ გაერთიანება და დაშლა იყო; ეს პარტიები და გაერთიანებები (უშედეგოდ) ცდილობდნენ მმართველი ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის ჩანაცვლებას. მართალია, ნაციონალურ მოძრაობას დიდი უპირატესობა აქვს საზოგადოებასთან ურთიერთობის, პოლიტიკური ძალაუფლების, დაფინანსების, მედიასთან წვდომისა და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების თვალსაზრისით, ოპოზიციამაც ვერ იმუშავა სათანადოდ, რათა პარლამენტში ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მნიშვნელოვანი წარმომადგენლობა მოეპოვებინა.

ბოლოდროინდელი საარჩევნო ბრძოლის ერთ-ერთი მახასიათებელი იყო მყისიერი ტაქტიკური გადაწყვეტილებები ალიანსების შექმნისა და „გაერთიანების“ თაობაზე. მოკლევადიანი ალიანსების ჩამოყალიბების ასეთი ტენდენცია ხელს უშლის ისეთი მდგრადი მოძრაობის განვითარებას, რომელიც კონკრეტული სოციალური ტიპის ამომრჩეველს გაიჩენს. ამავდროულად, ის არის ხელისშემშლელი ფაქტორი მდგრადი და გრძელვადიანი იდეოლოგიური პლატფორმის ჩამოყალიბებისათვის, რომელიც შემდგომში პოლიტიკურ დოკუმენტების შემუშავებაში აისახებოდა.

მეტიც, ბევრი პარტიისა და საარჩევნო ბლოკის სტრატეგია ნეგატიური კამპანიის წარმოებაში გამოიხატებოდა: ისინი ხალხს პირდებოდნენ ხელისუფლების ჩანაცვლებას, სტრუქტურულ ცვლილებებზე კი მხოლოდ ამის შემდეგ იფიქრებდნენ. მოქმედების მხრივ, ეს გამოხატებოდა საპროტესტო აქციებში არსებული პოლიტიკური რეჟიმის დასამხობად. ეს მცდელობები ამარ იყო, ზოგი მათგანს კი ხელისუფლება ძალადობრივი გზით გაუსწორდა. ხანგრძლივმა და განუწყვეტელმა ანტისახელისუფლებო დემონსტრაციებმა, ფაქტობრივად, „ქუჩის პოლიტიკის“ დელეგიტიმაცია მოახდინა საზოგადოების უმრავლესობისთვის.⁸¹ თუმცა, ამისდა მიუხედავად, პოლიტიკის ქუჩაში კეთების მეთოდი ჯერ არ ჩანაცვლებულა კარგად გააზრებულ პოლიტიკურ ხედვებზე დაფუძნებული პოლიტიკური სისტემით.

⁸¹ 2009 წელს, მოსახლეობის 91% თვლიდა, რომ „რევოლუციამდე მიმავალი დემონსტრაციები“ პრეზიდენტის ჩანაცვლების მიუღებელი გზა იყო. იხ. CRRC. საპროტესტო და პოლიტიკური კვლევა. 2009. <http://www.crrc.ge/oda/?dataset=14&row=23>

გამოყენებული ლიტერატურა

- Bader, Max. *Against All Odds: Aiding Political Parties in Georgia and Ukraine*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- . "Fluid Party Politics and the Challenge for Democracy Assistance in Georgia." *Caucasus Review of International Affairs* 2, no. 2 (2008): 84-93.
- Bruckner, Till. "Decision-Making and Georgia's Perpetual Revolution: The Case of IDP Housing." *Caucasus Review of International Affairs* 3, no. 3 (2009): 172-180.
- Fairbanks, Charles. "Georgia's Rose Revolution." *Journal of Democracy* 15, no. 2 (2004): 110-24.
- IDEA. "Georgia: Country Report Based on Research and Dialogue with Political Parties." Tbilisi: Center for Social Studies, 2005.
- International Crisis Group. *Georgia: the Risks of Winter*. Europe Briefing #51. Tbilisi/Brussels. 2008.
- Muskhelishvili, Marina and Gia Jorjoliani. "Georgia's Ongoing Struggle for a Better Future Continued: Democracy Promotion through Civil Society Development." *Democratization* 16, no. 4 (2009). 682-709.
- Nodia, Ghia, and Álvaro Pinto Scholtbach. *The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects*. Delft, The Netherlands: Eburon, 2006.
- Тархан-Моурави Г. Политические партии в Грузии: затянувшееся становление. *Политическая наука*, 2006, N 1, 243–67..
- Transparency International Georgia. "Political Party Finance Report." Tbilisi: Transparency International Georgia, 2011.
- Wheatley, Jonathan. "Georgia's Democratic Stalemate." openDemocracy (2008).

დანართი. რესპონდენტების სია

ნოდარ სარჯველაძე, ქრისტიან–დემოკრატიული ინსტიტუტი
ლევან ვეფხვაძე, ქრისტიან–დემოკრატიული მოძრაობა
ზვიად დევდარიანი, CIDA
დავით ლოსაბერიძე, CIPDD
კახა გოგოლაშვილი GFSIS
გიორგი მარგველაშვილი, GIPA
თამარ ჩუგოშვილი, საია
ხათუნა ლორთქიფანიძე, ICCN
ნინო ლომჯარია, სამართლიანი არჩევნები
ქეთი ციხელაშვილი, ლიბერალური აკადემია – თბილისი
რამაზ სამნიაშვილი, ლეიბორისტული პარტია
არნოლდ სტეპანიანი, მრავალეროვანი საქართველო
პაატა შეშელიძე, ახალი ეკონომიკური სკოლა
ქეთევან ჩაჩავა, nGnI
მანანა ნაჭყებია, ახალი მემარჯვენეები
ალექსი პეტრიაშვილი, თავისუფალი დემოკრატები
დავით უსუფაშვილი, რესპუბლიკური პარტია
გია ჟორჟოლიანი, გელა ბანძელაძე, სოციალ დემოკრატები საქართველოს
განვითარებისთვის
ნინა ხატისკაცი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
ირაკლი ქავთარაძე, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

**Policy Development in
Georgian Political Parties and NGOs**



Prepared for the Netherlands Institute for Multiparty Democracy
By GeoWel Research
Authors: William Dunbar and Mikheil Svanidze

The research was carried out through January-May, 2012

This publication is not a reflection of any specific national or political interest.
Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of
NIMD or GeoWel.

Foreword

Dear Reader,

We are happy to introduce this publication on the research of methods, approaches and traditions guiding the policy formation in Georgian political parties. The nature of the process by which political parties shape their ideas into programs has considerable impact on the functioning of nation's political system. Intra-party discussions, research, systems of planning and analysis, monitoring and evaluation of policies or, their absence, have strong influence on the workings of individual political parties as well as national politics.

In the course of consolidating the Georgian democracy, it is critical that political parties can produce competent, well informed political platforms and visions. The democratic process of policy formation on its turn strengthens the parties institutionally. On the one hand, the way in which policies are created speaks about the values of the party; on the other hand, they show what needs to be done to better support the institutional development of political parties. In this regard, the processes which create political ideas are no less important than these ideas themselves.

One of the NIMD priorities is to strengthen the policy analysis, program development capacities in Georgian political parties. With this research, we tried to look at the norms and processes that are shaping the policies of Georgian political parties. This research assesses several dimensions of policy formation. First and foremost, we were interested in the intra-party mechanisms (if any) for developing political programs, the extent to which policy formation is institutionalized, democratic and effective and when this is not the case, we tried to see as to what are the obstacles that need to be overcome. This research also looks at the capacities that exist in Georgia's non-profit, research sector to aid political parties in this work and the methods and resources that are being used in communicating policy ideas to the public. The study also surveys the opportunities offered by international development assistance and international cooperation in this particular area.

Finally, we hope that it will be an equally interesting read both for political party members and those who are working for the advancement and development of Georgia's political system.

Yours sincerely,

Levan Tsutskiridze

NIMD Georgia

List of acronyms

CDI	Christian-Democratic Institute
CDM	Christian-Democratic Movement
CIDA	Civil Development Agency
CIPDD	Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development
CRRC	The Caucasus Research Resource Centers
EPF	Eurasia Partnership Foundation
GFSIS	Georgian Foundation for Strategic and International Studies
GIPA	Georgian Institute of Public Affairs
GYLA	Georgian Young Lawyers' Association
ICCN	International Center on Conflict and Negotiation
IRI	International Republican Institute
ISFED	International Society for Fair Elections and Democracy
LAT	Liberal Academy Tbilisi
NDI	National Democratic Institute
NESG	New Economic School – Georgia
nGnI	new Generation – new Initiative
NIMD	Netherlands Institute for Multiparty Democracy
OGFD	Our Georgia – Free Democrats
SDP	Social-Democratic Party
TI	Transparency International
UNM	United National Movement

Contents

Executive Summary	4
Context to the Research and Research Methods	8
Political Parties' attitudes toward policy development	10
NGOs Attitudes toward policymaking	14
Policy Development	18
Policy development in Political Parties	18
NGOs	22
Outreach and Impact	23
Literature Review	26
Broader Historical/Political Context	26
Political Context/Legal Framework	28
Engagement with other actors	30
Electoral Performance and Strategies	31
References	32
Appendix 1: List of Interviewees	33

Executive Summary

Georgia remains a place where politics is more about style than substance, more about personality than ideas. There is no developed market for policies, and little demand for the kind of thorough going policy research that might deliver tangible benefits to the country's development. Furthermore, along with their being little demand for policy work, there is only a very limited supply: both political parties and NGOs tend not to prioritize policy development; even when they do, most face serious obstacles involving both human and financial resources.

The dominance of the ruling party, and the fact that it is sometimes hard to distinguish the party from the executive and civil service, also negatively affect the situation. With its supermajority in parliament, the ruling party faces little competition in the realm of policy. Thus marginalized, the opposition have less incentive to embark on costly and time-consuming policy research of their own. Coupled to this is the fact that such research is no guarantee of electoral success. Some parties that ignore policy work altogether remain relatively successful.

Political parties tend to see policy work as less important than the presence of a strong leader for electoral success. Some explicitly say that policies are not necessary in the current political environment, which they regard as unfairly skewed against them. Even those that are attempting to develop formalized, structured methods of policy elaboration face problems in terms of financing and a largely disinterested public. This leads them to sometimes opt for unrealistic populist rhetoric instead. Compounding this are problems with media access, which makes spreading new ideas even more difficult.

NGOs, while acknowledging the desirability of long term, institutionalized policy research often feel they lack the capacity. Most are heavily donor dependent, tying them to more short-term projects and leaving little room to develop sophisticated policy research institutions. Also, in the years since 2003, many NGOs lost funding

and saw an exodus of their top cadres into government. Though this has largely stopped, the instability of the NGO sector has been a major hurdle in terms of policy development.

In Georgian politics, parties are often seen as more or less ‘radical’ and while this term is often used as a basis for political critique it can also be used to usefully divide the parties. More ‘radical’ parties are those that are less prepared to negotiate with the government and more likely to make demands, backed with the threat of street protests. In general, the appreciation of the importance of policy making among opposition parties is inversely proportional to how ‘radical’ they are: the more radical the party, the less developed their political programme tends to be.

Parties which have traditionally been engaged in policy work include the Republican Party, to a lesser extent the New Rights and, more recently, the Christian-Democratic Movement (CDM). The Republicans, for example, have over the years produced in-depth policy portfolios on a number of issues including the breakaway regions, the division of competencies at the local and regional level, and have put forward what is in essence a draft constitution for Georgia’s transition to a full parliamentary republic¹.

The New Rights, meanwhile, have taken on board international advice and expertise and are doing a substantial amount of work in trying to produce policy documents, focusing on small and medium-sized enterprises, tax policy and regional economic development.

The Christian Democrats have given individual MP responsibility for one area. They have also been able to hire a limited number of people, and have groups of volunteers working on concrete topics. A good example is their agriculture project, where their hired expert criss-crosses the country in search of material which will later translate into a policy paper.

¹“Project of the Constitution of Georgia of the Republican Party”. 1995. GYLA Archive No. 8-33-5

Our Georgia – Free Democrats (OGFD) has elaborated policy documents concerning agriculture, healthcare and education. They rely exclusively on internal resources for policymaking, and have spent much of their history involved in coalitions. Currently they are part of Bidzina Ivanishvili’s Georgian Dream and, as a result, little room for has been left for long term independent policy-making. Georgia’s Dream itself has started to become heavily engaged in policymaking, hiring groups of “experts” working on particular areas of interest. This, however, is a recent development and they haven’t yet published any substantial documents.

The Labour Party, which is the most ‘radical’ of the parties considered by this analysis, says policies are simply irrelevant. They argue that it is only after the toppling of the current regime that they will start actual work on detailed policies. This is evident in their previous campaigning activities, which focused on manifestos calling for radical change, but failed to even cursorily touch policy issues.

In spite of recent changes in the political terrain, opposition parties also continue to complain of significant weaknesses in human resources and finances. Given these weaknesses the policy deliberation process in Georgian parties tends to follow a pattern. Party members with prior experience in a specific sector sit down, gather a few other knowledgeable people within the party, or friends or acquaintances from outside. These people form an informal (and unpaid) working group who conduct fieldwork on the topic and come up with a policy paper. Parties also frequently pointed to the significance of local knowledge. Input from ordinary people, local party chapters and trips of party leaders to regions are reported to be a good method for discovering both issues of importance and the nuclei of ideas to solve them.

External assistance in policy deliberation is highly valued by some political parties. Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)-hired experts were reported to have been a great help in terms of policy elaboration by the New Rights, the CDM and the Republican Party (the three opposition parties most concerned with developing policies). Such international assistance, however, is not continuous, and

cannot be expected to continue indefinitely. It is therefore, unsustainable for parties to rely on in the longer term.

Two parties in Georgia, the CDM and the Republican Party, work with closely affiliated NGOs, the Christian Democratic Institute (CDI) and the Republican Institute respectively. Other than these, no party, including the United National Movement (UNM), has an 'in house' NGO, though Social-Democratic Party (SDP) is in close association with two smaller academic-inclined institutions.

US National Democratic Institute (NDI) and International Republican Institute (IRI) are by far the most important international partners for most parties in Georgia. Opposition parties use polling conducted by these organizations to establish their priorities, and some parties (notably the New Rights and CDM) have benefitted from engaging with trainings and seminars offered IRI and NDI.

NGOs in Georgia divide into certain categories. There are the larger and more established NGOs with a high public profile. Most of these, such as Georgian Young Lawyers' Association (GYLA), International Society for Fair Elections and Democracy (ISFED), Transparency International (TI) Georgia or Multinational Georgia work mainly to advocate certain issues or to act as watchdogs on the legal or electoral environment.

There are also smaller and lesser known NGOs like International Center on Conflict and Negotiation (ICCN) and Liberal Academy Tbilisi (LAT) which, in spite of limited capacity, attempt policy work on specific issues. NGOs that do have a track record of helping to develop and implement policy include Georgian Institute for Strategic and International Studies (GFSIS) and, to a certain extent, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD), however, these are also sometimes seen as being too close to government. Finally, there are also NGOs directly affiliated with certain parties (CDI, Republican Institute) as well as NGOs which work on a more grassroots level on smaller issues like Civil Development Agency (CIDA).

While most NGOs and civil society groups understand the necessity and significance of policies and policy development, they keenly apprehend the shortcomings and difficulties their sector faces.

Furthermore, for both NGOs and political parties, the rapid pace of reforms in Georgia could render much policy work obsolete before it is even published. There are some significant examples of NGOs coming up with sophisticated policy papers, and their ideas being implemented by the government. However, this remains rare. Many NGOs avoid working with parties so as not to be seen as biased, and there is little cooperation between political parties and NGOs.

Context to the Research and Research Methods

Georgia's emerging democratic system is often seen as personality-driven and poorly institutionalised. In terms of both political parties and NGOs, there is a significant lack of systematic work on policy development. This deficit adversely affects the way in which laws are written and implemented, as well as the political discourse of the country as a whole.

While many in the political and the NGO sphere in Georgia understand the need for policy research, the demand and supply of such research is scant. As a result, many political parties remain mere electoral vehicles for their leaders, and civil society lacks the ability to contribute to the political process in a meaningful way.

There are historical reasons for the continuing dearth of quality policy development in Georgia, not least the continued reliance in the government on small circles of trusted advisors to make decisions. Nonetheless, structural issues, as well as problems of capacity and expertise, can be addressed to improve the climate and allow policy-based politics to emerge in Georgia.

With this in mind, NIMD and GeoWel Research have undertaken an in-depth study into the attitudes towards and methods of policymaking and development in Georgia. This report is based on full length interviews with leading political parties and NGO workers, as well as focus groups with political party representatives. The report will present a detailed overview and analysis of the current situation concerning policy development, as well as highlight particular areas of concern and of best practice. The data used in this report is based on qualitative research including in-depth semi-structured interviews and focus groups. Interviews were in English or Georgian, dependent on the interviewee's English speaking ability. We have completed 21 interviews: 7 with members of parties and 14 with leading NGO representatives. Parties were chosen from NIMD's initial list and according to their recent electoral performance, public profile and the prospective strengths. Leading NGO representatives were interviewed across different areas of interest and structural reach.

Focus Groups with parties' representatives were undertaken at GeoWel Research's premises. Focus Group members included leading party members, policymakers and MPs. The average focus group size was five persons. Focus groups were conducted in Georgian and recorded. Fieldwork was conducted from February 14 to March 9. A full list of interviewees can be seen in Appendix 1.

Beyond fieldwork, the research team studied numerous sources ranging from party documents, relevant academic and policy studies literature and journalistic work. In some cases, within interviews, NGO experts having experience in working in the field were a source background information beyond their particular experience in their current work.

Political Parties' attitudes toward policy development

There is a general consensus that Georgian political parties do not prioritise policy development, and that what work does go on in this direction is often haphazard and short term. While most parties are open about their shortcomings in this respect, some reject the idea that having detailed policies is necessary in the Georgian political context; others, however, are making serious attempts to boost their capacities and capabilities.

The significant exception to this is the ruling party. The UNM has successfully developed and implemented hundreds of policies over the years, and has sometimes engaged constructively with outside bodies and international actors in order to do this. However, many of these policies suffered from a lack of long term thinking and input from outside, deficiencies that reflect the lack of institutionalized policy making structures within the UNM. Indeed, the lines between the ruling party, the civil service and the executive government are often hard to discern. This means it is almost impossible to say where policy initiatives arose from, and who developed them: the party or the government. This blurring makes the UNM's attitude towards and methods of policy development difficult to fathom.

The opposition, meanwhile, are at a disadvantage regarding policy: not only are they small and weak (the CDM, the biggest opposition party in parliament, has just seven MPs), but the sheer number of new ideas put out by the government, and the rapid rate of legislative change, makes much of the opposition's policy work obsolete or irrelevant. Furthermore, the government's penchant for big, headline grabbing initiatives naturally leaves the opposition on the defensive, having to act reactively, rather than pro-actively, and failing to offer an alternative vision. A representative of the Republican Party commented that instead of talking about urban planning policy, the party was instead forced to discuss President Saakashvili's plan for the new city of Lazika that is to be built on the Black Sea coast, and that instead of talking about

concrete policies in terms of healthcare reform, the party instead had to respond to the much promoted “100 hospitals” programme².

Furthermore, rather than taking a systematic approach to policymaking, parties tend to focus all their efforts around election dates. Thus, instead of developing a set of core concepts which can be reworked and elaborated as necessary, parties instead tend to rush out with ill-conceived or overly broad policy proposals in the run up to elections. As a case in point, in the run up to the 2010 local elections, the normally moderate CDM, which is one of the few parties that is taking active steps to develop its research capacities, resorted to populist, unrealistic promises, including a proposal to slash utilities rates to virtually nothing in the capital.³

This stop and go approach not only contributes to the lack of sustainable policy making processes within parties, but also hampers the development of a policy-based discourse on the part of the public at large, with debates over ideas drowned out in the cacophony of the campaign. A Republican Party representative bluntly said that the public was not interested in detailed policies, so it was not so important to come up with them.⁴ This illustrates one of the fundamental challenges facing political parties and NGOs in Georgia. With little demand for detailed policies on the part of the public and the media, parties and NGOs are less likely to come up with them, which in turn leads to a political system more dependent on personality. There are problems on both the supply side and the demand side in the Georgian market for ideas.

Parties do not think that having well elaborated policies correlates with electoral success. Acknowledging the general consensus about the way Georgian politics is done, many parties said that having a credible, strong and charismatic leader was the most important factor for getting elected. Significantly, even parties that do conduct at

²Focus Group with the Republican Party. March 9.

³Civil Georgia. “Giorgi Chanturia” <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22261> (last accessed March 30, 2012)

⁴ Focus Group with the Republican Party, March 9.

least some serious policy work (such as the CDM) said the leader was more important than the policies he or she espoused in terms of attracting votes.⁵

A number of parties also said that structural issues were more important than policies. The Republican Party, New Rights, Labour and OGF D all complained that electoral success is simply impossible for them under the present system, which they characterize as undemocratic⁶. For some parties, gaining unrestricted access to the media and curbing the use of administrative resources were seen as the key to success⁷: a decidedly short term strategy, as were these parties to come into power tomorrow, they would have precious few policies to actually implement. The SDP, meanwhile, said forming a united opposition front against the government would be the most important thing for getting elected⁸. In interviews with OGF D and Republican Party notions such as “vision” and the articulation of “simple and less sophisticated” messages were mentioned as factors for electoral success, yet nowhere was a party’s policy programme held to be the most important factor⁹.

An extreme example is the Labour Party, which says policies are simply irrelevant. “We are in a situation where first we need to dismantle the regime, otherwise any policies we have elaborated will be useless,”¹⁰ their representative explained. It is only after the toppling of the current regime, they say, that they will start actual work on detailed policies. This is evident in their previous campaigning activities, which focused on manifestos calling for radical change, but failed to even cursorily touch policy issues¹¹.

⁵ Interview with Levan Vepkhvadze. February 20.

⁶ Interviews with Davit Usupashvili (Republican Party), Ramaz Samniashvili (Labour Party) and Alex Petriashvili (OGFD)

⁷ Interview with Manana Nachkhebia (New Rights), February 24.

⁸ Interview with Gia Jorjoliani and Gela Bandzeladze. February 14.

⁹ Interviews with Davit Usupashvili and Alex Petriashvili.

¹⁰ Interview with Ramaz Samniashvili. February 22.

¹¹ “Ten Steps to Save Georgia.” (2006)<http://www.labour.ge/en/party/congresses/156-iv-congress.html>, (last accessed February 10, 2012)

This approach is not entirely illogical: the Labour Party is, by Georgian standards, a relatively popular opposition party, managing to secure over five per cent of the vote in every election it has contested since 1995. However, while Labour may well be able to continue to trade on the populist politics of its flamboyant leader, their lack of any policies or serious institutions means the party is likely to forever remain at the sidelines of Georgia's political life.

Other opposition parties pay at least lip service to the necessity of policy development, and most have elaborated some policies with a varying degree of depth and robustness. In general, the appreciation of the importance of policy making among opposition parties is inversely proportional to how radical they are: the more radical the party, the less developed their political programme tends to be. For example, the moderate CDM is relatively sophisticated in terms of policy research, and has produced policy documents, whereas the Labour Party, one of the more prominent radical parties, has failed to come up with a single robust policy document.

Parties which have traditionally been engaged in policy work include the Republican Party, to a lesser extent the New Rights and, more recently, the CDM. The Republicans, for example, have over the years produced in-depth policy portfolios on a number of issues. As well as a comprehensive strategy on engagement with the breakaway regions (which, in the aftermath of the 2008 war, they now deem "useless"¹²), they have worked out an extremely detailed policy on the division of competencies at the local and regional level, and have put forward what is in essence a draft constitution for Georgia's transition to a full parliamentary republic¹³. Even while some commentators deem some of these ideas as unworkable or unrealistic¹⁴, the Republicans can at least point to a long history of producing robust policy documents.

¹² Interview with Davit Usupashvili (Republican Party), February 29.

¹³ "Project of the Constitution of Georgia of the Republican Party". 1995. GYLA Archive No. 8-33-5

¹⁴ Interview with Davit Losaberidze (CIPDD), February 21.

The New Rights, meanwhile, have taken on board international advice and expertise in order to up their game when it comes to policy. While their 2003 election platform¹⁵ had little in terms of concrete proposals, they have since improved and are doing a substantial amount of work in trying to produce policy documents, which include boosting small and medium-sized enterprises through decriminalization of tax evasion for small businesses, as well as policies to revitalize Georgian villages.

The CDM is also focusing more on policymaking. With seven MPs in parliament, the party has divided its labour, so that each MP heads up a working group on a broad policy area, be it agriculture or education. They have also been able to hire a limited number of people and have groups of volunteers working on concrete topics. A good example is their agriculture project, where their hired expert criss-crosses the country in search of material which will later translate into a policy paper.

NGOs Attitudes toward policymaking

Georgia's NGO sector has had a bumpy ride since the Rose Revolution of 2003. Donors began to reduce spending on a number of projects. A representative of CIPDD went as far as to say that after 2003 the smaller NGOs went down and the bigger ones shrank considerably¹⁶. Recent years have seen more donor money and more stability for NGOs in Georgia, but these fluctuations have adversely affected long-term planning, the NGO policymaking process as well as general credibility and public profile.

NGOs in Georgia divide into certain categories. There are the larger and more established NGOs with a high public profile. Most of these, such as GYLA, ISFED, TI

¹⁵<http://www.nrp.ge/images/doc/900%20dge%20geo.pdf> (last accessed March 31 2012)

¹⁶ Interview with Davit Losaberidze (CIPDD).

Georgia or Multinational Georgia work mainly to advocate certain issues or to act as watchdogs on the legal or electoral environment.

There are also smaller and lesser known NGOs like ICCN and LAT which, in spite of limited capacity, attempt policy work on specific issues. NGOs that do have a track record of helping to develop and implement policy include GFSIS and, to a certain extent, CIPDD, however, these are also sometimes seen as being too close to government. Finally, there are also NGOs directly affiliated with certain parties (CDI, RI) as well as NGOs which work on a more grassroots level on smaller issues like CIDA.

While most NGOs and civil society groups understand the necessity and significance of policies and policy development, they keenly apprehend the shortcomings and difficulties their sector faces.

There are two main factors at work here: on the one hand, most NGOs suffer from a chronic lack of internal human and financial resources, meaning their isn't the money or the people in place to engage in meaningful policy research; on the other hand, well funded and staffed NGOs that can demonstrate success tend to focus on their watchdog and/or advocacy functions, leaving little room or resources for a more robust policymaking process. NGOs even use the word "luxury" in the context of policies¹⁷.

This is not to say that NGOs in Georgia are ineffective. Advocacy and watchdog organizations can point to numerous successes, including TI's campaign for media transparency resulting in a change of law, or ISFED successfully having the electoral code amended. However, there is still little room for the organizations to engage in anything programmatic. Indeed, the hell-for-leather pace of legislative change in Georgia, and the almost daily announcement of new government initiatives or reforms, dis-incentivises NGOs from engaging in serious policy research. As a CIPDD

¹⁷Interview with Ketii Chachava (nGnl) among many other NGO representatives

representative pointed out, even the most robustly researched and worked out policies may be rendered obsolete before they are even published as the result of some unpredicted law change.¹⁸

Another major issue facing NGOs is donor-dependence. With long term, capacity-building grants difficult to acquire, interviewees said many NGOs content themselves with fulfilling project after project as they turn up. Clearly, this piecemeal approach hampers efforts to build more long-term, self sustainable organizations that are capable of undertaking serious policy work. Some NGO representatives, however, see a positive side to this. A representative of nGnI, for example, said it allowed NGOs to be flexible, giving them the opportunity to address more pressing, hot button issues.¹⁹

NGOs are critical towards the policymaking process in political parties too. Demand for policy work from parties, while not entirely non-existent is still not high, and some NGOs complain that when their policies have been adopted by parties they have often been poorly understood, distorted or spun for political gain. Low demand for policy work in general, according to CIPDD interviewee, leads to a situation where parties come up with policies just to prove they have the capability to do so, not because they seriously believe the policy will become law or have any discernable effect²⁰.

Furthermore, NGOs like the Republican Institute or CDI—which are closely associated with the Republican Party and CDM respectively—act more as ideological platforms rather than a policy-making arm²¹. The same applies to NESG, which has no interest in coming up with concrete policies, but rather serves as an educational institution to spread economically right-wing libertarian ideas across the party-political spectrum.²²

¹⁸Interview with Davit Losaberidze. February 21.

¹⁹Interview with Keti Chachava, March 7.

²⁰ Interview with Davit Losaberidze.

²¹ Interview with Nodar Sarjveladze (CDI) and focus group with CDM

²² Interview with Paata Sheshelidze, March 1.

Working with concrete parties on policies is something most NGOs avoid (with the obvious exception of NGOs that are affiliated with parties). While most of the NGO representatives interviewed well understood that working with political parties in terms of providing policy services is good practice in Western democracies, this is not Georgian NGOs' preferred *modus operandi*. Their primary concern here is reputational. This issue of the NGOs good name is especially acute in organizations that are already regarded as partisan one way or the other—pro-government or opposition minded. One GYLA representative, for example, said it is frequently accused of being under influence of the Republican Party²³, something that could potentially damage its credibility. nGnI, meanwhile, is regarded as pro UNM/government.

In order to avoid this sort of issue, interviewees said that they sometimes cooperate with parties as individual researchers on individual contracts, or informally help them with policy work. Another strategy is to provide services to *all* interested parties – in improving election-related legislation, capacity-building, parliamentary decision-making, education and so on²⁴. Clearly, these sorts of arrangements are not conducive to building strongly institutionalised structures of cooperation between the NGO sector and political parties.

²³ Interview with Tamar Chugoshvili, March 6.

²⁴ Interviews with Nino Lomjaria (ISFED), Tamar Chugoshvili (GYLA), Nina Khatiskatsi (TI Georgia), Paata Sheshelidze (NESG) and others

Policy Development

Policy development in Political Parties

While the level of interest in, as well as the sophistication of, policy development tends to vary between political parties in Georgia, there are some common characteristics. Firstly, written policy documents, if any are produced by the party at all, are mostly published in the pre-election period. This was evident during interviews: the CDM, the New Rights and parties in Bidzina Ivanishvili's new coalition all said they are currently working on policy papers, gearing up for the autumn elections.

Secondly, policy development in general tends to be *ad hoc* and informal: it is seldom an ongoing, systematic and flowing process. Thirdly, the structural aspects of policy development within parties are weak, if they exist at all. Some parties like SDP have very informal decision making mechanisms, while others have tried to be more systematic about how policies are developed and adopted²⁵.

Furthermore, all parties other than the UNM say that they lack the resources to engage systematic, in depth policy research. Without the finances to draw in external support (were that to be forthcoming), they have to rely on internal expertise. With little demand for detailed policy in a non-election period, such research is often less of a priority.

As noted, structurally, policy development tends to be informal and sporadic. Parties do not have, and cannot afford, large groups working on separate policies. Parties don't have external help primarily because they don't have the money to hire experts in a specific field for any length of time; however, even when finances are in place, the CDM complained that finding experts with the appropriate skill sets was very

²⁵ Republican Party, for example, has an internal "Rule of Document Creation" http://republicans.ge/javascript/scrubite_editors/xinha/plugins/ExtendedFileManager/files/document/politkursi.pdf (last accessed March 20, 2012).

difficult²⁶. Compounding this problem is the fact that NGO representatives (who might possess great expertise) are often reluctant to cooperate with political parties for fear of being seen as biased.

Given these limitations, the policy deliberation process in Georgian parties tends to follow a pattern. Party members with prior experience in a specific sector sit down, gather a few other knowledgeable people within the party, or friends or acquaintances from outside. These people form an informal (and unpaid) working group who conduct fieldwork on the topic and come up with a policy paper. Parties also frequently pointed to the significance of local knowledge. Input from ordinary people, local party chapters and trips of party leaders to regions are reported to be a good method for discovering both issues of importance and the nuclei of ideas to solve them.²⁷

External assistance in policy deliberation is highly valued by some political parties. NIMD-hired experts were reported to have been a great help in terms of policy elaboration by the New Rights, the CDM and the Republican Party (the three opposition parties most concerned with developing policies). Such international assistance, however, is not continuous, and cannot be expected to continue indefinitely. It is therefore, unsustainable for parties to rely on in the longer term.

Additionally and perhaps reflecting the lack of a true ideological divide in Georgian politics, political parties tend to focus on the same policy areas. All parties highlighted “social issues” such as unemployment and access to healthcare as the most important, as well as education and agricultural reform. Significantly, only the UNM and the Labour said that foreign policy and relations with Russia were among the most important policy areas for them (with both parties having very different perspectives on the subject).

²⁶ Focus Group with CDM, March 9.

²⁷ CDM and New Rights have claimed this method was of particular use for them

These priorities broadly reflect the results of public opinion polls, yet some parties have their own ‘signature’ issues on which they have detailed policies, but which arouse little public interest. The Republican Party, for example, rather than having a fully elaborated agricultural policy, instead has a highly complex and detailed plan for their system local self-governance, envisaging asymmetric, overlapping competencies. They argue that if properly implemented their plan would go a long way to boosting the agricultural sector, but concede that the issue is unlikely to gain much public attention, and regard as a kind of ‘pet project’. This is perhaps why they recommend releasing only broad brush stroke ideas in the election period, as the public “is not interested” in policy detail.²⁸

The small, center-left SDP also break the policy mould to a certain extent. Their left-leaning policy ideas include progressive taxation and a dramatic reduction in defence spending²⁹. The party, which is small and little known, and has a long way to go in terms of establishing itself more firmly in the Georgian political scene, says that it comes up with these policies in analytical groups that contain external experts, and that it collaborates with other left leaning and socialist parties in Europe.³⁰

Parties also find it difficult to move away from confrontational rhetoric, even in their policy papers. Even the relatively moderate Republican Party, which takes policy making seriously, allows its papers to be overcome with negative rhetoric about the failings of the government. Their paper, „From Rose Revolution to Neobolshevism- President Saakashvili’s Choice”³¹” being an example.

The CDM, the only opposition party with significant parliamentary representation, appears to have the most formalized approaches to policy development. They have

²⁸Interview with Davit Usupashvili

²⁹Interview with Gia Jorjoliani and Gela Bandzeladze

³⁰ Ibid.

³¹“The Republican Choice. (2006).

http://republicans.ge/javascript/scrubite_editors/xinha/plugins/ExtendedFileManager/files/document/Respublikuri_archevani_2006_14_tebervali.pdf (last accessed March 31, 2012)

one or two MPs working on particular issues with a smaller group of party members or informal consultants to assist. They, the New Rights, Republican Party and, to a lesser extent, OGF, are the parties who seem to have understood the significance of policy deliberation and have worked hard in that direction. Even the CDM, which receives the second largest amount of state funding after the UNM, lacks the resources for extending their policy research. Their NGO affiliate, the CDI, could potentially step in here, but has yet to create teams dealing with policy research. Instead, the party's MPs, who have lots more to deal with day-to-day, have to oversee and sometimes write policy papers³².

Most parties use existing polling data published by NDI and IRI for polling research, having no resources to conduct polling by themselves (an exception here is the UNM). Instead of opinion polling, most parties rely on qualitative research methods such as focus groups, interviews and regular fieldwork. Collaboration with NGOs on the early stages of policy deliberation is scarce. A more common practice is advocacy at later stages, when certain bills are already to be tabled in parliament. One example is the recent changes to the Law on Political Unions of Citizens, where the CDM tabled amendments it had written after consulting with civil society groups, led by GYLA, TI and ISFED (the CDM actually revoked a draft they had planned to submit after consultation with the NGOs)³³. This is also one example of NGOs successfully lobbying parliament: as a result of the efforts of an NGO coalition headed by GYLA and TI, the law was heavily modified to reflect their demands.

³² Focus Group with CDM

³³ In an interview with Tamar Chugoshvili, interviewee was confident the law would be reversed or revised, which happened to be the case eventually

NGOs

Like political parties, NGOs are limited in capacities and resources. Those that do conduct policy research tend to direct their limited human and financial resources to narrow fields, so as to maximize effectiveness. Most policy-focused NGOs have experience of cooperating with government agencies in one way or another. GFSIS, for example, frequently recruits fellows from the junior-to-middle management level of ministries and other government departments. These junior fellows have to write policy papers as a part of their internships, which have involved EU harmonization among other things—issues which GFSIS has been working on with the government³⁴. ICCN, meanwhile, cooperated with the Ministry of Reintegration regarding dialogue-building in the conflict zones; significantly, it also contributed to the ministry’s policy paper “State Strategy on Occupied Territories: Engagement Through Cooperation,” a rare example of NGO recommendations directly being used by government.³⁵

While Think-tanks like CIPDD and GFSIS are considered better connected with the government and therefore have more access, still they report little demand for use of their work from political parties. This points to problems in two directions: firstly, political parties are not willing to collaborate with NGOs with successful track records and secondly, other NGOs seem less willing to copy a successful strategy.

On the other hand, successful watchdog and advocacy NGOs tend to achieve results when they work in coalitions. They report limited capacity as well as more leverage to come up with and advocate policies as individual organizations³⁶. Therefore, collaborations and NGO coalitions are considered standard when working on larger

³⁴ Interview with Kakha Gogolashvili, March 2.

³⁵ Interview with Khatuna Lortkipanidze, February 27.

³⁶ Interviews with Khatuna Lortkipanidze (ICCN), Nino Lomjaria (ISFED), Ketvi Tsikhelashvili (LAT).

issues. One example is the EPF-steered Coalition for Independent Judiciary,³⁷ uniting 30 entities, most of them NGOs.

As noted above, the ruling UNM parliamentary supermajority is willing to incorporate NGO suggestions on certain issues: most recently, for example, GYLA, cooperating with LGBT pressure groups, successfully lobbied for crimes committed against people because of their sexual orientation to be considered hate crimes, alongside crimes committed against people because of their religion or ethnic background.³⁸

Outreach and Impact

NGOs and political parties also face significant difficulties communicating their policy ideas to a wider public. Not only does this limit the impact such policies might have, it also dis-incentivises organizations from conducting further work of that kind—what is the point of doing policy research if no one ever finds out about it?

For both political parties and NGOs, one of the main problems is media access, especially TV, which is by far the most popular source of information in the country. However, even when media access is not a problem, the personalised rules of the Georgian political game often means there is no room for policies to come to the centre of attention according to OGF D interviewee, and other than campaign season, broadcasters have little interest in debating the merits of policies. A representative from OGF D summed up the situation this way, “[the media] are opened about a month before the elections and then the whole of TV is filled with politicians. After that, people then are sick of listening to their proposals.”³⁹

Mass-media notwithstanding, parties have a variety of methods for communicating their ideas. Most of them issue a party newspaper at least occasionally, which is

³⁷<http://www.coalition.org.ge/en/> (last accessed March 5, 2012)

³⁸<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24603> (last accessed 31 march 2012)

³⁹ Interview with Alex Petriashvili, February 15.

usually disseminated by party activists. However, it is unclear how sustainable this practice is, and whether it has a significant impact outside election season. Some parties, such as the Republicans, mentioned that they had discontinued their newspapers. The CDM and the New Rights say that they focus instead on burning shoe leather, meeting voters in different parts of the country, discussing their main policy ideas with them. Party websites (with the New Rights and the CDM leading the pack) and Facebook pages, as well as blogs and forums, are also frequently used by parties to disseminate their ideas and policies, something that is likely to become more important in the future as internet penetration spreads in Georgia. Some parties like Republican and SDP are more keen on use of Internet, others like Labour Party less so.

All of the above, however, is a part of the problem, which is circular: understanding that there is little interest in policies parties become prone to populist rhetoric and criticize government's or other actors' *ad hominem* or on issues that are not related to policies. A product of this is often mutual accusations and general debate not focused on substance but on the context, which is not beneficial long-term.

NGOs face even greater problems in terms of media access and lack of public interest. While even quite small political parties like the SDP manage to maintain some sort of profile, most NGOs are almost never in the public eye. One interviewee said this was often the fault of the NGOs themselves, who are sometimes content with being almost invisible to the wider public as long as they can work through internal channels and with each other⁴⁰. Recently, a group of NGOs campaigning against the above-mentioned Law on Political Unions of Citizens began holding information rallies and spreading booklets⁴¹, but such direct engagement is rare, and its lasting impact remains to be seen.

⁴⁰ Interview with Nina Khatiskatsi, March 6.

⁴¹ Campaign, named "This Affects you Too" (<http://esshengexeba.ge>) has been trying to engage with public and can be seen as a new strategy for one part of the NGOs.

Meanwhile, NGOs that present themselves as think-tanks like GFSIS have less of a problem with media access⁴². Their representatives are often cited as “experts” by various TV channels, and are occasionally household names (such as Alexander Rondeli of GFSIS or Gia Nodia of CIPDD); however, as organizations, these NGOs remain little known in spite of the high profile of some of their representatives. The (watchdog) NGO representatives complain that their sector as a whole has little institutional reach due to a lack of public interest toward both policy-making process, policy documents and the minutiae of laws and policy discourse. The question which arises is whether this lack of interest is a product of the lack of policy work or whether the lack of policy work is a product of the lack of public interest.

Other than party affiliates like the CDI or the Republican Institute, NGOs are generally wary of being seen as associating with political parties, sometimes to the point that they would refuse work if it a party were to offer it. While this stance is understandable in many respects, it serves to further distance the policy work of political parties to the potentially complementary processes taking place within NGOs.

NGOs also complain that the government is essentially uninterested in the policy work done by all but a handful of handpicked, trusted organizations. While some organizations like GYLA do report an increased willingness on the part of government to listen to them, many are also sceptical about this process. Interviewees complained of a culture where they are ‘heard’ by the government, but seldom ‘listened to.’ According to a CIPDD representative “often, we formulate detailed policies, have hearings in parliament, meet committees and hear that we are ‘nice guys’ and that is where it ends.”⁴³

⁴² Interview with Kakha Gogolashvili

⁴³ Interview with Davit Losaberidze

There are, however, positive examples. Multinational Georgia claimed credit for pushing through a landmark policy on the implementation of bilingual education in schools⁴⁴. Similarly, consistent pressure from TI, GYLA and other groups resulted in amendments to media laws, with TV stations now having to disclose their ownership as a result of the changes⁴⁵. ISFED also says that the Central Election Commission adopted a number of its recommendations concerning voter lists, selection criteria for local electoral commissions, and other, as their representative put it, “minor” issues.⁴⁶

Literature Review

Broader Historical/Political Context

Since independence, Georgia’s political system has been characterized by a series of dominant ruling parties headed by charismatic leaders, and a series of small and weak parties in the opposition. This model has been described as the “dominant political party system” or the “weak” multi-party system.⁴⁷ The system envisages a single ‘party of power’⁴⁸, which is an overarching structure with effective control of all three branches of government, leaving little space between executive decision-making and parliamentary deliberation.⁴⁹ It is argued that Gamsakhurdia’s Round Table, Shevardnadze’s Citizens’ Union and the ruling United National Movement (UNM) each constituted a party of power. The UNM exercise the sort of over-arching powers envisaged under the dominant party system, and the distinction between the ruling

⁴⁴ Interview with Arnold Stepanian, February 17.

⁴⁵ Interviews with Nina Khatiskatsi (TI Georgia) and Tamar Chugoshvili (GYLA)

⁴⁶ Interview with Nino Lomjaria, February 27.

⁴⁷ Nodia, Ghia, and Álvaro Pinto Scholtbach. *The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects*. Delft, The Netherlands: Eburon, 2006.

⁴⁸ Bader, Max.. "Fluid Party Politics and the Challenge for Democracy Assistance in Georgia." *Caucasus Review of International Affairs* 2, no. 2 (2008): 84-93.

⁴⁹ Citizens’ Union of Georgia and United National Movement in Georgia, cf. United Russia/Russia, New Azerbaijan/Azerbaijan, Nur Otan/Kazakhstan etc.

party, which is headed by the president, other government institutions, the civil service and even the judiciary is often blurry⁵⁰.

The UNM also has a free hand when it comes to the constitution of the country. Occupying 119 of parliament's 150 seats, the party can change the constitution almost at will. As stated, it is hard to discern the ruling party from the executive and bureaucratic apparatus, therefore it is hard to say which policies implemented in Georgia are the result of intra-UNM deliberation.

Georgia is formally a semi-presidential republic, but in practice the system is often referred to as super-presidential or "hyper-presidential"⁵¹. The super-dominant presidency, and the consequent weakness of the legislature and judiciary, is sometimes said to account for the relatively weak institutionalization of Georgian democracy. In addition to this, parties and leaders have tended to ignore the traditional work of policy making, in favour of personality-driven politics and populist rhetoric, resulting in short term solutions for many of the country's problems.

Political parties in Georgia have traditionally been the domain of charismatic leaders—*big men*⁵²—who exert disproportionate control on decision-making within the party. This dominance undermines internal democratic processes within parties (and sometimes respect for democratic practices outside the party), and diminishes the importance of (existing or potential) party policy platforms.

Perhaps stemming from this, Georgian politics is also not driven by the traditional allegiances of the left-right divide. Most prominent political parties, apart from Labour and the new Social-Democratic Party, define themselves as right or centre-right, but this appears to be primarily a rhetorical tool. With little grassroots support, a high rate

⁵⁰Nodia and Scholtbach. *The Political Landscape of Georgia*, 102.

⁵¹Fairbanks, Charles. "Georgia's Rose Revolution." *Journal of Democracy* 15, no. 2 (2004): 110-24.

⁵²Bader, Max. "Fluid Party Politics and the Challenge for Democracy Assistance in Georgia." *Caucasus Review of International Affairs* 2, no. 2 (2008): 84-93

of party turnover and the frequent deployment of flash-in-the-pan electoral coalitions, differences of ideology are of secondary importance to personal charisma and specific electoral constellations.^{53 54}

This may change following the entry of billionaire Bidzina Ivanishvili into politics. As of now, a number of opposition parties, notably OGF, the Republican Party and the National Forum, are working with Ivanishvili's newly established political movement Georgian Dream, which, with its coalition partners, will contest parliamentary elections this autumn. This broad-based coalition is likely to make the political platforms, policies and ideologies of his political partners even less important. However, it has yet to emerge how the coalition will position itself in the run-up to the polls.

Political Context/Legal Framework

Parties in Georgia have been described as facing the following major problems: the lack of clear ideology, values or vision; the excessive role of leaders' personalities; the heightened degree of political opportunism and populism and the lack of internal democracy⁵⁵. This, combined with the traditional dominance of the ruling party, has led to the emergence of two distinct strategies for aspiring political actors: to seek out radical structural changes to sweep away the old dominant party, or to cooperate with the party of power and seek to build support by "playing the game" and looking for opportunities⁵⁶.

⁵³ Ibid.

⁵⁴Bader, Max. *Against All Odds: Aiding Political Parties in Georgia and Ukraine*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

⁵⁵Tarkhan-Mouravi, Georgiy. "Politicheskie Partii V Gruzii: Zatyanusheyesja Stanovlenie." *Politicheskaya Nauka* no. 2 (2006): 243-67.

⁵⁶IDEA. "Georgia: Country Report Based on Research and Dialogue with Political Parties." Tbilisi: Center for Social Studies, 2005.

Arguably, with their success in the Rose Revolution the UNM achieved success following the first strategy, which has been subsequently pursued by the likes of Nino Burjanadze, the “United Opposition” of 2007 and 2008 and the short-lived Georgian Party. Perhaps the most explicit proponent of the second attitude is the Christian-Democratic Movement, although the New Rights, the Industrialists and others have pursued it with less success over the years.

In addition to the problems outlined above, political parties in Georgia also face the crucial problem of financing. Parties raise funds through donations from individuals (and, until this year, legal entities) and membership fees, also, parties that gained up to three percent in the last local election, or four per cent in the last parliamentary election are entitled to state funding based on the share of the vote they won.⁵⁷

In practice, however, this does not result in an entirely level playing field. The UNM always enjoys a comfortable resource lead, especially in election years. It received 26 times the funding of all other parties combined in the run up to the 2008 presidential election and over seven times in 2010 local election⁵⁸.

Opposition parties, those that qualify at least, rely mainly on state funding, and complain that they face difficulties in attracting donations, alleging that the government persecutes individuals and businesses who give money to the opposition. This financial issue could be radically reversed for at least some parties with the arrival of Ivanishvili on the scene. He is believed to be worth around USD 6.4 billion; however, the government has been so-far successful in preventing him from using a great deal of his money to finance the opposition.

⁵⁷Organic Law of Georgia on Political Unions of Citizens Article 30/4.
[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF\(2011\)056-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF(2011)056-e.pdf)

⁵⁸ Transparency International Georgia. "Political Party Finance Report." Tbilisi: Transparency International Georgia, 2011.

Engagement with other actors

The extent to which political parties engage with outside bodies varies greatly. While some parties cooperate extensively with local and international NGOs, others see such contacts as unnecessary, and any collaboration is sporadic and *ad hoc*. Two parties in Georgia, the CDM and the Republican Party, work with closely affiliated NGOs, the CDI and the Republican Institute respectively. Other than these, no party, including the national movement, has an ‘in house’ NGO, or even claims close association with one, though SDP is in close association with two smaller academic-inclined institutions.

NDI and IRI are by far the most important international partners for most parties in Georgia. Opposition parties use polling conducted by these organizations to establish their priorities, and some parties (notably the New Rights and CDM) have benefitted from engaging with trainings and seminars offered by IRI and NDI.

Few parties have formal international affiliations. The UNM has observer status in the centre-right European People’s Party, a grouping in the European Parliament, as well as full members of the International Liberal Union together with CDM; New Rights are Union’s associate members. The Republican Party cooperates with the European Liberal and Reform party, another body in the European parliament. They are also members of the ideologically similar, though less influential Liberal International. Additionally, they work closely with the German Friedrich Naumann Foundation, which is the non-governmental arm of the German Free Democratic party. The CDM has also benefitted from working closely with international partners, and has affiliated to the Europe-wide Christian Democratic Union, which they say has helped them come up with policy ideas.

Electoral Performance and Strategies

Georgia's post Rose Revolution electoral history has been a history small opposition parties coming together and falling apart in vain attempts to challenge the ruling United National Movement. Although the UNM enjoys a considerable advantage in outreach, political power, finances, media access and administrative resources, the opposition has nevertheless underperformed, failing to gain significant representation in either parliament or on local councils.

One hallmark of recent electoral struggles has been the opposition's focus on *ad hoc* tactical decisions on alliances and 'unification'. This predilection for short-term alliance has hindered the building of sustainable, grass-roots movements capable of attracting specific constituencies of voters, as well as retarded the development of a sustainable and a lasting ideological platform that would translate into specific policy initiatives.

Furthermore, the electoral strategy of most parties is purely to indulge in negative campaigning: the parties promise to rid the country of the incumbents and only then examine structural changes. Action-wise, this has often translated into protests with declared purpose of toppling the current political regime, all of which have failed, and some of which have led to violent crackdowns. The abject failure of repeated rounds of anti-government protests has effectively delegitimized "the street way of doing politics" for most of the public.⁵⁹ Yet in spite of the failure of street based politics, it has not been replaced with a system based on well thought out policy research.

⁵⁹ Per CRRC Survey "Protest and Politics Survey. 2009.

References

- Bader, Max. *Against All Odds: Aiding Political Parties in Georgia and Ukraine*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- . "Fluid Party Politics and the Challenge for Democracy Assistance in Georgia." *Caucasus Review of International Affairs* 2, no. 2 (2008): 84-93.
- Fairbanks, Charles. "Georgia's Rose Revolution." *Journal of Democracy* 15, no. 2 (2004): 110-24.
- IDEA. "Georgia: Country Report Based on Research and Dialogue with Political Parties." Tbilisi: Center for Social Studies, 2005.
- Nodia, Ghia, and Álvaro Pinto Scholtbach. *The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects*. Delft, The Netherlands: Eburon, 2006.
- Tarkhan-Mouravi, Georgiy. "Politicheskie Partii V Gruzii: Zatyanyvsheyesja Stanovlenie." *Politicheskaya Nauka* no. 2 (2006): 243-67.
- Transparency International Georgia. "Political Party Finance Report." Tbilisi: Transparency International Georgia, 2011.

Appendix 1: List of Interviewees

Nodar Sarjveladze, CDI

Levan Vepkhvadze, CDM

Zviad Devdariani, CIDA

Davit Losaberidze, CIPDD

Kakha Gogolashvili, GFSIS

Giorgi Margvelashvili, GIPA

Tamar Chugoshvili, GYLA

Khatuna Lortkipanidze, ICCN

Nino Lomjaria, ISFED

Keti Tsikhelashvili, LAT

Ramaz Samniashvili, Labour Party

Arnold Stepanian, Multinational Georgia

Paata Sheshelidze, NESG

Keti Chachava, nGnI

Manana Nachkebia, New Rights Party

Alex Petriashvili, OGFDD

Davit Usupashvili, Republican Party

Giorgi Jorjoliani, Gela Bandzeladze, SDP

Nina Khatiskatsi, TI Georgia

Irakli Kavtaradze, UNM