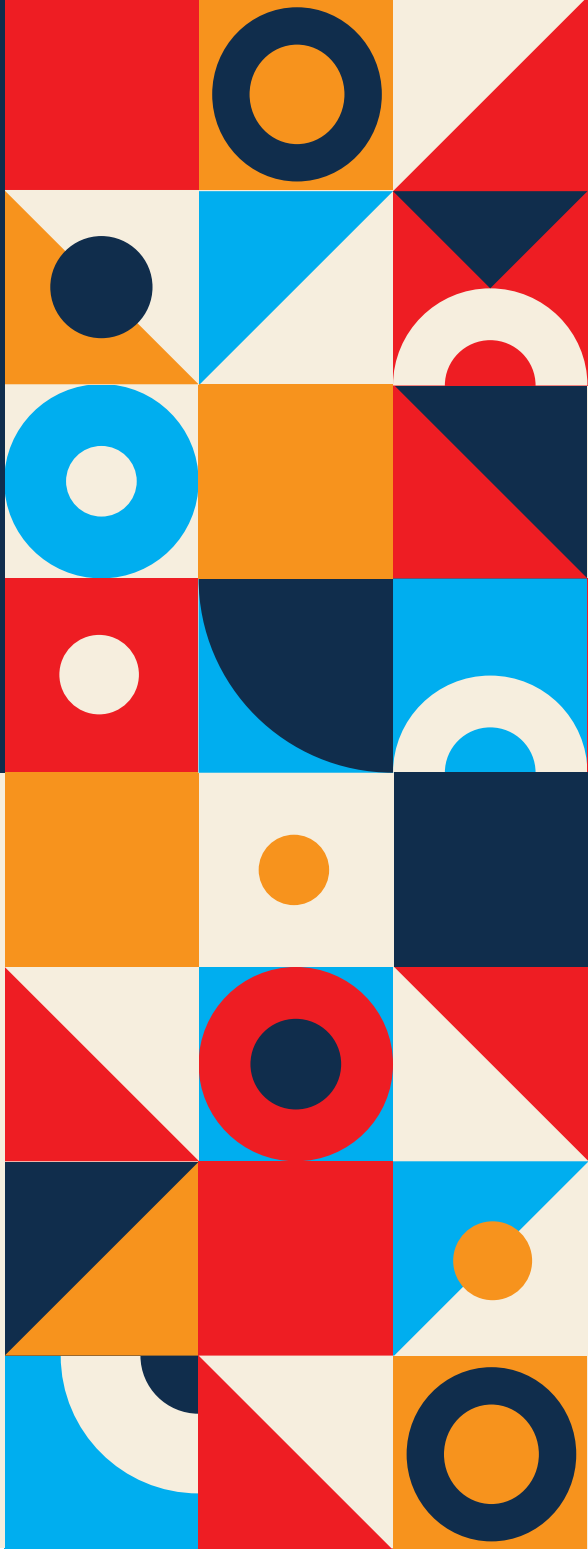


საქართველოს  
პოლიტიკური  
ლანდშაფტი

THE POLITICAL  
LANDSCAPE  
OF GEORGIA



ზვიად ბარქაია, ბაკურ კვაშილავა, ნინო გოგოლაძე,  
ირაკლი ქობალია, ივანე ჩხიკვაძე

# საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტი

მეორე გამოცემა

---

ZVIAD BARKAIA, BAKUR KVASHILAVA, NINO GOGOLADZE,  
IRAKLI KOBALIA, IVANE CHKHIKVADZE

# THE POLITICAL LANDSCAPE OF GEORGIA

Second Edition

თბილისი 2020 TBILISI

სამეცნიერო რედაქტორი: **გია ნოდია**  
ტექსტის რედაქტორები: **ნატო გორდელაძე, გვანცა ჯობავა**  
დამკაბადონებელი: **ვიოლა ტუღუში**  
ყდის დიზაინერი: **თეონა ჭანიშვილი**

Scientific Editor: **Ghia Nodia**  
Text Editors: **Nato Gordeladze, Gvantsa Jobava**  
Text Layout: **Viola Tughushi**  
Cover Design: **Teona Tchanishvili**

ISBN 978-9941-31-261-8

© ყველა უფლება დაცულია

წიგნი მომზადდა აღმოსავლეთ ევროპის მრავალპარტიული დემოკრატიის ცენტრის (EECMD) დაკვეთით, პროექტ „რეგიონული ჩართულობა დემოკრატიული სივრცეების შექმნის მიზნით“ ფარგლებში, რომელიც ევროკავშირის მიერ ფინანსდება. აღნიშნული წიგნის შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ტექსტის ავტორები და მასში წარმოდგენილი მოსაზრებები არ გამოხატავს EECMD-ს პოზიციას. აკრძალულია წიგნში შეტანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, EECMD-ის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© All rights reserved

The book is commissioned by the Eastern European Centre for Multiparty Democracy (EECMD) as part of the project “Regional Engagement to Advance the Creation of Hubs for Democracy” (REACH for Democracy), which is funded by the EU. The authors are responsible for the content of this publication, and the opinions expressed in it do not necessarily reflect the views of the EECMD. It is prohibited to copy, reproduce, or distribute the material for commercial purposes without the written permission of the EECMD.



# საჩივრი

---

წინასიტყვაობა	
დევან ცუცქინიძე	11
საქართველოს პრეზიდენტი პრეზიდენტის პრეზიდენტის განცხადება (2008-2016 წწ.)	
გვინდ ბაქაძე, ბაკურ კვარაცხელი	13
საინფორმაციო სისტემები და მათი გავრცელება პრეზიდენტი პრეზიდენტის განცხადებაზე საქართველოში	
ბაკურ კვარაცხელი	45
ქვეყნის და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობა საქართველოს პრეზიდენტი პრეზიდენტი	
ნინო ბოგოძე	81
პრეზიდენტის მიერ ინფორმაციის გავრცელება და პრეზიდენტის შიდა და გარე პრეზიდენტი პრეზიდენტის ბოლო ანგარიშები	
ინგო ქობინა	107
საქართველო ეროვნული ინფორმაციის მისაღებად გზაზე: პრეზიდენტი პრეზიდენტის როლი	
ნინო ჩხიკვაძე	133
ავტორების შესახებ	159



# CONTENTS

---

FOREWORD	
LEVAN TSUTSKIRIDZE	167
DEVELOPMENT OF PROGRAMS OF GEORGIAN POLITICAL PARTIES (2008-2016)	
ZVIAD BARKAIA, BAKUR KVASHILAVA	171
ELECTORAL SYSTEMS AND THEIR INFLUENCE ON DEVELOPMENT OF POLITICAL PARTIES IN GEORGIA	
BAKUR KVASHILAVA	195
REPRESENTATION OF WOMEN AND NATIONAL MINORITIES IN GEORGIAN POLITICAL PARTIES	
NINO GOGOLADZE	221
INTEREST AGGREGATION AND POLICY-MAKING BY POLITICAL PARTIES (PAST DECADE OF THE GEORGIAN PARTY POLITICS)	
IRAKLI KOBALIA	243
GEORGIA'S EUROPEAN WAY: ROLE OF THE POLITICAL PARTIES	
IVANE CHKHIKVADZE	265
ABOUT THE AUTHORS	284



# წინასიტყვაობა

---

2012 წელს ძალაუფლების მშვიდობიანმა და კონსტიტუციურ-მა გადაცემამ საქართველოში დემოკრატიული ენთუზიაზმი განაახლა. ბევრს ჰქონდა იმედი, რომ ქვეყანა ახლა უკვე მტკიცედ დაადგებოდა დემოკრატიული კონსოლიდაციის გზას, ხოლო მანამდე არსებული დომინანტური პოლიტიკური პარტიის სისტემა მეტი პოლიტიკური კონკურენციით ჩანაცვლდებოდა. შედეგად, ქვეყანა უკეთ მოახერხებდა უკვე მიღწეული დემოკრატიული და ანტიკორუფციული წარმატების სამომავლოდ გამოყენებას. ასევე, გაჩნდა იმის იმედიც, რომ არჩევნების გზით ხელისუფლების მშვიდობიანი ცვლილების შემდეგ „ქართული ოცნება“ იმ დემოკრატიულ დაპირებებს შეასრულებდა, რომლითაც არჩევნებში დამაჯერებლად გაიმარჯვა. ეს კი უფრო ინკლუზიურ, პლურალისტურ და წარმომადგენლობით სისტემას შექმნიდა, რაც მრავალფეროვან ქართულ საზოგადოებას, მისი მოსაზრებების უკეთ გამოხატვისა და მათი პოლიტიკაში უკეთ ასახვის უკეთეს პირობებს შეუქმნიდა.

სამწუხაროდ, სკეპტიკოსები უფრო მართალნი აღმოჩნდნენ. მომავალი, რომელიც უკვე დღევანდელობაა, სულაც არ არის ისეთი, როგორც ამას ბევრი ელოდა. იმედი, რომ ქვეყანა უფრო წარმომადგენლობითი დემოკრატიისაკენ სვლას განაგრძობდა, გაცრუვდა. სულ რამდენიმე წელიწადში, საპრეზიდენტო და ადგილობრივი არჩევნების შემდგომ, ქვეყანა კვლავ დომინანტური პოლიტიკური პარტიის ვითარებაში აღ-



მოჩნდა, რომელსაც კვლავ ჰქონდა საკონსტიტუციო უმრავლესობა და ფართო კონსენსუსის გარეშე, სწრაფადვე მიიღო მისთვის სასურველი საკონსტიტუციო რეფორმა. ქვეყანაში ოლიგარქიული, არაფორმალური მმართველობა დამყარდა, სადაც ბიძინა ივანიშვილი დაეუფლა სახელმწიფოს მართვის სადავეებს. ხშირ შემთხვევაში, ყოველგვარი ოფიციალური სამთავრობო ან საპარლამენტო როლის გარეშე, კონსტიტუციური შეზღუდვებისაგან სრულიად თავისუფლად მოქმედებდა. ყოველივე ამან შეაჩერა დემოკრატიული ტენდენციები და მანამდე არსებული ეიფორიაც სწრაფადვე განელდა.

არაფორმალური მმართველობა ჩვეულებრივი მოვლენა გახდა, ხოლო ახალშექმნილმა „ქართულმა ოცნებამ“ იმ გამოცდილებით მოქმედება განაგრძო, რომლის წინააღმდეგ ბრძოლის დაპირებითაც იგი ხელისუფლებაში აღმოჩნდა. თვითმმართველობის გაღრმავება, სასამართლოს დამოუკიდებლობა, მოსამართლეთა პროფესიონალიზმის ამაღლება, სამუშაო ადგილების შექმნა, დემოკრატიის გაძლიერება, პოლიციისა და ძალოვანი ინსტიტუტების დეპოლიტიზაცია და სრულიად პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლა – იმ წინასაარჩევნო დაპირებების მცირე ჩამონათვალია, რომლებიც რეალურად არ შესრულებულა.

ამიტომაც არის, რომ საქართველო ჯერ კიდევ „ნახევრად თავისუფალ“ ქვეყნად მიიჩნევა. სამწუხაროდ, დემოკრატიის სხვადასხვა მაჩვენებლით, ჩვენს რეგიონში იგი ასევე მნიშვნელოვნად ჩამორჩა. ჟურნალ „ეკონომისტის“ „დემოკრატიის ინდექსის“ (2018, 2019 წწ.) თანახმად, მას უკუსვლა ჰქონდა პოლიტიკური კულტურისა და დემოკრატიული მმართველობის კომპონენტებშიც. პოლიტიკური პოლარიზაცია, ნდობის დიდი ნაპრალი პოლიტიკურ პარტიებსა და ამომრჩეველს შო-

რის, სიღარიბე, უმუშევრობის მაღალი დონე – ყველაფერი ეს კვლავ ჩვენი რეალობაა და ძირს უთხრის სახელმწიფოს სტაბილურობას. პარალელურად, გაძლიერდნენ ანტიდემოკრატიული და პროპაგანდისტული ძალები, რომელთაც მავნე ზეგავლენა აქვთ ქართული პოლიტიკის დღის წესრიგზე. ყოველივე ამის შედეგია, რომ ქართველი ამომრჩეველი აღარ ფიქრობს, რომ ის დემოკრატიულ ქვეყანაში ცხოვრობს (NDI 2020), მოსახლეობის უმეტესობას კი საბჭოთა კავშირის დაშლა ნეგატიურ მოვლენად მიაჩნია (კავკასიის ბარომეტრი 2019).

პოლიტიკური პარტიები, როგორც დემოკრატიისათვის აუცილებელი ძალები, კვლავ რჩებიან პიროვნებებზე ფოკუსირებულ, მეტწილად გაუმჭვირვალე საარჩევნო მანქანებად. მხოლოდ მცირე მათგანმა თუ მოახერხა ინსტიტუციონალიზაციისა და ორგანიზაციული სტაბილურობის მინიმალური დონის მიღწევა. ზოგიერთი პარტია სწრაფად გაუჩინარდა პოლიტიკური სცენიდან. გამოჩნდნენ ახლებიც, მაგრამ, იშვიათი გამონაკლისების გარდა, ისინი დემოკრატიულ ინსტიტუტებად ვერ ჩამოყალიბდნენ. ეს ნათელი და ამასთანავე, მწარე გაკვეთილია როგორც თავად პოლიტიკური პარტიებისათვის, ისე დემოკრატიის მხარდამჭერი ორგანიზაციებისთვის.

დემოკრატიაში პოლიტიკურ პარტიებს მრავალი ფუნქცია აკისრიათ, რაც მხოლოდ არჩევნებში მონაწილეობით არ შემოიფარგლება. მაგალითად, ამომრჩევლის განათლება, პოლიტიკური სოციალიზაცია, ინტერესთა დაჯგუფება ის ფუნქციებია, რომელთა შესრულებაც ასევე პოლიტიკური პარტიების საქმეა. მიუხედავად ამისა, პარტიების დიდი ნაწილი კვლავ რჩება მხოლოდ ძალაუფლების ხელში ჩაგდებისთვის შექმნილ ორგანიზაციებად, რომელთა ფინანსური გამჭვირვალობა

არასაკმარისია. ასევე, გაუგებარია, თუ რა წესის მიხედვით შეირჩევა საარჩევნო კანდიდატები და როგორ იქმნება წინა-საარჩევნო პროგრამები.

მრავალი პოლიტიკური პარტია საარჩევნო სტრატეგიად კვლავ მწვავე დაპირისპირების ტაქტიკას ირჩევს, რაც ქვეყანაში არსებულ ისედაც მძაფრ პოლარიზაციას კიდევ უფრო აღრმავებს. საქართველოს კი ასეთი დაპირისპირებისა და კრიზისების საკმაოდ მძიმე ისტორია აქვს. „მყიფე ქვეყნების ინდექსი“, რომელსაც ყოველწლიურად აქვეყნებს ამერიკული „მშვიდობის ფონდი“, საქართველოს უმთავრეს რისკად, წლების განმავლობაში, სწორედ „პოლიტიკურ ფრაგმენტაციას“ ასახელებს. პირად მტრობაზე დაფუძნებულ, პოლარიზებულ პოლიტიკურ კულტურას, რასაც ხშირად თავად პოლიტიკური პარტიები ამკვიდრებენ, შეუძლია სასიცოცხლო საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის დემოკრატიულ ქსოვილს და მის საზოგადოებას. თანამედროვე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფუძემდებლური ინსტიტუტების ნაცვლად, მრავალი პოლიტიკური პარტია თავად გადაიქცა დემოკრატიის სერიოზულ საფრთხედ ქვეყანაში.

2020 წლის 31 ოქტომბერს საქართველო ახალ პარლამენტს აირჩევს. არჩევნები კვლავაც უკიდურესად დაძაბულ, რთულ და, კოვიდ 19-ის პანდემიის გამო, უაღრესად უჩვეულო გარემოში ჩაივლის. იქნება ეს არჩევნები ნაბიჯი წინ თუ გაგრძელება დემოკრატიული დაღმასვლის სპირალი? ამ შეკითხვაზე პასუხი მოქალაქეებისა და პოლიტიკური პარტიების ხელთაა. ჩვენ იმედი გვაქვს, რომ ეს წიგნი სწორედ იმ სისუსტეების გაგებასა და აღმოფხვრაში დაგვეხმარება, რომელთა გამოც საქართველოში თითქმის ყოველი არჩევნები უკიდურესი სამოქალაქო დაძაბულობისა და მაღალი პოლიტიკური რისკების ზღვარზეა.

პოლიტიკური პარტიების ინსტიტუციონალიზაციას და დემოკრატიის ხარისხს ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირი აქვს. ქართული პოლიტიკის მეცნიერების ახალგაზრდა თაობის გამორჩეულ ჯგუფთან ერთად, ჩვენც მიზნად დავისახეთ, შეგვეფასებინა პოლიტიკური პარტიები სწორედ იმ ფუნქციების ქრილში, რომლებიც მნიშვნელოვანია ქეშმარიტად დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის არსებობისთვის. განსაკუთრებული ყურადღება დავუთმეთ ქალთა და უმცირესობათა ჯგუფების პოლიტიკური მონაწილეობის საკითხებს და ასევე, იმ საგარეო-პოლიტიკურ ხედვებს, რომლებიც ქვეყნის მთავარ პოლიტიკურ პარტიებს აქვთ.

ეს წიგნი არის მცდელობა იმისა, რომ გავაძლიეროთ პოლიტიკური პარტიების კვლევა საქართველოში და შესაძლოა, სხვა ქვეყნებშიც. მისი ძირითადი მკითხველები პოლიტიკოსები, პოლიტიკის მკვლევრები და ასევე, დემოკრატიის ზოგადი საკითხებით დაინტერესებული ადამიანები იქნებიან. გარკვეულწილად, ეს წიგნი შესანიშნავი პუბლიკაციის – „საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტი: პოლიტიკური პარტიები: მიღწევები, გამოწვევები და პერსპექტივები“ – გაგრძელებაა, რომელიც 2006 წელს გია ნოდისა და ალვარო პინტო სქოლტბახის რედაქტორობით გამოიცა. იმედი გვაქვს, ამ გამოცემის მეშვეობით, მკითხველს ახლანდელი ვითარების საინტერესო ანალიზს შევთავაზებთ და ამით ქართულ დემოკრატიასაც დავეხმარებით.

ლევან სუხიანიძე



# საქართველოს პოლიტიკური პარტიების პროგრამების განვითარება (2008-2016 წწ.)

ზვიად ბაჩაია, ბაკურ კვაშილაძე

## შესავალი

პოლიტიკურ პარტიათა ფუნქციები და როლი საზოგადოების პოლიტიკურ სტრუქტურაში მნიშვნელოვანი დისკუსიის საგანია. პოლიტიკურ მეცნიერებათა მკვლევრები პოლიტიკური პარტიების როლს განსხვავებული პერსპექტივიდან აფასებენ. ერთი მხრივ, პარტიები აღქმული არიან, როგორც მედიატორები საზოგადოებასა და პოლიტიკურ ელიტას შორის, როდესაც დემოკრატიის პირობებში ისინი თავს უყრიან საზოგადოების აზრს, ითვალისწინებენ მის ინტერესებსა თუ მოთხოვნებს, შიდა ინტერესთა კონფლიქტების დაძლევის შედეგად კი ჩამოყალიბებულ კონცეპტუალურ წინადადებებს ხალხსაც აცნობენ და ცხოვრებაში გატარებასაც უწყობენ ხელს. მეორე მხრივ, პარტიები წარმოადგენენ მიზანზე ორიენტირებულ რაციონალურ მოთამაშეებს, რომლებიც, პოლიტიკური სისტემის კონტექსტიდან გამომდინარე, ხარჯისა და სარგებლის ანალიზის მეშვეობით მოქმედებენ. ეს განსაზღვრავს პარტიების იდეოლოგიურ-ფუნქციურ პოზიციას და, შესაბამისად, გავლენას ახდენს მათ ქცევებზე. კიდევ ერთი მიმართულების თანახმად, პარტიები წარმოადგენენ იმგვარ იდეოლოგიურ სუბიექტებს, რომელთა ფუნქციაა საზოგადოების პოლიტიკუ-

რი განათლება და ამ მეთოდით პოლიტიკურ პროცესებზე ზემოქმედება. პარტიათა ფუნქციონირების კოგნიტური მოდელი ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, თუ რა ცოდნას ან რა გამოცდილებას იძენს პარტია ამომრჩეველთან ურთიერთობის პროცესში და თვითონ რას აწვდის მას (Lenin 1989; King 1969: 111-41; Schlesinger 1984: 369-400; Nodia... 2006).

ანალიზის ამგვარი მეთოდები ხაზს უსვამს პარტიის ფუნქციებს, გავლენა იქონიოს ამომრჩეველზე და, შესაბამისად, პოლიტიკურ პროცესებზეც. ამ მიდგომის საპირწონე საკვლევ არეალს წარმოადგენს პარტიაზე გავლენის მომხდენი ფაქტორების ანალიზი, რომელიც, თავის მხრივ, პარტიის იდეოლოგიას, ქმედებას, სტრუქტურასა და, აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური საქმიანობის პროცესს ცვლის. აღნიშნულ მიდგომაში პარტიის ქმედების ძირითად განმსაზღვრელად საზოგადოებრივი აზრი და ამომრჩევლის პრეფერენციებია აღქმული (Adams... 2004: 589-610).

პოლიტიკური პარტიებისა და ამომრჩევლის ურთიერთობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი პარტიის მიერ გაცხადებული პროგრამაა. მიდგომა, რომ პარტიებისა და ამომრჩევლის ინტერაქციის პროცესი მასში მონაწილე ორივე მხარეს ცვლის, აქ აღიარებულია როგორც მოცემულობა. ჩვენი ნაშრომი ნაკლებ ყურადღებას უთმობს თეორიული მოდელების ანალიზს და უფრო მეტად ორიენტირებულია, აღწეროს და გააანალიზოს საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიების იდეოლოგიური პლატფორმები, ყურადღება დაუთმოს ამ პოლიტიკური ორგანიზაციების ტრანსფორმაციას 2008 წლიდან 2017 წლის ჩათვლით. განსაკუთრებული ადგილი უკავია საარჩევნო პროგრამის მიმართ პოლიტიკური პარტიების დამოკიდებულების ანალიზს. ნაშრომში ქართული პარტიების პროგრამები შეფასებულია შემდეგი სამი კრიტერიუმით:

1. **შინაარსობრივი მხარე.** მასში განსაზღვრულია მოცემული პარტიის იდეოლოგიური პოზიცია და მისი შესაძლო სახეცვლილება საკვლევ პერიოდში. ამავე კრიტერიუმის ფარგლებში დადგინდება პარტიების პროგრამების პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და სხვა ბლოკების ურთიერთმიმართება, ჰარმონიულობა და თანმიმდევრულობა. ანალიზის ეს საფეხური საშუალებას მოგვცემს, ქართულ პოლიტიკურ ლანდშაფტში ერთმანეთისგან გავმიჯნოთ პოპულისტური და იდეოლოგიურად რელევანტური დაპირებები.
2. **პროგრამების თვისებრივი მახასიათებლები.** მათი განხილვის შედეგად შესაძლებელია შევაფასოთ პროგრამაში განხილული პრობლემის გადაწყვეტის მექანიზმები. პრობლემის მოგვარების გზები შესაძლოა, მერყეობდეს აბსტრაქტულსა და კონკრეტულს შორის დიაპაზონში.
3. **პოლიტიკურ პროგრამებში განსახილველი საკითხების რაოდენობა და ხარისხი.** ამ საკითხებში მოიაზრება როგორც პოლიტიკური, ისე სოციალურ-ეკონომიკური თემატიკა. ამ კრიტერიუმის დახმარებით შეგვეძლება გავარკვიოთ, რამდენად ეყრდნობა პარტია საარჩევნო მანიფესტს, როგორც ამომრჩეველთან ურთიერთობის რეალურ საშუალებას.

აქვე უნდა აღინიშნოს იმის შესახებაც, რომ იდეოლოგია არასოდეს ყოფილა ამომრჩეველის მოზიდვისა და მობილიზაციის ერთადერთი გზა. უფრო მეტიც, თანამედროვე პარტიების ჩამოყალიბების პირველ ისტორიულ ეტაპზე, კერძოდ, XVIII-XIX საუკუნეების მიჯნაზე მყოფ ინგლისში, ამომრჩეველსა და პარტიას შორის ძირითადად კლიენტელისტური კავშირი არსებობდა (Gunther... 2001: 13-15). ამომრჩეველსა და კანდი-



დატს შორის ამგვარი ურთიერთკავშირი გულისხმობს იერარქიულ დამოკიდებულებას, რომლის დროსაც კანდიდატი თავის ამომრჩეველს მხარდაჭერის სანაცვლოდ კონკრეტულ სარგებელს სთავაზობს. ერთიანი პარტიული ორგანიზაციის არარსებობის გამო ასეთი საარჩევნო სტრატეგია მაშინ აბსოლუტურად რაციონალური ჩანდა ამომრჩევლის მცირე რაოდენობიდან გამომდინარე. დღესაც, განსაკუთრებით მაჟორიტარული არჩევნებისას, ამ მიდგომას საქართველოშიც იყენებენ; განსაკუთრებით იმიტომ, რომ ამომრჩეველი მაჟორიტარ კანდიდატს ლოკალური პრობლემის მომგვარებლად აღიქვამს და ეს უკანასკნელიც თავის საარჩევნო კამპანიის დაგეგმვისას სწორედ ამ როლს უსვამს ხაზს. მართალია, დღევანდელ მაჟორიტარს მრავალრიცხოვანი ამომრჩეველი ჰყავს, მაგრამ არჩევნების პერიოდში საკმაოდ ანგარიშგასანევ მოტივაციას წარმოადგენს უმეტესწილად სოციალურად შეჭირვებული და მთავრობის ფონდებზე უშუალოდ დამოკიდებული მოქალაქისთვის სახელმწიფო სტრუქტურებში დასაქმების ან სოციალური დახმარების გაზრდის/დანიშვნის შეთავაზება (ტაბულა 2018); აქედან გამომდინარე, დეპუტატობის კანდიდატი, არცთუ იშვიათად, კერძო სარგებლის შეთავაზებაზე აგებს საარჩევნო კამპანიას. ბოლო პერიოდში მსოფლიოში ყველაზე მეტად არის გავრცელებული ამომრჩეველთან კავშირის კიდევერთი ფორმა, რომელიც მეტ ყურადღებას აქცევს მიმდინარე საკითხებს და ეს ხდება საპროგრამო გზავნილის შემცირების ხარჯზე. მიუხედავად ამისა, დემოკრატიის უფრო მაღალი ხარისხის მისაღწევად გაცილებით მიზანშეწონილ მეთოდად არის აღიარებული იდეოლოგიურად გამართული პროგრამის საფუძველზე ამომრჩევლის მხარდაჭერისთვის ბრძოლა. ასეთ დროს პარტიის ანგარიშვალდებულება ამომრჩევლის წინაშე უფრო ცხადად ჩანს, პარტია თავისი შინაარსობრივი დატვირთვით ნაკლებად ოპორტუნიისტულ საწყისებს ეფუძნება,

ნაკლებად ითვალისწინებს მოცემულ პერიოდში არსებულ საზოგადოებრივ განწყობას, რომელიც ხშირად წინააღმდეგობრივი და ცვალებადია. აქედან გამომდინარე, ამ ნაშრომში განსაკუთრებულ ყურადღებას სწორედ იდეოლოგიური გზავნილის ხარისხს დავუთმობთ.

წინამდებარე ნაშრომში განსახილველი საკითხები დალაგებულია შემდეგი პრინციპით: პირველ ნაწილში ცალ-ცალკე განიხილება საქართველოში, კონკრეტულ დროის მონაკვეთში (2008-2017), აქტიურად მოქმედი პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო პროგრამები; მეორე ნაწილში შეჯამდება ანალიზის შედეგად მიღებული დისპოზიციები და საშუალება გვექნება გამოვარჩიოთ იდეოლოგიურად მოტივირებული საარჩევნო დაპირებები პოპულისტური შეთავაზებებისგან; ხოლო დასასრულს, მიმოვიხილავთ ზოგად ტენდენციებს, რაც საშუალებას მოგვცემს, დავასკვნათ, შეიცვალა თუ არა პარტიების დამოკიდებულება საარჩევნო პროგრამის, როგორც ამომრჩეველთან ურთიერთობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფორმის მიმართ.

## ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა

„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ (ენმ) 2001 წლის ოქტომბერში საქართველოს მომავალმა მესამე პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა დააარსა. პარტიამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა „ვარდების რევოლუციის“ ორგანიზებაში, რამაც საქართველოს მეორე პრეზიდენტის, ედუარდ შევარდნაძის ხელისუფლება დაასრულა (Nodia... 2006). პოლიტიკური პარტიების იდეოლოგიის განმარტებისთვის საჭიროა გაანალიზდეს დოქტრინათა ერთობლიობა, რომელშიც ლიდერების, პარტიის

წევრებისა და პარტნიორი პარტიების ფასეულობები და ხედვებია თავმოყრილი. მიუხედავად ამისა, ზოგადი მიმოხილვის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ იდეოლოგიურ ჭრილში ლიბერალიზმისა და ნაციონალიზმის კომბინაციას წარმოადგენს (Nodia... 2006).

როგორც ეს მოსალოდნელი იყო, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წინასაარჩევნო პროგრამა 2008 წელს ფოკუსირდებოდა ეკონომიკურ და სოციალურ პრობლემებზე. პარტიის ეკონომიკური პოლიტიკა ყურადღებას ამახვილებდა ისეთ ძირითად საკითხებზე, რომლებიც სახელმწიფო გადასახადებისა და ბიუროკრატიისგან ბაზრის გათავისუფლებას გულისხმობდა. პროგრამა მხარს უჭერდა პატარა მთავრობის იდეას, რის განხორციელების მექანიზმსაც საშემოსავლო გადასახადების 25%-დან 15%-მდე შემცირება წარმოადგენდა. გარდა ამისა, პარტია გეგმავდა დივიდენდებისა და დეპოზიტის გადასახადის სრულ გაუქმებას. მიუხედავად იმისა, რომ, ერთი მხრივ, პროგრამა თავისუფალი ვაჭრობის, დაბალი გადასახადებისა და კერძო სექტორის ნახალისებისკენ იყო მიდრეკილი, მეორე მხრივ, პარტია ამომრჩეველს ჰპირდებოდა ძვირად ღირებულ სოციალურ პროექტებს, როგორიც იყო პენსიის გაზრდა ასი დოლარის ეკვივალენტამდე და ჯანმრთელობის სრული დაზღვევა მოსახლეობის 30%-სთვის. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წინასაარჩევნო პროგრამის სოციალური ბლოკი არ იყო ჰარმონიზებული ეკონომიკურ ბლოკთან. პროგრამა ხშირად იმეორებდა პარტიის მიერ საყოველთაოდ გახმაურებულ ლოზუნგს და ნაკლებ დროს უთმობდა კონკრეტული სოციალური თუ ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრის მექანიზმების შემუშავებას. 2008 წლის პროგრამის პოლიტიკურ ბლოკში, ანალიზის შედეგად შემუშავებული და პრობლემის მოსაგვარებლად გამიზნული

კონკრეტული მექანიზმების ნაცვლად, ლოზუნგები სჭარბობდა. მაგალითად, პროგრამის უსაფრთხოების ნაწილში ვკითხულობთ: „...მუდმივად ვიზრუნებთ ქართული ჯარის გაძლიერებაზე; გავხდებით ნატოს წევრი ქვეყანა; გაეროს ფარგლებში შემუშავდება რუსეთთან ურთიერთობის ახალი ფორმატი; დავიბრუნებთ აფხაზეთსა და ოსეთს, და აფხაზეთსა და ოსეთთან ერთად განვაგრძობთ ერთიანი, სილარიბისგან თავისუფალი საქართველოს შენებას“ (ენმ 2008).

2008 წლის პროგრამისგან განსხვავებით, 2012 წლის პროგრამაში სურათი რადიკალურად შეცვლილია. პარტია გვთავაზობს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური პროექტების ფართო სპექტრს. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, წინა პროგრამის მსგავსად, მხარს უჭერდა ეკონომიკურ თავისუფლებას და სტაბილური ზრდის პირობას იძლეოდა. აღნიშნული მიზნის მისაღწევ გზებს წარმოადგენდა მაკროეკონომიკური სტაბილურობა, ინფრასტრუქტურული პროექტები, კორუფციისა და საჯარო სამსახურის კერძო ინტერესებისთვის გამოყენების კონტროლი და ინვესტირებისთვის ღია ეკონომიკური გარემოს შექმნა. წინა მანიფესტისგან განსხვავებით, სამთავრობო ინფრასტრუქტურული პროექტები უმუშევრობის პრობლემის მოგვარებას კი არ ისახავდა მიზნად, არამედ ყურადღება მახვილდებოდა ისეთ პროექტებზე, რომლებიც ინვესტიციების მოზიდვას, ბიზნესისთვის ეფექტიანი მატერიალური ბაზის შექმნას და, შესაბამისად, ეკონომიკურ ზრდას შეუწყობდა ხელს. სოციალური პროექტი 2008 წლის დოქტრინასთან შედარებით ნაკლებად პოპულისტური, თუმცა უფრო აბსტრაქტული გახდა, რაც თავსებადია როგორც პროგრამასთან, ისე პარტიის იდეოლოგიასთან. თუ 2008 წლის არჩევნების წინ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ლიდერები მაღალი სოციალური დანახარჯის მქონე პროექტებს

ჰპირდებოდნენ ამომრჩეველს, 2011 წლის მიწურულს წლიური 1000 ლარის ეკვივალენტის ვაუჩერი ერთადერთ სოციალურ პროექტს წარმოადგენდა. თავდაპირველად მოწონებული ჯანმრთელობის სრული დაზღვევის პროექტი შეიცვალა ახალი პროგრამით, რომლის ფარგლებშიც დაზღვევა ვრცელდებოდა მხოლოდ სოციალურად დაუცველ ჯგუფებზე. პარტიის კიდეც ერთი პროექტი ეხებოდა დეენილთა განსახლებას. სოციალურ ჭრილში პარტია ეხება განათლების საკითხს და კონკრეტულ გეგმებს სახავს, თუ როგორ უნდა აღმოიფხვრას პრობლემები ამ მიმართულებით (ენმ 2008; ენმ 2012).

პროგრამის ეკონომიკური ბლოკი თვისებრივად დეტალიზებულია. პროგრამაში წარმოდგენილია მექანიზმები, რომლებითაც შეიძლება კონკრეტული მიზნების მიღწევა. დეტალურად არის გარჩეული სახელმწიფო დანახარჯების ოდენობა (მშპ – 30%), ეგზოგენურ ინფლაციასთან გამკლავების მეთოდები, ეკონომიკური ზრდის კონკრეტული პროცენტული მაჩვენებლის მნიშვნელობა მომავალი ეკონომიკური განვითარების თვის, საბიუჯეტო დეფიციტის მოცულობის სამიზნე მაჩვენებელი (3%), ფისკალური პოლიტიკის დეტალური გავლენა ეკონომიკის ზრდაზე და სხვა ეკონომიკური საკითხები.

სოციალურ-ეკონომიკური ბლოკის მსგავსად, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ პროგრამის პოლიტიკურმა ბლოკმაც მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაცია განიცადა 2008 წლიდან 2012 წლამდე. ცვლილების ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორი გახდა რუსეთ-საქართველოს ომი. საგარეო პოლიტიკის მიმართულებით „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ აქცენტები ეხება ევროატლანტიკურ ორგანიზაციებში გაწევრიანებას. რეგიონულ ძალებთან ურთიერთობაზე მსჯელობისას ჩამოთვლილია ჩვენი მეზობელი სახელმწიფოე-

ბი – თურქეთი, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნები და რუსეთის ფედერაციის ის მომიჯნავე რეგიონები, რომლებიც გეოგრაფიულად ჩრდილოეთ კავკასიას ეკუთვნის. 2008 წლის მანიფესტისგან განსხვავებით, პროგრამაში არაფერია ნათქვამი რუსეთის ფედერაციასთან რაიმე სახის ურთიერთობაზე. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ ეხება შიდაპოლიტიკურ საკითხებს და საკონსტიტუციო ცვლილებასთან მიმართებით გაცხადებულად მხარს უჭერს დემოკრატიულ პრინციპებს, ძალთა დაბალანსებას შიდაპოლიტიკურ ინსტიტუტებს შორის და მმართველობის „შერეულ სისტემას“ (ენმ 2012).

მნიშვნელოვანია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ 2014-2016 წლების პროგრამების განხილვა იმ თვალსაზრისით, რომ ამ პერიოდში პარტია უკვე აღარ იყო ხელისუფლებაში, რასაც უნდა გამოეწვია შესამჩნევი ცვლილებები. 2014 წლის მუნიციპალური არჩევნების პროგრამის შეფასებისას პარტიის პოლიტიკური და ეკონომიკური დაპირებები ზოგადია. თუ 2012 წლის ეკონომიკური პოლიტიკის აღწერისას „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ ეხებოდა ფისკალურ, მონეტარულ, შიდა და საერთაშორისო ეკონომიკურ ცვლადებს, მათზე მანიპულაციის საშუალებებსა და გავლენებს ეკონომიკურ ზრდაზე, ახალ პროგრამაში აღწერილია მემარჯვენე ეკონომიკური პოლიტიკის ზოგადი სიკეთეები და ნაჩვენებია მათი მიღწევის რამდენიმე გზა. საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ შემოთავაზებული გზები თითქმის იმეორებს 2008 წლის პროგრამის დაპირებებს: „მოხდეს საშემოსავლო გადასახადის შემცირება, დივიდენდსა და როიალტიზე გადასახადის გაუქმება, ასევე ნავთობპროდუქტებსა და ბუნებრივ აირზე აქციზის გაუქმება; გამოცხადდეს მორატორიუმი ისეთ საკანონმდებლო ცვლილებებზე, რომლებიც გავლენას ახდენს ეკონომიკურ გარემოზე“ (partiebi.ge 2014). დარგობრივად პარტია ეხება როგორც სო-

ციალურ, ისე პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საკითხებს, თუმცა თვისებრივი მხარე საკმაოდ მწირია. პოლიტიკური წინადადებები ლოზუნგების ხასიათს იღებს. იდეოლოგიურად პარტია კვლავ მემარჯვენე დოგმების ერთგულია. თუმცა, წინა მანიფესტებისგან განსხვავებით, 2014 წლის პროგრამა უფრო მარჯვნივ იხრება, რაც ნათლად ჩანს პარტიის სოციალური ბლოკის ანალიზისას. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ სოციალური პრობლემების მოგვარებას სამუშაო ადგილების შექმნისთვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნას უკავშირებს, თავად სოციალურ დახმარებებს კი მხოლოდ უკიდურესად დაუცველი ოჯახებისკენ მიმართავს.

ეკონომიკური პოლიტიკის მარჯვნივ გადახრა იგრძნობა 2016 წლის პროგრამაშიც. კლასიკური ლიბერალიზმის მიდგომები პროგრამას ლაიტმოტივად გასდევს, პარტიის მთავარ ეკონომიკურ გზავნილებს წარმოადგენს სამთავრობო ხარჯების შეზღუდვა, ბიზნესისთვის გადასახადების შემცირება, ეკონომიკური ამნისტია, ნავთობპროდუქტებსა და ალკოჰოლზე სააქციზო განაკვეთის შემცირება, ფისკალური პოლიტიკის ლიბერალიზაცია. პარტიის ლიდერებს, როგორც ეს პროგრამიდან ჩანს, კონკრეტული წარმოდგენები აქვთ ეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის შესახებ, და ისინი ნეოლიბერალურ ნარატივზეა აგებული. მაგალითისთვის გამოდგება პარტიის ლიბერალური მიდგომა ლარის კურსის რეგულაციის მიმართ. დოქტრინაში აღნიშნულია, რომ ვალუტის კონვერტირება ადამიანის საბაზისო უფლებათა და დაუშვებელია ხელისუფლების მხრიდან ამ უფლების შეზღუდვა (ენმ 2016).

2014 წლის დოკუმენტთან შედარებით, ეკონომიკურ, პოლიტიკურ თუ სოციალურ ბლოკში 2016 წლის პროგრამა თვისებრივად განსხვავებულია. მასში კონკრეტული მექანიზმები

უფრო დეტალიზებულია. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ანალიზის ეკონომიკურ ნაწილში პარტიის დაპირებები ორიენტირებულია პრობლემაზე და, თავის მხრივ, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის გაცხადებულ იდეოლოგიას შეესაბამება. პოლიტიკური ბლოკი, რომელიც 2014 წლის პროგრამაში პრაქტიკულად ერთი წინადადებით იყო წარმოდგენილი, ფართოდ არის გაშლილი და შეიცავს კონკრეტული მექანიზმების არაერთ შეთავაზებას. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და პირადი ხელშეუხებლობის განმტკიცებას. პარტია მხარს უჭერს სამხარეო-პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლას. საგარეო პოლიტიკის კუთხით საკითხი მრავალ ჭრილშია გაშლილი. პროგრამა გარკვეულწილად გვთავაზობს კონკრეტულ გზებს, თუ როგორ უნდა ჩამოყალიბდეს სახელმწიფო უსაფრთხოება – ერთი მხრივ, საერთაშორისო პარტნიორობთან უფრო ღრმა სამხედრო ინტერაქციის საშუალებით (წვრთნებსა და საერთაშორისო მისიებში მონაწილეობა) და, მეორე მხრივ, შიდა პრაქტიკული ნაბიჯების მეშვეობით, რაც შეიარაღების მოდერნიზაციას, რეზერვის სისტემის ჩამოყალიბებას, სამხედრო პირთა სოციალურ და ეკონომიკურ უზრუნველყოფას გულისხმობს. რაც შეეხება საგარეო ურთიერთობასა და უსაფრთხოებას, პროგრამაში დიდი ყურადღება ეთმობა ევროატლანტიკურ ალიანსთან ურთიერთობის გაზრდის საკითხს. გარდა ამისა, ყურადღება მახვილდება სამხრეთ კავკასიისა და შავი ზღვის აუზის ქვეყნებთან თანამშრომლობაზე, თუმცა პროგრამა ამ მიმართულებით თანმიმდევრული არ არის და მსჯელობის პროცესში მხოლოდ ეკონომიკურ არგუმენტებს განიხილავს. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების ძირითად არქიტექტურაზე მსჯელობისას კი მხოლოდ ზოგადი მიმოხილვით შემოიფარგლება.



2016 წლის წინასაარჩევნო პროგრამა ვრცლად ფარავს სოციალურ და განათლების საკითხებს. სოციალური პროექტების ანალიზი ცხადყოფს პოლიტიკური პარტიის იდეოლოგიის მემარჯვენე-ცენტრისტული პოზიციიდან უფრო მარჯვნივ გადახრას. ამ იდეოლოგიის ცვლილების ძირითად გამოხატულებად შეიძლება მივიჩნიოთ მთავრობის დანახარჯების შემცირება, რის მაგალითსაც წარმოადგენს ჯანმრთელობის დაზღვევის სამართლიანი პაკეტის შემოღება – იგი გულისხმობს საყოველთაო ჯანდაცვის დაზღვევის ნაცვლად მხოლოდ სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის დაზღვევას. წარმოდგენილი პროგრამის მიხედვით, პარტია მოქალაქეებს საყოველთაო დაზღვევის საბაზისო პაკეტს სთავაზობს. მისი ერთ-ერთი დაპირებაა პენსიის 50 ლარით ზრდაც, თუმცა იქვე აღნიშნულია, რომ პენსიის ზრდის ტემპი დამოკიდებული იქნება ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის ტემპზე. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პროგრამის სოციალური ბლოკი ეკონომიკური ბლოკისადმი დაქვემდებარების პოზიციაზეა. განათლების მიმართულებაც პროგრამის დანარჩენი ბლოკებისადმი ჰარმონიულია. აქცენტები აქაც გადატანილია ფინანსურად ავტონომიურ სკოლაზე, ფინანსურად და აკადემიურად სრულიად ავტონომიურ უმაღლეს სასწავლებლებზე, რაც ლიბერალურ დღის წესრიგს ჰარმონიულად ესადაგება. თუმცა, აქვე აღვნიშნავთ, რომ, ეკონომიკური და პოლიტიკური ბლოკებისგან განსხვავებით, სოციალურ და განათლების საკითხებში ცენტრისტული ტენდენციები მაინც იგრძნობა. მაგალითად, განათლების მიმართულებით არსებული პრობლემების მოგვარების გზად განიხილება სკოლებსა და ბაღებში ვაუჩერული სისტემა, აგრეთვე მაღალი აკადემიური მოსწრების სტუდენტთა გრანტებით უზრუნველყოფა.

2008-2012 წლებში პოლიტიკური პარტიის იდეოლოგიური პოზიცია უფრო ცენტრისტულია, ვიდრე მემარჯვენე, რაც

მაღალი სახელმწიფო დანახარჯებითა და სოციალური პროექტებით გამოიხატება. 2012-2016 წლებში კი პარტია ძირითადად კლასიკური ლიბერალიზმის იდეის მიმდევარია და მაქსიმალურად ცდილობს, ხელი შეუწყოს მცირე მთავრობისა და, შესაბამისად, შემცირებული დანახარჯების პოლიტიკას. ამ ტრანსფორმაციის სავარაუდო ახსნად შესაძლოა გამოდგეს „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ 2012 წელს ძალაუფლების დაკარგვა.

## ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველო

2011 წელს „ნაციონალური მოძრაობის“ საპირწონედ საქართველოში მოღვაწე ბიზნესმენმა ბიძინა ივანიშვილმა კოალიცია „ქართული ოცნება“ დააარსა. მასში შევიდნენ შემდეგი პოლიტიკური ორგანიზაციები: „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველო“; „ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატები“; „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“; „ეროვნული ფორუმი“, „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ და „მრეწველობა გადარჩენს საქართველოს“.

ზოგადი შეფასებით, 2012 წლის პარტიის პროგრამაში რიტორიკა ანტაგონისტური ხასიათისაა. პროგრამა უფრო ზოგადი აღწერილობით გამოირჩევა, რაც არა მხოლოდ კოალიცია „ქართული ოცნების“, არამედ, ზოგადად, ოპოზიციური სპექტრის საპროგრამო დოკუმენტებისთვის იყო დამახასიათებელი.

კონსტიტუციური მოწყობის ნაწილში კოალიციისა და მმართველი პარტიის ხედვები მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა. თუ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ პოლიტიკური მოწყობის შერეულ მოდელს მიიჩნევდა მმართველობის ოპტი-

მალურ ფორმად – ძლიერი პარლამენტიცა და შედარებით უფლებამოსილი პრეზიდენტით დაბალანსებული მთავრობით, „ქართული ოცნება“ უპირატესობას საპარლამენტო მოდელს ანიჭებდა. ამ მოდელის ლეგიტიმაციის ზრდას კი კონსტიტუციის საჯარო განხილვის შედეგად გეგმავდა. პარტია 2012 წლის პროგრამაში უკმაყოფილებას გამოთქვამდა სასამართლო ხელისუფლების პოლიტიზების გამო. პრობლემის მოსაგვარებლად ლიდერები მხარს უჭერდნენ მოსამართლეთა ასაკობრივი ცენზის ზრდას, იმპიჩმენტის წესის გამარტივებას და ზოგადი პოლიტიკური გარემოს შეცვლას. მსჯელობის კიდევ ერთი ასპექტი ეხებოდა კონკრეტულ ინსტიტუტში ძალის კონცენტრირების საშიშროებას. აღნიშნული პოზიციიდან გამომდინარე, „ქართული ოცნება“ მხარს უჭერდა სამხედრო ძალების, პოლიციისა და სახელმწიფო უშიშროების უწყებათა გამიჯვნას. აღნიშნულ წინადადებას პარტია ადამიანის უფლებების დაცვის არგუმენტით ხსნიდა. ძალაუფლებაში მოსვლის შემდეგ კოალიციის პოზიციები ამ საკითხების მიმართ პრაქტიკულად არ შეცვლილა.

2016 წლის საარჩევნო პროგრამაში, 2012 წლის წინასაარჩევნო დოკუმენტისგან განსხვავებით, სასამართლო რეფორმა, საკონსტიტუციო ცვლილებები და ძალაუფლების ინსტიტუციონალური გადანაწილება მეტად სისტემურად არის განხილული. ზოგ საკითხში ინფორმაციაზე სრული წვდომა (რაც მმართველი პარტიის უპირატესობაა) მეტი კონკრეტულობით აისახა პოლიტიკურ პროგრამაში. მაგალითად, თუ სასამართლო რეფორმის მიმართულებით 2012 წლის მანიფესტი მხოლოდ ზოგადი აქცენტებით შემოიფარგლებოდა, 2016 წლის დოკუმენტი კონკრეტულ მიზნებს აყალიბებს, თუ როგორ უნდა განაწილდეს მოსამართლეებს შორის საქმეები შემთხვევითობის პრინციპით, რა როლი უნდა შეასრულოს

ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტმა და რა სივრცეებში გაფართოვდეს იგი, რა ფორმით უნდა დაიხვეწოს მოსამართლის შერჩევის წესი. საკითხების დაკონკრეტების მიუხედავად, 2016 წლის საარჩევნო პროგრამის პოლიტიკური ბლოკი ზოგ საკითხზე მაინც ზოგადია და ამომრჩეველს სამომავლო წინადადებებს ლოზუნგის ფორმით სთავაზობს. მაგალითად, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის საკითხზე მსჯელობისას პროგრამაში გაცხადებულია, რომ დაიხვეწება საერთაშორისო სტანდარტები, დაცული იქნება გონივრული ბალანსი პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობასა და უსაფრთხოებას შორის და ამ მიმართულებით ჩატარდება შესაბამისი სამუშაო საზოგადოების ცნობიერების ასამაღლებლად. თავისთავად, გეგმები საინტერესოა და აუცილებელი, თუმცა პროგრამაში არ არის განხილული, ყოველივე ეს რა მექანიზმით მიიღწევა. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ 2014 წლის მუნიციპალური არჩევნებისთვის მომზადებულ პროგრამაში შიდაპოლიტიკურ გეგმებზე არც ისე ბევრია ნათქვამი და რაც არის, ისიც ზოგადი ხასიათისაა. შესაბამისად, ამ ბლოკის შესახებ დასკვნები 2012 და 2016 წლების პროგრამების ანალიზიდან მომდინარეობს.

საერთაშორისო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების პრინციპებზე მსჯელობისას „ქართული ოცნების“ მანიფესტს საგრძნობი ცვლილება არ განუცდია. 2012 წლის პროექტში პარტიას უსაფრთხოების არქიტექტურის შესახებ ზოგადი წარმოდგენები ჰქონდა, რაც პრაქტიკულად მეორდება 2016 წლის პროგრამაშიც. დასავლეთის პარტნიორებთან ურთიერთობის მიმართულებით „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობასა“ და „ქართულ ოცნებას“ შორის თვისებრივი განსხვავება არ შეიმჩნევა, თუმცა სხვაობა მნიშვნელოვანია რეგიონული ურთიერთობების პოლიტიკაში. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობისგან“ განსხვავებით, „ქართული ოცნება“ რუსეთთან დაბალანსებული პოლი-

ტიკის ინიციატივით გამოდის, რაც, თავის მხრივ, იმაშიც გამოიხატება, რომ რეგიონული საგარეო პოლიტიკის აღწერისას, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობისგან“ განსხვავებით, პარტია განსაკუთრებულ როლს არ უთმობს ჩრდილოეთ კავკასიის რესპუბლიკებთან ურთიერთობის საკითხს. აღნიშნულ თემას პარტია რუსეთთან ურთიერთობის სტაბილიზაციის კონტექსტში განიხილავს. 2016 წლის პროგრამა პარტნიორებთან თანამშრომლობის პოლიტიკას უფრო მკაფიოდ და დეტალიზებულად აღწერს. პარტია ხაზს უსვამს აშშ-თან თანამშრომლობის მნიშვნელობას და მას საქართველოს მთავარ სტრატეგიულ პარტნიორად მოიხსენიებს. ასევე, სიახლეს წარმოადგენს წინადადება ჩინეთთან სავაჭრო-ეკონომიკური ურთიერთობის გაღრმავების შესახებ. ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში პარტია ევროკავშირთან ურთიერთობის გაღრმავებას ახალ პლატფორმებში ინტეგრაციის მეშვეობით გეგმავს (ასეთებია: ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება; საგანმანათლებლო, სამეცნიერო და კულტურული პროგრამები – „შემოქმედებითი ევროპა“ და „ჰორიზონტი 2020“).

შიდა და საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებული გეგმების გაანალიზებისას ნათლად გამოჩნდა, რომ ოპოზიციური პლატფორმა პოლიტიკურ ორგანიზაციას არ აძლევს საშუალებას, რეალურად შეაფასოს, რამდენად შესაძლებელი იქნება კონკრეტული პოლიტიკის გატარება, შესაბამისად, პარტიები იძულებული არიან ზოგად კონტექსტში წარმოადგინონ წინადადებები. მეორე მხრივ, მმართველ პარტიას პრობლემების მოგვარების კონკრეტული მეთოდების შემუშავების უფრო დიდი რესურსი აქვს.

პარტიის ეკონომიკური პოლიტიკის შეფასებისას მკაფიოდ ჩანს, რომ „ქართული ოცნება“ ცენტრისტულ პოლიტიკურ დოქტრინებს აღიარებს. სოციალური საკითხების მოგვარები-

სას კი იგი ცენტრალურ როლს სახელმწიფოს აკისრებს, რაც დიდ მთავრობას, მაღალ სახელმწიფო დანახარჯებსა და ძვირ სოციალურ პროექტებს გულისხმობს. „ქართული ოცნების“ ძირითადი ეკონომიკური შეთავაზებებია სოფლის მეურნეობის, მცირე და საშუალო მენარმეობისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების განვითარება. თუმცა ანალიზი ამ მიმართულებით 2012 წლის პროგრამაში ძალზე ზოგადია. პოლიტიკური შეთავაზებები არ მოიცავს კონკრეტიკას, არ არის წარმოდგენილი რაიმე სპეციფიკური მექანიზმი ან სამსახური, რისი მეშვეობითაც გაუმჯობესდება სოფლის მეურნეობა, მცირე მრეწველობა და ზოგადად ბიზნესგარემო. სურათი საგრძნობლად იცვლება 2016 წლის პროგრამაში – პარტია ამომრჩეველს სთავაზობს ეკონომიკური ზრდის კომპლექსურ პროექტს, რომელშიც ერთიანდება ბიზნესის ეკონომიკური და პოლიტიკური შეზღუდვებისგან გათავისუფლების, განათლებისა და პროფესიული გადამზადების გაუმჯობესების, მმართველობის მენეჯმენტისა და ქვეყნის სივრცული ოპტიმიზაციის კომპონენტები. პარტია კერძო სექტორის წახალისებას შემცირებული დაბეგვრის პოლიტიკით ცდილობს, რასაც თან ერთვის „სტარტაპების“ სუბსიდირება და საკანონმდებლო ბაზის ლიბერალიზაციის პოლიტიკა. მიდგომა უფრო კონკრეტულია და პრობლემის გადაჭრის თანმიმდევრულ ანალიზსა თუ კონკრეტულ გზებსაც გვთავაზობს, განსაკუთრებით ფისკალური პოლიტიკის ლიბერალიზაციის მხრივ. თუმცა, ფისკალური ლიბერალიზაციისა და ნაკლები დაბეგვრის პოლიტიკა თვისებრივად წინააღმდეგობრივია მაღალდანახარჯიანი სოციალური და ჯანდაცვის პროექტებისა, რომლებიც განხილულია პროგრამაში. ამ კუთხით პარტიის პროგრამა შეგვიძლია შევაფასოთ როგორც შინაგანად არაპარამონიული დოკუმენტი. „ქართული ოცნების“ პროგრამის მიხედვით, მთავრობის

როლი ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ასპექტებში მნიშვნელოვანია, მაგრამ პარტია მონეტარულ პოლიტიკას ლიბერალური პერსპექტივიდან უყურებს და ხელისუფლებას ინფლაციის რეგულირების პასუხისმგებლობისგან ათავისუფლებს ლარის მცურავი კურსის სასარგებლოდ. აღნიშვნის ღირსია პარტიის პოლიტიკა სახელმწიფო ვალისა და საბიუჯეტო დეფიციტის შესახებ. 2016 წლის პროგრამის პირობებში პარტია საკრედიტო რესურსის მოზიდვას გეგმავს, რაც თავისთავად იმოქმედებს სახელმწიფო ვალის ზრდაზე. აღნიშნული პოლიტიკა კიდევ ერთხელ ამტკიცებს პარტიის ცენტრისტულ მიდგომას, რაც გამოიხატება ლიბერალურ-ეკონომიკური ნარატივისა და თანასწორობაზე ორიენტირებული სოციალური პროექტების სინთეზით. მაღალი სახელმწიფო ვალის პოლიტიკა მთლიანი საარჩევნო პროგრამის შესაბამისია.

სოციალური პოლიტიკის კონტექსტში უნდა განვიხილოთ „ქართული ოცნების“ 2012 წლის ჯანდაცვის პოლიტიკაც, რომელიც თავიდან, ერთი შეხედვით, უფრო პოპულისტურ პროექტს წარმოადგენდა, ვიდრე რაციონალურად გათვლილ, დანახარჯებსა და სარგებლის ანალიზზე ორიენტირებულ გეგმას. პარტიის პროექტის მიხედვით, სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული და დაფინანსებული ბაზისური სარგებლის კალათში შეტანილი პუნქტები მოიცავდა ჰოსპიტალურ მომსახურებას (მათ შორის, სტენტირება და შუნტირება გულ-სისხლძარღვთა დაავადებების დროს); ორსულთა მოვლასა და მშობიარობას; უშვილობის დიაგნოსტიკასა და მკურნალობას; ონკოლოგიურ დაავადებათა მკურნალობას (მათ შორის, სხივურ თერაპიას). გეგმა უკიდურესად კონკრეტული და ჰარმონიულია პარტიის მაღალი დანახარჯების ეკონომიკურ პოლიტიკასთან. თუმცა ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ პარტიის მიდგომა ამ საკითხთან მიმართებით ოდნავ ბუნდოვანი გახდა. 2016 წლის

პროგრამაში პარტია ინარჩუნებს არჩეულ ჯანდაცვის კურსს, რაც არსებული პროგრამების, მაგალითად, საყოველთაო ჯანდაცვის ფუნქციონირების შენარჩუნებას გულისხმობს. თუმცა ისეთი საკითხები, როგორიც არის მედიკამენტებზე ხელმისაწვდომობა, მათი ხარისხის უზრუნველყოფა, ონკოლოგიური დაავადებების მკურნალობის განვითარება, ფსიქიკური ჯანმრთელობის პროგრამის მოცულობა და ხარისხი, მხოლოდ ზოგადად არის განხილული. ეს შეიძლება აიხსნას იმით, რომ მათთვის ხელმისაწვდომი გახდა სრულფასოვანი ინფორმაცია და გააჩინა კითხვა, რამდენად შეძლებს მთავრობა რეალურად შეასრულოს ასეთი პროექტები.

დასკვნის სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ „ქართული ოცნება“ კარგად აცნობიერებს პროგრამის მნიშვნელობას ამომრჩეველთან ურთიერთობაში. პროგრამაში განხილული საკითხები ძირითადად ფარავს საზოგადოებისთვის საჭირობო როტო ყველა ასპექტს. პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სოციალურ ბლოკებში პროგრამა მოიცავს ყველა იმ პრობლემას, რომლებიც დღის წესრიგშია. 2012 წლიდან მოყოლებული, პოლიტიკური პარტია, უმნიშვნელო გადახრების მიუხედავად, ცენტრისტული იდეოლოგიური მოდელის ერთგულია. დოკუმენტების ანალიზისას ტრანსფორმაცია იგრძნობა 2012 წლისა და 2016 წლის პროგრამებს შორის, რის განმსაზღვრელად გამოდგება პარტიის პოზიცია ძალაუფლებასთან მიმართებით. როცა პარტია ოპოზიციაში იყო, პროგრამის პოლიტიკური და ეკონომიკური ბლოკი ბუნდოვანი შეთავაზებებისგან შედგებოდა, ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ ზოგადი განმარტებები კონკრეტულმა პროექტებმა ჩაანაცვლა. გამონაკლისი ამ მიმართულებით რამდენიმე სოციალური პროექტია, რომლებზეც 2012 წელს პარტია კონკრეტულად მსჯელობდა, თუმცა 2016 წლის პროგრამაში ზოგად გრძელვადიან პერსპექტივაში გადაიტანა.



## საქართველოს რესპუბლიკური პარტია

„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობისა“ და „ქართული ოცნებისგან“ განსხვავებით, „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“ ხელისუფლებაში 2012 წელს კოალიციის ფარგლებში მოხვდა. შესაბამისად, პარტიის პროგრამის ანალიზისას გამოყენებულია 2008 და 2016 წლების წინასაარჩევნო პროგრამები. 2012-2014 წლების მონაცემების მოპოვება ლოგიკური გარემოებების გამო ვერ მოხერხდა.

2008 წლის წინასაარჩევნო პროგრამის დიდი ნაწილი არსებული პოლიტიკური სისტემის ანალიზსა და მმართველი პარტიის კრიტიკას ეთმობა. „რესპუბლიკელების“ სტრატეგია განხილულია ხუთ ძირითად ბლოკში. ესენია: სახელმწიფო მმართველობის სისტემა, სასამართლო სისტემა, ეკონომიკური სტრუქტურა, განათლებისა და კულტურის სფერო და სოციალური უზრუნველყოფის სფერო, რომელიც ჯანდაცვასაც მოიცავს. „რესპუბლიკელებს“, სხვა პოლიტიკური ორგანიზაციებისგან განსხვავებით, ამომრჩეველთან მკაცრად ფორმალიზებული ურთიერთობა ახასიათებს, რაც გამოიხატება პროგრამის დეტალიზებულ სტრუქტურაში. სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში 2008 წლის და 2016 წლის პროგრამებს შორის ფუნდამენტური ცვლილება არ არის. ორივე შემთხვევაში რიტორიკა ოპოზიციურია და ლიბერალური იდეოლოგიური ნარატივით არის შემოთავაზებული. ორივე პროგრამაში პარტია ემხრობოდა საპარლამენტო სისტემას. „რესპუბლიკელები“ მხარს უჭერდნენ თვითმმართველობების გაძლიერებასა და უნიტარული სახელმწიფოს ელემენტების შესუსტებას. თუ 2008 წელს პრეზიდენტის ინსტიტუტის შესუსტება პარტიის ერთ-ერთ მთავარ მიზნად სახელდებოდა, 2016 წლის პროგრამაში „რესპუბლიკელები“ პრეზიდენტისთვის არაპოლიტიკური სახელმწიფო ინსტიტუტების ფორ-

მირებაში მონაწილეობის უფლებას ითხოვენ. ეს ცვლილება შეიძლება აიხსნას საქართველოში არსებული პოლიტიკური კონტექსტით. 2008 წელს პრეზიდენტის ინსტიტუტს ჰქონდა პოლიტიკური ძალაუფლება. 2016 წელს პარტიის მიერ კოალიცია „ქართული ოცნების“ დატოვებამ „რესპუბლიკელები“ გაათავისუფლა სხვა ძალებთან პოლიტიკური პოზიციის კოორდინირების აუცილებლობისგან, რამაც პოლიტიკური პარტიის 2012-2016 წლებში არსებული შეხედულებების ტრანსფორმაცია გამოიწვია. 2008 წლის საპროგრამო დოკუმენტში სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ბლოკი პრინციპულად ეწინააღმდეგებოდა სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და პოლიციაზე პასუხისმგებელ უწყებათა გაერთიანებას. ეს პოზიცია არ შეცვლილა 2016 წელსაც. „რესპუბლიკელების“ პროგრამის პოლიტიკური პუნქტები კონკრეტულად ხასიათდება. მიუხედავად იმისა, რომ პარტია მრავალწახნაგოვნად ფარავს დეტალებს, რომლებიც კონკრეტული საკითხის ირგვლივ შეიძლება განვითარდეს, მაინც შესამჩნევია 2012-2016 წლებში პარტიის ლიდერების ხელისუფლებაში ყოფნის ფაქტორი. მაგალითად: სასამართლო ხელისუფლების რეფორმა, რომელიც 2008 წელს საკმაოდ დეტალიზებული იყო, 2016 წლის პროგრამაში კიდევ უფრო მეტ დეტალიზაციას იძენს და ფარავს ისეთ კონკრეტულ საკითხებს, როგორიც არის: მოსამართლეების არჩევის წესი და კანდიდატთა შერჩევის კრიტერიუმები (ასაკი, სამუშაო გამოცდილება); გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა კონკრეტული ტიპის კენჭისყრით; იუსტიციის საბჭოს და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის განცალკევება და ამ უკანასკნელისთვის ავტონომიის მინიჭება, რათა მიუკერძოებლად შეარჩიოს კანდიდატები; მოსამართლეთა ელექტრონული წესით შერჩევის ტრადიციის დამკვიდრება; პრეზიდენტის ჩართულობა მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესში. როგორც „ქართული

ოცნების“ პროგრამაზე მსჯელობისას აღინიშნა, „რესპუბლიკელების“ პროგრამაზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია 2012-2016 წლებში „ქართულ ოცნებასთან“ ერთად ხელისუფლებაში ყოფნამ. ინფორმაციის დამატებითმა ნაკადმა, რაც ხელისუფლებაში ყოფნის კიდევ ერთი უპირატესობაა, პარტიას მისცა შესაძლებლობა, უფრო მეტად დაეხვეწა პროგრამა და უფრო მკაფიო ხედვა შეექმნა პოლიტიკაზე.

მმართველობის სისტემისა და სასამართლო ხელისუფლების ანალიზის მსგავსად, „რესპუბლიკელების“ პროგრამაში ჩამოყალიბებული ეკონომიკური კონცეფცია ძირითადად ლიბერალურ ფასეულობებს ეფუძნება. საწყის ეტაპზე პარტია საკანონმდებლო დონეზე გეგმავდა ეკონომიკის ლიბერალიზაციას, შემდეგი ნაბიჯი გადასახადების ეტაპობრივი შემცირება უნდა ყოფილიყო. უნდა აღინიშნოს, რომ პარტიის ეკონომიკური პოლიტიკა ძირითადად იურიდიულ ქრილში განიხილება, ეკონომიკური ცვლადების მანიპულირების მექანიზმი 2008 წლის პროგრამაში არ არის მოცემული. ამ მხრივ, სრულიად საპირისპიროა 2016 წლის პროგრამა. ეკონომიკური ანალიზი საგრძნობლად დაკონკრეტებულია. მაგალითად, თუ 2008 წლის პროგრამის მთავარ ეკონომიკურ განმსაზღვრელს დრაკონული კანონპროექტების გაუქმება და ბიზნესისთვის ლიბერალური საკანონმდებლო სივრცის შექმნა წარმოადგენდა, 2016 წელს პარტია ამომრჩეველს სთავაზობს დანახარჯების შემცირებას, საპროცენტო განაკვეთის დაწევას და, შესაბამისად, ხელმისაწვდომ კრედიტს, საგადასახადო პროცესის გამარტივებას და მიკრობიზნესის ყოველწლიურ სტიმულირებას 60 მილიონი ლარით. სოციალური და ეკონომიკური ბლოკები თვისებრივად და ზომითაც აღემატება პოლიტიკურ ბლოკს, რაც მნიშვნელოვანი სხვაობაა 2008 წლის პროგრამასთან შედარებით. აქ გვინდა კიდევ ერთხელ ხაზი გაესვას

საარჩევნო პროგრამის შინაარსის პოლიტიკურ კონტექსტთან კავშირს და ხელისუფლებაში ყოფნით მიღებული გამოცდილების ეფექტს.

ეკონომიკური პრობლემებისგან განსხვავებით, პარტია საკმაოდ ზოგადი ტერმინებით განიხილავს მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის ნიუანსებს. „რესპუბლიკელებს“ არც 2008 წელს და არც 2016 წელს არ შემოუთავაზებიათ კონკრეტული მექანიზმი, თუ როგორ უნდა დარეგულირდეს ლარის კურსი, საგადასახადო სისტემის კონკრეტული მენეჯმენტი და მოგვარდეს სხვა ადმინისტრაციული საკითხები, რომლებიც ერთიანობაში ეკონომიკურ ზრდას ქმნის. ფისკალური პოლიტიკის ბუნდოვანი ხასიათი შეიძლება აიხსნას იმით, რომ პარტიის იდეოლოგია ნაკლები რეგულაციის მომხრეა.

საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მიმართულებით „რესპუბლიკელები“ მხარს ნატოსა და ევროკავშირში გაერთიანებას უჭერენ. ამ მიმართულებით 2008 წლის პროგრამის პუნქტები პრაქტიკულად უცვლელად არის გადმოტანილი 2016 წლის დოკუმენტში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უსაფრთხოების არქიტექტურის ანალიზი მოკლებულია კონკრეტიკას და, შესაბამისად, განხილულია მხოლოდ ზოგადად.

დასკვნის სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ „საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის“ წინასაარჩევნო პროგრამის ანალიზისას გამოიკვეთა რამდენიმე საინტერესო ტენდენცია: პირველ ყოვლისა, პარტია გრძნობს პოლიტიკური კონტექსტის ცვლილებას და ეს პროგრამაშიც აისახება. მეორე და მნიშვნელოვანი ტენდენციაა ხელისუფლებაში ყოფნის გავლენა პოლიტიკურ შეთავაზებებზე. ოპოზიციური პლატფორმიდან პარტიის პროგრამას კონკრეტიკა აკლდა, თუმცა მას შემდეგ, რაც ორგანიზაციამ კოალიციაში ყოფნის ფარგლებში ინფორ-

მაციის აკუმულირება მოახდინა, პროგრამის კონკრეტიკაც გაიზარდა. პარტიას იდეოლოგიური ტრანსფორმაცია არ განუცდია და ის ლიბერალიზმისა და პარლამენტარიზმის პრინციპების ერთგული დარჩა. „რესპუბლიკელების“ პროგრამები მოიცავს საზოგადოებისთვის სასიცოცხლო და საინტერესო სექტორებს, ხარისხობრივი თვალსაზრისით პოლიტიკური და სამართლებრივი ბლოკები, ეკონომიკურ და სოციალურ ბლოკებთან შედარებით, უფრო კარგად არის წარმოდგენილი. ყოველივე ამას, შესაძლოა, განაპირობებს პარტიის ლიდერთა, როგორც ექსპერტთა, მაღალი დონე.

### **დემოკრატიული მოძრაობა – ერთიანი საქართველო**

ოპოზიციური სპექტრის ერთ-ერთ აქტიურ პოლიტიკურ ორგანიზაციას წარმოადგენდა საქართველოს პარლამენტის ყოფილი თავმჯდომარის, ნინო ბურჯანაძის მიერ შექმნილი „დემოკრატიული მოძრაობა – ერთიანი საქართველო“. პარტიას, სხვა პარტიებთან შედარებით, განსხვავებული საგარეო-პოლიტიკური ხედვა აქვს. სხვა მხრივ, პოლიტიკური და ეკონომიკური მიმართულებით, პარტია არ არის ამოვარდნილი ზოგადი კონტექსტიდან.

„ერთიანი საქართველოს“ მთავარი ეკონომიკური გზავნილი ისაა, რომ ის აკრიტიკებს მმართველი პოლიტიკური პარტიების მიერ ბიზნესგარემოს მხოლოდ ფორმალურ გათავისუფლებას და გამოსავალს ბიზნესის რეალურ თავისუფლებაში ხედავს. თუმცა ამ მიმართულებით გასატარებელი პოლიტიკის მიმართულებები ზოგადია. პარტია გადასახადების შემცირებას ეთანხმება, რითაც ქართულ პოლიტიკაში არსებულ

ლიბერალურ-ეკონომიკურ ტენდენციას არ სცდება. მეორე მხრივ, საგადასახადო პოლიტიკა არ არის ჰარმონიულად შერწყმული პარტიის სოციალურ პოლიტიკასთან. „ერთიანი საქართველო“ ამომრჩეველს სთავაზობს ისეთ პროექტებს, როგორიცაა: მასწავლებლებისთვის ხელფასის 1300 ლარამდე ზრდა, საარსებო მინიმუმისა და პენსიის ზრდა 160 ლარიდან 250 ლარამდე, ხელფასების ინდექსაცია ინფლაციასთან მიმართებით, ახლად შექმნილი ოჯახებისთვის საცხოვრებელი ფართის გამოყოფა არამომგებიანი სახელმწიფო ფონდიდან და სახელმწიფო გრანტების მეშვეობით საყოველთაო ჯანდაცვის დაფინანსება. ამ პროექტების შესრულება მოითხოვს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯების საგრძნობ ზრდას, რაც დაბალი გადასახადების პირობებში ვერ მოხერხდება. კონკრეტული ანალიზით ხასიათდება ეკონომიკური პოლიტიკის ის სფერო, რომელიც თვითმმართველობების განვითარებას უზრუნველყოფს. პარტიის პროგრამული დოკუმენტის თანახმად, განვითარების ეკონომიკური წინაპირობა შეიძლება გახდეს მუნიციპალური ავტოპარკის შეზღუდვა და საპრემიო თანხების სეკვესტრი. მიუხედავად იმისა, რომ პრობლემის მოგვარების გზები კონკრეტულია, შეთავაზების ფორმულირება უფრო მეტად მაინც ლოზუნგად აღიქმება, ვიდრე პრობლემის მოგვარების რეალურ მექანიზმად.

ეკონომიკური და სოციალური პროგრამებისგან განსხვავებით, რომელიც მეტ-ნაკლებად იმეორებს სხვა პარტიების ხედვას, „ერთიანი საქართველო“ მნიშვნელოვნად განსხვავებულ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას გვთავაზობს. თუ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“, „ქართული ოცნებისა“ და „საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის“ საგარეო პოლიტიკის ძირითადი ვექტორი ევროკავშირსა და ნატოში გაწევრიანებას გულისხმობს, „ერთიანი საქართველოსთვის“

პრიორიტეტულია უბლოკო სტატუსი. ამ პარტიის წარმომადგენელთა მოსაზრებით, საქართველოს ნეიტრალიტეტის შემთხვევაში განეიტრალდება რუსეთის ფედერაციიდან მომდინარე საფრთხეც. დანყებული კონსტიტუციური ცვლილებებიდან, ნეიტრალიტეტის საკითხი პარტიის პროგრამის ყველა პოლიტიკურ ნაწილს ლაიტმოტივად გასდევს. უბლოკო სტატუსი ასევე განხილულია, როგორც აფხაზეთთან და ოსეთთან ურთიერთობის რეგულირების წინაპირობა, რაც გამოხატულია შემდეგ წინადადებაში: „ვითვალისწინებთ აფხაზეთისა და ოსების ინტერესს, რომელთაც არ ხიბლავთ საქართველოს განწევრიანება ჩრდილოატლანტიკურ ალიანსში“. პარტია არ ითვალისწინებს კონფლიქტის გაანალიზების ყველა ცვლადს და ურთიერთობის მოგვარების გზებს ლიდერთა რწმენა-მოსაზრებებზე აფუძნებს. ბუნდოვანია მიზეზშედეგობრიობა საქართველოს საგარეო ვექტორის შეცვლასა და ოკუპირებული ტერიტორიების დაბრუნებას შორის. პროგრამა ძირითადად ხასიათდება ემოციური მიმართვებით, როგორიცაა, მაგალითად, „სისხლიანი რეჟიმი“, სასამართლო განხილულია, როგორც ბოროტების დამკანონებელი ორგანო. 2014 წლის პროგრამაში პასუხგაუცემელია ასეთი დოკუმენტისთვის აუცილებელი არაერთი პუნქტი, რასაც ვერ ვიტყვით 2016 წლის პროგრამაზე, რომელიც საკითხთა ვრცელ სპექტრს ფარავს. ორივე ტექსტი ემოციურად დატვირთულია და ხშირ შემთხვევაში თანამიმდევრულობას კარგავს.

შესაჯამებლად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ „ერთიანი საქართველოს“ პროგრამა უფრო მეტად პოპულისტურია და მოსახლეობის კონკრეტულ კონტინგენტში ემოციური განწყობის შექმნას ემსახურება. პარტიის ეკონომიკური პოლიტიკა არ არის მისი სოციალური პოლიტიკის შესაბამისი. პარტია გადამეტებულ პოზიტიურ მნიშვნელობას ანიჭებს ქვეყნის

საგარეო ვექტორის როლს ტერიტორიული მთლიანობის მოგვარების საკითხში. „ერთიანი საქართველოს“ პოლიტიკურ პროგრამას თვისებრივი ტრანსფორმაცია არ განუცდია და არსების დღიდან. რთულია პარტიის იდეოლოგიურ პლატფორმაზე დასკვნების გამოტანა, რადგან „ერთიანი საქართველოს“ პროგრამა მოიცავს როგორც მემარჯვენე, ისე ცენტრისტული დიდი მთავრობის ელემენტებს.

## სხვა პარტიები

სრულფასოვანი ანალიზისთვის მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია მოკლედ მიმოვიხილოთ ქართულ პოლიტიკურ სივრცეში არსებული იმ პოლიტიკური პარტიების პროგრამები, რომლებიც პოლიტიკურ პროცესზე რაიმე სახის ზეგავლენას ახდენენ. ამ მიმართულებით აღსანიშნავია „საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“, რომელიც ერთ-ერთ გამოკვეთილ მემარცხენე პოზიციას წარმოადგენს. „ლეიბორისტების“ პროგრამა ძირითადად მაღალ სახელმწიფო დანახარჯებსა და ძვირად ღირებულ სოციალურ პროექტებზეა აგებული. განხილული საკითხები ფართო სპექტრს კი მოიცავს, თუმცა კონკრეტიკისა და ფუნქციური მექანიზმებისგან დაცლილია. ზოგიერთი პროგრამა რეალობას სრულიად მოკლებულია. მაგალითისთვის შეიძლება მოვიყვანოთ „ლეიბორისტების“ დაპირება – „ახალშეუღლებულთ ბიუჯეტიდან გადაურიცხონ 3000 ლარი და ყველა შვილზე 1500 ლარი გადასცენ ოჯახს“. მსგავსი ლოზუნგები ახასიათებს ისეთ პოლიტიკურ გაერთიანებას, როგორიცაა „ზვიადის გზა – უფლის სახელით“. „ერთიანი საქართველოს“ მსგავსად, ეს პარტიაც ქვეყნის ნეიტრალიტეტს ემხრობა. პარტიის პროგრამის ხარისხი დაბალია, შემოიფარ-



გლება ზოგადი მოწოდებებით, რომლებსაც არანაირი კავშირი არ აქვს რაიმე იდეოლოგიასთან. „საქართველო მშვიდობისთვის“ – ამ პოლიტიკური პარტიის პროგრამაც ძალიან ზოგადია. ზემოთ აღნიშნულ პარტიებს არ გააჩნიათ თანმიმდევრული ეკონომიკური პოლიტიკა. პოლიტიკური ბლოკი ძირითადად მმართველი ჯგუფის კრიტიკით იწყება და გადადის ზოგად მოწოდებებზე, რომელთა განხორციელების გზები ნაჩვენები არ არის. იგივე შეიძლება ითქვას სოციალურ პოლიტიკაზეც – გაზრდილი სახელმწიფო დანახარჯი არარელევანტურია ძვირი პროგრამების შესასრულებლად. პარტიების ეკონომიკური პოლიტიკა პოპულისტურია და, იმავდროულად, აშკარად ჩანს, რომ აქტორებს არ ესმით ეკონომიკურ ცვლადთა ინტერაქციის მნიშვნელობა და წარმოდგენაც კი არ აქვთ ქვეყნის ეკონომიკის ეფექტიანი მართვის შესახებ.

წინამდებარე ნაშრომი არ მოიცავს ისეთი პარტიების პროგრამებს, რომელთაც ქვეყნის პოლიტიკურ პროცესში გარკვეული წვლილი შეიტანეს, თუმცა დღეს, როგორც პოლიტიკური ერთეულები აღარ არსებობენ. კვლევის ყურადღების საგანს არ წარმოადგენს პოლიტიკური გაერთიანებები, რომელთა პოლიტიკური აქტივობა დიდწილად არ მოიცავს საკვლევად არჩეულ დროით დიაპაზონს. აქ არ განგვიხილავს, მაგალითად, ისეთი პოლიტიკური ძალის პროგრამა, როგორიც არის „პატრიოტთა ალიანსი“, რომელმაც პირველად 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებში მიიღო მონაწილეობა. ცხადია, ჩვენს საკვლევ არეალში ვერ მოხვდნენ პოლიტიკური პარტიები, რომლებიც ქართულ პოლიტიკურ სივრცეში არ აქტიურობენ და, ამასთანავე, არსებულ პოლიტიკურ სურათს რაიმე მიმართულებით არ ცვლიან. დასკვნის სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ოპოზიციურ პარტიებს, რომლებიც ხელისუფლებაში არასდროს მოსულან, არ გააჩნიათ კონკრეტული წარმოდგე-

ნა პრობლემის მოგვარების მექანიზმებზე. ლეიბორისტების გარდა, პარტიების უმეტესობას არ გააჩნია იდეოლოგიური პლატფორმა, ხშირ შემთხვევაში, მათი პოლიტიკური პროგრამები არ იცვლება არჩევნებიდან არჩევნებამდე და ძირითადად პოპულისტურია.

## დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომით შევეცადეთ, გაგვეანალიზებინა საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიების პროგრამები. საამისოდ გამოყენებული ძირითადი კრიტერიუმების შედეგად: 1. შინაარსობრივი ანალიზის დროს მიმოვიხილეთ კონკრეტული პარტიის იდეოლოგიური პოზიცია; 2. პროგრამათა თვისებრივი მახასიათებლების განხილვისას შევაფასეთ პროგრამაში შემოთავაზებული პრობლემის გადაწყვეტის მექანიზმი; და 3. შევისწავლეთ პოლიტიკურ პროგრამებში განსახილველი საკითხების (ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური) რაოდენობა და ხარისხი.

პარტიების პროგრამების განხილვის შედეგად გამოვლინდა საინტერესო ტენდენციები. იდეოლოგიური პოზიცია ხშირ შემთხვევაში დამოკიდებულია პარტიის ხელისუფლებაში ყოფნა-არყოფნაზე. „ქართული ოცნებისა“ და „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ პროგრამების ანალიზის შედეგად გამოჩნდა, რომ ხელისუფლებაში ყოფნისას პოლიტიკური პარტიები უფრო ცენტრისტული პოზიციისკენ იხრებიან, ხოლო ძალაუფლების დაკარგვის შემდეგ თავ-თავისი იდეოლოგიური პოზიციის შედარებით რადიკალურ ფორმებს უბრუნდებიან. ხარისხობრივი თვალსაზრისით პარტიების პროგრამები ასევე დაკავშირებულია ხელისუფლებაში ყოფნის ფაქტორთან, რად-

განაც ინფორმაციის ფლობა დიდწილად ხელისუფლებაში ყოფნასთან ასოცირდება. ინფორმაცია, თავის მხრივ, განაპირობებს პროგრამაში კონკრეტიკის დონის ზრდას.

პარტიების პროგრამები ხშირად არათანმიმდევრულია. ძირითადი ტენდენცია, რაც ამ მიმართულებით ვლინდება, სოციალურ პოლიტიკასა და ეკონომიკურ პოლიტიკას შორის კონფლიქტია. პარტიების დიდი ნაწილი ეკონომიკურ თავისუფლებას გადასახადების დაწვეით გამოხატავს, თუმცა, იმავედროულად, ძვირად ღირებულ სოციალურ პროექტებს უჭერს მხარს. ოპოზიციური პარტიები ხშირად მიზანმიმართული პოპულიზმისკენ იხრებიან, რაც ქართული ეკონომიკის პირობებში რთულად შესასრულებელი პროგრამების მხარდაჭერაა.

ქართულ პოლიტიკურ სივრცეში მოქმედი პარტიები იდეოლოგიისადმი ერთგულებით არ გამოირჩევიან. იდეოლოგია არ არის პოლიტიკური საქმიანობის წარმმართველი, მომწესრიგებელი და შეუძლებელია წინასწარ განჭვრიტო, როგორ მოექცევა ესა თუ ის პარტია კონკრეტულ პოლიტიკურ სიტუაციაში – პოლიტიკური კონტექსტი საგრძნობლად ცვლის პარტიების პროგრამებს. თუმცა ანალიზის შედეგად ნათლად გამოჩნდა, რომ პოლიტიკური ორგანიზაციების ეკონომიკური ხედვა ცენტრისტულ-მემარჯვენე ნარატივში თავსდება, გამონაკლისი ამ მიმართულებით ლეიბორისტები არიან.

პოლიტიკური სივრცის განვითარებამ ორგანიზაციების ფორმალიზაცია გამოიწვია, რამაც, თავის მხრივ, პარტიები აიძულა ყურადღება დაეთმოთ პროგრამებისთვის. არადა, ჩვენი აზრით, პროგრამების ანალიზი წარმოადგენს ერთ-ერთ ცვლადს, რომლის მეშვეობითაც ადვილია პოლიტიკური სივრცის ანალიზი. ქართულ რეალობაში კვლევის ეს პლატფორმა სრულფასოვნად არ არის ათვისებული, რაც მკვლევრებს მუშაობის ფართო არეალს სთავაზობს.

## ბიბლიოგრაფია

**Adams... 2004:** James Adams, Michael Clark, Lawrence Ezrow and Garrett Glasgow. Understanding Change and Stability in Party Ideologies: Do Parties Respond to Public Opinion or to Past Election Results? *British Journal of Political Science* 34(4). 2004.

**Gunther... 2001:** Richard Gunther, Larry Diamond. *Political Parties and Democracy*. Johns Hopkins University Press. 2001.

**King 1969:** Anthony King. *Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections*. *Polity* 2(2). (1969). doi: 10.2307/3234095.

**Lenin 1989:** Vladimir Il'ich Lenin. *What is to be Done?* Penguin. 1989.

**Nodia... 2006:** Gia Nodia, Alvaro Pinto Scholtbach. *The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects*. Eburon. 2006.

**partiebi.ge 2014:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. 2014. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge). ბოლო ნახვა მარტი 14, 2018.

**Schlesinger 1984:** Joseph A. Schlesinger. On The Theory of Party Organization. *The Journal of Politics* 46(2). 1984.

**ე68 2008:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა – საქმე ლაპარაკის ნაცვლად. 2008.

**ე68 2012:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა. 2012. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge)

**ე68 2016:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა – პოლიტიკა და ეკონომიკა. 2016. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge)

**ტაბულა 2018:** ტაბულა. „საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 0.6%-ს აქვს თვეში 5 000 ლარზე მეტი შემოსავალი“. <http://www.tabula.ge/ge/story/130261-saqartvelos-mosaxleobis-mxolod-06-s-aqvs-tveshi-5000-larze-meti-shemosavali> ბოლო ნახვა თებერვალი 28, 2018.



# საარჩევნო სისტემები და მათი გავლენა პოლიტიკური კანდიდატის განვითარებაზე საქართველოში

ბაკურ კვაშირაძე

## შესავალი

პოლიტიკური პარტიები დემოკრატიის ყველაზე მნიშვნელოვან მოთამაშეებად რჩებიან. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკური პარტიების გარეშე, ნებისმიერ პოლიტიკურ გარემოში უკიდურესად რთული იქნებოდა მმართველობის დემოკრატიული ფორმის დამკვიდრება და შენარჩუნება; დემოკრატიული წყობილების პირობებში, მაღალგანვითარებული პოლიტიკური ინსტიტუციების გარეშე, შეუძლებელია იმ კომპლექსური ამოცანების, მოვალეობებისა და ვალდებულებების შესრულება, რაც თანამედროვე სახელმწიფოებს აკისრიათ. საკამათოა მოსაზრება, რომ შესაძლებელია თანამედროვე სახელმწიფოს პირდაპირი დემოკრატიით მართვა და ამას ისტორიაც მოწმობს; აქ შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ამ ფორმით მხოლოდ ისეთი პოლიტიკური ერთეულის მართვაა შესაძლებელი, რომელიც მილიონზე ბევრად ნაკლები მოქალაქისგან შედგება. ქვეყნების უმეტესობა კი, მეტისმეტად დიდია ამგვარი სარისკო ექსპერიმენტის ჩასატარებლად. ესეც რომ არ იყოს, პოლიტიკური პარტიები თავს იდებენ სხვადასხვა მნიშვნელოვან ფუნქციას, რომლის შესრულება ნებისმიერი სხვა ინსტიტუციის მიერ შეუძლებელია.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ საარჩევნო სისტემა პოლიტიკური პარტიების სისტემის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელია. არჩევნების ორგანიზების მეთოდს პირდაპირი გავლენა აქვს იმაზე, თუ რომელი და რამდენი პარტია მიაღწევს წარმატებას პოლიტიკაში. ეს არ ნიშნავს, რომ სხვა ფაქტორები არ ზემოქმედებს პარტიის განვითარებაზე; სოციალური რყევები, კულტურა და ისტორია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს აღნიშნულ პროცესში. მიუხედავად ამისა, საარჩევნო და კონსტიტუციური დიზაინი გადამწყვეტ გავლენას ახდენს პარტიის ფორმირებაზე. ეს ფაქტორები შედარებით მარტივი სამართავია და შესაბამისად, მოცემულ ქვეყანაში კონკრეტული პარტიული სისტემის ჩამოყალიბებაზე ზეგავლენისთვის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს. სწორედ ამიტომ საარჩევნო სისტემის მოწყობას დიდ ყურადღებას აქცევენ როგორც მეცნიერები, ასევე პოლიტიკოსები.

არაერთი მკვლევარი ამტკიცებს, რომ ახალ დემოკრატიაში, და განსაკუთრებით, დემოკრატიზაციის პროცესში მყოფ ქვეყნებში, სადაც პოლიტიკური მრავალფეროვნება და დემოკრატია ისტორიულად არ არსებობდა, საარჩევნო პროცესის მოწყობა ნაკლებად მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, სულ მცირე, პოლიტიკური ინსტიტუციონალიზმის მომწიფებამდე (Moser... 2012). მიუხედავად ამისა, გრძელვადიან პერსპექტივაში, საარჩევნო წესები მაინც ახდენს გავლენას და როგორც საქართველოში შექმნილი მწვავე პოლიტიკური დისკუსია ცხადყოფს, პოლიტიკურ პარტიებს მიაჩნიათ, რომ ეს მოკლევადიან პერსპექტივაში კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია. საქართველოს დამოუკიდებლობის პირველივე დღიდან, დებატებს არჩევნებთან და საარჩევნო სისტემებთან დაკავშირებულ პოლიტიკურ დღის წესრიგში ყველაზე მნიშვნელო-

ვანი ადგილი ეჭირა და საყოველთაო ყურადღებას იქცევდა. თუკი, თავდაპირველად, დისკუსია არჩევნების ჩატარებასა და შესაბამის პროცედურებს შეეხებოდა გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად, 2007 წლიდან საარჩევნო სისტემების მონყობა დებატების უფრო და უფრო აქტუალური თემა გახდა. მოქმედი პარტიები თანმიმდევრულად უჭერდნენ მხარს მაჟორიტარულ ან ერთმანდატიან სისტემას, ხოლო ოპოზიციური პარტიები – პროპორციული სისტემის ისეთ ვარიაციებს, რომლებიც დაბალ საარჩევნო ბარიერს ითვალისწინებდნენ. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ იგივე პოლიტიკური სუბიექტები, მთავრობაში ყოფნისას, უპირატესობას არჩევნების მაჟორიტარულ სისტემას ანიჭებდნენ, ხოლო ოპოზიციაში ყოფნისას – პროპორციულ სისტემას. ამრიგად, როგორც ჩანს, ძირითადად პოლიტიკურმა აქტორებმა კონსენსუსს მიაღწიეს, რომლის მიხედვითაც საარჩევნო სისტემის მაჟორიტარული ფორმა ხელსაყრელია მთავრობაში მყოფი პარტიისთვის, ხოლო პროპორციული ფორმა ოპოზიციას უფრო კონკურენტუნარიანს ხდის. ამ ნაშრომის მიზანია შეაფასოს, არის თუ არა ეს შეხედულება თეორიით განმტკიცებული და გააანალიზოს რომელი საარჩევნო სისტემა შეუწყობს ხელს უფრო მეტად საქართველოს დემოკრატიულ ტრანსფორმაციას. ეს უკანასკნელი ყველაზე მნიშვნელოვანი ამოცანაა, რომლის წარმატებით შესრულებაც ქვეყანას საშუალებას მისცემს, მიაღწიოს ყველაზე მნიშვნელოვან მიზანს – შეუერთდეს ევროატლანტიკურ სივრცეს როგორც უსაფრთხოებისა და პოლიტიკის, ასევე ეკონომიკური თვალსაზრისით.

ჯერჯერობით, საქართველო როგორც წარმატების, ასევე წარუმატებლობის მაგალითადაც შეიძლება გამოდგეს. ქვეყანას იცნობენ მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე თავისუფალი ეკო-



ნომიკური სისტემით, ანტიკორუფციული რეფორმები და კორუფციასთან ბრძოლა დიდწილად გამარჯვებით დასრულდა, სახელმწიფოს ეფექტიანობა კი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა; სამაგიეროდ, ეკონომიკური ზრდა, მედიის თავისუფლება და პოლიტიკური პლურალიზმის მაჩვენებლები არასტაბილურია, ხოლო უმუშევრობა, სახელმწიფო ინსტიტუციების მიმართ უნდობლობა და არც ისე დიდი საშუალო ფენის არსებობა ხელს უშლის ქვეყნის შემდგომ განვითარებას. შედეგად, ბოლო ათწლეულის განმავლობაში რეგიონში საუკეთესო შედეგების მიუხედავად, ქვეყანამ ჯერ კიდევ ვერ მოიპოვა თავისუფალი ქვეყნის სტატუსი თავისუფლების ინდექსის მიხედვით, რომელსაც „Freedom House“ აქვეყნებს – ეს არის ყველაზე ცნობილი კრიტერიუმი, რომლის მიხედვითაც დემოკრატიული მიღწევები ფასდება (Freedom House 2018). იმავე შეფასებას ვიღებთ მაშინაც კი, თუკი სხვა ინდექსებს გამოვიყენებთ (მაგალითად, დემოკრატიის ინდექსი), უმეტეს შემთხვევაში, გარდა Polity IV პროექტისა, რომელიც ქვეყნებს მათი ავტორიტარული და დემოკრატიული თვისებების მიხედვით ანაწილებს, საქართველო განეკუთვნება ნაცრისფერ ზონას – ე. წ. ჰიბრიდულ რეჟიმებს. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში მიღებული შეფასებები საქართველოს გაცილებით ახლოს აყენებს დემოკრატიასთან, ვიდრე ავტორიტარიზმთან.

ძალზე მნიშვნელოვანია ყველა შესაძლებლობის გამოყენება, რათა ქვეყანამ წარმატებით დაასრულოს დემოკრატიზაციის პროცესი, და რადგან საარჩევნო მოდელს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს აღნიშნულ საკითხში, აუცილებელია სრული ძალისხმევის მიმართვა იმ კონკრეტული მოდელის მოსაძებნად, რომელიც ამ მიზანს ემსახურება. წიგნის ეს თავიც ამ მიზნის მიღწევის ხელშეწყობის მცდელობაა.

წინამდებარე ნაშრომი გაყოფილია სამ ნაწილად. პირველი ნაწილი ეთმობა შესაბამის თეორიულ დისკუსიას თანამედროვე კონტექსტის ჩრდილში. აქ განვიხილავთ საარჩევნო სისტემის გავლენას პოლიტიკურ საზოგადოებაზე, განსაკუთრებული აქცენტი დაისმება მაჟორიტარულ და პროპორციულ სისტემებს შორის განსხვავებებზე. მეორე ნაწილში გავაანალიზებთ საარჩევნო სისტემების გავლენას უშუალოდ საქართველოზე, 2008 წლიდან დღემდე. მესამე ნაწილი კი მოიცავს მიგნებებსა და ზოგად რეკომენდაციებს საქართველოს საარჩევნო სისტემის რეფორმირებასთან დაკავშირებით.

## თეორია და კონტექსტი

ცივი ომის დასრულებამ არა მხოლოდ ორი ზესახელმწიფოს – ამერიკის შეერთებულ შტატებისა და საბჭოთა კავშირის დაპირისპირებას დაუსვა წერტილი, არამედ განაახლა დემოკრატიისა და ლიბერალური საზოგადოების ისეთ ადგილებში მშენებლობის ინტერესი, სადაც ასეთი მმართველობის ფორმას არასოდეს უარსებია. „მესამე ტალღად“ ცნობილი დემოკრატიზაციის პროცესი ამ მოვლენამდე ათწლეულზე მეტი ხნის წინ დაიწყო (Huntington 1993), მაგრამ ფრენის ფუკუიამას სიტყვებით, ეს კონკრეტული მოვლენა – საბჭოთა კავშირის დაშლა – იყო „ისტორიის დასასრული“, რადგან ამით დამთავრდა იდეოლოგიური ბრძოლა მმართველობის ორგანიზების საუკეთესო გზის საძიებლად (Fukuyama 1989: 3-18). დღეს ამ შეფასებას ეჭვქვეშ აყენებს ჩინეთის სწრაფი ეკონომიკური ზრდა და ბოლო პერიოდში – რუსეთის გაძლიერება, რაც ცალკე განსახილველი საკითხია; ამ მოსაზრებაზე ასევე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია ყოფილი საბჭოთა

ბლოკის 30-მდე ქვეყნის გადანყვევტილებამ – დასდგომოდა დემოკრატიის მშენებლობის გზას.

სწორედ ამიტომ, პოლიტოლოგებისა და პრაქტიკოსი პოლიტიკოსებისთვის მთავარი ამოცანა გახდა ისეთი გზებისა და საშუალებების შემუშავება, რომლითაც დაეხმარებოდნენ აღნიშნულ ქვეყნებს დემოკრატიზაციის წარმატებით დასრულებაში. ამან გამოიწვია დებატების განახლება დემოკრატიასთან დაკავშირებული ისეთი ძირითადი საკითხების შესახებ, როგორიცაა დემოკრატიის არსი (Karl... 1991), დემოკრატიული ტრანსფორმაცია და კონსოლიდაცია, პარტიებისა და იდეოლოგიების როლი, კონსტიტუციური მონყობა და საარჩევნო სისტემები. უდავოა, რომ ამ საკითხების უმრავლესობა უკვე საფუძვლიანად იყო შესწავლილი, მაგრამ ახლა ამ დებატების შედეგს პირდაპირი გავლენა ჰქონდა ასობით მილიონი ადამიანის კეთილდღეობაზე. ამდენად, ბევრი თეორიული ვარაუდი, მოდელი და პარადიგმა ხელახლა განსახილველად და ახალ თეორიებთან და იდეებთან შესადარებლად გამოვიდა დღის სინათლეზე.

წარმომადგენელთა შესარჩევად მრავალი გზა არსებობს, მაგრამ უხეშად შეგვიძლია მათი ორ ძირითად ჯგუფად დაყოფა: პროპორციული და პლურალური, ანუ მაჟორიტარული სისტემები. პროპორციულ არჩევნებში ამომრჩევლები ხმას აძლევენ პარტიებს და მიღებული ხმების წილი, წინასწარ განსაზღვრული ფორმულის გამოყენებით, აისახება ამ პოლიტიკური პარტიის/ბლოკის/კოალიციისთვის მოპოვებული ადგილების რაოდენობაში, რომელსაც ეს ერთეული არჩევით ორგანოში მიიღებს. ამ მეთოდის ყველაზე ფართოდ გავრცელებული ფორმაა პროპორციული დახურული სია, სადაც პარტიები ამომრჩეველს სთავაზობენ კანდიდატების რანჟირებულ სიას

და თუკი პარტია გადალახავს საარჩევნო ბარიერს (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), ეს კანდიდატები შესაბამისი რიგითობით დაიკავებენ ადგილს საკანონმდებლო ორგანოში. სიის დასაწყისში მყოფი კანდიდატები პირველები მიიღებენ მანდატს და ასე გაგრძელდება პარტიისთვის განკუთვნილი ადგილების სრულად გადანაწილებამდე. ამ სისტემას დახურული სიის სისტემა ეწოდება, რადგან ამომრჩეველს არ აქვს შესაძლებლობა განსაზღვროს კანდიდატების რიგითობა – არჩეული პარტიისთვის ხმის მიცემით, ისინი ასევე ეთანხმებიან პარტიის მიერ შეთავაზებულ კანდიდატებს და მათ რიგითობას. პროპორციული ღია სიის შემთხვევაში ამომრჩეველებს საშუალება აქვთ თავად აირჩიონ მათი სასურველი კანდიდატი შეთავაზებული პარტიული სიიდან. არსებობს სხვადასხვა ტიპის ღია სიის სისტემა, რომელიც ერთმანეთისგან განსხვავდება ამომრჩეველის ხელთ არსებული ბერკეტების რაოდენობით, რომლის მეშვეობითაც მას შეუძლია განსაზღვროს კანდიდატების რიგითობა. აქვე აღვნიშნავთ, რომ პროპორციულ სისტემებში ყველაზე ხშირად დახურული სიები გამოიყენება, თუმცა ისინიც განსხვავდებიან ორი მნიშვნელოვანი მახასიათებლით. პირველი ეს არის მინიმალური ხმების რაოდენობა – საარჩევნო ბარიერი, რომელიც პარტიებმა არჩევით ორგანოში ადგილების მოსაპოვებლად უნდა გადალახონ. არსებობენ ქვეყნები, რომელთაც აღნიშნული ბარიერი არა აქვთ ან ძალზე დაბალია. ხოლო იმ ქვეყნების უმრავლესობაში, რომლებიც უფრო მეტად იყენებენ ამ ინსტრუმენტს, საარჩევნო ბარიერი ხმის საერთო რაოდენობის 3-5%-ს შორის მერყეობს. ზოგიერთ ქვეყანაში, როგორიცაა თურქეთი, მინიმალური ბარიერი შესამჩნევად უფრო მაღალია და ხმების 10%-ს შეადგენს. მეორე, რაც პროპორციულ დახურულ საარჩევნო სისტემებს ერთმანეთისგან განასხვავებს,

საარჩევნო ოლქების ზომაა, რომელიც შეიძლება იყოს ერთიანი და მთელ ქვეყანას მოიცავდეს ან რეგიონული. პირველ შემთხვევაში, ქვეყანა მთლიანად მიჩნეულია ერთ საარჩევნო ოლქად და ადგილების გადანაწილება ხდება პარტიების მიერ მიღებული ხმების წილის მიხედვით. რეგიონული პროპორციული სისტემა გულისხმობს ერთზე მეტ საარჩევნო ოლქს, სადაც ხმის წილი და შესაბამისი ადგილების რაოდენობა წინასწარ განსაზღვრულ საარჩევნო რეგიონებში მიღებული ხმების მიხედვით გამოითვლება.

მაჟორიტარული არჩევნებიც რამდენიმე ტიპისაა. პროპორციული სისტემისგან განსხვავებით, მაჟორიტარული სისტემის არსებობის პირობებში, ამომრჩეველები ხმას აძლევენ ინდივიდებს და არა პარტიებს. მართალია, ხშირ შემთხვევაში, ეს პიროვნებები პარტიებს წარმოადგენენ, თუმცა ფორმალურად, ამომრჩეველები ირჩევენ ინდივიდებს პოლიტიკური პარტიების, ბლოკების ან კარტელების ნაცვლად. ყველაზე ფართოდ გავრცელებული მეთოდი გულისხმობს არჩევნებს, სადაც კანდიდატები იბრძვიან ერთი ადგილის დასაკავებლად კონკრეტულ ოლქში. ასეთ შემთხვევაში, გამარჯვებული გამოვლინდება ხმების ფარდობითი უმრავლესობით ან ხმების უმრავლესობით. პირველ შემთხვევაში იმარჯვებს კანდიდატი, რომელმაც მიიღო ხმათა უმრავლესობა („აირჩევა პირველი“ ან FPTP), მეორე შემთხვევაში გამარჯვებულმა კანდიდატმა უნდა მიიღოს ამომრჩეველთა ხმების ნახევარზე მეტი. ასეთ დროს, მაჟორიტარული სისტემა, ერთმანდატიანი ოლქების შემთხვევაში, გამარჯვებულის დასადგენად არჩევნების მეორე ტურის ჩატარებას მოითხოვს. ზოგჯერ მაჟორიტარული არჩევნები მოიცავს მრავალმანდატიან ოლქებს და საკანონმდებლო ორგანოში ერთზე მეტი კანდიდატი აირჩევა. ასეთ შემთხვევაში გამოიყენება ხმების დათვლის სხვადასხვა

მეთოდი და ამომრჩევლებს არჩევანის გაკეთება კენჭისყრის შესაბამისი მეთოდით შეუძლიათ. მაგალითად, ერთი გადაცემადი ხმის სისტემის შემთხვევაში, ამომრჩეველი ახდენს კანდიდატთა რანგირებას უპირატესობების მიხედვით და მას შემდეგ, რაც პირველი გამარჯვებული კანდიდატი მიიღებს ამომრჩეველთა ხმების საჭირო რაოდენობას, მისი საარჩევნო ბიულეტენები გადაუნაწილდება სხვა კანდიდატს, იმის მიხედვით, თუ ვის მიანიჭა უპირატესობა (ვინ იყო მისი მეორე არჩევანი) საარჩევნო ყუთთან მისულმა ამომრჩეველმა. საბოლოოდ, მომდევნო კანდიდატი მიიღებს ხმების საჭირო რაოდენობას და საკანონმდებლო ორგანოში სწორედ ის მოხვდება. პროცესი განმეორდება მანამ, სანამ ყველა ადგილი არ შეივსება. ერთი არაგადაცემადი ხმის სისტემა, მეორე მხრივ, ძალიან ჰგავს ერთმანდატიან ოლქებზე ჩატარებულ არჩევნებს, იმ განსხვავებით, რომ ამ შემთხვევაში თითოეულ უბანზე, ერთის ნაცვლად, რამდენიმე ადგილი მოდის. მაჟორიტარული არჩევნების კიდევ ერთ სახესხვაობას როგორც ისტორიულად, ასევე თანამედროვე მსოფლიოში, ისეთი ფორმა წარმოადგენს, სადაც ამომრჩეველს ერთის ნაცვლად რამდენიმე ხმა აქვს. ასეთ შემთხვევებში ამომრჩეველს შეუძლია, ერთ კანდიდატს ერთზე მეტი ხმა მისცეს (კუმულაციური) ან შეზღუდოს ხმის რაოდენობა (შეზღუდული) (Shepsle... 1997). მრავალმანდატიანი და მსგავსი კენჭისყრის მეთოდები საკმაოდ რთულია და ამიტომაც არ არის ისეთი გავრცელებული, როგორც ერთმანდატიანი. იმ ქვეყნების უმრავლესობა, რომლებიც მაჟორიტარულ სისტემას იყენებენ, სწორედ ამ უკანასკნელი მეთოდით სარგებლობენ.

საარჩევნო სისტემების გავლენა პოლიტიკურ სისტემაზე პირველად საფუძვლიანად განიხილა ფრანგმა პოლიტოლოგმა მორის დუვერჟემ თავის ნაშრომში „პოლიტიკური პარტიები“,

რომელიც 1951 წელს გამოქვეყნდა. დუვერჟე ამტკიცებდა, რომ ერთმანდატიანი პლურალური საარჩევნო სისტემა, სადაც გამარჯვებული განისაზღვრება ხმათა უბრალო უმრავლესობით, იწვევს ორპარტიული სისტემის ფორმირებას, ხოლო პროპორციული სისტემა და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა (სადაც გამარჯვებულმა მონაწილეთა ხმების 50%-ზე მეტი უნდა მიიღოს) ხელს უწყობს ორზე მეტი პარტიის არსებობას მოცემულ პოლიტიკურ სისტემაში. დუვერჟე უფრო დარწმუნებული იყო მისი არგუმენტის პირველ ნაწილში, რომელსაც შემდგომში „დუვერჟეს კანონი“ ეწოდა, ხოლო მეორე ნაწილი შედარებით უფრო ფრთხილად ჰქონდა ჩამოყალიბებული და შესაბამისად, ის „დუვერჟეს ჰიპოთეზის“ სახელით არის ცნობილი (Riker 2003). „დუვერჟეს კანონის“ გამამყარებელი არგუმენტი ეფუძნება ორ ურთიერთდაკავშირებულ მექანიზმს: მექანიკურ და ფსიქოლოგიურ ეფექტს. მექანიკური ეფექტი ამოქმედდება, რადგან გამარჯვებულის გამოვლენის მექანიზმი უმცირესობების საკანონმდებლო ორგანოებში წარმომადგენლობის კიდევ უფრო შეზღუდვას იწვევს. ეს მექანიზმი პატარა პარტიებს ნაკლებად კონკურენტუნარიანს ხდის და კიდევ უფრო აძლიერებს ძირითადი პარტიების გავლენას. ერთმანდატიანი პლურალური არჩევნების ფსიქოლოგიური შედეგები უფრო ღრმაა, მაგრამ დებატები მათი უნივერსალურობის შესახებ ჯერ კიდევ მიმდინარეობს. ეს შედეგები შეიძლება გამოწვეული იყოს არჩევნების როგორც მოთხოვნის, ასევე მიწოდების მხარეების გათვალისწინებით. მოთხოვნის მხრივ ამომრჩევლებს ექმნებათ მოტივაცია, გააკეთონ სტრატეგიული არჩევანი – ისინი ხმას მისცემენ არა აუცილებლად მათთვის ყველაზე სასურველ კანდიდატს, არამედ იმ პარტიის წარმომადგენელს, რომელსაც აქვს მოგების გონივრული შანსი და ამ კრიტერიუმით სხვებზე უპირატესია.

მინოდების მხრივ პატარა პარტიებს ნაკლები სტიმული აქვთ კონკურენციის გასაწევად, რადგან ქვეყნის მასშტაბით წარმატების მოპოვების შანსები დიდი პარტიების მხარესაა. მათ ასევე აქვთ ნაკლები მატერიალური შესაძლებლობა, რადგან კერძო პირები და ბიზნესის წარმომადგენლები უარს იტყვიან მათი აქტივობებისა და კამპანიების დაფინანსებაზე იმავე მიზეზის გამო. ამ ეფექტების ერთობლივი ზემოქმედება განაპირობებს იმას, რომ არჩევნების შედეგად ეროვნულ დონეზე ორი დომინანტი პარტია იკვეთება, რასაც თავისი საფუძველი აქვს – არჩევნების 3-4 ციკლის შემდეგ ამომრჩევლები აცნობიერებენ, რომ მაშინაც კი, როცა ადგილობრივ დონეზე მესამე პარტიის წარმომადგენელი იმარჯვებს, მას არ შეუძლია მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გავლენა იქონიოს ეროვნულ დონეზე, რადგან ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მისი პარტია უმრავლესობაში იქნება. უნდა აღინიშნოს, რომ წმინდა სახით ორპარტიული სისტემა უკიდურესად იშვიათია, მაგრამ „დუვერჟეს კანონი“ სწორად ასახავს ტენდენციას ორპარტიულ დომინანტურ სისტემის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით.

პროპორციული სისტემა ძალზე პატარა პარტიებსაც აძლევს წარმომადგენლობის ყოლის შესაძლებლობას, თუკი საარჩევნო ბარიერი არ არსებობს. აქედან გამომდინარე, ამ ტიპის არჩევნები მრავალპარტიული სისტემის შექმნას უფრო მეტად უწყობს ხელს. დუვერჟეს იდეებმა უდიდესი ყურადღება მიიპყრო, რადგან მისმა ნაშრომმა ინტერესი აღძრა იმ პოლიტიკურ პარტიებში, რომლებიც ათწლეულების განმავლობაში პასიურები იყვნენ. მას შემდეგ, რაც რობერტ მიქელსის „პოლიტიკური პარტიები“ 1911 წელს პირველად გამოქვეყნდა, ზოგიერთი კრიტიკოსი აღნიშნავდა იმ ემპირიულ შემთხვევებს, რომლებიც თეორიას ეწინააღმდეგებოდნენ, სხვები ალტერნატიულ ახსნა-განმარტებებს იძლეოდნენ ან



ლიად უარყოფდნენ ჯგუფის უპირატესობების შესწავლის შესაძლებლობას რაციონალური არჩევანის თეორიის მიხედვით (Cox 2007: 11).

თეორიული კრიტიკა სცდება „დუვერჟეს ჰიპოთეზას“. აქ შეიძლება გამოიყოს ორი ძირითადი მიმართულება. პირველი არჩევნებს ინდივიდის რაციონალური არჩევანის ჯგუფურ საერთო არჩევანში გადათარგმნის შეუძლებლობას კონკრეტულ შემთხვევებში, მაგალითად, როგორიც არის „კონდორსეს პარადოქსი“, და აქედან გამომდინარე, უარყოფს ჯგუფების რაციონალური ქცევის ცნებას. ეს, თავის მხრივ, გულისხმობს, რომ ჯგუფებს შორის უპირატესობის ფორმირების საფუძველი არასწორია. აქედან გამომდინარე, საარჩევნო სისტემები ან სხვა ინსტიტუტები და მოწყობები ვერ იქნება მიჩნეული ჯგუფის ქცევის სწორ განმსაზღვრელად (Cox 2007: 12-13). პოლიტოლოგების უმეტესობა, როგორც მოსალოდნელია, ამ მოსაზრებას უარყოფს; მისი მიღება გამოიწვევდა აღნიშნული თემების სრულ ჩამოცილებას აკადემიური კვლევიდან არა მხოლოდ პოლიტიკურ მეცნიერებაში, არამედ საერთოდ, სოციალურ მეცნიერებაშიც. თუმცა, ასევე არსებობს ვრცელი მიმდინარეობა, რომელსაც საფუძველი სეიმორ ლიპსეტმა ჩაუყარა და რომელიც, საარჩევნო სისტემის ნაცვლად, პოლიტიკური პარტიის სისტემის ჩამოყალიბების პირველად მიზეზად საზოგადოებრივ ფაქტორებს განიხილავს (Lipset 2017). ამ მოსაზრების თანახმად, სხვადასხვა ფაქტორი, როგორიცაა სოციალური დაყოფა, ისტორია, ტრადიცია, პოლიტიკური კულტურა და ეკონომიკური სტრუქტურა, განაპირობებს არა მარტო პარტიის კონკურენტუნარიანობას, არამედ საარჩევნო სისტემის ბუნებასაც. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს მრავალფეროვანი ფაქტორები გამოიხატება კონკრეტულ საარჩევნო მოწყობაში და არა პირიქით. მიუხედავად ამისა,

არსებობენ მეცნიერები, რომლებსაც მიაჩნიათ, რომ საზოგადოებრივი მოცემულობები და საარჩევნო სისტემა თანაბრად ახდენს გავლენას ერთმანეთზე; მხოლოდ კონკრეტული შემთხვევის ანალიზის შედეგად შეიძლება განისაზღვროს, თუ რომელი ფაქტორი შეიძლება აღმოჩნდეს განმსაზღვრელი. ასეთი მიდგომა, რა თქმა უნდა, უფრო ახლოსაა რეალობასთან, მაგრამ ჩვეულებრივ, მას, როგორც თეორიულ სახელმძღვანელო მოდელს, სიმკვეთრე აკლია, რადგან კონკრეტული შედეგების პროგნოზირების პროცესში, ბევრი ფაქტის შემოტანას ბუნდოვანებაც სდევს თან.

მიუხედავად ამისა, როგორც წინა დისკუსიიდან ჩანს, პოლიტიკური სისტემების მკვლევართა უმეტესობა თანხმდება, რომ საარჩევნო სისტემა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პოლიტიკური საზოგადოების კონკრეტული ტიპის ჩამოყალიბებაზე, რომელიც გამოხატულია პარტიების რაოდენობით, მათი სტრუქტურით, სტაბილურობით, იდეოლოგიური კონკურენციის ბუნებით და ზოგადად, იმ პოლიტიკური კონკურენციით, რომელიც მოცემულ პოლიტიკურ გარემოში დომინირებს. მკვლევართა უთანხმოება დიდწილად ეხება გავლენის დონეს, რაც საარჩევნო სისტემას აქვს პოლიტიკურ საზოგადოებაზე, კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით.

### **ორპარტიული და მრავალპარტიული სისტემების არსისა და გავლენის შედარება**

მას შემდეგ, რაც განვიხილეთ ძირითადი არგუმენტები, რომლებიც უკავშირდება საარჩევნო სისტემის გავლენას კონკრეტულად, პარტიის ფორმირებასა და ზოგადად, პოლიტიკურ

საზოგადოებაზე, მნიშვნელოვანია ვნახოთ, თუ როგორ შეიძლება პოლიტიკური საზოგადოების სხვადასხვა მოდელის წარმოშობა განსხვავებული საარჩევნო სისტემების გზით. ასეთი ანალიზის მიზანია დავინახოთ, თუ როგორ აძლიერებს დემოკრატიული მთავრობისა და მისი ლიბერალური ღირებულებების იდეალებს თითოეული პოლიტიკური კულტურა და ინსტიტუცია, რომელსაც ის აყალიბებს.

დემოკრატია აბრაამ ლინკოლნის მიერ განისაზღვრება, როგორც მმართველობა, რომელიც მოდის „ხალხისგან, ხორციელდება ხალხის მიერ, ხალხისთვის“. ეს განცხადება ჩვენს ყურადღებას ამახვილებს იმ ყველაზე ფუნდამენტურ ელემენტებზე, რომელიც დემოკრატიას ღირებულებას სძენს. თუმცა, ვინაიდან შეუძლებელია ადამიანებმა პირდაპირი გზით მართონ თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე სამყაროში დემოკრატია გვთავაზობს გარკვეული სახის წარმომადგენლობითობას, და სწორედ აქ ასრულებს არჩევნები შეუცვლელ როლს. წარმომადგენლობას ორმაგი მიზანი აქვს: პირველი – მან უნდა უზრუნველყოს, რომ ხალხის ხმა ისმოდეს და საზოგადოებრივი ცხოვრების მოწყობასთან დაკავშირებული მათი იდეები სინამდვილედ იქცეს და მეორე – მთავრობამ სარგებელი უნდა მისცეს ხალხს, ანუ არსებობდეს ხალხისთვის. ეს ორი მიზანი ზოგჯერ ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, რადგან საზოგადოებრივი აზრი ხშირად იხრება არარეალისტური, მოკლევადიანი ხედვისა და პოლიტიკისკენ, რომელთა იმპლემენტაციაც საერთო კეთილდღეობას საფრთხეს უქმნის. ეს დიქოტომია მეტად გამოიხატება მაჟორიტარულ არჩევნებში, რადგან ამ შემთხვევაში კავშირი ამომრჩეველსა და მათ მიერ არჩეულ წარმომადგენელს შორის უფრო პირდაპირია. ამას განაპირობებს ის, რომ არჩეული წარმომადგენლები ხელისუფლებაში ყოფნისას თავს უფრო

ვალდებულად გრძნობენ, შეასრულონ საკუთარი კამპანიის მსვლელობისას გაცემული დაპირებები, რადგან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა, ჩვეულებრივ, ერთპარტიულ მმართველობას აყალიბებს. ამრიგად, ხელისუფლებისთვის უფრო რთული ხდება მიცემული პირობებიდან გადახრა, რადგან ამ შემთხვევაში ბრალეულობა ნაწილდება კოალიციურ პოლიტიკასა და პარტნიორებზე, რადგან მათ, ჩვეულებრივ, არ უწევთ ძალაუფლების სხვასთან გაზიარება, სწორედ ამიტომაც უფრო ლოგიკურია, უპირველეს ყოვლისა, შეფასდეს მაჟორიტარული საარჩევნო მოდელის პოტენციური სარგებელი და ხარვეზები, განსაკუთრებით მაშინ, თუკი გავითვალისწინებთ, რომ ისტორიული თვალსაზრისით ამ ტიპის არჩევნები წინ უძღოდა პროპორციული არჩევნების სისტემას, რომელიც მოგვიანებით შემოიღეს წინა სისტემის ნეგატიური გავლენის გამოსასწორებლად.

მაჟორიტარული არჩევნების ყველაზე ხელშესახები დემოკრატიული ხიბლი ისაა, რომ იგი უზრუნველყოფს პირდაპირ კავშირს ხალხსა და მის წარმომადგენელს შორის. შესაბამისად, არჩეული თანამდებობის პირის ანგარიშვალდებულებაც უფრო საგრძნობია. მეორე მხრივ, შესაძლოა, ანგარიშგებას სხვა კონტექსტში ძალიან განსხვავებული მნიშვნელობა ჰქონდეს. პოლიტიკური კონკურენციის ტიპის მიხედვით, ამომრჩეველსა და მათ წარმომადგენელს შორის კავშირები შეიძლება ეფუძნებოდეს იდეოლოგიურ, რაციონალურ ან კლიენტელისტურ საფუძვლებს. რთულია იმის დანახვა, თუ რატომ შეიძლება იყოს ეს უკანასკნელი მახასიათებელი დემოკრატიული განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი წვლილი. მაჟორიტარული არჩევნების მეორე ეფექტი არის ის, რომ წარმომადგენელი ამომრჩევლის მიმართ უფრო მეტ პასუხისმგებლობას გრძნობს, ვიდრე პარტიის მიმართ, სწორედ ამიტომ ხალხის

ხმას ასეთ შემთხვევებში უფრო მეტი წონა აქვს. მესამე ეფექტი ისაა, რომ უფრო მეტი ყურადღება ექცევა ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებებს, რადგან წარმომადგენელი, უპირველეს ყოვლისა, ანგარიშვალდებულია იმ ოლქის მოსახლეობის წინაშე, სადაც აირჩიეს. შესაბამისად, იკვეთება ინტერესთა მრავალფეროვნება, რომელიც დაფუძნებულია სხვადასხვა ეთნიკური და/ან რელიგიის ამომრჩეველთა გეოგრაფიულ განაწილებაზე. ეს არის ის დაუყოვნებელი გავლენა, რაც მაჟორიტარულ არჩევნებს აქვს ინდივიდუალური ოლქის დონეზე. ქვეყნის მასშტაბის ან კომბინირებული ეფექტი დიდ გავლენას ახდენს პოლიტიკური საზოგადოებისა და კულტურის ტიპის განსაზღვრაზე. როგორც ეს მეთოდი ზღუდავს პარტიების ზრდას მექანიკური და ფსიქოლოგიური ზემოქმედების გამო, ზემოთ აღწერილი სისტემა მხარს უჭერს ორპარტიულ კონკურენციას, სადაც ორი მხარე გადამწყვეტ როლს ასრულებს. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ არჩევნების ყველა ციკლში ერთი და იგივე ორი პარტია იბრძვის, მაგრამ ნებისმიერ არჩევნებზე ორი პარტია დომინირებს. მოვლენების ასეთი განვითარება იწვევს ერთპარტიული მმართველობის უფრო მეტ შემთხვევას, რაც მმართველობის ეფექტიანობას ზრდის. სწორედ ეს არის მთავარი არგუმენტი მათთვის, ვინც მხარს უჭერს განვითარებულ დემოკრატიულ ქვეყნებში მაჟორიტარულ არჩევნებს; ამავდროულად, განვითარებად დემოკრატიებში ან გარდამავალ რეჟიმებში ამომრჩეველბთან პირდაპირი ანგარიშვალდებულების არგუმენტი უფრო ხშირად არის გამოყენებული, როგორც ეს საქართველოს შემთხვევაში ხდება. ინდივიდუალური ანგარიშვალდებულება მარტივად გადაითარგმნება ზოგადზე, რადგან ერთპარტიული წესის თანახმად, მოქალაქეებმა ზუსტად იციან, თუ ვინ უნდა დაადასაშაულონ, ვის დააკისრონ ბრალი ან ვინ შეაქონ მთავრო-

ბის მიერ შესრულებული საქმისთვის. ეს პროცესი რთულდება, როცა მთავრობა ერთზე მეტი პარტიისგან შედგება. ამ სისტემის მეორე დადებითი საერთო ეფექტი ისაა (Putnam 2000: 23), რომ მას, პირადი სარგებლის ნაცვლად, შეუძლია შეასრულოს შუამავლის როლი პოლიტიკურ საზოგადოებაში, სადაც სხვადასხვა სოციალური, ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფები ერთიანდებიან ორ მსხვილ პოლიტიკურ პარტიად, რადგან პატარა პარტიის ბრძოლა გამარჯვებისთვის უადრესად არაეფექტიანია. პუტნემის და მათი აზრით, ვინც ამ არგუმენტს იზიარებს, შუამავლობა აფართოებს მონაწილეთა ხედვას და აცნობს მათ სხვა მონაწილეების დამოკიდებულებებს, რაც საზოგადოების განსხვავებულ ჯგუფებს შორის მეტ ურთიერთგაგებას უწყობს ხელს.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის უარყოფითი შედეგები დიდწილად უკვე აღწერილი დადებითი არგუმენტების საპირისპიროს წარმოადგენს. ამრიგად, პირდაპირი კავშირი არჩეულ კანდიდატსა და ამომრჩეველს შორის შეიძლება ეფუძნებოდეს საერთო მიზნით განსაზღვრულ კონკრეტულ ინტერესებს. ამავდროულად, არჩეული კანდიდატი ადვილად ვეღარ ექვემდებარება პარტიულ სანქციებს, რადგან მისი საკანონმდებლო ორგანოში ყოფნა უშუალოდ მიღებულ ხმებზეა დამოკიდებული და არა პარტიის ხელმძღვანელობის კეთილგანწყობაზე. მართალია, პარტიის ხელმძღვანელობის ინტერესების გაუთვალისწინებლად პარლამენტის რიგითი წევრი მხოლოდ მცირედის გაკეთებას შეძლებს, მაგრამ, რადგან იმავე პარტიის ყველა წევრი ანალოგიური პრინციპით ირჩევა, იზრდება ალბათობა, რომ მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტს ხმების მოპოვებისკენ მიმართულ პროექტებში დახარჯავს. მეორე, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური ან/და კულტურული უმცირესობების ჯგუფები ნაკლებად

არიან წარმოდგენილი, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ ისინი არ არიან გეოგრაფიულად კონცენტრირებული. მესამე, ისტორიულად მონყვლადი ჯგუფები, როგორებიცაა ქალები, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობები, აგრეთვე ნაკლებად არიან წარმოდგენილნი. ეს განპირობებულია იმიტო, რომ სისტემა ხელს უწყობს უფრო ძლიერს, რადგან სანაცვლოდ ჯილდოვდება პრინციპით – „გამარჯვებული იღებს ყველაფერს“. ზოგადი გავლენაც იმავე ლოგიკას მისდევს; მაჟორიტარული არჩევნები, რომელიც ორპარტიულ სისტემასა და ერთპარტიულ მთავრობას აყალიბებს, და ზრდის ხელისუფლების ეფექტიანობას, ამცირებს წარმომადგენლობას, რადგან ბევრი ჯგუფი ვერ ლახავს წინალობას – ყველაფერი გამარჯვებულს ერგება. მაჟორიტარული პლურალური ერთმანდატიანი და პროპორციული დახურული სიის საარჩევნო სისტემებს შორის თანაბარი უპირატესობის შესახებ არსებული კამათის ძირითად აზრს სწორედ ეფექტურობისა და წარმომადგენლობის თანაბარი საზომი წარმოადგენს. შესაბამისად, უმცირესობათა წარმომადგენლების არარსებობა ქმნის რისკს, რომ სისტემის მიერ დაჩაგრული ჯგუფები თავისი ინტერესების რეალიზებისთვის გამოიყენებენ არაკონსტიტუციურ გზებს, მაგალითად, დაუმორჩილებლობის კამპანიებს, ტერორიზმსა და აჯანყებას. ერთპარტიული მმართველობა, რომელიც, ერთი მხრივ, შეიძლება იყოს სტაბილურობისა და მთავრობის სიმტკიცის გარანტი, ამავედროულად, შესაძლოა საფუძველს უქმნიდეს ე. წ. „არჩევით დიქტატურას“ (Norris 2004: 69), როცა არჩეული კანდიდატი/პოლიტიკური ძალა არ ითვალისწინებს ოპოზიციის კრიტიკას ან საზოგადოებრივ პროტესტს მისი სამოქმედო ვადის დასრულებამდე.

ამდენად, პროპორციული არჩევნები აყალიბებს მრავალპარტიულ სისტემას და ხშირად – კოალიციურ მთავრობას. შე-

დეგად, უზრუნველყოფილია მცირე ჯგუფების ჩართულობაც კი, რაც ამ საარჩევნო სისტემის ძირითადი დადებითი ეფექტია. არავინ რჩება პოლიტიკური პროცესის მიღმა და კოალიციური მთავრობა სარგებელს ხედავს კონსენსუსში, და არა პოზიციების ბრძოლაში, როგორც ეს მაჟორიტარული ორპარტიული მმართველობის დროს ხდება. ამავე დროს, როგორც ემპირიული მონაცემები და თეორია აჩვენებს, კოალიციური მთავრობები უფრო არასტაბილურია და მთავრობა თავის ქმედებებში უფრო მეტად შეზღუდულია. აქედან გამომდინარე, მკვეთრი პოლიტიკური ცვლილებების გატარება, მაშინაც კი, როცა ეს აუცილებელია, თითქმის შეუძლებელია. ზემოთ ხსენებულის საფუძველს წარმოადგენს ის, რომ კოალიციებში ყველა პარტნიორს აქვს საკუთარი დღის წესრიგი და ჰყავს ამომრჩეველი, რომლის გულიც უნდა მოიგოს. აქედან გამომდინარე, გარკვეულ საკითხებზე კომპრომისის მიღწევა საკმაოდ კომპლექსურ მიდგომას მოითხოვს, რასაც, ჩვეულებრივ, დიდი დრო სჭირდება; მაშინაც კი, როცა შეთანხმება მიღწეულია, ეს ნაკლებად მნიშვნელოვანი საკითხია, რადგან კოალიციის წევრები ცდილობენ, რაც შეიძლება მცირე დათმობაზე წავიდნენ და ამ გზით შეინარჩუნონ თავიანთი ამომრჩევლების მხარდაჭერა მომავალ არჩევნებში. კოალიციურ მთავრობებს ახასიათებთ არა მარტო არასტაბილურობისა და სიმტკიცის დეფიციტი, არამედ ისინი განიცდიან ანგარიშვალდებულების დიფუზიასაც; მთავრობის არასწორი ქმედებისთვის ამომრჩეველს უჭირს კოალიციის მონაწილე კონკრეტული პარტიის დადანაშაულება, რადგან ამ შემთხვევაში პარტიები პასუხისმგებლობას იზიარებენ და ერთ პოლიტიკურ პარტიას შეუძლია ყოველთვის ამტკიცოს, რომ შედეგი უკეთესი იქნებოდა, რომ არა სხვა კოალიციური პარტნიორების ინტერესების გათვალისწინება. გარდა



ამისა, პროპორციული სისტემის დროს პოლიტიკის შესახებ დებატები საჯარო და გამჭვირვალეა, რადგან პოლიტიკური პარტიები იბრძვიან ერთმანეთის მხარდასაჭერად და ამავედროულად, ცდილობენ საკუთარი ინტერესების შესაბამისად შეცვალონ საზოგადოებრივი აზრი. მაჟორიტარულ სისტემაში ეს დებატები იმართება გამარჯვებული პარტიის შიგნით, რაც ფართო საზოგადოებისთვის ძნელად დასანახია. პროპორციული სისტემა მხარს უჭერს სოციალურად არადომინანტ ჯგუფებს, როგორიცაა ქალები, ეთნიკური, რელიგიური ან/და კულტურული უმცირესობები. პროპორციული სისტემა ასევე გულისხმობს ამომრჩეველთა უმაღლესი აქტივობის ნახალისებასაც, შესაბამისად, დემოკრატიული პროცესის მონაწილე ხდება მეტი მოქალაქე, რადგან სისტემა ხელს უწოვს იმ ჯგუფებსაც კი, რომლებიც მხარს მცირე პარტიებს უჭერენ საკანონმდებლო ორგანოში ადგილების დასაკავებლად (Lijphart 1996: 170). მაჟორიტარულ სისტემაში, პატარა პარტიების რამდენიმე მხარდამჭერი მაინც აარიდებს თავს, მხარი დაუჭიროს ორი ძირითადი კანდიდატიდან ერთ-ერთს და, შესაბამისად, არ მიიღოს არჩევნებში მონაწილეობა.

როგორც არგუმენტები და მათგან გამომდინარე ლოგიკა გვიჩვენებს, პლურალური ერთმანდატიანი და პროპორციული დახურული სიის საარჩევნო სისტემები ერთმანეთის საპირისპიროა; ერთის დადებითი მხარე წარმოადგენს მეორის უარყოფით გავლენას და პირიქით.

სწორედ ამიტომ, გასული საუკუნის 90-იანი წლებში დემოკრატიულმა ქვეყნებმა, რომლებიც სოციალისტური ბლოკის ნაწილი იყვნენ, გადაწყვიტეს, ორივე სამყაროსგან საუკეთესო აეღოთ და მოეხდინათ ე. წ. შერეული ან პარალელური საარჩევნო სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია, რომლის ფარგლებ-

შიც საკანონმდებლო ორგანოს გარკვეული ნაწილი აირჩევა უმრავლესობის მიერ, ხოლო მეორე – პროპორციული მეთოდის გამოყენებით (Inter-Parliamentary Union 2018). შედეგები განსხვავებული იყო და ზოგიერთი დამკვირვებლის მტკიცებით, ეს მცდელობა სინამდვილეში წარმოადგენდა ორივე სისტემიდან ყველაზე ცუდის აღებას. საბოლოოდ, იმ ქვეყნების უმეტესობამ, რომლებმაც წარმატებით დაასრულეს დემოკრატიისკენ ტრანზიცია, თანდათანობით შეიცვალეს საარჩევნო სისტემა სრულად პროპორციულისკენ. ხოლო ქვეყნების მეორე ნაწილის დიდი უმრავლესობა, რომელმაც ეს ასე არ გააკეთა, ჯერ კიდევ რჩება რუხ ზონაში ან ავტორიტარულ ქვეყნად იქცა (O’Neil 2013: 153).

### **ორპარტიული და მრავალპარტიული სისტემების განსხვავებული პოლიტიკური კულტურა**

პროპორციულ დახურულ სიებს და პლურალურ ერთმანდატიან არჩევნებს დემოკრატიული სისტემები სხვადასხვა პოლიტიკური იდეალისკენ მიჰყავს, პირველი უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი ჯგუფებისა და ინტერესების სათანადო წარმომადგენლობას, ხოლო უკანასკნელი – არსებული მმართველობის ეფექტიანობას. ორივე მნიშვნელოვანია და, როგორც გამოცდილებიდან ჩანს, მათ შორის არჩევანის გაკეთებისას აუცილებელია არსებული კონტექსტის გათვალისწინება. არენდ ლიპარტმა თავის ნაშრომში „დემოკრატიის ნიმუშების შესახებ“ შეისწავლა 36 არსებული დემოკრატია და გაანალიზა ისინი ორ ჯგუფად, ორპარტიული და მრავალპარტიული სისტემის მიხედვით. იმ ათ კრიტერიუმზე დაყრდნობით, რომელიც მან გამოიყენა პარტიების პოლიტიკური გავლენის შესა-

ფასებლად, პირველმა ჯგუფმა გამოავლინა დემოკრატიული მმართველობის ურთიერთდაპირისპირებული, ხოლო მეორემ – კონსენსუალური ფორმა (Lijphart 2012).

კარლი და შმიტერი თავიანთ მოკლე, მაგრამ მნიშვნელოვან სტატიაში: „რა არის, და არ არის დემოკრატია“ – აღწერენ დემოკრატიის ამ ორ ზოგად ტიპს (Karl... 1991). მაჟორიტარული დემოკრატია მჭიდროდ უკავშირდება ერთპარტიულ მთავრობას, ძალაუფლების კონცენტრაციას, ერთიან სახელმწიფოსა და ძლიერ აღმასრულებელს, ხოლო პროპორციული სისტემა ქმნის კონსენსუსზე დაფუძნებულ პოლიტიკას უფრო ძლიერი საკანონმდებლო ხელისუფლებითა და ფედერალური სახელმწიფოთი. პირველ შემთხვევაში, პოლიტიკური პროცესი განისაზღვრება კონკურენციით, ხოლო მეორეში, მრავალ პოლიტიკურ სუბიექტს შორის საერთო შეთანხმების მოძებნის აუცილებლობით.

დემოკრატიზაციის მესამე ტალღამ პოლიტიკურ არენაზე ბევრი ახალი დემოკრატია გამოიყვანა და ემპირიულმა მონაცემებმა აჩვენა, რომ ზოგ შემთხვევაში ორი სისტემის სავარაუდო ეფექტი მოლოდინების შესაბამისად არ მოქმედებდა. გამოდის, რომ ახალ დემოკრატიაში მაჟორიტარული არჩევნები არ იწვევს ორი პარტიის დომინირებული სისტემის წარმოქმნას (Moser... 2012: 9-10). ამის მიზეზი უნდა ყოფილიყო ამ ქვეყნებში სუსტი ინსტიტუციონალიზებული პოლიტიკური პარტიების არსებობა – თუკი პარტიები სუსტი აღმოჩნდებიან, ისინი ვერ შეძლებენ მაჟორიტარული სისტემისგან საუკეთესოს მიღებას, რადგან მათი წარდგენა ყველა საარჩევნო ოლქში ნაკლებ სავარაუდოა (Sartori 2003: 67-68). ამ შემთხვევაში პლურალიზმის ფორმულამ შესაძლოა უფრო მეტად გამოიწვიოს პარტიების პროლიფერაცია, ვიდრე პროპორციულმა მეთოდმა.

## საქართველოს მაგალითი

1995 წლიდან საქართველო იყენებდა როგორც მაჟორიტარულ, ასევე პროპორციულ საარჩევნო მოდელს, რომელიც ცნობილია, როგორც პარალელური სისტემა, სადაც ამომრჩეველს ორი ხმის მიცემა შეუძლია, ერთი – პარტიისთვის და მეორე – რაიონული წარმომადგენლისთვის. ამ დროს დემოკრატიზაციის პროცესი დასრულებული არ არის და მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკურმა ვითარებამ უკვე რამდენჯერმე მიაღწია „Freedom House“-ის ინდექსის ზღვრულ ქულას, ბარიერი, რომელიც განასხვავებს ნაწილობრივ თავისუფალ ქვეყნებს თავისუფალი ქვეყნებისგან, არ გადალახულა.

1995 წლიდან 6 საპარლამენტო არჩევნები ჩატარდა და ყველა მათგანი ერთპარტიული მმართველობით დასრულდა. პოლიტიკური პარტიების სისტემა ყოველ ჯერზე სუსტად ინსტიტუციონალიზებული და ნაკლებად დივერსიფიცირებული რჩებოდა. საქართველოში 250-ზე მეტი პოლიტიკური პარტიაა რეგისტრირებული, მაგრამ მათგან მხოლოდ ორი ათეულია აქტიური. მიუხედავად ამისა, შედეგს არ მოგვიტანს ქართული პარტიული სისტემის კატეგორიზაცია, რომელიც ოცზე მეტ პარტიას მოიცავს, რადგან მათ უმრავლესობას არასოდეს მოუხდენია რაიმე მნიშვნელოვანი გავლენა პოლიტიკაზე. ასეთი გარემოებების გათვალისწინებით, შემუშავდა რამდენიმე კრიტერიუმი, რომელიც ჯერ კიდევ ფართოდ გამოიყენება. ამდენად, სარტორის თქმით, ეს კვალიფიცირდება, როგორც დომინანტური პარტიის სისტემა, აქედან გამომდინარე, არჩეულ კანდიდატს „...თანმიმდევრულად მხარს უჭერს ამომრჩეველთა უმრავლესობა (აბსოლუტური უმრავლესობა)“. აქედან გამომდინარეობს ის, რომ პრედომინანტურ მხარეს შეუძლია ნებისმიერ დროს დაკარგოს დომინანტური

მდგომარეობა. როცა ეს მოხდება, ...პატერნი ხელახლა დამკვიდრდება (Sartori 2005: 245)“. გარდა ამისა, ლააკსოს და ტააგეპერას ეფექტური პარტიების რაოდენობის (ENP) ინდექსის გამოყენებით (Laakso... 1979: 3-27) შეგვიძლია დავადგინოთ, რომ მოცემულ პერიოდში ქვეყანაში ეფექტური პარტიების საშუალო მაჩვენებელი იყო 4-დან 1.5-მდე, საშუალოდ 2-ზე ოდნავ მეტი. ორივე ეს მიდგომა მიზნად ისახავს გასცდეს დარეგისტრირებული პარტიების უბრალო აღრიცხვას და გააანალიზოს ის პარტიები, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ პოლიტიკურ ცხოვრებაზე.

ამ დროისთვის პარტიები სუსტ და არასტაბილურ ორგანიზაციებად რჩებიან. რეალურად, ყველა პარტია, რომელიც არჩევნებში დამარცხდა, წყვეტდა არსებობას, გარდა 2012 წლის შემთხვევისა, როცა ხელისუფლება შეიცვალა. უფრო მეტიც, პარტიები, რომლებიც ტოვებდნენ კოალიციას, სწრაფად კარგავდნენ გავლენას, ხმებს და ადგილებს. ასეთი ტენდენციები საუკეთესოდ იზომება პარტიების არასტაბილურობის ინდექსით, რომელიც პედერსონმა შეიმუშავა (Pedersen 1979). ეს ინდექსი ზომავს პოლიტიკური პარტიის სტაბილურობას პარტიების წარმომადგენლობის ცვლილების შეფასების საფუძველზე ერთი მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოდან მეორემდე. ამრიგად, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, პარტიების არასტაბილურობის ინდექსი ზომავს პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობას სხვადასხვა საარჩევნო ციკლში. მონაცემების თანახმად, 1995 წლიდან საქართველოში პარტიის მერყეობის ინდექსი წამოადგენდა საშუალოდ 48%-ს, რაც რეგიონში არსებული ახალი დემოკრატიის საშუალო მაჩვენებლებზე გაცილებით მაღალია. მოცემული რიცხვების მნიშვნელობა აშკარა ხდება, თუკი აღვნიშნავთ, რომ ეს ყოველ მომდევნო არჩევნებში პოლიტიკური პარტიების ნახევარის გაუჩინარებას ნიშნავს.

არსებობს კიდევ ერთი კრიტერიუმი, რომლის განხილვაც ჩვენი რაოდენობრივი შეფასების სრულყოფისთვის აუცილებელია: ქართული პარტიის სისტემა საარჩევნო დიზაინის გავლენის მხრივ – გალაჰერის ინდექსი (Powell 2000: 28) – რომელიც ზომავს დისპროპორციის დონეს ხმებისა და შერჩეული საარჩევნო ფორმულის მიხედვით განაწილებულ ადგილებს შორის. აქ ვხედავთ, რომ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით, ეს მაჩვენებელი ძალიან მაღალია. მაგალითად, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების მაჩვენებელი გახლდათ 20.82, რაც 30%-ით უფრო მაღალია, ვიდრე მაჟორიტარული არჩევნების შედეგად წარმოქმნილი დისპროპორციები. თუ გავითვალისწინებთ, რომ პაუელის მონაცემების თანახმად, ამ უკანასკნელს უფრო მაღალი დისპროპორციული ქულები აქვს, ამგვარი განსხვავების მასშტაბურობა უფრო აშკარა ხდება.

იმავედროულად, როგორც ემპირიული მონაცემები აჩვენებს, სოციალურად უპირატესობის არმქონე ჯგუფების წარმომადგენლობა, მათ შორის, ქალების წარმომადგენლობა საქართველოს კანონმდებლობაში, ევროპის დემოკრატიულ ქვეყნებთან მნიშვნელოვნად დაბალია (Inter-Parliamentary Union 2018).

## ანალიზი და რეკომენდაციები

ის, რომ საარჩევნო სისტემა მნიშვნელოვანია საქართველოში პარტიების განვითარებისა და შემდგომში მათი წარმატებული დემოკრატიზაციისთვის, დადასტურებულია საარჩევნო რეფორმასთან დაკავშირებული დაუსრულებელი დებატებით ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის, რომელიც 2007 წელს

დაიწყო და დღემდე მიმდინარეობს. პარტიების სუსტი ინსტიტუციონალიზაცია, საჯარო დაწესებულებებში ნდობის დაბალი დონე, ძალიან მცირე საშუალო კლასი, უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი, მსხვილი საჯარო სექტორი და ერთპარტიული დომინირების ტრადიცია იწვევს შემოწმებებისა და კონტროლის მექანიზმების დასუსტებას საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ნაწილისთვის. ეს ყოველივე მიანიშნებს იმაზე, რომ ქვეყნის წარმატებული დემოკრატიზაცია დამოკიდებულია ისეთ რეფორმათა კომპლექტზე, რომელიც გააძლიერებს პოლიტიკურ ასპარეზზე მყოფ სუსტ მონაწილეებს. საარჩევნო რეფორმა კი ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტია, რომელმაც შეიძლება ხელი შეუწყოს ამ მიზნის მიღწევას.

როგორც ადრე აღვნიშნეთ, არჩევნები და საარჩევნო რეფორმები წლების განმავლობაში წარმოადგენდა ერთ-ერთ უმთავრეს საკითხს პოლიტიკური დაპირისპირებისთვის მოქმედ სახელისუფლებო და ოპოზიციურ პარტიებს შორის. ფაქტობრივად, მიხეილ სააკაშვილის მთავრობასთან დაკავშირებული ძირითადი საპროტესტო ტალღა, რომლის კულმინაციად ნოემბრის მასობრივი საპროტესტო გამოსვლები, ოპოზიციური ტელეკომპანია „იმედის“ იძულებითი დახურვა, პრეზიდენტ სააკაშვილის გადადგომა და 2008 წლის იანვრის რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნები მოჰყვა, დაიწყო მთავრობის მიერ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების ერთდროულად ჩატარების გადაწყვეტილების გამო, ნაცვლად ცალცალკე ჩატარებისა, როგორც ეს თავდაპირველად იყო დაგეგმილი. მთავრობამ ეს გადაწყვეტილება საჯარო რესურსების დაზოგვის სურვილით განმარტა, ხოლო ოპოზიციის მხრიდან გამოითქვა შიში იმისა, რომ ორი არჩევნების ერთდროულად ჩატარება გაზრდიდა საპარლამენტო არჩევნებში „ერთი-

ნი ნაციონალური მოძრაობის“ (ენმ – მმართველი პარტიის) წარმატების შანსებს. ამგვარი ეფექტი მართლაც მოსალოდნელია ზოგი მეცნიერის აზრით, რომლებიც ამტკიცებენ, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო ან საპრეზიდენტო სისტემებში აღმასრულებელი ხმის ფლობა საკანონმდებლო ხმის ფლობასაც აღნიშნავს (Shugart... 2008). თანმდევი დრამატული პროცესები და შედეგები, რა თქმა უნდა, განპირობებული იყო სხვადასხვა ფაქტორით, მათ შორის მთავრობის შეუსაბამო რეაგირებით; მაგრამ, მაინც, საპროტესტო აქციების მთავარ მიზეზს საარჩევნო საკითხები წარმოადგენდა.

ანალოგიურად, 2010 წელს 8 ოპოზიციური პარტია გაერთიანდა მთავრობის წინააღმდეგ და საარჩევნო რეფორმა მოითხოვა. მათ 4 ოქტომბერს ერთობლივი წინადადება წარუდგინეს „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“. წინადადება მიზნად ისახავდა ერთმანდატიანი ოლქების გაუქმებას და მის ჩანაცვლებას რეგიონული პროპორციული სიებით. უფრო კონკრეტულად, რადგან საქართველოს პარლამენტი შედგება პარალელური ხმის მიცემის სისტემით არჩეული 150 წევრისგან, სადაც ნახევარი (ამჟამად 73) მაჟორიტარული წესით არის არჩეული და მეორე ნახევარი – დახურული სიების პროპორციული სისტემით, წარმოდგენილი წინადადების მიხედვით ცვლილება მხოლოდ პირველ ნახევარში მყოფ ადგილებს შეეხებოდა და ისინი ზემოთ აღნიშნული რეგიონული პროპორციული სიებით ჩანაცვლდებოდნენ (civil.ge 2018). წინადადება არ მიიღეს, რადგან კოალიციის წევრთა შორის აზრთა შეჯერება ვერ მოხერხდა. მიუხედავად ამისა, ოპოზიციამ გარკვეული სარგებელი მიიღო, რადგან საჯარო დაფინანსების კანონი შეიცვალა და ბარიერი 7%-დან 5%-მდე შემცირდა.

საარჩევნო რეფორმაზე საუბარი 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში „ქართული ოცნების“ გამარჯვებისა და ხე-



ლისუფლებიში მოსვლის შემდეგაც გაგრძელდა. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის ოპოზიციურმა პარტიებმა მოითხოვეს საარჩევნო რეფორმის ჩატარება იმავე პირობებში, როგორც 2010 წლის წინადადებაში იყო წარდგენილი. ამ შემთხვევაში სიტუაცია უფრო გამწვავდა მაჟორიტარული ოლქების სიდიდის უთანასწორობის გამო და ვენეციის კომისიამ რეკომენდაცია გასცა, აღმოფხვრილიყო ხარვეზი, რომელიც გავლენას ახდენდა მოქალაქეთა წარმომადგენლობის სამართლიანობაზე. ამავე დროს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 28 მაისის დადგენილების მიხედვით, მაჟორიტარულ ოლქებში დისბალანსი არაკონსტიტუციურად ცნო და განაცხადა, რომ ეს ყოველივე არჩევნების სამართლიანად ჩატარებას ხელს უშლიდა. მმართველმა გუნდმა („ქართული ოცნება“) გადაწყვიტა სასამართლოს გადაწყვეტილების დაცვა და მაჟორიტარული სისტემის ჩანაცვლების ნაცვლად, 2020 წლამდე მხოლოდ ოლქების საზღვრები შეცვალა. მოგვიანებით, ამ საკითხთან დაკავშირებით მმართველ პარტიაში შეუთანხმებლობის გამო, შეუძლებელი გახდა თარიღის დანიშვნა და გადაწყვეტილების მიღება 2024 წლამდე გადაიდო. იმავდროულად, 2020 წლის არჩევნებისთვის საარჩევნო ბარიერი 5%-დან 3%-მდე უნდა შემცირდეს, რაც ხელს შეუწყობს მცირე პარტიების პარლამენტში რეპრეზენტაციას.

ნოდია და სქოლტბახი, რომ პოლიტიკაში მთავარი გამყოფი ხაზი გადის არა მემარცხენეობასა და მემარჯვენეობაზე, ან სხვა იდეოლოგიურ თუ კულტურულ განსხვავებებზე, არამედ ეს ხაზი მთავრობასა და ოპოზიციას შორის მდებარეობს (Nodia... 2006: 110). მიუხედავად იმისა, რომ ავტორები, დაახლოებით, 1990-2005 წლების პერიოდზე წერენ, მათი არგუმენტი თანაბრად მართებულია 12 წლის შემდეგაც. ქართული პარტიები სუსტი ინსტიტუტებია და მათ მიმართ ნდობა ძალიან

დაბალია საზოგადოებაში. მათი სიძლიერე მხოლოდ დროებითია და პირდაპირ დამოკიდებულია მთავრობაში ყოფნაზე. როგორც კი დაკარგავენ ადმინისტრაციულ რესურსებზე კონტროლს, ამავედროულად კარგავენ ფინანსურ მხარდაჭერას მძლავრი ბიზნესგუფებისაგან და ადგილობრივი ცნობილი სახეებისგან, რომლებიც გამარჯვებული პარტიების მხარეს არიან. უფრო მეტიც, გარდა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ შემთხვევისა, ყველა პოლიტიკურმა სუბიექტმა, რომელმაც დაკარგა ძალაუფლება, არსებობაც შეწყვიტა. სავარაუდოა, რომ თუ „ქართული ოცნება“ დაკარგავს ძალაუფლებას, ის, სავარაუდოდ, გაიზიარებს სხვა პარტიების ბედს, რომლებიც მოულოდნელად აღმოჩნდნენ ფინანსების, გავლენისა და ერთგული მიმდევრების გარეშე.

2008 წლიდან 2016 წლამდე კამპანიის ფინანსების სწრაფი მიმოხილვა გვაძლევს მნიშვნელოვან მინიშნებას, თუ რატომ შეიძლება ეს ასე მოხდეს. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მონიტორინგს უწევს და აქვეყნებს პოლიტიკური პარტიების წლიურ შემოსავალსა და ხარჯებს, ასევე განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებას. მონაცემები, რომელიც მათი ვებგვერდიდან ჩანს, ცხადყოფს, რომ მთავრობაში ყოფნისას ესა თუ ის პარტია იღებს 10-ჯერ მეტ ფინანსურ შემოწირულობას კორპორატიული და ინდივიდუალური მხარდამჭერებისგან, ვიდრე მათი მთავარი კონკურენტი. საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ თუ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ 2012 წლამდე კერძო მხარდამჭერთათვის ძალზე პოპულარული იყო, საპარლამენტო არჩევნებში წარუმატებლობის შემდეგ, ისინი, ამგვარი მხარდამჭერების დაკარგვის შედეგად, პრაქტიკულად, საჯარო დაფინანსებაზე გახდნენ დამოკიდებული. ძალიან რთულია ოპოზიციურმა პარტიამ გაიმარჯვოს არჩევნებში, როდესაც

იგი 10-ჯერ ნაკლებ ფინანსებს ხარჯავს, ვიდრე მთავრობაში მყოფი ძალა, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ამ უკანასკნელს ასევე აქვს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების პრივილეგია. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა ხელს უწყობს ამგვარი უპირატესობის გაზრდას, კერძო პირებსა და ბიზნესს კი უფრო ნაკლებად სურთ, მხარი დაუჭირონ მცირე პარტიების წარმომადგენლებს.

ადმინისტრაციული რესურსის არქონა საკმაოდ მნიშვნელოვანი დაბრკოლებაა ნებისმიერი პარტიისთვის ნებისმიერ დემოკრატიაში, ხოლო ისეთ ქვეყნებში, როგორიც საქართველოა, ეს მნიშვნელობა ორმაგდება. სტატისტიკის მიხედვით, დასაქმებულთა ნახევარზე მეტს (თვითდასაქმებულთა გარდა) მთავრობა უნაზღაურებს. კერძო სექტორში კი დასაქმების 80% და გაყიდვების 70% დიდ ბიზნესზე მოდის. ამგვარი კონტექსტი ხელს უწყობს მთავრობაში მყოფ პარტიას, თუ ხელისუფლების წარმომადგენლები გადაწყვეტენ ზენოლა მოახდინონ მთავრობის მიერ დასაქმებულ კონტინგენტზე, ამას მარტივად შეძლებენ, რადგან მათი უმეტესობა მთავრობის მიერ ფინანსდება. გარდა ამისა, ყოველთვის ადვილია თანამშრომლობა დიდ ბიზნესთან, ვიდრე მცირესა და საშუალოსთან. ეს იმიტომ ხდება, რომ დიდ ბიზნესთან თანამშრომლობისას კოლექტიური ქმედების პრობლემა ნაკლებად იჩენს თავს და საკმარისი ძალისხმევით შესაძლებელია ისეთი გარიგების მიღწევა, რომელიც გარიგებაში მყოფთათვის საკმაოდ ხელსაყრელი და მომგებიანია.

დემოკრატიული ტრადიციის არარსებობა და საჯარო დაწესებულებების მიმართ დაბალი ნდობა ამყარებს ტენდენციას, რომლის თანახმადაც მოსახლეობა კვლავ ხელისუფლებაში მყოფთ ანიჭებს უპირატესობას. არსებობს მცირე რწმენა

იმისა, რომ დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა ან სამოქალაქო სამსახურის მიერ შეპირებული უსაფრთხოება საკმარისი იქნება, თუ ხელისუფლებაში მყოფმა გადაწყვიტა, რომ ვინმემ მთავრობისადმი არასაკმარისი ერთგულება გამოიჩინა – ეს დასაქმების ან სხვა სოციალური შეღავათების დაკარგვით შეიძლება დასრულდეს. სწორედ ამგვარ გარემოებებზე საუბრობენ ოპოზიციური პარტიები უშუალოდ არჩევნებამდე.

მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად ლიბერალურად განვსაზღვრავთ მის დეფინიციას, საშუალო კლასი მაინც ძალიან პატარაა. პოპულარულ გაზეთში გამოქვეყნებულ უახლეს სტატიაში გამოყენებულია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები, რომელიც აჩვენებს, რომ მოქალაქეების მხოლოდ 2.5%-ს აქვს ყოველთვიურად 2033 ლარის შემოსავალი ან მეტი (ტაბულა 2018). თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ საშუალო კლასი შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ოჯახი, რომელსაც აქვს სახლი, სათანადო განათლება და ახერხებს უცხოეთში მოგზაურობას წელიწადში ერთხელ მაინც, ამგვარი შემოსავალი საკმაოდ საგულისხმოა. ასეთი მცირე საშუალო კლასის არსებობა დაბრკოლებას წარმოადგენს დემოკრატიისთვის, რადგან მარტივია ამომრჩევლების გადაბირება სხვადასხვა შეთავაზებით, რაც დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ხარისხს საკმაოდ ამცირებს.

ამ გარემოებების გათვალისწინებით, მაჟორიტარული არჩევნები გადაიქცევა იმად, რასაც ქართულ რეალობაში ვხედავთ – კლიენტელისტური ურთიერთობები გამოჩენილ საზოგადოებასა და მათს კლიენტებს შორის, რომლებიც პირადი სარგებლის მიღებაზე არიან ორიენტირებული. ამ შემთხვევაში მოქმედი მმართველი პარტიიდან ნომინირებულ კანდიდატს, კონკურენტებთან შედარებით, უზარმაზარი უპირატე-

სობა აქვს და მისი წარმატება წინასწარ განსაზღვრულია ფაქტით, რომ იგი მთავრობას წარმოადგენს. გასაკვირი არ არის, რომ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებში მმართველი გუნდი ყველა მაჟორიტარულ ოლქში მძლავრობდა. ხშირად კამპანიის დაპირებები სრულიად მოკლებულია პროგრამის შინაარსს და ორიენტირებულია ადგილობრივ საკითხებსა და შეთავაზებებზე მხარდამჭერებისთვის კერძო სარგებლის მიცემის მიზნით.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, 2010 წელს ინიცირებული საკონსტიტუციო ცვლილებები, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის საპარლამენტო მოდელად გადაქცევის შესახებ, დადებითად შეიძლება შეფასდეს. საყოველთაოდ ცხადია, რომ ყოფილი სოციალისტური წყობილების ევრაზიის ქვეყნებში საპრეზიდენტო მმართველობა უფრო ნაკლებ დემოკრატიულობას უკავშირდება. მიუხედავად ამისა, პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის ოფისი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს დემოკრატიის მშენებლობაში, როგორც ნებისმიერი ინსტიტუტი, რომელსაც პოტენციურად აქვს შესაძლებლობა, დაუპირისპირდეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, და ეს მისასაღმებელია.

პროპორციული არჩევნები დაბალი საარჩევნო ბარიერით ხელს შეუწყობს საქართველოს ენდემურად სუსტ პოლიტიკურ პარტიებს. შეიძლება ითქვას, რომ განვითარების ამ ეტაპზე საქართველოსთვის დემოკრატიის გზაზე საფრთხეს წარმოადგენს არა სახელმწიფოს არაეფექტიანობა, არამედ შემონმებისა და კონტროლის არარსებობა. სიცოცხლისუნარიანი მრავალპარტიული გარემო და, შესაბამისად, კოალიციური მთავრობები დარწმუნდებიან, რომ საქართველოს პოლიტიკურმა აქტორებმა გადარჩენის გზად დაინახონ საკანონმდებლო და

სასამართლო ხელისუფლების განმტკიცება და დამოუკიდებელი სამოქალაქო სამსახურების ჩამოყალიბება, და არა ყველა შესაძლო მეთოდით მათი პირადი მმართველობის პოზიციის შენარჩუნებაზე ზრუნვა.

საქართველოში დემოკრატიის საწინააღმდეგო გამოწვევები საკმაოდ მრავალფეროვანი და მძიმეა. უკანასკნელი 25 წლის განმავლობაში ერთადერთი დამაბალანსებელი მწვავე და რთული კონტექსტისა იყო საერთაშორისო ფაქტორი და გამოწვევები. ჩრდილოელი მეზობლისგან წამოსული აგრესიის გათვალისწინებით, რომელიც მიზნად ისახავს ქვეყანაზე თავისი ნებისა და ზეგავლენის მოხვევას, ერთადერთი ალტერნატივა ევროატლანტიკური ინტეგრაციაა. ეს კი ვერ მოხერხდება ლიბერალურ-დემოკრატიული ფასეულობებისა და მმართველობის შექმნის გარეშე. სწორედ ეს გახლდათ უმთავრესი დაბრკოლება ქვეყანაში ავტორიტარული მმართველობის ჩამოყალიბების საქმეში, საფრთხე, რომელიც ბევრმა ჩვენმა მეზობელმა სახელმწიფომ ვერ დაძლია. ბოლო ათი წლის განმავლობაში საქართველომ მოახერხა კორუფციის აღმოფხვრა და ბევრ ეკონომიკურ მაჩვენებლებში წარმატებული რეფორმების სამაგალითო მოდელი ჩამოაყალიბა. არსებობს იმპულსი, რომ ეს მიღწევები დემოკრატიულ წარმატებად გადაითარგმნოს. პროპორციული საარჩევნო სისტემის დანერგვა ხელს შეუწყობს მძლავრი საშინაო ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას, რომელიც კიდევ უფრო გააძლიერებს საერთაშორისო ზენოლას დემოკრატიული გარდამავალი პროცესის ერთხელ და სამუდამოდ დასრულებისთვის.

## ბიბლიოგრაფია

**Audit Office 2018:** State Audit Office of Georgia. Financial Monitoring Service of Political Parties. <https://monitoring.sao.ge/en> ბოლო ნახვა მარტი 11, 2018.

**civil.ge 2018:** ახლების და რესპუბლიკელების ალიანსმა საარჩევნო კოდექსზე წინადადებები წარმოადგინა. <https://civil.ge/archives/118320> ბოლო ნახვა მარტი 7, 2018.

**Cox 2007:** Gary Cox. Making Votes Count. Cambridge University Press. 2007.

**Freedom House 2018:** Freedom House. Freedom in the World. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> ბოლო ნახვა მაისი 21, 2018.

**Fukuyama 1992:** Francis Fukuyama. The End of History? National Interest 16, 3-18. <http://www.jstor.org/stable/24027184>

**Huntington 1993:** S. P. Huntington. Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press. 1993.

**Inter-Parliamentary Union 2018:** Inter-Parliamentary Union. Parline Database. <http://archive.ipu.org/parline/parlinesearch.asp> ბოლო ნახვა მარტი 11, 2018.

**Karl... 1991:** Terry Lynn Karl, Philip Schmitter. What Democracy Is and Is Not. Journal of Democracy. Summer 1991.

**Laakso... 1979:** M. Laakso, R. Taagepera. Effective Number of Political Parties. Comparative Political Studies, Vol 12(1). April, 1979.

**Lijphart 1996:** Arend Lijphart. Constitutional Choices for New democracies. In Global Resurgence of Democracy by Larry Diamond and Marc F. Plattner, Eds. Johns Hopkins University Press. 1996.

**Lijphart 2012:** Arend Lijphart. Patterns of Democracy. Second Edition. Yale University Press. 2012.

**Lipset 2017:** Seymour Lipset. The Political Man: The Social Bases of Politics. Forgotten Books. 2017.

**Moser... 2012:** Robert Moser, Ethan Sheiner. Electoral Systems and Political Context. Cambridge University Press. 2012.

**Nodia... 2006:** Gia Nodia, Alvaro Pinto Scholtbach. The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects. Eburon. 2006.

**Norris 2004:** Pippa Norris. Electoral Engineering. Cambridge University Press. 2004.

**O’Neil 2013:** Patrick O’Neil. Essentials of Comparative Politics. W.W. Norton and Co. 2013.

**Pedersen 1979:** M. N. Pedersen. The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. European Journal of Political Research. Vol. 7, 1-26 <http://janda.org/c24/Readings/Pedersen/Pedersen.htm>

**Powell 2000:** Bingham Powell. Elections as Instruments of Democracy. Yale University Press. 2000.

**Putnam 2000:** Robert Putnam. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster Paperbacks. 2000.

**Riker 2003:** William Riker. Duverger’s Law Revisited. In Electoral Laws and Their Political Consequences. Bernard Grofman and Arend Lijphart, Eds. Algora Publishing. 2003.

**Sartori 2003:** Giovanni Sartori. The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? In Electoral Laws and Their Political Consequences. Bernard Grofman and Arend Lijphart, Eds. Algora Publishing. 2003.

**Sartori 2005:** Giovanni Sartori. Parties and Party Systems. ECPR. 2005.

**Schmitter... 1991:** Philipp Schmitter, Terry Lynn, Karl. What Democracy Is and Is Not. Journal of Democracy. Summer 1991.

**Shepsle... 1997:** Kenneth Shepsle, Mark S. Bonchek. Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions. W.W. Norton and Co. 1997.

**Shugart... 2008:** Mathew Shugart, John M. Carey. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press: 2008.

**ტაბულა 2018:** ტაბულა. საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 0.6%-ს აქვს თვეში 5 000 ლარზე მეტი შემოსავალი. <http://www.tabula.ge/ge/story/130261-saqartvelos-mosaxleobis-mxolod-06-s-aqvs-tveshi-5000-larze-meti-shemosavali> ბოლო ნახვა თებერვალი 28, 2018.





# ქაღახის და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობა საქართველოს პოლიტიკურ პარტიაში

---

ნინო გომოლაძე

## შესავალი

დიდი ხანია, რაც მსოფლიო პოლიტიკაში მთავარ ადგილს „მდიდარი, ეთნიკური უმრავლესობის წარმომადგენელი მამაკაცები“ იკავებენ (Murray 2016: 586). მაშინაც კი, როცა არჩევნები დემოკრატიულად ტარდება, არჩეული პოლიტიკოსები მაინც საზოგადოების ელიტური ფენებიდან არიან გამოსულნი, რაც არანაწარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანოების ჩამოყალიბებას განაპირობებს. ამით, განსაკუთრებით, ქალები და ეთნიკური უმცირესობები ზარალდებიან. პოლიტიკურ პარტიებსა და საკანონმდებლო ორგანოებში ჩართულობის უზრუნველყოფა მნიშვნელოვანია, რათა ის უკეთ წარმოაჩენდეს ფართო საზოგადოებას, ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების ჩათვლით (Bird 2003: 1).

საქართველო მრავალფეროვანი ქვეყანაა, სადაც ეთნიკური, რელიგიური და ენობრივი უმცირესობები მრავალი საუკუნეა გვერდიგვერდ ცხოვრობენ. 2014 წლის აღწერის თანახმად, მოსახლეობის 13.2%-ს ეროვნული უმცირესობები შეადგენენ, ხოლო ნახევარზე მეტს კი ქალები (საქსტატი 2014).

სამართლიანი იქნებოდა, საკანონმდებლო ორგანოშიც მათი წარმომადგენლობა შესაბამისად იყოს გადანაწილებული და პარლამენტის წევრთა დაახლოებით 50%-ს ქალები, ხოლო მინიმუმ 10%-ს – ეროვნული უმცირესობები შეადგენდნენ. თუმცა არსებული მონაცემებით, საქართველოს პარლამენტის 150 წევრიდან მხოლოდ 11 (7.3%) ახდენს საკუთარი თავის, როგორც ეროვნული უმცირესობის იდენტიფიცირებას (CSEM 2017), ხოლო პარლამენტარი ქალების რაოდენობა 24-ს (16%) შეადგენს (ცესკო 2016), რომელთაგანაც ორი ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელია. შესაბამისად, 2016 წლის ოქტომბრის არჩევნების შემდეგ, ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლების პარლამენტში მოხვედრის საკითხმა კიდევ ერთხელ შეიძინა აქტუალობა.

წინამდებარე ნაშრომის მთავარი თემა დემოკრატიულ საზოგადოებაში წარმომადგენლობითობისა და პარლამენტში ქალებისა და უმცირესობების წარმომადგენლობის საკითხია. მიუხედავად იმისა, რომ ქალებსა და უმცირესობებს ერთად განვიხილავთ, მათი ელექტორალური ქცევა ერთმანეთისგან განსხვავდება, რაც პოლიტიკურ პარტიებს გამოწვევის წინაშე აყენებს და მათგან კონკრეტულ სამიზნე ჯგუფზე მორგებული მიდგომების შემუშავებას მოითხოვს. ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ქალების შედარებით მცირე ქვეჯგუფის მაგალითზე, სპეციფიკური მიდგომების საჭიროების ნათლად დანახვაა შესაძლებელი. ჩვენს მიზანს არ წარმოადგენს, გავარკვიოთ, თუ რატომ ვერ ხდება ამა თუ იმ ჯგუფის პოლიტიკური ჩართულობის უზრუნველყოფა, თუმცა გარკვეულწილად ამ მიზეზებზე საუბარს თავიდან მაინც ვერ ავირიდებთ.

განვიხილავთ იმ პრაქტიკას, რომელსაც საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიები ქალებისა და ეროვნული უმ-

ცირესობების მონაწილეობის გასაზრდელად მიმართავენ, შიდაპარტიული სტრუქტურა და სახელმძღვანელო დოკუმენტები, რომლებიც აღნიშნული ჯგუფების ჩართულობას უზრუნველყოფენ. აქედან გამომდინარე, უაღრესად მნიშვნელოვანია გადავხედოთ, რამდენად არიან ქალები და ეროვნული უმცირესობები წარმოდგენილი გადანწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე პარტიის შიგნით. პარტია, სადაც ასეთ პოზიციაზე ქალებსა და უმცირესობების წარმომადგენლებს ვერ ვხვდებით, უმეტეს შემთხვევაში, წარმატებით გააგრძელებს კანდიდატებად მამაკაცების დასახელებას (Bird 2003: 1). საკითხის სიღრმისეულად შესასწავლად, ინტერვიუები ჩატარდა რამდენიმე პოლიტიკურ პარტიასთან.<sup>1</sup>

ასევე, გავანალიზეთ პოლიტიკური პარტიების პროგრამები და სიები, რათა თვალსაჩინო გამხდარიყო, თუ რამდენად პრიორიტეტულია პარტიებისთვის ქალთა და უმცირესობების საკითხები. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებული ძირითადი პოლიტიკური პარტიების პროგრამებზე 2016 წლის არჩევნებისთვის და შედარებით ნაკლები – 2012 წლის არჩევნებზე. ნაშრომის დასკვნით ნაწილში მოცემულია ანალიზი, თუ რა გამოწვევებს აწყდებიან ქალები და უმცირესობები პოლიტიკურ პროცესებში ჩართვის მცდელობისას.

<sup>1</sup> ინტერვიუები ჩატარდა შემდეგი პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებთან: „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“, „თავისუფალი დემოკრატები“. მიუხედავად მრავალჯერადი მცდელობისა, სხვა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებისგან ინტერვიუს აღება შეუძლებელი აღმოჩნდა.

## ქალებისა და ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის მნიშვნელობა

პოლიტიკის უფრო მრავალფეროვნად ქცევის სურვილი ხშირად ეწინააღმდეგება ელიტურ ჯგუფებში ძალაუფლების შენარჩუნების მყარად ფესვგადგმულ სურვილს (Murray 2016: 586). უილ კიმლიკას მიხედვით, უმცირესობა და უმრავლესობა ხშირად უპირისპირდება ერთმანეთს ენობრივ უფლებებთან, რეგიონულ ავტონომიასთან, პოლიტიკურ წარმომადგენლობასთან, მიწის საკითხებთან დაკავშირებით (Kymlicka 2003: 1). შესაბამისად, ქალები და უმცირესობები ხშირად ცდილობენ ხაზი გაუსვან, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია მათი ყოფნა პოლიტიკურ პარტიებსა და საკანონმდებლო ორგანოებში. თუმცა აკადემიური ლიტერატურა ამ ორი ჯგუფის პოლიტიკური მონაწილეობის საჭიროებაზე ერთ კონკრეტულ პასუხს არ იძლევა. მიიჩნევა, რომ საკანონმდებლო ორგანოებში საზოგადოება უფრო ფართოდ უნდა იყოს წარმოდგენილი, თუმცა ამავდროულად არსებობს რისკი, რომ ჯგუფების მახასიათებელი თავისებურებები, სინამდვილეში შეიძლება ასუსტებდეს კიდევ პოლიტიკურ ანგარიშვალდებულებას, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ქალები და უმცირესობები ეთანხმებიან იდეას, რომ წარმომადგენლის იდენტობა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე პოლიტიკური იდეები და პლატფორმა (Bird 2003: 5). ძალიან ხშირად ეს ეჭვი საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოებში ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდაზე მსჯელობის დროსაც ისმის. ენ ფილიპსს მოწყვლადი ჯგუფების მონაწილეობასთან დაკავშირებით დამაჯერებელი არგუმენტი მოჰყავს, როცა ამბობს, რომ ისინი წარმოდგენილნი უნდა იყვნენ „არა იმიტომ, რომ ინდივიდებს ჯგუფის გარეშე ცოდნა არ ჰყოფნით ან ნდობის მოპოვება უჭირთ, არამედ იმიტომ, რომ სათანადო გამოცდილების მქონეთა

ჩართულობისას მათი მარცხის შემთხვევაში პოლიტიკური პროცესი არსებითად პატერნალისტური იქნება, შედეგები კი მიკერძოებულ“ (Phillips 2000: 11). სხვა სტატიაში ის მსჯელობას განაგრძობს მიზეზებზე, ყურადღებას ამახვილებს ჯგუფის მახასიათებლებზე და ამბობს, რომ განმაპირობებელი „არის ის, რომ არსებობს ძალაუფლებათა მთელი სისტემები, რომელთაც გარკვეული მახასიათებლები ჩაგვრისა და შევიწროების წყაროდ აქციეს. და სწორედ იქ, სადაც ასეთი სტრუქტურები არსებობს, სასწრაფო ინტერვენციებია საჭირო“ (Phillips 2000: 21).

კიდევ ერთი მიზეზი, რის გამოც ეროვნული უმცირესობები პარლამენტში უნდა იყვნენ წარმოდგენილნი, მათთვის გადაწყვეტილების მიღებისა და პოლიტიკურ პროცესში ჩართვის საშუალების მიცემაა, რათა არ მიმართონ „ექსტრაინსტიტუციონალურ ქმედებებს“. ერთ-ერთი გზა იმისთვის, რომ თავი ავარიდოთ არსებულ ან პოტენციურ ეთნიკურ კონფლიქტს, ეროვნული უმცირესობებისთვის სახელმწიფო სტრუქტურების კარის გახსნაა (Alonso... 2007: 238).

ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად სხვადასხვა ქვეყანა სხვადასხვა მიდგომას ირჩევს. თუმცა გასაღები ერთია – ისინი ჩართულნი უნდა იყვნენ ყველა მიმდინარე დისკურსში, რომელიც არა მხოლოდ უმცირესობებზე, არამედ მთელ საზოგადოებაზე ახდენს გავლენას. ამ გადმოსახედიდან, დისკუსიის პროცესში ქალებისა და ეთნიკური უმცირესობების ჩართვა სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა. უილიამსის თანახმად, უმცირესობების მხოლოდ დასწრება ვერაფერს შეცვლის, გრძელვადიანი შედეგი მხოლოდ „მიზეზთა გაზიარებით“ მიიღწევა და არა ხმების დათვლით (Williams 2000: 125).

ქალები და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები ბევრ წინააღმდეგობას აწყდებიან, რომელთა არსებობასაც მიკრო- და მაკროდონის ფაქტორები განაპირობებს. როცა ქალთა მონაწილეობაზე ვლაპარაკობთ, ბერდი გამოყოფს მაკროდონის ფაქტორებს, ისეთს, როგორიცაა საარჩევნო სისტემები, პოლიტიკური პარტიების მოწყობა და კულტურული წარმოდგენები ქალის როლზე. მიუხედავად იმისა, რომ იმავე გამონეგების წინაშე ეროვნული უმცირესობებიც დგანან, მათი მთავარი პრობლემები მიკროდონისაა, როგორც არის ეთნიკური კონცენტრირების ხარისხი ამა თუ იმ საარჩევნო ოლქზე, კოლექტიური პოლიტიკური მობილიზაცია თემში, ეთნიკური შუილი თემს შიგნით. შესაბამისად ის აღნიშნავს, რომ ამ მიკროფაქტორების შესასწავლად ადგილობრივი პოლიტიკის სიღრმისეული ცოდნაა აუცილებელი (Bird 2000: 8).

## **2012 და 2016 წლების საარჩევნო პროგრამები**

პოლიტიკურ მონაწილეობასთან დაკავშირებული საკითხების კომპლექსურობა ქართული პოლიტიკური პარტიების პროგრამებში აისახება. როცა 2012 და 2016 წლების საპარლამენტო არჩევნებისთვის პარტიების მიერ მომზადებულ პროგრამებს ვადარებთ, ნათელია, რომ მმართველ პოლიტიკურ პარტიას – „ქართულ ოცნებას“ შედარებით უკეთ სტრუქტურირებული პროგრამა აქვს, სადაც მისი მთავრობის მიღწევები ხაზგასმული.

პარტიის „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველო“ – პოლიტიკური პროგრამა 2012-2016 წლების იმ სამთავრობო მიღწევებს უსვამს ხაზს, რომელიც ეროვნულ უმცირესობებ-

სა და ქალებს უკავშირდება. ეთნიკური უმცირესობებისა და ქალების პოლიტიკური მონაწილეობის გასაზრდელად და მათი უფლებების დასაცავად „ქართულმა ოცნებამ“ შემოგვთავაზა ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის ეფექტიანი იმპლემენტაცია, რელიგიური უმცირესობებისთვის რწმენის თავისუფლების უზრუნველყოფა, 2015-2020 წლების სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელება და სახელმწიფო ენის სწავლების გაუმჯობესება. შესაბამისად, უმცირესობების ინტეგრაციის მთავარ ბარიერად „ქართულმა ოცნებამ“ ენის არცოდნა ცნო. ასევე ყურადღება ეთმობა მედიისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხს და უმცირესობებით დასახლებული რეგიონებისთვის სოციალურ-ეკონომიკური შესაძლებლობების გაზრდას. პროგრამაში ასევე ნათქვამია, რომ „განხორციელდება ქმედითი ღონისძიებები საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში, განსაკუთრებით პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საქმიანობაში და გადაწყვეტილების მიღების დონეზე, გენდერული თანასწორობის დასაცავად. ხელისუფლება ხელს შეუწყობს გენდერული თანასწორობის საკითხებზე ცნობიერების ამაღლების კამპანიის წარმართვას“ (partiebi.ge 2012).

რთულია ერთმანეთს შევადაროთ „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველოს“ 2016 წლისა და კოალიცია „ქართული ოცნების“ 2012 წლის პროგრამები, მაგრამ აღსანიშნავია, რომ 2012 წლის პროგრამაში ხაზგასმითაა აღნიშნული ცენტრალურ ხელისუფლებაში (როგორც საკანონმდებლო, ასევე აღმასრულებელ შტოში) ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობის გასაზრდელად აუცილებელი პოლიტიკური ნება (partiebi.ge 2012). რაც შეეხება ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობას, კოალიცია მას განიხილავს როგორც ში-



დაპარტიულ და ზოგადი პოლიტიკის საკითხს. ქალი კანდიდატების მოსაზიდად კოალიციამ ამ გამონევის საპასუხოდ ქალთა ორგანიზაციის შექმნა დასახა. ქალთა ორგანიზაციის ხელმძღვანელი იქნებოდა პოლიტიკური საბჭოს – გადაწყვეტილების მიმღები უმაღლესი ორგანოს წევრი. აღსანიშნავია, რომ 2012 წელს კოალიციისთვის ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის მაჩვენებელი არადამაკმაყოფილებელი იყო და საჭიროდ მიიჩნეოდა ქალი კანდიდატების რაოდენობის გაზრდას მომავალი საპარლამენტო თუ ადგილობრივი არჩევნებისთვის (partiebi.ge 2012).

ეროვნული უმცირესობების საკითხი რამდენიმე მიმართულებით განიხილება „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ პროგრამაში. განათლების ნაწილში განსაკუთრებით ხაზგასმულია ქართული ენის შესწავლის ხელშეწყობის აუცილებლობა, როგორც საზოგადოებაში ინტეგრაციის გზა (ენმ 2012). ეთნიკური უმცირესობები ასევე მოხსენიებულნი არიან კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებათა შესახებ თავებში, სადაც საუბარია მათი უფლებების დაცვასა და ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის აღსრულებაზე (ენმ 2012).

„ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ თავის პროგრამაში ქალთა მონაწილეობას განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო. შესაბამისი საკითხები პარტიის პროგრამის რამდენიმე თავშია გაწერილი. კანონის უზენაესობასა და ადამიანის უფლებათა კომპონენტი აქცენტს აკეთებს ბავშვთა უფლებებზე, ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობასა და ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციაზე. ამავდროულად, საგანგებო თავი ეთმობა ქალთა და ბავშვთა უფლებებსა და ქალთა პოლიტიკურ მონაწილეობას. წარმოდგენილი პროგრამის ფარგლებში პარტიის ძირითადი მიზანი იყო, მომხდარიყო ქალთა

ჩართულობა არა მხოლოდ პარტიულ სისტემასა და მმართველობაში, არამედ ქვეყნის მასშტაბით მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებში. აღსანიშნავია, რომ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ქალთა ორგანიზაცია 2013 წლიდან ფუნქციონირებს, როგორც გამართული სტრუქტურა, რომელიც არა მარტო დედაქალაქშია, არამედ საქართველოს რეგიონებშიც და 50-ზე მეტი რეგიონული ორგანიზაციაც აქვს (ენმ 2012).

ქალთა საკითხები ასევე წარმოდგენილია ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ნაწილში, სადაც განსაკუთრებითაა ხაზგასმული დედათა და რეპროდუქციული ჯანმრთელობა, ასევე ხელმისაწვდომობა რეპროდუქციული ჯანმრთელობის სერვისებზე (ენმ 2012).

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მმართველ პოლიტიკურ პარტიებს შეუძლიათ ისარგებლონ საკუთარი პოზიციით და საარჩევნო პროგრამებიც მათ ხელთ არსებულ ინფორმაციასა და რესურსებზე დაყრდნობით შექმნან. სწორედ ასეთი შემთხვევის მაგალითია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ 2012 წლის საარჩევნო პროგრამა. პროგრამა საკმაოდ ვრცელია, თუმცა არც იმდენად დეტალური, რომ პარტიის მიერ დაგეგმილი კონკრეტული აქტივობების დანახვა შეეძლოს.

„პატრიოტთა ალიანსი“ საქართველოს პარლამენტში 2016 წელს საკმაოდ ვრცელი საარჩევნო პროგრამით შევიდა. აღსანიშნავია, რომ პროგრამა ყველა იმ ძირითად საკითხს მოიცავს, რომელიც საზოგადოებისთვისაა პრიორიტეტული. თუმცა თუ ქალებსა და უმცირესობებზე ვლაპარაკობთ, უნდა ითქვას, რომ პროგრამაში ხელჩასაჭიდი თითქმის არაფერია. ასევე აღსანიშნავია, რომ პროგრამა პატრიოტიზმის განმარტებით იწყება და აქცენტს აკეთებს „ყველაფერ ქართულის სიყვარულზე“. იქვე ნათქვამია, რომ მნიშვნელოვანია „მივიღოთ ყველაფერი კარგი

სხვისა, მაგრამ ჩვენსას სულ ხელისუფლებზე ვატარებთ“. ასეთი განმარტებები და მიდგომები თითქმის აღარ ტოვებს ადგილს იმისთვის, რომ ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებმა თავი ქვეყნის ნაწილად იგრძნონ. ეროვნული უმცირესობების ხსენებისას, პროგრამაში ნათქვამია, რომ ის, ვინც იაზრებს, „რომ პატრიოტული ხელისუფლება უზრუნველყოფს მათ სრულ ინტეგრაციას ერთიან ქართულ სახელმწიფოში“, „პატრიოტთა ალიანსის“ პოტენციური ამომრჩეველია. ქალთა მონაწილეობის საკითხი პროგრამაში განხილული არაა. ერთდერთი პუნქტი, სადაც ქალები არიან ნახსენები, ეხება დედებს, როგორც პატრიოტთა ალიანსის პოტენციურ ამომრჩეველებს (პატრიოტთა ალიანსი 2016). თუმცა, ცხადია, რომ ეს ქალთა გაძლიერების არც ერთ საკითხთან დაკავშირებული არაა. ამაზე საუბრისას არ უნდა დავივიწყოთ, რომ ექვსი პარლამენტარიდან, რომელიც პარლამენტში „პატრიოტთა ალიანსის“ სიით შევიდა, სამი ქალია, მათ შორის ერთი – ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენელი. თუმცა ეს ეწინააღმდეგება პარტიის მიერ ქალთა და უმცირესობების მონაწილეობის გაზრდის ხედვის არარსებობას და, სავარაუდოდ, პოლიტიკურ პარტიებში არსებული არაფორმალური პრაქტიკით აიხსნება, რასაც ბოლო თავში განვიხილავთ.

„დემოკრატიული მოძრაობა – ერთიანი საქართველო“ 2014 წელს შეიქმნა და მხოლოდ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებში მიიღო მონაწილეობა. თუმცა პარტიამ შეძლო პროგრამის წარმოდგენა, რომელიც, პარტიის აზრით, ქვეყნის პრიორიტეტებს უსვამს ხაზს, საიდანაც ორი ეროვნულ უმცირესობებს ეხება, კერძოდ კი პუნქტი, სადაც ლაპარაკია „ხალხის ეკონომიკური, სოციალური და სულიერი კეთილდღეობის რეალურ უზრუნველყოფაზე; ეროვნული და სამოქალაქო თანხმობის მიღწევაზე“ და მეორე, რომელიც ფოკუსირებულია „თითოეუ-

ლი თანამემამულის ეთნიკური, კულტურული და რელიგიური თვითმყოფადობის პატივისცემაზე, თვითრეალიზაციისთვის თანაბარი პირობების შექმნაზე“ (დმეს 2016).

თუმცა პროგრამის სრულყოფილმა შესწავლამ ვერ გამოავლინა პარტიის ფართო ხედვა ეროვნული უმცირესობებისა და ქალთა საკითხების მიმართ. პარტიის მიდგომა არ სცდება მსჯელობას, რომ ეროვნული უმცირესობების მონაწილეობა პირდაპირ უკავშირდება არსებულ კანონმდებლობას და საკანონმდებლო ორგანოებში მათი წარმომადგენლობის გაზრდა მხოლოდ ამ კანონმდებლობის გამოყენებითაა შესაძლებელი (partiebi.ge 2016).

პარტია „თავისუფალი დემოკრატების“ ვრცელ პროგრამაში ხაზგასმულია თანასწორობა ყველა მოქალაქეს შორის და ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი მონაწილეობა „სოციალურ, პოლიტიკურ და პარტიულ პროცესებში“ (თავისუფალი დემოკრატები 2016).

პარტიის პროგრამის უფრო დეტალური განხილვა ცხადყოფს, რომ ეროვნული უმცირესობებისა და ქალთა მონაწილეობის საკითხებს არასაკმარისი ყურადღება ეთმობა. სახელდობრ, საქართველოს ეთნიკური მრავალფეროვნება მხოლოდ განათლებასთან დაკავშირებით არის ნახსენები. პროგრამაში ნათქვამია, რომ განათლების სისტემა უნდა მოიცავდეს სამოქალაქო ინტეგრაციისა და დემოკრატიული კულტურის საკითხებს და აძლიერებდეს სახელმწიფო ენის სწავლებას ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში, ოკუპირებულ ტერიტორიებსა და ქართულ დიასპორებში საზღვარგარეთ. უფრო მეტიც, პროგრამა შეიცავს პუნქტს ეროვნული უმცირესობებისთვის ქართული ენის სწავლებისა და საგანმანათლებლო პროგრამების გაუმჯობესების შესახებ (თავისუფალი დემოკრატები 2016).

ქალთა მონაწილეობის საკითხები პროგრამაში სათანადოდ არ არის ასახული. გენდერული თანასწორობა მხოლოდ ერთ-განაა ნახსენები – იქ, სადაც სკოლების რეაბილიტაციის პროგრამაზეა საუბარი, რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, გენდერულ თანასწორობასაც უნდა ითვალისწინებდეს (თავისუფალი დემოკრატიები 2016).

„საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის“ ხედვა ეროვნულ უმცირესობებთან მიმართებით განხილულია უფრო ფართო უმცირესობების უფლებების კონტექსტში, რომელიც აქცენტს აკეთებს ინდივიდის თავისუფლებაზე. პროგრამის მიხედვით, სახელმწიფოს პოლიტიკა ყველასათვის თანასწორი და თავისუფალი გარემოს შექმნაზე უნდა იყოს ორიენტირებული. პარტია ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობებს, ქალებს, ბავშვებს, მოხუცებს, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე და ლგბტ პირებს ერთ, მონყვლად სოციალურ ჯგუფში აერთიანებს და თითოეული მათგანისადმი ინდივიდუალური მიდგომის საჭიროებას უსვამს ხაზს (partiebi.ge 2016).

რაც შეეხება ქალთა მონაწილეობას, პარტია უპირველეს პრიორიტეტად მიიჩნევს ქალთა მიმართ ძალადობასთან ბრძოლის და მათი სიღარიბის დაძლევის ეფექტიანი მექანიზმების შემუშავებასა და დანერგვას. ქალთა საკითხებთან დაკავშირებით პარტია საკმაოდ დეტალურად წარმოაჩენს თავის დამოკიდებულებას, როცა გამოყოფს არა მხოლოდ სპეციალურ ჯგუფებს, სუბკულტურული და მარგინალიზებული ქალების ჯგუფების ჩათვლით, არამედ პრობლემურ საკითხებსა და მათი მოგვარების გზებს (partiebi.ge 2016).

აქ განხილული პროგრამები, ფაქტობრივად, ვერ პასუხობენ გამოწვევებს, რომელთა წინაშეც ქალები და ეთნიკური უმცირესობები დგანან. ისინი, ძირითადად, არსებულ კანონებს

და ადამიანის უფლებათა დაცვის ძირითად პრინციპებს მიჰყვებიან და იშვიათად გვთავაზობენ საჭირო დეტალებს. აღსანიშნავია, რომ, თუმცა პოლიტიკური პარტიების პროგრამებში ქალებთან და ეროვნულ უმცირესობებთან დაკავშირებული პუნქტები არსებობს, პარტიები ამ საკითხების მეინსტრიმინგს მაინც ვერ ახერხებენ. როცა საკითხი ეროვნულ უმცირესობებს ეხება, პარტიები, უმეტესად, ენის სწავლებაზე აკეთებენ აქცენტს, მაშინ, როცა ქალთა მონაწილეობაზე მსჯელობა შემოიფარგლება ზოგადი ფრაზებით თანასწორი მოპყრობის აუცილებლობის შესახებ. მთლიანობაში, შეიძლება ითქვას, რომ პარტიულ პროგრამებში ქალებთან და ეთნიკურ უმცირესობებთან დაკავშირებული ინფორმაცია საკმაოდ მწირია, ხოლო სადაც არის, მხოლოდ საკითხების ჩამონათვალის სახე აქვს.

## 2012 და 2016 წლების საარჩევნო სიები

პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო სიების ანალიზი უკეთ წარმოაჩენს ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების პარტიულ სისტემაში და შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანოში მონაწილეობას. საქართველოში არსებული საარჩევნო სისტემა საშუალებას აძლევს პარტიებს, წარმოადგინონ როგორც პროპორციული, ასევე მაჟორიტარული სიები. მიუხედავად იმისა, რომ აქცენტს გავაკეთებთ პროპორციულ პარტიულ სიებზე, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ქალები, რომლებიც ერთმანდატიან ოლქებში იყრიან კენჭს, ხშირად პრობლემებს აწყდებიან პარტიის მხრიდან დასახელებისა და არჩევის კუთხითაც, მაშინ, როცა ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები გარკვეული უპირატესობით სარგებლობენ ამავე უმცირესო-

ბით დასახლებულ ოლქებში წარსადგენი კანდიდატების შერჩევისას. საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, პარტიას ეროვნული უმცირესობის პროპორციულ სიაში ჩასმის ვალდებულება არ გააჩნია. თუმცა არსებობს არასავალდებულო საკანონმდებლო ნორმა, რომლის თანახმადაც, იმ პოლიტიკურ პარტიებს წაახალისებენ, რომელთა სიების თითოეულ ათეულშიც განსხვავებული სქესის რაოდენობა, მინიმუმ, 30%-ს შეადგენს. ასეთ შემთხვევაში, პარტია საბაზისო დაფინანსებაზე 30%-ით მეტს იღებს (ორგანული კანონი 1997).

ქვეყანაში არსებული საზოგადოებრივი შეხედულებებისა და პოლიტიკური კლიმატის გათვალისწინებით, იმისთვის, რომ ქალები და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები საკანონმდებლო ორგანოში მოხვდნენ, აუცილებელია, ეს საკითხი პრიორიტეტების სათავეში მოექცეს. საქართველოს შემთხვევაში მმართველ პარტიებს საჭიროდ არ მიაჩნიათ სიების პირველი ორმოცდაათეულის გადახალისება და ქალებისა და უმცირესობების მოწინავე პოზიციებზე წარდგენა. შედარებით უფრო პატარა ოპოზიციურ პარტიებს, რომელთათვის პარლამენტში არჩევა და ხუთპროცენტიანი ბარიერის გადალახვა სათუთაა, გაცილებით წარმომადგენლობითი საარჩევნო სიები აქვთ, პირველი ათეულისა და ოცეულის ჩათვლით.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე 5%-იანი ბარიერი ვერც ერთმა პატარა პარტიამ ვერ გადალახა. მათ სიებში ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები ადგილს მე-14 და 33-ე ნომრებს შორის იკავებდნენ. ერთადერთი პოლიტიკური პარტია, რომელიც არ ყოფილა კოალიცია „ქართული ოცნების“ წევრი და პარლამენტში დამოუკიდებლად შევიდა, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ იყო, რომლის სიაშიც ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები 39-ე და 50-ე ნომრებს შორის აღმოჩნდნენ. რადგან „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძ-

რობამ“ პროპორციული სიით მხოლოდ 35 მანდატი მიიღო, შესაბამისად, ზემოთ ხსენებულ კანდიდატთაგან პარლამენტში ვერც ერთი ვერ მოხვდა. კოალიცია „ქართულ ოცნებას“ სიის პირველ ორმოცდაათ კანდიდატს შორის ეროვნული უმცირესობის სამი წარმომადგენელი ჰყავდა, მათგან პირველი – 35-ე ნომრად (ცესკო 2012).

ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები პოლიტიკურმა პარტიებმა სიებში 2016 წელსაც შეიყვანეს, თუმცა უმეტესობა არა წამყვან ადგილებზე, რაც მათ პარლამენტში მოხვედრის შანსს იმთავითვე ამცირებდა. შედარებით პატარა პარტიების შემთხვევაში, ეს პროპორციული სიის პირველ ათეულს ნიშნავდა. საპარლამენტო მანდატის მოპოვების შანსი ამჯერადაც მმართველი პარტიის, „ქართული ოცნების“ გრძელ სიაში მყოფ ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებს მიეცათ.

2016 წლის არჩევნების შედეგად პარლამენტში ეროვნული უმცირესობების 11 წარმომადგენელი შევიდა, რაც საერთო წევრთა 7.3%-ს შეადგენს და აღემატება წინა (2012-2016 წლების) მოწვევის პარლამენტის მაჩვენებელს – 8 წევრს, ანუ 5.3%-ს (CSEM 2017). ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაუმჯობესების საკითხი ჯერ კიდევ ეჭვქვეშ დგას. ამჟამად საქართველოს პარლამენტის მხოლოდ 24 წევრია ქალი, რომელთაგანაც ორი ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელია, რაც პარლამენტართა საერთო რაოდენობის 16%-ს შეადგენს და აღემატება წინა მოწვევის პარლამენტის მაჩვენებელს – 17 ქალს, ანუ 11.3%-ს (IWPR 2017). მნიშვნელოვანია, გავითვალისწინოთ უფრო ფართო სურათი, რომელიც ცხადყოფს, რომ მთელი ქვეყნის მასშტაბით მდგომარეობა არადაამაკმაყოფილებელია როგორც ქალების, ასევე ეროვნული უმცირესობების პოლიტიკური მონაწილეობის კუთხით. 2014 წლის საყოველთაო აღწერის თანახმად, მოსახლეობის 52.3%-ს



ქალები შეადგენენ, 13.2%-ს კი – ეროვნული უმცირესობები (საქსტატი 2014). უფრო მეტიც, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2016 წლის მონაცემით, რეგისტრირებული ამომრჩევლების 53.76% ქალია, ასევე ქალია არჩევნების დღეს უბნებზე დარეგისტრირებულთა 51.1% (ცესკო 2016).

ცესკო-ს მიერ წარმოდგენილი სიების გენდერული ანალიზი ცხადყოფს, რომ პროპორციულ სიებში ქალთა რაოდენობა მცირეა. არსებული მონაცემების მიხედვით, პროპორციული სიებით წარმოდგენილ კანდიდატთა მხოლოდ 37% და ერთმანდატიან ოლქებში წარდგენილ მაჟორიტარ კანდიდატთა მხოლოდ 17.51% იყო ქალი (ცესკო 2016).

არადამაკმაყოფილებელია ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელთა რაოდენობაც. თუ განვიხილავთ რვა პოლიტიკურ პარტიას, რომელმაც ამომრჩეველთა ხმების 1% მაინც მიიღო, აღმოვაჩენთ, რომ კანდიდატთა მხოლოდ 4.1% არის ეროვნული უმცირესობებიდან (ცესკო 2016), ხოლო 73 ერთმანდატიან ოლქში დარეგისტრირებული 816 კანდიდატიდან, ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენელი მხოლოდ 73-ა, ანუ 5.14% (ცესკო 2016).

### **ეთნიკური უმცირესობებისა და ქალების მონაწილეობა პოლიტიკაში – პარტიების მიდგომა**

დასავლური დემოკრატიის სახელმწიფოებში არსებობს კრიტიკა, რომ პოლიტიკური პროცესი არ ასახავს საზოგადოებაში არსებულ მრავალფეროვნებას. ვითარების შესაცვლელად ერთი გზა პარტიების ინკლუზიურობის გაუმჯობესებაა, რაც ქალებისა და ეთნიკური უმცირესობებისთვის შექმნილი ბა-

რიერების მოშლით მიიღწევა (Kymlicka 2003: 32). წარმომადგენლობით დემოკრატიაში პარტიები ქმნიან სასიცოცხლო კავშირს ამომრჩევლებსა და მთავრობას შორის (Lijphart 2004: 102).

როცა 2012 და 2016 წლების არჩევნებს ერთმანეთს ვადარებთ, აუცილებელია, მოქმედი პოლიტიკური პარტიების რაოდენობაც გავითვალისწინოთ. როგორც ზემოთ უკვე ვახსენეთ, მხოლოდ ორი პოლიტიკური პარტიაა, რომელმაც ორივე არჩევნებში დამოუკიდებლად მიიღო მონაწილეობა მაშინ, როცა სხვა პარტიები კოალიციებს შეუერთდნენ ან საერთოდ გაქრნენ. ეს ძალზე მნიშვნელოვანი საკითხია, რადგან ქალთა და უმცირესობების მონაწილეობის თვალსაზრისით, პარტიებს სათანადო ინსტიტუციური შესაძლებლობები უნდა ჰქონდეთ, რათა ხსენებული ჯგუფები მოიცვან და მათი წარმომადგენლები მოიხიდონ. საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიებიდან მხოლოდ მცირე ნაწილს ჰქონდა საკმარისი დრო ინსტიტუციური განვითარებისთვის, რომ დაეგროვებინა საკმარისი გამოცდილება რამდენიმე საარჩევნო ციკლში მონაწილეობით. ძალიან ხშირად პარტიები ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლების ჩართვას რაიონულ ორგანიზაციებს ანდობენ. შესაბამისად, ახალფეხადგმულ, პატარა პარტიებს, შეზღუდული რესურსების პირობებში, საშუალება არა აქვთ, რომ რაიონული ორგანიზაციები ჰყავდეთ და ქალებსა და ეროვნულ უმცირესობებს მისწვდნენ.

ეს კანდიდატთა მოზიდვასა და შერჩევაზეც მოქმედებს. როგორც ინტერვიუების დროს პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, როცა კანდიდატებად გარკვეული რაოდენობის ქალებსა და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებს არჩევენ, ისინი „მინოდების“ პრობლემას აწყდებიან. ინტერვიუებში ასევე გამოიკვეთა, რომ პარტიებს

ქვეყანაში მცხოვრებ სხვადასხვა ეროვნული უმცირესობის ჯგუფებში განსხვავებული მხარდაჭერა აქვთ. ეროვნულ უმცირესობებზე საუბრისას, პარტიების წარმომადგენლებმა ერთ-ერთ პრობლემად სახელმწიფო ენის არცოდნაც დაასახელეს. ინტერვიუების შემდეგაც კი გაურკვეველი დარჩა, პარტიები ვერ ახერხებენ კვალიფიციური ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლების შერჩევას შიდაპარტიული თანამდებობების დასაკავებლად ან საარჩევნო სიებში ჩასასმელად, თუ თავად ამ ჯგუფებს არა აქვთ პარტიულ საქმიანობაში ჩართვის სურვილი.

აქ უფრო მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების შიდაპარტიული სისტემაა, რადგან სწორედ ეს პროცესი, ფორმალურიც და არაფორმალურიც, გავლენას ახდენს საარჩევნო სიების შედგენაზე. თუ ქალები და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე არ არიან და შერჩევის პროცესში არ მონაწილეობენ, ლოგიკურია, რომ აღნიშნული ჯგუფები ვერც პარლამენტში მოხვდებიან (Bird 2003: 16). უფრო მეტიც, თუ ქალები და ეროვნული უმცირესობები გადაწყვეტილების მიღების პროცესს მიღმა რჩებიან, დიდი ალბათობით, ვერც მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხები აისახება პარტიის პროგრამაში. ქალთა და ეროვნული უმცირესობების მიმართ საზოგადოებაში არსებული ტენდენციურობის გამო, შიდაპარტიული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მათ ჩაურთველად, შესაძლებელია, მთლიანად მამაკაცებით დაკომპლექტებულმა გადაწყვეტილების მიმღებმა ორგანომ საარჩევნო სიები ყოველთვის მამრობითი სქესის კანდიდატებით შეავსოს (Bird 2003: 16). ამჟამად საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიების უმრავლესობა მნიშვნელოვანი რეფორმების გატარების პროცესშია, რაც 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგია. ხდება არაერ-

თი პარტიული სტრუქტურის ფორმირება. თუმცა იმ შემთხვევაში, როცა მონაცემები ხელმისაწვდომია, ადვილად შესაძრწნევა ქალთა და ეროვნული უმცირესობების არასათანადო ჩართულობა. ნაშრომის დანერის პერიოდისთვის „ქართული ოცნების“ პოლიტსაბჭოს წევრთა 20% ქალია, მაგრამ მასში ეროვნული უმცირესობის არც ერთი წარმომადგენელი არ შედის (პირადი კომუნიკაცია პარტიასთან), მაშინ, როცა „საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის“ პოლიტსაბჭოს 40%-ს ქალები შეადგენენ, ეროვნული უმცირესობები კი არც აქ არიან წარმოდგენილნი (სამნიძე 2016). „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობაში“ პოლიტსაბჭოს წევრთა 20%-ია ქალი, ეროვნული უმცირესობებიდან კი მხოლოდ სამი წარმომადგენელია, რაც წევრთა საერთო რაოდენობის 3.4%-ს შეადგენს (ენმ 2016). ეს მონაცემები ცხადყოფს, თუ რამდენად უმნიშვნელო ზემოქმედება შეუძლიათ კონკრეტული ჯგუფების წარმომადგენლებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.

უფრო მეტიც, ქალები და ეროვნული უმცირესობები ხშირად კიდევ ერთ ბარიერს აწყდებიან, რომელსაც ბერდი „გამარჯვებულის ფაქტორს“ უწოდებს. ეს არის შემთხვევა, როცა პარტია განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს არჩევნების შედეგებს და ახალი კანდიდატების წინ წამოწევის ნაცვლად, იმ კანდიდატის მხარდაჭერას განაგრძობს, რომელმაც ამომრჩევლის ნდობა უკვე მოიპოვა (Bird 2003: 16). ხსენებული მიდგომა ფართოდაა გავრცელებული საქართველოში მოქმედ პოლიტიკურ პარტიებში, განსაკუთრებით, როცა საკითხი ეროვნულ უმცირესობებს ეხება. ინტერვიუებში პარტიების წარმომადგენლებმა აღიარეს, რომ არაერთი მიზეზის გამო ურჩევნიათ, დაეყრდნონ გამოცდილ კანდიდატს, რომელსაც რეგიონში ამომრჩეველთა მობილიზება შეუძლია. ინტერვიუებმა ასევე გამოავლინა, რომ პოლიტიკურ პარტიებს ეროვნუ-

ლი უმცირესობის ყველა ჯგუფისგან ერთნაირი მხარდაჭერა არა აქვთ და განსაკუთრებით იქ, სადაც მათი მომხრეების რაოდენობა შეზღუდულია, პარტიები ამჯობინებენ, არ გარისკონ და გამოუცდელი კანდიდატი არ წამოაყენონ.

სხვადასხვა ქვეყანაში ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებს არა აქვთ მხოლოდ მათთვის განკუთვნილი საგანგებო დღის წესრიგის არსებობის მოთხოვნა და მათი პრობლემებიცა და შეხედულებებიც უმრავლესობის წარმომადგენელთა მოსაზრებების მსგავსია (Saggar 2000, რომელიც მითითებული აქვს Bird 2003: 20). მსგავსი ვითარებაა საქართველოშიც, სადაც ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები მზადყოფნას აცხადებენ მთელი ქვეყნისთვის საჭირობოროტო დისკუსიაში ჩასართავად და არჩეული წარმომადგენლებისგან მოელიან, რომ მათ არა მხოლოდ საკუთარი თემის სპიკერის ფუნქცია შეასრულონ, არამედ ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში ჩაერთონ. მიუხედავად ამისა, პოლიტიკური პარტიები ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს მხოლოდ იმ კონკრეტულ ოლქებზე წარსადგენ კანდიდატებად განიხილავენ, სადაც მათი გამარჯვების შანსი მაღალია.

მარტივი გამოსავალი, თუ რომელ ჯგუფს რა უფლება უნდა მიენიჭოს, არ არსებობს. თუმცა ამ საკითხს პოლიტიკური გადანყვეტა სჭირდება. ქალებისა და უმცირესობების წარმომადგენელთა პოლიტიკურ პროცესებში ჩართვის ერთ-ერთი გზა გადანყვეტის სამართლიანად მიღებაა, რაც მათ ინტერესებსა და პერსპექტივებს განზე არ დატოვებს (Kymlicka 2003: 131). ამ კუთხით მნიშვნელოვანია დავინახოთ, თუ როგორ მიმდინარეობს საქართველოში მოქმედ პოლიტიკურ პარტიებში ქალებისა და უმცირესობების წარმომადგენლების ჩართვა შიდაპარტიულ პროცესებში და შერჩევა საარჩევნო

სიებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ნევრობის მსურველი ყველა მოქალაქისთვის პარტიის კარი თანასწორადაა ღია, თავად პარტიები იშვიათად ახდენენ ინვესტირებას იმაში, რომ სხვადასხვა ჯგუფს მისწვდნენ და ძირითადად, ინდივიდების მხრიდან ელოდებიან ინტერესის გამოხატვას. უნდა ითქვას, რომ პარტიის წევრის კანდიდატად წარდგენა ბევრ სხვადასხვა ფაქტორზეა დამოკიდებული და ხშირად არაფორმალურ პრაქტიკამდეც დადის. პარტიების წარმომადგენლებთან ჩატარებულმა ყველა ინტერვიუმ აჩვენა, რომ ურთიერთობებსა და პირად კონტაქტებს უდიდესი დატვირთვა აქვს და კანდიდატების შერჩევისა და საარჩევნო სიის პირველი ათეულის შედგენაში გადამწყვეტია. შედარებით პატარა პარტიებში კიდევ ერთი ფაქტორი გამოიკვეთა – გადანაცვეტილების მიღებაზე გავლენას ახდენს წევრის ეკონომიკური მდგომარეობა და ფინანსური სარგებელი, რომელსაც პარტია მისგან იღებს. პატარა პარტიებს დაფინანსებასთან დაკავშირებული არაერთი გამოწვევა აქვთ და შესაბამისად, წევრების ფინანსური კონტრიბუცია აქ დიდ როლს ასრულებს (თუ ეს კანდიდატები პარტიის ღირებულებებსაც იზიარებენ, რა თქმა უნდა). ბოლო, მაგრამ არცთუ უმნიშვნელო ფაქტორი, რაც გავლენას ახდენს კანდიდატის შერჩევაზე, მისი პოპულარობაა ქვეყნის ან კონკრეტული რეგიონის მასშტაბით.

ოფიციალური შიდაპარტიული რეგულაციების პარალელურად, არაფორმალური პრაქტიკების არსებობა ქალებსა და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებს პირველ ათეულში ან ოცეულში მოხვედრას მნიშვნელოვნად ურთულებს, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ პარტიის ხელმძღვანელობა ინკლუზიური სიის შედგენას არ ისახავს მიზნად. ფინანსური ნახალისების შედეგად შვიდი პოლიტიკური პარტიის მიერ წარდგენილ სიებში ქალები 30%-ს შეადგენდნენ. თუმცა ეროვნულ უმცირესობე-

ბთან დაკავშირებით, მსგავსი ნახალისება არ არსებობს, რაც კიდევ უფრო მეტად უწყობს ხელს ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების არასათანადო პოლიტიკურ მონაწილეობას.

## დასკვნა

საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტის ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების პერსპექტივიდან მიმოხილვით ცხადი ხდება, რომ ისტორიული დომინანტობა – კაცების უპირატესობა ქალებთან მიმართებით, ან უმრავლესობის – უმცირესობასთან მიმართებით, დღემდე ქმნის „დამატებით ბარიერებსა და მცდარ წარმოდგენებს“, რაც ართულებს ისტორიულად ჩაგრული ჯგუფების ეფექტიან მონაწილეობას პოლიტიკურ პროცესებში (Kymlicka 2003: 141). არსებული პრაქტიკა მნიშვნელოვან გამოწვევებს ქმნის ქალებისა და ეროვნული უმცირესობებისთვის და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელ ქალებს კიდევ უფრო უთანასწორო მდგომარეობაში აყენებს. შიდაპარტიული სისტემები და პროცედურები არ აძლევს საშუალებას ქალებს და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებს, ჩაერთონ გადამწყვეტილების მიღების პროცესში და გავლენა იქონიონ პროგრამების ჩამოყალიბებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ პარტიებს განსაზღვრული პროცედურები აქვთ ახალი წევრების მიღებასთან დაკავშირებით, იმავეს ვერ ვიტყვით სიების შედგენის პროცესზე. დღესდღეობით, სანამ ფართოდაა გავრცელებული ქალებისა და ეროვნული უმცირესობების დაბალი ჩართულობის ისეთი მიზეზების ისევ ამ ჯგუფებში ძებნა, როგორიცაა სახელმწიფო ენის არცოდნა ეროვნული უმცირესობების შემთხვევაში ან მონაწილეობის სურვილის ნაკლებობა ქალების შემთხვე-

ვაში, პოლიტიკური პარტიები ვერ შეძლებენ, გამოიყენონ არსებული შესაძლებლობები და ამ ორ ჯგუფს ხელშემწყობი გარემო შეუქმნან პარტიულ სისტემაში.

ზოგჯერ პოლიტიკური პარტიები ქალებს და ეროვნულ უმცირესობებს განსხვავებულ პირობებს სთავაზობენ, თუმცა ზოგადი სურათი არადამაკმაყოფილებელია. მიუხედავად იმისა, რომ პარტიები ცდილობენ, პროგრამები გამოკითხვებისა და კვლევების შედეგებზე დააფუძნონ, ნათელია, რომ ყველა მათგანს არ გააჩნია ინსტიტუციური შესაძლებლობები არსებული გამოწვევების საპასუხოდ. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკური პარტიებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გენდერული მეინსტრიმინგი მოხდეს და ეს საკითხები განიხილოს უმცირესობების საჭიროებებისა და ინტერესების ჭრილში. უფრო მეტიც, თუ გადავხედავთ ბოლო რამდენიმე არჩევნების შედეგებს, ცხადი ხდება, რომ პოლიტიკური ლანდშაფტი მნიშვნელოვნად იცვლება. ეს გავლენას ახდენს პარტიის შესაძლებლობაზე, რომ ერთი მხრივ – მოახდინოს უმცირესობებისა და ქალთა საჭიროებების გამოკვეთა და ამით მათი მხარდაჭერის მოპოვება და მეორე მხრივ – პარტიული პროგრამის ისე განვითარება, რომ უპასუხოს ამ ორი ჯგუფის საჭიროებებს.

## ბიბლიოგრაფია

**Alonso... 2007:** Sonia Alonso, Ruben Ruiz-Rufino. Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies. European Journal of Political Research. 2007.

**Bird 2003:** Bird Karen. The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A framework for Comparative Research. Working paper presented at Academy of Migration Studies in Denmark (AMID). Aalborg University. 2003.



**CRRC 2016:** კავკასიის კვლევითი რესურსცენტრი (CRRC). საპარლამენტო არჩევნები 2016 – გენდერული და ეთნიკური უმცირესობები პარტიულ სიებში. <http://crrc-caucasus.blogspot.com/2016/11/georgian-parliamentary-elections-2016.html> ბოლო ნახვა ნოემბერი 21, 2016.

**CSEM 2017:** ეთნიკურობისა და მულტიკულტურალიზმის შესწავლის ცენტრი (CSEM). ინფოგრაფიკები: ეროვნული უმცირესობები საქართველოს პარლამენტში 1990-2016 წლებში. [http://csem.ge/wp-content/uploads/2017/01/Infographics\\_minorities-in-parliament\\_ENG.pdf](http://csem.ge/wp-content/uploads/2017/01/Infographics_minorities-in-parliament_ENG.pdf)

**IWPR 2017:** საპარლამენტაშორისო კავშირის რანგირება. ქალები ეროვნულ პარლამენტში. 2017. [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

**Kymlicka 2003:** Will Kymlicka. Multicultural Citizenship. Oxford. 2003.

**Lijphart 2004:** Lijphart Arend. Constitutional Design for Divided Societies. Journal of Democracy. Vol. 15(2). Muse Project. 2004.

**Murray 2016:** Rainbow Murray. The Political Representation of Ethnic Minority Women in France. Parliamentary Affairs. 2016.

**partiebi.ge 2012:** პოლიტიკური პარტიები. ნიდერლანდების ინსტიტუტი მრავალპარტიული დემოკრატიისთვის (NIMD). 2012. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge)

**partiebi.ge 2016:** პოლიტიკური პარტიები. ნიდერლანდების ინსტიტუტი მრავალპარტიული დემოკრატიისთვის (NIMD). 2016. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge)

**Phillips 2000:** Anne Phillips. Democracy and the Representation of Difference and the Politics of Presence: Problems and Developments. Research Program on Gender. Empowerment and Politics. Aalborg University. 2000.

**Williams 2000:** Melissa Williams. The Uneasy Alliance of Group Representation and Deliberative Democracy, Citizenship in Diverse Societies. Will Kymlicka and Wayne Norman Eds. Oxford University Press. 2000.

**ორგანული კანონი 1997:** ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ. 1997.

**საქსტატი 2014:** საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. 2014 წლის მოსახლეობის საყოველთაო აღწერა. <http://census.ge/en/> და [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

**ცესკო 2012:** ცენტრალური საარჩევნო კომისია. არჩევნების გენდერული სტატისტიკა. 2012. <http://cesko.ge/statistic/en/>

**ცესკო 2016:** ცენტრალური საარჩევნო კომისია. ერთმანდატიან ოლქებზე რეგისტრირებულ მაჟორიტარ კანდიდატთა სია. 2016. <http://cesko.ge/geo/list/show/108814-saqartvelos-parlamentis-2016-tslis-8-oqtombris-archevnebisatvis-registrirbuli-majoritari-kandidatebi>

**ცესკო 2016:** ცენტრალური საარჩევნო კომისია. რეგისტრირებული პოლიტიკური პარტიების პროპორციული სიები. 2016. <http://cesko.ge/geo/list/show/108817-saarchevno-subieqtetbis-mier-saqartvelos-parlamentis-2016-tslis-8-oqtombris-archevnebisatvis-tsardgenili-partiuli-siebi>

### პოლიტიკური პარტიების წყაროები

**დმეს 2016:** დემოკრატიული მოძრაობა – ერთიანი საქართველო. საარჩევნო პროგრამა. 2016. <http://www.democrats.ge/images/banners/prog.pdf>

**ენმ 2016:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა. 2016. <http://unm.ge/ge/about-us/programa>

**ენმ პოლიტიკური საბჭო:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. პოლიტიკური საბჭო. <http://unm.ge/ge/about-us/politikuri-sabcho>

**თავისუფალი დემოკრატები 2016:** თავისუფალი დემოკრატები. საარჩევნო პროგრამა. 2016 [http://fd.ge/files/fd\\_programa.pdf](http://fd.ge/files/fd_programa.pdf)

**პატრიოტთა ალიანსი 2016:** პატრიოტთა ალიანსი. საარჩევნო პროგრამა. 2016. <http://www.ivote.ge/images/doc/patrioti-1.pdf>

### ინტერვიუები

ინტერვიუ ჩიორა თაქთაქიშვილთან და სამირა ისმაილოვასთან. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“.

ინტერვიუ ხათუნა სამნიძესთან. პარტიის თავმჯდომარე, „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“.

ინტერვიუ თამარ კეკელიძესთან. „თავისუფალი დემოკრატები“.



# პანთეონის მიერ ინსტიტუტის გაერთიანება და პოლიტიკის შექმნა (ქართული პანთეონი პოლიტიკის ბოლო ათწლეული)

ირაკლი ქობალია

## პოლიტიკური პარტიები და მათი კრიტიკა

დემოკრატიული თეორიის ძირითად მტკიცებულებას, რომ მმართველობის დემოკრატიული სისტემა უკეთ გამოხატავს ხალხის არჩევანს, პარტიები აქცევენ რეალობად. ბევრი გავლენიანი მკვლევარი, განსაკუთრებით კი ისინი, ვინც დამწყებ დემოკრატიებს სწავლობს, ფიქრობს, რომ დემოკრატიის დამკვიდრებულ სისტემას დიდწილად პარტიები განსაზღვრვენ და რომ „თანამედროვე დემოკრატიის გადარჩენა პოლიტიკური პარტიების გარეშე წარმოუდგენელია“ (Schattschneider 1942: 1). ყველა არ დაეთანხმება მოსაზრებას, რომ დემოკრატია და პოლიტიკური პარტიები ერთმანეთისგან განუყოფელნი არიან, მაგრამ პარტიების საყოველთაოობა, მათი არსებობა ყველა თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში გვიჩვენებს, რომ პარტიები და დემოკრატიები პრაქტიკაში განუყრელნი არიან (Stokes 1999: 245). დემოკრატიის რამდენიმე ძირეული მახასიათებელი, მაგალითად, ეფექტიანი მონაწილეობა, პოლიტიკური დღის წესრიგის კონტროლი ან კავშირის თავისუფლება, განსაკუთრებით რთული წარმოსადგენი იქნებოდა პოლიტიკური პარტიების გარეშე (Dahl 2000: 12-14). პარტია, როგორც პოლიტიკური სისტემის შედარებით

ახალი წარმონაქმნი ან ინსტიტუცია, რომელიც ლეგიტიმაციას სახალხო მოძრაობებისგან ან დომინანტი ჯგუფებისგან იღებს, არსებული სამართლებრივი სისტემებისთვის შედარებით უცხოა. ეროვნულ კონსტიტუციებში<sup>1</sup>, გარდა იშვიათი გამონაკლისებისა, პარტიების შესახებ განმარტებას ვერ შეხვდებით. მიუხედავად ამისა, პარტიები, საარჩევნო სისტემებთან კომბინირებულნი, პოლიტიკური ლანდშაფტის ყველაზე თვალსაჩინო შემქმნელები არიან (Dahl 2000: 130-144). ამიტომაც გასაკვირი არ იქნება თუ ვიტყვით, რომ პარტიების როლი თანამედროვე დემოკრატიებში კრიტიკულად მნიშვნელოვანი და ფუნდამენტური ღირებულების მქონეა.

ძალაუფლების მოპოვებისა და მისი შენარჩუნების უწყვეტ მართონში ჩაბმული პოლიტიკური პარტიებისგან ორი ძირითადი მოლოდინი არსებობს: წარმომადგენლობისა და მართვის. პირველი ინტერესების შეკრებასა და პოლიტიკის იდეების გამოკვეთას გულისხმობს, რაც ხმების მოსაპოვებლად და არჩევნებში წარმატების მისაღწევად აუცილებელი (Hofstadter 1969: 1-39). მეორე კი მოიცავს პოლიტიკის გატარებას, გადწყვეტილებების მიღებას და ინსტიტუტების მართვას. პოლიტიკური პარტიები მოქალაქეებს ინფორმაციას აწვდიან და ორგანიზაციულ მექანიზმებს აყალიბებენ. ისინი ცდილობენ, დიდი საყრდენი ჯგუფები ჰყავდეთ, საიდანაც საარჩევნო კანდიდატებს შეარჩევენ. მხარდამჭერებთან აქტიური კავშირით პარტიები მათ ინტერესებს პროგრამებად და გეგმებად აქცევენ (Aldrich 1995: 3-27). ალტერნატივების შემცირებითა და გამარტივებით, პარტიები საარჩევნო ყუთთან მისულ ამომრ-

<sup>1</sup> არსებობს რამდენიმე თვალსაჩინო გამონაკლისი, მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუცია, რომელიც პოლიტიკური პარტიების შესახებ განმარტებას იძლევა.

ჩველებს გადაწყვეტილების მიღებას უადვილებენ. ამომრჩეველთა ჯგუფებს დამოუკიდებელი კანდიდატებიც წარმოადგენენ, მაგრამ პოლიტიკური წარმომადგენლობის ძირითადი ინსტრუმენტი მაინც პარტიები არიან. მათ შეუძლიათ ამის მასშტაბურად, სისტემატურად და დიდი ხნის განმავლობაში კეთება. ძალაუფლების მოპოვების შემდეგ პარტიები საკანონმდებლო ორგანოებს ავსებენ. ისინი ქმნიან კოალიციებს, ატარებენ საკანონმდებლო დღის წესრიგს და ისახავენ გრძელვადიან მიზნებს. ყველა ეტაპზე პარტიების მიმართ არსებობს მოლოდინი, რომ ისინი არ მოწყდებიან ამომრჩევლის საჭიროებას, დარჩებიან მათთან მჭიდრო კავშირში და საზოგადოებრივი სიკეთისთვის იღვანებენ (Goodin 2011). ალბათ სწორედ ამიტომ აკრიტიკებენ პარტიებს ყველაზე მეტად, როდესაც დემოკრატიებს განსაცდელის ჟამი უდგებათ (Mainwaring... 1995).

პარტიები მუდმივად არიან მძაფრი კრიტიკის ობიექტები. მათ ღირებულებას ხშირად კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებენ და გადაშენებასაც უწინასწარმეტყველებენ (Cardoso 2009). პარტიების მიმართ ენთუზიაზმის განელება ბოლო პერიოდის გლობალური მოვლენაა, რომელიც საზრდოობს პარტიების უუნარობით, გადაჭრან უმუშევრობის, იმიგრაციის, სიღარიბის და კორუფციის ძირეული პრობლემები. შედეგად, პოპულისტური ნაციონალიზმის მზარდი ტალღა მყარად ფესვგადგმულ დემოკრატიულ ინსტიტუტებსაც კი საფრთხეს უქმნის (Fukuyama 2016). გარდა ამისა, იდენტობის პოლიტიკაზე მზარდი მოთხოვნა ავინროებს პარტიების ტრადიციულ საყრდენებს, იდეოლოგიასა და კლასს. ეს ტრადიციულ პარტიებს აიძულებს სწრაფად გარდაიქმნან, რომ გაქრობას გადაურჩნენ. გამოკვეთილი ტენდენციები, პირდაპირი დემოკრატიის გაძლიერებულ წყურვილთან და თანამედროვე ტექნოლოგიების

განვითარებასთან ერთად, რაც, თავის მხრივ, შუამავლების საჭიროებას ამცირებს, პარტიებს სასიცოცხლო გამოწვევების წინაშე აყენებს. თუმცა, ასეთი ქარიშხლების მიუხედავად, პოლიტიკური პარტიები დღემდე რჩებიან ინსტიტუციური დემოკრატიის ქვაკუთხედებად.

## პარტიების განვითარების გამოწვევები საქართველოში

### სტრუქტურული არასტაბილურობა

ქართული დემოკრატიის მსგავსად, ქართული პარტიული სისტემაც ახალფეხადგმულია და კლასიკურ მოდელს ჯერ ვერ მიუახლოვდა. მისი ევოლუციის პროცესში ერთ-ერთი მთავარი გარემოება სტრუქტურული არასტაბილურობაა. საქართველოს კონსტიტუციამ, რომელიც 1995 წელს მიიღეს, მრავალჯერ განიცადა ცვლილება, მათგან რამდენიმე ძირეული და მათ შორის, ნაწილი ისეთი, რომელიც სამთავრობო და საარჩევნო სისტემას შეეხებოდა. მიუხედავად უმთავრესი წესების ხშირი ცვალებადობისა, მათ ჰქონდათ გარკვეული თანამიმდევრულობაც, რაც ოპოზიციური პარტიებისთვის ნაკლებად ხელსაყრელი ველის შექმნაში გამოიხატებოდა. ეს აიძულებდა პარტიებს, მუდმივად ებრძოლათ ახალი ჩარჩოვნებისთვის, ნაცვლად იმისა, რომ მთელი ყურადღება დაეთმოთ საკუთარი ორგანიზაციული განვითარებისთვის. მუდმივად ცვალებადმა სისტემამ პარტიებს წაართვა სამართლიან და სტაბილურ სტრუქტურულ გარემოში სწავლისა და განვითარების შესაძლებლობა. სუსტი ორგანიზაციული განვითარების ფონზე, პარტიებს უჭირდათ თანმიმდევრული ნაბიჯებით გრძელვადიანი წარმატების გამოძერწვა. 2017 და 2018 წლებში საქარ-

თველოს კონსტიტუციამ მორიგი მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა, თუმცა მრავალპარტიულ კონსენსუსს ვერც ამჯერად მიაღწიეს. 2020 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, რომელიც საქართველოს საერთაშორისო პარტნიორების შუამავლობით მიიღეს, არსებული საარჩევნო სისტემა პროპორციულ სისტემასთან მიახლოებული საარჩევნო სისტემით ჩანაცვლდა. ინიციატივას პარლამენტის სრული სპექტრი აწერდა ხელს. თუმცა ასეთ ვითარებაშიც კი წარმოიქმნა მიზეზი, რის გამოც დიდმა ოპოზიციურმა პარტიებმა კონსტიტუციურ ცვლილებებს ხმა არ მისცეს.

### მიკერძოებული საარჩევნო სისტემა

საარჩევნო სისტემა ძალაუფლების მოპოვებისა და ხელისუფლების შევსებისთვის ბრძოლის ველს განსაზღვრავს. განაპირობებს იმას, თუ როგორ ახორციელებენ პარტიები წარმომადგენლობითობასა და მართვას. საქართველო პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემების არა რომელიმე კლასიკურ მოდელს, არამედ მათ კომბინაციას იყენებს, რაც ევროპის ცოტა ქვეყანაში გვხვდება. 1995 წელს ასეთი სისტემის შერჩევას საფუძვლად დაედო ლოგიკა, რომ მაჟორიტარული კომპონენტის არსებობა არჩეული დეპუტატების პირდაპირ პასუხისმგებლობას გაზრდიდა, პროპორციული კომპონენტი კი, ამომრჩეველთა შეხედულებების ასახვას და დაბალანსებული წარმომადგენლობის არსებობას შეუწყობდა ხელს. საბოლოოდ, შერეული სისტემა მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფას და მის მიერ ქმედითი პოლიტიკის გატარებას უნდა წადგომოდა. სამწუხაროდ, შერეულმა სისტემამ ვერ გაამართლა. მაჟორიტარული არჩევნები ვერ იქცა ადგილობრივ, კონკურენტულ პაექრობად, რომელსაც



უნდა გამოვევლინა ოლქის ამომრჩევლებთან მჭიდროდ დაკავშირებული გამარჯვებული. ვერც დაბალანსებული წარმომადგენლობის მიღწევა მოხერხდა. 2008 და 2016 წლების საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებულმა პარტიებმა მანდატების საერთო რაოდენობის 20% და 28%-ით უფრო დიდი წილი მოიპოვეს, ვიდრე მათ მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა ითვალისწინებდა. საქართველოს შემთხვევაში შერეულმა საარჩევნო სისტემამ შეასუსტა საკანონმდებლო ორგანოს და პარტიების წარმომადგენლობითობაც და ანგარიშვალდებულებაც. პატარა პარტიების წამგებიან და დიდების მომგებიან პოზიციაში ჩაყენებით, აღნიშნულმა სისტემამ ასევე შეაფერხა უფრო დინამიკური პარტიული ლანდშაფტის ჩამოყალიბება. საბოლოოდ, სტაბილური მთავრობების ნაცვლად, შერეულმა სისტემამ მმართველი პარტიების სრული უპირატესობა წახალისა, რამაც საქართველოს მრავალპარტიულის ნაცვლად დომინანტური პარტიული სისტემისკენ უბიძგა (Suttner 2006).

### **„მსხვილი საკითხების“ აკვიატება**

არასტაბილური ძირითადი წესები და არახელსაყრელი საარჩევნო სისტემა მხოლოდ ნაწილობრივ ხსნის საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიების მუდმივ აკვიატებას ისეთ „მსხვილ საკითხებთან“ დაკავშირებით, როგორიცაა არჩევნების ჩატარება, მთავრობის მონაცობა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება. ამ და სხვა ინსტიტუციური საკითხების მნიშვნელობა აშკარაა, მაგრამ მათი წილი პარტიების დღის წესრიგში იმდენად დომინანტურია, რომ მათ ხელს უშლის ამომრჩევლებთან ურთიერთობების გამყარებაში. ინსტიტუციური საკითხების პრიორიტეტულობა ახალისებს პოპუ-

ლარულ აღქმას, რომ რიგითი ამომრჩევლის საჭიროებები პარტიებისთვის მეორეხარისხოვანია. არასოდეს არც ერთ მსხვილ პარტიას საკონსტიტუციო რეფორმა არ უქცევია საარჩევნო კამპანიის ამოსავალ წერტილად, თუმცა ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ მათი რესურსებისა და პოლიტიკური კაპიტალის უდიდესი ნაწილი სწორედ ამაზე დაიხარჯა („ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ 2004-ში, „ქართული ოცნება“ – 2012-ში). სხვადასხვა დროს საარჩევნო ბრძოლა ეკონომიკურ საკითხებზე მიმდინარეობდა, რასაც არჩევნების შემდეგ უმაღლესი სხვა პრობლემა ანაცვლებდა, მაგალითად ისეთი, როგორიცაა მედიის თავისუფლება. იგივე შეიძლება ითქვას შედარებით პატარა პარტიებზე, რომელთა მიერაც წინასაარჩევნო პერიოდში წინ წამოწეული „ხალხის ნამდვილი საჭიროებები“ არჩევნების შემდეგ დაფინანსების საკითხით ან უფრო ხელსაყრელი კანონმდებლობის შექმნაზე ზრუნვით ნაცვლდებოდა. პოლიტიკური პარტიებისგან განსხვავებით, ბოლო ათწლეულის განმავლობაში, ქართველი ამომრჩევლის პრიორიტეტები გაცილებით თანმიმდევრული იყო (NDI 2018). სია მოიცავდა სამუშაო ადგილებს, ფასებს, სიღარიბეს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პენსიებსა და ჯანდაცვას. ლოგიკურად, ეს საჭიროებები არაერთი პარტიის საარჩევნო კამპანიაზე აისახა. სოციალური დაპირებებისთვის ისინი არც საკუთარი იდეოლოგიური კომფორტის ზონიდან გასვლას ერიდებოდნენ. არჩევნების ჩატარების შემდეგ დღის წესრიგის ცვლილება ასევე თვალში საცემი იყო, რადგან საარჩევნო კანონმდებლობა, პარტიების დაფინანსება, მედიის კონტროლი, მთავრობის ფორმირება და არალეგალური თვალთვალის მალევე იპყრობდა პოლიტიკურ დღის წესრიგს. პოლიტიკური დღის წესრიგის არათანმიმდევრულობა და პრაქტიკული საჭიროებებისგან მისი დაშორება კვლავაც ურთულესს პარ-

ტიებს მოქალაქეების ინტერესების პოლიტიკურ დღის წესრიგში გატანას. ეს ასევე ართულებს პარტიების რეიტინგის გაზრდას და მათ მიერ ახალი კვალიფიციური კადრების მოზიდვას. სამწუხარო რეალობაა, რომ სუსტი წარმომადგენლობითი რესურსის ფონზე პარტიები არა ამომრჩეველთა გულის მოგებით ცდილობდნენ გავლენის მოპოვებას, არამედ უმეტესწილად რადიკალურ და ნეგატიურ კამპანიებს მიმართავდნენ მოწინააღმდეგეების გასანეიტრალებლად.

### **დაბალი ნდობა და პოლარიზაცია**

საზოგადოების ნდობა პარლამენტისა და პოლიტიკური პარტიების მიმართ ძალიან დაბალია. პარტიების მიმართ ნდობა, როგორც წესი, ერთ ან დაბალ ორნიშნა რიცხვებში გამოიხატება, მაშინ, როცა ჯარს და ეკლესიას საზოგადოების 60% და 80% ენდობა (Caucasus Barometer 2018). კიდევ უარესი, საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ ბოლო პერიოდში ჩატარებული გამოკითხვა ცხადყოფს, რომ პარტიების მიმართ კეთილგანწყობა იკლებს და საზოგადოება მათ მიმართ ყველაზე მაღალ უნდობლობას გამოხატავს (IRI 2017). პარტიების მიმართ არსებული დაბალი ნდობა მათი მწარე და პირად შეჯიბრამდე დასული დაპირისპირების თანმდევი ფონია. ისინი ერთმანეთს ანტისახელმწიფოებრივი ინტერესების გატარებაში ადანაშაულებენ და წინასაარჩევნო პერიოდში მძაფრ სიტყვიერ დაპირისპირებაში ეშვებიან (PACE Resolution 2015). ურთიერთრალღებების ხასიათიდან და ინტენსიურობიდან გამომდინარე, პარტიების ლიდერები დამარცხების შემთხვევაში სათანადო საზღაურს იხდიან. საქართველოს შემთხვევაში მიდგომა – „ყველაფერი ან არაფერი“ პოლარიზების წამახალისებელია. ორი მთავარი პარტია (ან მათ

გარშემო შეკრებილი კოალიციები) არჩევნების წინ თითქმის მთლიანად ისრუტავდა თითქოს შედარებით უფრო თანაბრად გადანაწილებულ პოლიტიკურ ველს. შედეგად, უფრო პატარა მოთამაშეები ღირებული კვალის დატოვებას ვერ ახერხებდნენ. გასაკვირი არაა, რომ ყველა ძირითადი არჩევნები პოლიტიკური სცენიდან პატარა პარტიების გასვლით დასრულდა,<sup>1</sup> რამაც კიდევ უფრო მეტი სივრცე მისცა დომინანტ პარტიებს. დაპირისპირებულ პოლიტიკურ ბანაკებს შორის არსებულმა დაძაბულმა შეჯიბრმა საქართველო ევროპის ერთ-ერთ ყველაზე პოლარიზებულ ქვეყნად აქცია (GYLA, DRI 2017). მოწინააღმდეგეებს შორის გაჩაღებული სამკვდრო-სასიცოცხლო ბრძოლა, თავისი ნულოვანშედეგიანი ლოგიკით, ოთხმოციანი წლების დამოუკიდებლობის მოძრაობის პერიოდს წააგავს. ეს ნიშნავს, რომ პოლიტიკური ფსონები მუდმივად ძალიან მაღალია და კომპრომისის, კოალიციებისა და ძალაუფლების განაწილებისთვის ადგილი აღარ რჩება. თანამშრომლობა, როგორც წესი, არ ყოფილა წამყვანი მოტივაცია, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც საერთო მოწინააღმდეგე იყო დასამარცხებელი. პოლიტიკური ბრძოლები ხშირად ქცეულა ლიდერების პერსონალურ პაექრობად, რომელიც არ ექვემდებარება შიდაპარტიულ ფილტრებს თუ ინსტიტუციურ კონტროლს. ძირეულ საკითხებზე მიუღწეველი კონსენსუსი, ოპონენტების მხრიდან რევანშის მოლოდინი და სასამართლოს მიმართ უნდობლობა მხოლოდ ახალისებდა პოლარიზაციის განახლებად და ციკლურ ხასიათს.

<sup>1</sup> „ახალი მემარჯვენეები“ და „ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა“ (2012-ში) და „თავისუფალი დემოკრატები“, „უსუფაშვილი-რესპუბლიკელები“ და „სახელმწიფო ხალხისთვის“ (2016-ში) მარცხიანი შედეგები იყვნენ არადაამკაცოფილებელი საარჩევნო შედეგების ნიადაგზე.

## იდეოლოგიური ხაზების ბუნდოვანება

საქართველოში ფესვგადგმულ უკიდურეს პოლარიზაციას არ აქვს კავშირი პარტიების იდეოლოგიურ განსხვავებებთან. შეიძლება ითქვას, რომ პარტიებმა, ზოგადად, ვერ შეძლეს ამომრჩევლებთან იდეოლოგიური კოალიციების შექმნა. პროფესიულ კავშირში განეწიანებული ბრიტანელი მუშისგან განსხვავებით, რომელსაც კარგი წარმოდგენა აქვს, თუ როგორ მოიქცევა პარლამენტში ლეიბორისტული პარტიის მისთვის უცნობი კანდიდატი, ქართველი ამომრჩეველი – თვით ყველაზე პოლიტიკურად განსწავლულიც კი, წინასწარ ნაკლებად განჭვრეტს რაიმეს კანდიდატის პარტიის ბრენდის მიხედვით. არასათანადო ორგანიზაციული მონყობის თუ ჩამოუყალიბებელი სტრუქტურების გამო, პოლიტიკური პარტიები ვერ ახერხებენ ლიდერების, აქტივისტების თუ მხარდამჭერების ერთიან იდეოლოგიურ ქსოვილში მოქცევას. მხარდამჭერთა ბაზისი და ინტერესთა ჯგუფები შედარებით ბუნდოვანი ცნებებია, იმდენად, რომ ხშირად პარტიის მენეჯერებსაც უჭირთ მათი პრაქტიკულობის დანახვა. ღირებულებებზე დაფუძნებული კავშირის არარსებობის პირობებში, პარტიული იდენტობის ფორმირება, ძირითადად, ლიდერების მიერ ხდება, საგარეო პოლიტიკის, ეკონომიკური და სოციალური სურათის გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ საგარეო პოლიტიკა პარტიების უმრავლესობისთვის იდენტობის უმნიშვნელოვანესი განმსაზღვრელია. დეკლარირებულ მიმართულებებში თვალში საცემი განსხვავებები ძალიან ცოტაა 2012 წლიდან შეურიგებელ მეტოქეებს, „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობასა“ და „ქართულ ოცნებას“ შორისაც კი. სხვა პარტიებიც, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, იმავე პოლიტიკური ცენტრის გარშემო ტრიალებენ. იდეოლოგიური თვალსაზრისით, ქართული პარტიები არსებითად ჩამოყალიბების პროცესში

არიან, რითაც საზოგადოებაში ინტერესთა ჯგუფების ევოლუციის საწყის ეტაპს ეხმიანებთან. პარტიების უმეტესობა, უპირველეს ყოვლისა, გადარჩენისთვის იბრძვის და ამის შემდეგ – განგრძობითი იდენტობის ჩამოყალიბებისთვის. დასკვნისთვის, პარტიებს შორის არსებული დაპირისპირება ერთ-ერთი უმწვავესია ევროპის მასშტაბით, მაგრამ ამას საფუძვლად პოლიტიკური იდეოლოგიები ნაკლებად უდევს.

### ხმის მიცემის რეტროსპექტულობა

მკვეთრი პოლარიზაციისა და დაბალი იდეოლოგიური ფრაგმენტაციის ფონზე, საქართველოში ხმის მიცემას მეტწილად რეტროსპექტული ბუნება ჰქონდა (Fiorina 1981). მარტივად რომ ავხსნათ, მთავრობის მიერ წარსულში გადადგმული ნაბიჯები ბევრად უფრო მეტად განაპირობებდა ამომრჩევლის გადაწყვეტილებას, ვიდრე არჩევნებში მონაწილე პარტიების პროგრამები ან პოზიციები სხვადასხვა საკითხზე. პარტიის იმიჯს უწინარესად წარსული მიღწევები ქმნიდა, განსაკუთრებით, ღირსშესანიშნავი გამარჯვებები მეტოქეების წინააღმდეგ და არა მომავლის ახლებური ხედვა. ამ თვალსაზრისით, ყველა აქამდე ჩატარებული ეროვნული არჩევნები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც რეფერენდუმი მმართველი პარტიის მიერ ძალაუფლების შენარჩუნების შესახებ. მმართველი პარტიისთვის ასეთი ვერდიქტის გამოტანა ბუნებრივია, თუმცა გონივრულ ზღვრამდე. არჩევნებმა იდეებისა და პროგრამების შეფასების და სასურველი მომავლის არჩევის შესაძლებლობა უნდა მოგვცეს, სადაც, შესაძლოა, მმართველმა პარტიამაც და ოპოზიციამაც მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადონ. ორივე კომპონენტის გონივრულმა ბალანსმა უნდა განაპირობოს მომავალზე ორიენტირებული არჩევანი,

რომელიც ითვალისწინებს წარსულის ადეკვატურ შეფასებასაც. ასეთ ვითარებაში პარტიებს უჩნდებათ მეტი ინტერესი, ინვესტიცია განახორციელონ პოლიტიკის კვლევასა და შიდა რეფორმაზე, როგორც წარმატების მთავარ პირობაზე. ხმის მიცემის ზედმეტად რეტროსპექტული ხასიათი მხოლოდ ახალისებს პარტიების მიერ ძველი პოზიციების მუდმივ შენარჩუნებას, კრიტიკული თვითშეფასების უარყოფას, შეცდომების არ აღიარებას და ამ ყველაფრის ნაცვლად მთელი ყურადღების ოპოზიციის დისკრედიტაციაზე გატანას.

2008 წელს „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წინააღმდეგ დაგროვილ ბრახს ჯერ კიდევ ვერ მიეღწია ამ პარტიის მმართველობიდან ჩამოსაშორებლად საჭირო ზღვრისთვის, თუმცა 2012 წელს მიაღწია. კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ მოახერხა ანტისამთავრობო განწყობა არჩევნებში საკუთარი გამარჯვებისთვის ეფექტიანად გამოეყენებინა. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ რვანლიანმა მმართველობამ იმდენად მძაფრი გემო დატოვა, რომ 4 წლის შემდეგ, 2016 წლის არჩევნებზეც კი, მთავარი ბრძოლა მიმდინარეობდა არა იმდენად „ქართული ოცნების“ მიერ ძალაუფლების შესანარჩუნებლად, რამდენადაც იმისთვის, რომ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ არ დაბრუნებულიყო. თუ წარსულის გამოცდილებას დავეყრდნობით, წესითა და რიგით, მომავალ არჩევნებში, რომელიც 2020 წელს უნდა ჩატარდეს, ბრძოლის ძირითად თემად „ქართული ოცნების“ მთავრობის მიერ მიღწეული შედეგები უნდა იქცეს. როგორც რეტროსპექტული ხმის მიცემის თეორია გვეუბნება, ეტყობა, საქართველოში ხმის მიცემის კულტურას საფუძვლად, უპირველეს ყოვლისა, მომავლის განჭვრეტის ისეთი მეთოდი უდევს, რომელიც თითქმის მთლიანადაა დაფუძნებული წარსულის შეფასებაზე.

## მმართველი პარტიების დომინაცია

ღრმა პოლიტიკური პოლარიზაცია, რომელიც დაფუძნებულია პრინციპზე – „ყველაფერი გამარჯვებულს ერგება“, და საარჩევნო სისტემის მიკერძოებულობა მმართველი პარტიების ჰეგემონიას უწყობდა ხელს. წინა ათწლეულის მსგავსად, მმართველ პარტიებს მონოპოლია ჰქონდათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე და იგებდნენ ყველა შუალედურ არჩევნებს (ადგილობრივი თვითმმართველობის თუ საპრეზიდენტო). ისინი ყველა სახელისუფლებო შტოს აკონტროლებდნენ და მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებსაც ოპონენტებთან შეუთანხმებლად იღებდნენ. შიდაპარტიული ანგარიშვალდებულების სტრუქტურაც მოიკოჭლებდა. აქედან გამომდინარე, ძალთა ბალანსი მმართველი პარტიის შიგნით ისეთივე უთანასწორო იყო, როგორიც ამავე პარტიის ძალაუფლება ოპოზიციასთან მიმართებით. ხელისუფლებაში მყოფნი თითქმის არანაირ ზეწოლას არ გრძნობდნენ თავისივე პარტიის სხვა წევრებისგან, ისე, როგორც ეს ჰეგემონიურ პარტიულ სისტემებში ხდება. რაკი მმართველ პარტიებს ხელთ ეპყრა სრული ნომინალური ლეგიტიმაცია გადაწყვეტილებების მისაღებად, ისინი თავს თვითკმარად გრძნობდნენ. ოპოზიციასთან დაპირისპირების დრამატული ხასიათი მათთან რაიმე ტიპის ძალაუფლების გაზიარებას უამისოდაც ართულებდა. ოპონენტებთან თანამშრომლობა ცალკეულ საკითხებზე შესაძლოა, ლიდერებისთვის მიზანშეწონილიც ყოფილიყო, მაგრამ ეს რადიკალურად განწყობილი მომხრეების განაწყენების რისკს შეიცავდა. შესაბამისად, ელექტორალური ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი ცხადყოფდა, რომ კომპრომისი საკმაოდ ძვირი და დაუფასებელი რამაა. საპირისპირო ლოგიკით მოქმედება უფრო აქტუალური იყო: მმართველი და წარმატებული ოპოზიციური პარტიებიც უკიდურეს გზებს



ირჩევდნენ მხარდამჭერების გასამხნეველად და ოპონენტებისგან დისტანცირებისთვის.

მმართველობის ინსტიტუტები და მათი დაყოფა, კონტროლისა და განონასწორების მექანიზმები გარკვეულ ზოგად პროგრესს განიცდიდა ქვეყანაში, მაგრამ ისინი არ იყვნენ მზად გაეძლოთ ყოვლისშემძლე მმართველი პარტიებისთვის. 2012 წლის არჩევნების უნიკალურმა გარემოებებმა აიძულა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ და „ქართული ოცნება“ ერთი წლის განმავლობაში ძალაუფლება გაენაწილებინათ. „ქართულ ოცნებასთან“ განხეთქილების შედეგად პრეზიდენტ მარგველაშვილს მოუწია მმართველ პარტიასთან დაპირისპირება. თუმცა ამ შემთხვევებს დადებითი მემკვიდრეობა ან პოლიტიკური კომპრომისების განგრძობითი პრეცედენტები არ შეუქმნია. ოპოზიციასთან ძალაუფლების გაუზიარებლობის პირობებში დამაბალანსებლის ფუნქციას გარკვეულწილად საერთაშორისო თანამეგობრობა, სამოქალაქო საზოგადოება, მედია და ზოგჯერ სასამართლოები ასრულებდნენ. ისინი უფრო პროდუქტიული აღმოჩნდნენ მთავრობის კონტროლის, მათი გადაცდომების ხაზგასმისა და პროტესტის მობილიზების თვალსაზრისით. მათ არაერთხელ უბიძგეს ხელისუფლებას შედარებით გონივრული გადაწყვეტილების მიღებისკენ. სწორედ მათი მუშაობა ალუდგა წინ ქვეყნის უკუსვლას ავტორიტარიზმისა და ინსტიტუციური დეგრადაციისკენ.

## **ლიდერებზე დამოკიდებულება**

ქართული პოლიტიკური პარტიების უმეტესობას ინდივიდუალურ ლიდერებზე უკიდურესი დამოკიდებულება ახასიათებს. როგორც წესი, პარტია წარმოადგენს ძლიერი ადამიანის გარშემო შემოკრებილ ერთობას, რომელიც ლიდერის დღის

ნესრიგის მიხედვით მოქმედებს. ასეთი ერთობა შორს დგას დამოუკიდებლად სიცოცხლისუნარიანი ინსტიტუციისგან, რომელსაც გრძელვადიანი გეგმების დასახვა და ახალი ლიდერების წარმოშობა შეუძლია. გარდა ლიდერზე ასეთი დამოკიდებულების ამკარად ნეგატიური გავლენისა შიდაპარტიულ დემოკრატიაზე, ის ასევე ძირს უთხრის პარტიებისა და მთლიანად პოლიტიკური სისტემის მდგრადობას.

არსებობს მოლოდინი, რომ სიცოცხლისუნარიანი პოლიტიკური პარტიები, საკუთარი პოლიტიკის შედეგებსა და იდენტობაზე დაყრდნობით, გრძელვადიან რეპუტაციას გამოიმუშავენ (Key 1964). ამის უკან უნდა იდგეს აქტივისტების, რესურსების, იდეების, შესაბამისი სპეციალისტებისა და გადამწყვეტილების მიმღებთა უწყვეტი ჯაჭვი (Cotter... 1984). ცალკეულ ლიდერებს უბრალოდ არ შეუძლიათ ამ ჯაჭვის ყველა რგოლის მუშაობა საკუთარ თავზე აიღონ. პოლიტიკის შედეგებსა და იდენტობაზე აგებული პარტიული განვითარების სცენარი საქართველოს უხეშ პოლიტიკურ ნიადაგზე ჯერ კიდევ ვერ ხარობს, შესაბამისად, ძლიერ ლიდერებზე მოთხოვნა კვლავაც დიდია. არსებული მონაცემები ცხადყოფს, რომ ამომრჩევლები მიდრეკილნი არიან, მხარი დაუჭირონ ამა თუ იმ პარტიას, მისი ლიდერის თვისებებზე დაყრდნობით. შესაძლოა, ამ მოთხოვნის საპასუხოდ ან მიღებული პოლიტიკური მემკვიდრეობის კვალდაკვალ, საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიები, ოთხმოციანი წლებიდან მოყოლებული დღემდე, მთავარ ძალად კვლავაც ინდივიდებს მიიჩნევენ და არა იდეოლოგიებსა და სოციალურ ჯგუფებს. აქედან გამომდინარე, დიდი და პატარა პარტიები ერთნაირად დგებიან გაქრობის ან გავლენის სრული დაკარგვის საშიშროების წინაშე მაშინ, როცა მათი ლიდერები პოლიტიკური სცენიდან უჩინარდებიან. მიუხედავად ამისა, პარტიებს

გარკვეული მიღწევებიც აქვთ, მათ შორისაა შედარებითი სტაბილიზაცია 2012 წელს ძალაუფლების მშვიდობიანი გადაცემის შემდეგ და საარჩევნო ცვალებადობის უფრო ზომიერ ნიშნულებამდე დაყვანა. თუმცა მმართველ პარტიებს ჯერ კიდევ დასამტკიცებელი აქვთ, რომ ლიდერის პოლიტიკური სცენიდან სრული გასვლის შემდეგაც შეუძლიათ გავლენის შენარჩუნება.

### **სუსტი შიდაპარტიული დემოკრატია**

პარტიების ვერტიკალური მოწყობა ჰარმონიული ვერ იქნება ჭეშმარიტი შიდა დემოკრატიის ჩამოყალიბებისა. ამომრჩეველთა ისეთი მნიშვნელოვანი ჯგუფები, როგორიცაა ქალები, უმცირესობები და დევნილები, არ არიან სათანადოდ წარმოდგენილი. ჯგუფების წარმომადგენლობის კუთხით არსებული ჰორიზონტალური დისპროპორცია იდეებისა და ადამიანების ვერტიკალურ მობილობასაც ართულებს. მაგალითად, პარტიების პროგრამები, რომლებიც აქტივისტებისა და ლიდერების ერთობლივ ნამუშევარს უნდა წარმოადგენდნენ (Almond... 2008), იშვიათად იქმნება წევრების რეალური ჩართულობით. აქტივისტების მიერ ადგილობრივი კონტექსტის ცოდნა ხშირად გამოიყენება მიზნობრივი კამპანიური გზავნილების დასახვეწად, თუმცა გრძელვადიანი გეგმების დასასახად – თითქმის არასდროს.

შიდა დემოკრატიის გაძლიერების გზაზე კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დაბრკოლება პარტიული პროცედურების ხშირი ცვლილებაა, იქნება ეს კანდიდატების წარდგენის წესი, აქტივისტების დანიინაულება თუ საარჩევნო სიების შედგენა. გარდა იშვიათი გამონაკლისებისა, პარტიები ამ ძირეულ წესებს თითოეული არჩევნების მიხედვით ცვლიდნენ. მანევრირების

ასეთი მოქნილი შესაძლებლობა პარტიის ლიდერს საშუალებას აძლევს, არსებული რესურსი მაქსიმალურად გონივრულად გამოიყენოს, მაგრამ ამავედროულად, ძირეული წესების დამკვიდრება უფრო მნიშვნელოვანია პროცედურული დემოკრატიის ფორმირების და გრძელვადიანი ინსტიტუციური განვითარების უზრუნველსაყოფად. თვით პარტიების წამყვან წევრებსაც კი გასჩენიათ კითხვა, თუ როგორ მიაღწია ამა თუ იმ ადამიანმა მათივე პარტიის კანდიდატად წარდგენას. ასეთმა გაურკვეველობამ შეიძლება ერთიანობის შეგრძნება დააზარალოს, წინ წამოსწიოს პიროვნული ურთიერთობების გადამწყვეტი მნიშვნელობა და არაფორმალური კავშირები დაწერილ წესებზე მაღლა დააყენოს.

კიდევ ერთი მახასიათებელი, რომლის განზოგადებაც შეიძლება, წევრთა დაუზუსტებელი მონაცემებია (როგორც ამას პარტიების მთავარ აქტივისტებთან ჩატარებული კონფიდენციალური ინტერვიუები აჩვენებს). პარტიები აღიარებენ, რომ მათი მონაცემთა ბაზები არაზუსტია. კომუნიკაცია პარტიის ლიდერებსა და რიგით წევრებს შორის, ძირითადად, პარტიული კონგრესებით, იშვიათი კონფერენციებითა და წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში ორგანიზებული შეხვედრებით შემოიფარგლება, რაც რეგულარული დიალოგის ნიშნულს ვერ აღწევს. ბუნებრივია, რომ ასეთ ვითარებაში რეგიონში მყოფი აქტივისტები პარტიას უფრო ხშირად ტოვებენ, რადგან თავს მასთან ნაკლებად მიკუთვნებულად გრძნობენ. აქტივისტების გადინების მასშტაბი განსაკუთრებით დრამატული არჩევნებში მარცხის შემდგომ არის ხოლმე.

## თანმიმდევრული პოლიტიკის ნაკლებობა

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში პარტიებს ნაკლებად გამოსდიოდათ პოლიტიკის შემუშავების ინკლუზიურობის უზრუნველყოფა. ამას ბევრი ახსნა შეიძლება ჰქონდეს, რესურსების სიმწირიდან სუსტ მოთხოვნამდე. ამ ბარიერების გადალახვა აუცილებელია იმისთვის, რომ ჭეშმარიტად დემოკრატიული, თანმიმდევრულ მიზნებზე ორიენტირებული პარტიები მივიღოთ. პოლიტიკის ფორმირების ინკლუზიური და განახლებადი ციკლების გენერირება პარტიებს ჭეშმარიტად გარდაქმნის. ეს მათ ასევე დაეხმარება, რომ არა ლიდერებს, არამედ კონკრეტულ მიზნებს მიემართონ. ამისათვის საჭიროა გადაწყვეტილების მიღების არაფორმალური სტილის ჩანაცვლება გამჭვირვალე და ფორმალიზებული მეთოდებით. ძალაუფლება ლიდერთა ვიწრო წრიდან წევრთა ფართო ჯგუფებისკენ მხოლოდ მაშინ გადაინაცვლებს, თუკი ამ უკანასკნელთ მკაფიოდ ეცოდინებათ, როგორ მოახდინონ ზემოქმედება პარტიის ამოცანებზე და ამას სისტემატურად გააკეთებენ. ზოგიერთი პარტია ცდილობს ამ მიმართულებით ნაბიჯების გადადგმას, მაგრამ მათი იშვიათი შეკრებები საგანმანათლებლო ან სამოტივაციო მიზნებით შემოიფარგლება. პარტიების პროგრამები, როგორც წესი, არჩევნების წინ ახლდება და უმეტესწილად მოკლე თეზისებით იზღუდება. მმართველ პარტიებს მეტად უადვილდებათ დეტალური პროგრამების შემუშავება. თუმცა მათსა და სამთავრობო სტრუქტურებს შორის ზღვრები ბუნდოვანია. მმართველი პარტიები პროგრამების შემუშავებისთვის საჭირო რესურსებს სამთავრობო აპარატიდან ივსებენ. ხშირ შემთხვევაში, გამარჯვებული პარტიების მოქმედებები სულაც არ იკითხება მათ წინასაარჩევნო პროგრამებში. ოპოზიციაც ახლად წარმოშობილ სამთავრობო ინიციატივებს რეაგირების რეჟიმში პასუხობს.

ასე იკვეთება მმართველი პარტიებისა და ოპოზიციური პარტიების პოლარიზებული დაპირისპირების უწყვეტი ციკლი, რომლის ცალკეული ეპიზოდებიც იმდენ ხანს გრძელდება, რამდენ ყურადღებასაც მათ მედია დაუთმობს. ასეთ პირობებში პარტიები ნაკლებად განიცდიან ორგანიზაციულ ცვლილებებს. ისინი, ჩვეულებრივ, ვერტიკალური სტრუქტურისა და გადაწყვეტილების მიღების არაფორმალური მეთოდების ერთგულნი რჩებიან.

### მთავარი ისტორიული მოვლენები

განვითარებულ დემოკრატიებში პარტიული სისტემები დაიდენტოები ძირეული ისტორიული მოვლენების ფონზე ჩამოყალიბდა. ანალოგიურად, საქართველოში პარტიული განვითარების ტენდენციების გასაგებად ისტორიული კონტექსტის მოხმობა შეიძლება სასარგებლო იყოს. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვან მოვლენებს შორისაა 2008 წლის აგვისტოს ომი, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნები და გადასვლა საპრეზიდენტოდან საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე. აღნიშნულ მოვლენებს თან სდევდა ტრაგედიები, პოლიტიკური დრამა და სირთულეები, მაგრამ თითოეულმა მათგანმა ერთგვარი წვლილი შეიტანა მიმდინარე დემოკრატიულ პროცესებში.

შესაძლებელია ვამტკიცოთ, რომ 2008 წლის აგვისტოს ომმა ერთმნიშვნელოვნად განამტკიცა დასავლური კურსი და იგი ყველა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური მოთამაშის უდავო პარადიგმად აქცია. მან მთავარი სცენიდან თითქმის გააქრო შესაძლო ალტერნატივები. აგვისტოს ომის შემდეგ მმართველ და მთავარ ოპოზიციურ პარტიებს შორის ბრძოლა მიმდინარეობდა იმაზე, თუ ვინ უფრო ერთგული ან ეფექტიანი იყო ევროკავშირსა და ნატოში ინტეგრაციის თვალსაზრისით,

ან ვინ უფრო შეურიგებლად ებრძოდა ჩრდილოელ მეზობელს. მკაცრი ისტორიული მემკვიდრეობის და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის მიმდინარე ხელყოფის ფონზე, პრორუსული პოლიტიკა 2008 წლამდეც არ იყო მეტად მიმზიდველი, თუმცა არსებობდა ნაცნობი მიდგომა, რომ საქართველოს მთლიანობის გასაღები რუსეთთან შერიგებასა და დასავლეთისადმი სწრაფვის შესუსტებაში იმალება. გარდა ამისა, რუსული რბილი ძალა, ჰიბრიდული მექანიზმები და საბჭოთა ნოსტალგია, რომელიც ჯერ კიდევ არსებობს უფროსი თაობის მოქალაქეებში, ნაკლებად თვალში საცემ პლაცდარმს წარმოადგენს, რომელიც წინა პლანზე წამოსაწევად მხოლოდ შესაფერის გარემოებებს ელოდება. როგორც ჩანს, აგვისტოს ომმა ასეთი სცენარები მნიშვნელოვნად გააფერმკრთალა. რუსეთის მხრიდან პირდაპირი სამხედრო ძალის გამოყენებამ და შემდგომ – საქართველოს ორი რეგიონის დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად აღიარებამ ღიად პრორუსული ნარატივისთვის ქართულ პოლიტიკაში ადგილი აღარ დატოვა. ეს კიდევ უფრო რთულად გადასაკვეთი ზღვარი გახდა. პარტიების უმეტესობა გამოკვეთილად უსვამს ხაზს საკუთარ პროდასავლურობას. მმართველი პარტიების მისამართით („ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „ქართული ოცნება“), შესაბამისად, გაიზარდა მოთხოვნა, რომ დასავლეთთან ურთიერთობაში მეტ წარმატებას მიაღწიონ. ეს, თავის მხრივ, საჭიროებს დასავლური სტანდარტების მიმართ მაღალ მიმდებლობას, მათ შორის, სამართლიანი არჩევნების, ადამიანის უფლებების და კანონის უზენაესობის მიმართულებით. გარკვეული მიღწევები აღნიშნული მიმართულებით ისეთ მნიშვნელოვან შეთანხმებებში გამოიხატა, როგორიც არის ასოცირების ხელშეკრულება და უვიზო რეჟიმი ევროკავშირთან და სტრატეგიული პარტნიორობა ამერიკის შეერთებულ შტატებთან. წამყვანი პარტიე-

ბის (მმართველი და ოპოზიციური) მხრიდან გამოჩენილმა ერთსულოვნებამ ამ მიღწევებთან დაკავშირებით, საფუძველი მოამზადა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ეროვნული ინტერესებისა და სტრატეგიული მიზნების გარშემო კონსენსუსის მისაღწევად. რაც ძალზე მნიშვნელოვანია, პრევალენტურმა პროდასავლურმა დემოკრატიულმა დისკურსმა ნაახალისა პოლიტიკური აქტორები, რომ უფრო მაღალ დემოკრატიულ სტანდარტებზე აიღონ სწორება და ნომინალურად მაინც შემოფარგლონ პოლიტიკური ქცევის დასაშვები ჩარჩოები, რათა შეინარჩუნონ დასავლელი პარტნიორების ნდობა.

2012 წელს ძალაუფლების პირველმა კანონიერმა გადაცემამ საქართველო სემუელ ჰანტინგტონის ცნობილი „ორი ტრანზიციის“ ტესტის ჩასაბარებლად შუა გზაზე დააყენა (Huntington 1993). პირველად ქვეყნის ისტორიაში, მთავრობამ და ოპოზიციამ ადგილები საარჩევნო ყუთების გავლით, კონსტიტუციური წესრიგის დაურღვევლად გაცვალეს. უნიკალურ შემთხვევად შეიძლება მივიჩნიოთ ისიც, რომ მაშინდელმა მმართველმა პარტიამ აღიარა ოპონენტის გამარჯვება და დამარცხების შემდეგ არც პოლიტიკური სცენიდან გამქრალა.<sup>1</sup> ახალმა მმართველმა ძალამ რამდენიმე დემოკრატიული არჩევნები ჩაატარა, მათ შორის – ძალზე მნიშვნელოვანი – საპარლამენტო და ამით ჰანტინგტონის ტესტის სრულად გასავლელად საჭირო საფუძვლები შეინარჩუნა. ხსენებულ მიღწევას არ აღმოუფხვრია პარტიების სტრუქტურული თუ ორგანიზაციული სისუსტეები, თუმცა შემდგომი დადებითი ძვრებისთვის გარკვეული წინაპირობა შექმნა. საარჩევნო მე-

<sup>1</sup> „მრგვალი მაგიდა“ და „მოქალაქეთა კავშირი“, რომლებიც ქვეყანას მანამდე მართავდნენ, ძალაუფლების დაკარგვის შემდეგ, შესაბამისად, 1993 და 2003 წლებში, მალევე გაქრნენ.



რყეობის წარმოუდგენლად მაღალმა დონემ, წინა წლებთან შედარებით, დაბლა დაიწია და შეიქმნა საბაზისო გარემოებები პოლიტიკური პროცესის მეტი განგრძობითობისთვის.<sup>1</sup> სახელმწიფო უწყებებისა და პოლიტიკური პარტიების ფუნქციონირება შედარებით უფრო მეტად ევოლუციური გახდა, რითაც შემცირდა ხისტი უცაბედი ცვლილებების და სრულიად ახალი პოლიტიკური ველების ურთიერთჩანაცვლების პრაქტიკა. მმართველი პარტიის არჩევნებში დამარცხება მის გარდაუვალ პოლიტიკურ სიკვდილს ან მისთვის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის გარდაუვლად დაკისრებას აღარ გულისხმობს, რაც მეტ სივრცეს ქმნის იდეების გონივრული და რაციონალური დაპირისპირებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ოპონენტების საუბრის ენა კვლავაც მწარეა, პოლიტიკური დებატების კულტურა გაუმჯობესების ნიშნებსაც შეიცავს. პოლიტიკური პროცესის შედარებითმა დემოკრატიზაციამ ასევე უზიძგა პარტიებს, მეტი ინვესტიცია ჩადონ მხარდამჭერთა მოზიდვის მექანიზმებში, კარდაკარ კამპანიებში, წევრთა ელექტრონული ბაზების შექმნასა და ონლაინაქტივობებში. პარტიების მხრიდან მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელობაზე აქცენტირება და პოლიტიკის ერთობლივი ფორმირება პოლიტიკური პროცესის ნორმალიზების თანმდევი პროცესია, რაც საფუძველს ქმნის იმისთვის, რომ მომავალში პარტიებმა დემოკრატიული მართვის შესაძლებლობები გაიძლიერონ.

<sup>1</sup> პედერსენის ინდექსი (საარჩევნო პროცესების ყველაზე გავრცელებული საზომი, რომელიც გამოსახავს პარტიის მხარდაჭერის მაჩვენებლის ცვლილებას) 2012-2016 წლებში 20% იყო, 2008-2012 წლებში – 53%, 2004-2008 წლებში – 24% და 1999-2004 წლებში – 77%. გამოთვლის მეთოდისთვის იხილეთ – მორგენსი და პედერსენი: „ევროპული პარტიული სისტემების დინამიკა: მერყეობის ფორმის ცვლილება“. *European Journal of Political Research* 1. 1979.

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა აჩვენა, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია ამომრჩეველთან პირისპირ კონტაქტი. პირდაპირი კავშირის დამყარების აუცილებლობამ უფრო ფართო აღიარება მოიპოვა პარტიების მხრიდანაც. თუმცა, საჭიროა, ეს მცდელობები ერთჯერადად არ დარჩეს და გრძელვადიან პერსპექტივაში, ნორმად იქცეს. ამომრჩევლის ფართო მასების პირდაპირი და მუდმივი ჩართულობა ჯერ კიდევ რჩება გამონაკლისად და გამოუყენებელ შესაძლებლობადაც. ამ პრობლემის გადაჭრამ, შესაძლოა, ისეთი პრობლემების გასაღებიც მისცეს პარტიებს, როგორიც ფინანსების სიმწირეა. მმართველი პარტიები კვლავაც ჩრდილავენ დანარჩენებს ფინანსებთან წვდომის თვალსაზრისით, რაც თანასწორი გარემოს არსებობას საფრთხეს უქმნის. პოტენციურად, პატარა პარტიებს შეუძლიათ დანაკლისი საწევრო გადასახადების შემოღებით ან მხარდამჭერების ფართო წრისგან მცირე კონტრიბუციების მიღებით შეივსონ. ამის მიღწევა, შესაძლოა, გარკვეულ შიდაპარტიულ ცვლილებებს მოითხოვდეს, გადაწყვეტილების მიღების ვერტიკალური სისტემის რეფორმის და გონივრული პოლიტიკური წინადადებების მხარდაჭერის ჩათვლით. ბოლო წლებში კონკრეტული საკითხების ირგვლივ ცალკეული ჯგუფების მიერ ორგანიზებულმა მასშტაბურმა დემონსტრაციებმა (ნარკოპოლიტიკა, უსაფრთხოება სამუშაო ადგილზე, საგზაო მოძრაობის რეგულირება და სხვა) აჩვენა, რომ პრაქტიკული დანიშნულების მქონე სპეციფიკური მოთხოვნები უფრო მეტ ადამიანს აერთიანებს, ვიდრე ყოვლისმომცველი აქციები და ზოგადი მსვლელობები. აღნიშნული ტენდენცია კიდევ ერთხელ ცხადყოფს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია პრაქტიკული და დამაჯერებელი პოლიტიკის შემუშავება და მისი ადამიანებთან დაკავშირება. გლობალური იდეები, კონკრეტიკისგან დაცლილი შეთავაზებები და ზოგა-

დი დაპირებები ამომრჩეველს სულ უფრო ნაკლებად აინტერესებს. რამდენადაც ამ კურსის არჩევის სიკეთეები აშკარაა, იმდენად საჭიროა მტკივნეული კომპრომისები მათ მისაღწევად. ძალაუფლების ძველი სტრუქტურები და საქმის კეთების აპრობირებული მეთოდები მალე აღარავის გამოადგება.

## დასკვნა

საპრეზიდენტო მმართველობიდან საპარლამენტოზე გადასვლის პროცესი, რომელიც ჯერაც არ დასრულებულა და რომელსაც შერეული საარჩევნო სისტემის პროპორციულით შეცვლაც თან სდევს, წარმატებით დაგვირგვინების შემთხვევაში, საქართველოს ევროპის დომინანტურ დემოკრატიულ ტრადიციასთან დაახლოებს. ამ სტრუქტურულმა ცვლილებებმა, პარტიებისთვის უფრო მნიშვნელოვანი როლის მინიჭებით, მათ გამწევ ძალად გადაქცევას უნდა შეუწყოს ხელი. ჩამოყალიბდებიან თუ არა პარტიები ძლიერ ინსტიტუციებად, რომელთა ბედიც ცალკეულ ლიდერებზე აღარ იქნება დამოკიდებული, მომავალი გვიჩვენებს. პროცესის წამახალისებელი დამატებითი არგუმენტები, შესაძლოა, დღევანდელი ამომრჩევლების ხასიათშიც ვეძებოთ. გამარჯვებული პარტიების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა წინა პერიოდებთან შედარებით ნაკლებია, ოპოზიციის მხარდამჭერთა რიცხვი კი მატულობს (რასაც ცხადყოფს 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგების შედარება 2012 და 2008 წლების შედეგებთან). ამ ყველაფრის მნიშვნელობა გაცილებით დიდია, ვიდრე ეს ციფრებით გამოიხატება, რადგან ქვეყანა მხოლოდ მაშინ შეიძლება მივიჩნიოთ დემოკრატიულად, თუ ახერხებს, კონკურენტული საარჩევნო გარემო შექმნას (სადაც, სულ

მცირე, ორ ძალას მაინც აქვს გამარჯვების რეალური შანსი). თუკი ეს ერთ დღეს ნორმად იქცევა, გამართული ინსტიტუტების ფარგლებში, პარტიები შეძლებენ უკეთ წარმოადგინონ საკუთარი ამომრჩევლები და მათი სახელით ქვეყანა უფრო გონივრულად მართონ. როდესაც პარტიებისთვის ეს ორი მისია იქნება განმსაზღვრელი, ისინი არა მხოლოდ საკუთარ ორგანიზაციულ მიზნებს წაახალისებენ, არამედ თავად დემოკრატიის მიზნებსაც.

## ბიბლიოგრაფია

**Aldrich 1995:** John Aldrich. The Origin and Transformation of Political Parties in America. University of Chicago. 1995.

**Almond... 2008:** Gabriel A Almond, G Bingham Powell, Russel J Dalton, Kaare Strom. Comparative Politics Today: A World View. Pearson. 2008.

**Cardoso 2009:** Fernando Cardoso. Political Parties. Foreign Policy Magazine Special Report of October 20, 2009.

**Caucasus Barometer 2018:** Caucasus Barometer. Time Series. Dataset for Georgia 2008-2018.

**Civil Georgia 2017:** Civil Georgia. Opposition Parties Launch 'Protest the Constitution' Campaign. May 2, 2017.

**Cotter... 1984:** Cornelius P Cotter. Party Organization in American Politics. Praeger Publishers. 1984.

**Dahl 2000:** Robert Dahl. On Democracy. Yale University Press. 2000.

**Fiorina 1981:** Morris Fiorina. Retrospective Voting in American Elections. Yale University Press. 1981.

**Fukuyama 2016:** Francis Fukuyama. Trump and American Decay. Foreign Affairs Magazine. November, 2016.

**Gilbreath... 2017:** Dustin Gilbreath, David Sichinava. Georgia: Proposed Reform Could Tilt Electoral Field Toward Incumbents. Eurasianet. 2017.

**Goodin 2011:** R. E. Goodin. The Oxford Handbook of Political Science. Oxford University Press. 2011.

**GYLA, DRI 2017:** GYLA, DRI. უკიდურესი პოლიტიკური პოლარიზაციის მაღალი საფასური საქართველოში და მისი გამოსწორების გზები. 2017.

**Hofstadter 1969:** Richard Hofstadter. The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840. Berkeley. University of California Press. 1969.

**Huntington 1993:** Samuel Huntington. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press. 1993.

**IRI 2017:** საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი (IRI). საზოგადოებრივი აზრის კვლევა საქართველოში. თებერვალი – მარტი. 2017.

**Key 1964:** Valdimir Orlando Key. Politics, Parties, and Pressure Groups. Thomas Y Crowell Company. 1964.

**Key 1966:** Valdimir Orlando Key. The Responsible Electorate. The Belknap Press of Harvard University Press. 1966.

**Mainwaring... 1995:** Scott Mainwaring, Timothy Scully. Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford University Press. 1995.

**NDI 2018:** ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI). საზოგადოების განწყობის კვლევა საქართველოში. 2010-2018.

**Nodia... 2006:** Gia Nodia, Alvaro Pinto Scholtbach. The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects. Eburon. 2006.

**PACE Resolution 2015:** PACE Resolution. The Functioning of Democratic Institutions in Georgia. 2015.

**Schattschneider 1942:** Elmer Schattschneider. Party Government. Farrar & Rinehart. 1942.

**Stokes 1999:** Samuel Stokes. Political Parties and Democracy. Annual Review of Political Science. University of Chicago. 1999.

**Suttner 2006:** R. Suttner. Party Dominance Theory: Of What Value. Politikon. December, 2006.

**Wheatley 2017:** Jonathan Wheatley. Party Competition, Ideology and Cleavage Structures – The Case of Georgia. 2017.

# საქართველო ევროკავშირისკენ მიმავალ გზაზე: პოლიტიკური პატივისხელის როლი

ივანე ჩხიკვაძე

## შესავალი

საქართველოს პოლიტიკურ სპექტრსა და საზოგადოებაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას პოლიტიკური პოლარიზაცია წარმოადგენს. თუმცა იმ იშვიათ საკითხებს შორის, რაზეც საზოგადოებასა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის მეტ-ნაკლებად კონსენსუსი არსებობს, ერთ-ერთი მთავარი საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციაა. საზოგადოება ქვეყნის ეროვნულ ინტერესად მიიჩნევს ევროკავშირისა და ნატოში საქართველოს გაწევრიანებას, რასაც ალტერნატივა არ გააჩნია. საგარეო პოლიტიკის თვალსაზრისით საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიები ძირითადად იმაში ეფხიბრებიან ერთმანეთს, რომ დაამტკიცონ, თუ რომელი მათგანი უფროა ევროპული დღის წესრიგის ერთგული. აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში ევროინტეგრაციის საკითხები პოლიტიკური პარტიების პროგრამებსა და დღის წესრიგში უფრო ხშირად და აქტიურად ჩანს. შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული თემის ინტენსიურობა განპირობებულია სულ მცირე ორი მიზეზით: 2014 წელს საქართველომ ევროკავშირთან ხელი მოაწერა ასოცირების შეთანხმებას, რაც ქვეყნის ევროპულ გაერთიანე-

ბასთან პოლიტიკური და ეკონომიკური დაახლოების ჩარჩო; ამის პარალელურად, ევროინტეგრაციის ხელშესახები შედეგით შეუძლია ისარგებლოს ბიომეტრიული პასპორტის მქონე საქართველოს ნებისმიერმა მოქალაქემ, რამდენადაც მათ 2017 წლის 28 მარტიდან ევროკავშირისა და შენგენის ზონის ქვეყნებში უვიზო გადაადგილების უფლება მიენიჭათ (2017 წლის სექტემბრის მონაცემებით, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ 1.4 მილიონზე მეტი ბიომეტრიული პასპორტი გასცა).

აღნიშნულის გათვალისწინებით, მოცემულ ეტაპზე, საქართველოს ესაჭიროება ახალი ნარატივი და ნიშნული, რაც განსაზღვრავს საქართველოს ევროკავშირში შემდგომ ინტეგრაციას. ამ ნარატივის ჩამოყალიბებაში თავიანთი წვლილი უნდა შეიტანონ პოლიტიკურმა პარტიებმაც და საამისოდ აუცილებელია, ისინი უფრო სიღრმისეულად დაინტერესდნენ ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული თემებით. დასაწყისად, რომ აქამდე მათი მხრიდან საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის თემის წინ წამოწევის უმეტესწილად დეკლარაციული ხასიათი ჰქონდა; ამ თემისადმი მიძღვნილი თითო-ოროლა პარტიული დისკუსია ნაკლებად შეიცავდა არგუმენტირებულ მსჯელობებს ევროინტეგრაციის პოლიტიკის გატარების უფრო ეფექტიან გზებზე. პარტიები, ერთი მხრივ, ევროინტეგრაციას ხშირად იყენებდნენ პოლიტიკური ბრძოლის იარაღად და საკუთარი იდენტობის განსამტკიცებლად, მეორე მხრივ კი, მისი საშუალებით ცდილობდნენ ჩრდილი მიეყენებინათ სხვა პარტიებისთვის, როგორც ნაკლებად ევროპული ან „პრორუსული“ ძალისთვის.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია, მოკლედ მიმოვიხილოთ საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობა და მისი სხვადასხვა

ეტაპი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების ხელმოწერიდან დღემდე. განსაკუთრებული ყურადღება მივაქციეთ ევროინტეგრაციის პროცესში პოლიტიკური პარტიების როლს, ასევე იმას, თუ რა გავლენას ახდენს ეს პროცესი უშუალოდ პოლიტიკური პარტიების დღის წესრიგის განსაზღვრაზე. გავაანალიზეთ საპარლამენტო პარტიების პროგრამები ევროინტეგრაციის ჭრილში და მათი ჩართულობა ამ საქმეში. ასევე, მნიშვნელოვანი აქცენტებია საქართველო-ევროკავშირის სამომავლო ურთიერთობებზე და ამ ურთიერთობების ფორმატის ჩამოყალიბების მიმდინარეობისას პოლიტიკური პარტიების ხედვებსა და როლზე.

### საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობა

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველო ევროკავშირთან (მაშინ ევროგაერთიანებასთან) ურთიერთობას ქვეყნის შიგნით არსებული კონფლიქტების დარეგულირებისა და სასურსათო კრიზისის მოგვარების ჭრილში განიხილავდა. „საქართველოს მოქალაქეთა კავშირის“ მმართველობის პერიოდში საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა ევროგაერთიანების მიმართულებით და 1996 წელს გააფორმა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), რომელიც 1999 წელს ძალაში შევიდა.

„ვარდების რევოლუციის“ შედეგად ხელისუფლებაში მოსულმა პოლიტიკურმა ძალამ – „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ ახალი ბიძგი მისცა საქართველოს ევროკავშირისკენ სწრაფვას. 2004 წლის ივნისში საქართველო, სამხრეთ



კავკასიის კიდევ ორ სახელმწიფოსთან – აზერბაიჯანსა და სომხეთთან ერთად, ჩაერთო Wider Europe-ის პროგრამაში, რომელიც ევროკავშირის აღმოსავლეთითა და სამხრეთით მდებარე მეზობელ ქვეყნებს მოიცავდა. ეს პროგრამა შემდგომ ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკად იქცა.

2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის დროს ევროკავშირის როლი სამხრეთ კავკასიის რეგიონში კიდევ უფრო გაიზარდა, რაც გამოიხატა იმით, რომ ევროკავშირის იმჟამინდელი თავმჯდომარე ქვეყნის, საფრანგეთის მაშინდელმა პრეზიდენტმა ნიკოლა სარკოზიმ საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციას შორის მედიატორის როლი შეასრულა და მხარეებთან ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ ექვსპუნქტიანი ხელშეკრულება შეათანხმა. ევროკავშირმა კი უპრეცედენტოდ სწრაფად მიაღწია შეთანხმებას და საქართველოში ევროკავშირის მონიტორინგის მისია გამოგზავნა.

მოგვიანებით საქართველო ჩაერთო 2009 წელს შვედეთისა და პოლონეთის ადვოკატირების შედეგად შექმნილ აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამაში, რომელიც ქვეყნის ევროკავშირთან პოლიტიკურ დაახლოებასა და ეკონომიკურ ინტეგრაციას ითვალისწინებდა. 2014 წელს კი, ხელისუფლებაში „ქართული ოცნების“ ყოფნისას, საქართველომ ევროკავშირთან ხელი მოაწერა ასოცირების ხელშეკრულებას.

ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შედეგად საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობა თვისებრივად განსხვავებულ ეტაპზე გადავიდა. ეს ხელშეკრულება საშუალებას აძლევს საქართველოს, უფრო მეტად დაუახლოვდეს ევროკავშირს, გაიზარდოს და გაღრმავდეს ადამიანებს შორის კონტაქტი და ხელმისაწვდომი გახდეს მისი 500-მილიონიანი ბაზარი. ევროინტეგრაცია, რომლის საბოლოო ეტაპი ქვეყნის

ევროკავშირში გაწევრიანებაა, შეიძლება შეფასდეს პროცესად, რომელსაც სხვადასხვა ხელისუფლებისა და, შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიების ძალისხმევა ესაჭიროება. ამის ნათელი მაგალითია ასოცირების ხელშეკრულება, რომელზეც მოლაპარაკება 2010 წლის ზაფხულში მაშინ დაიწყო, როდესაც ხელისუფლებაში „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ იყო, ხოლო მოლაპარაკების პროცესი გააგრძელა და დაასრულა კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“.

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში ერთგვარ მიღწევას წარმოადგენს ევროკავშირის გადაწყვეტილება საქართველოს მოქალაქეებისთვის მოკლევადიანი სავიზო რეჟიმის გაუქმების შესახებ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს იმას, რომ ევროინტეგრაციის პროცესის ხელშესახები სარგებელი საქართველოს თითოეულმა მოქალაქემ იგრძნოს.

დღევანდელი მონაცემებით, საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანებას მოსახლეობის უდიდესი უმრავლესობა მხარს უჭერს, რაც საზოგადოების დაკვეთაა და დიდწილად ასახულია კიდევ წამყვანი პოლიტიკური პარტიების პროგრამებსა და ყოველდღიურ საქმიანობაში. ევროინტეგრაციის მიმართ მხარდაჭერის კუთხით საქართველო მონინავა აღმოსავლეთ პარტნიორობის და ევროკავშირის ზოგიერთ ნევრ სახელმწიფოსთან შედარებით. ევროკავშირში ინტეგრაციისადმი საზოგადოებრივი მხარდაჭერა ქვეყანაში ყოველთვის მაღალი იყო. კერძოდ, 2009 წელს ეს მაჩვენებელი იყო 79%, 2011 წელს – 80%, ხოლო 2013-ში – 79%. 2015 წელს, მიუხედავად ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულებისა, მხარდაჭერის მაჩვენებელი 61%-მდე შემცირდა, რაც დიდწილად რუსეთის მხრიდან უკრაინის ტერიტორიის ანექსიისა და ძლიერი რუსული პროპაგანდის შედეგია, თუმცა 2017

ნელს 71%-მდე გაიზარდა. აღნიშნული მონაცემი 2019 წელსაც უცვლელი, 71% დარჩა (Europe Foundation 2009: 3; Europe Foundation 2011: 4; Europe Foundation 2013: 7; Europe Foundation 2015: 3; Europe Foundation 2017: 13).

მიუხედავად ამ მხარდაჭერისა, ევროინტეგრაცია, როგორც წესი, კვლავ რჩება პარტიებს შორის ზედაპირული დებატების საგნად და არა სხვადასხვა რეფორმის დაგეგმვა-შესრულების საშუალებად. ამის დასადასტურებლად შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკური პარტიები ნაკლებად ან თითქმის არ არიან ჩართული ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული რეფორმების დაგეგმვისა და მათი განხორციელების გაანალიზების პროცესში. ევროინტეგრაცია (ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის საკითხის გამოკლებით) და მათ შორის ასოცირების ხელშეკრულების შესრულება, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, ამ დრომდე სრულყოფილად არასოდეს ქცეულა შიდაპოლიტიკური დისკუსიის თემად.

## ევროინტეგრაცია და პოლიტიკური პარტიები

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველო-ევროკავშირის (აღრე ევროგაერთიანება) ურთიერთობები სათავეს გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან იღებს. ურთიერთობები სამართლებრივად გაფორმდა 1996 წელს დადებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებით. იმ პერიოდში სახელისუფლებო უმრავლესობას „საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი“ წარმოადგენდა. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება იყო პირველი სამართლებრივად სავალდებულო ძალის შეთანხმება, რომელიც საქართველოსა და ევრო-

გაერთიანებას შორის გაფორმდა და რომელიც ძალაში 1999 წელს შევიდა. შეთანხმების ზოგად მიზნებს შორის შეიძლება დავასახელოთ პოლიტიკური დიალოგისთვის სათანადო ჩარჩოს შექმნა, დემოკრატიული მმართველობის გაძლიერება და ეკონომიკური გაძლიერების მხარდაჭერა, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის მხარდაჭერა და ვაჭრობისა და ინვესტირების ნახალისება. ხელშეკრულების 43-ე მუხლი ასევე ითვალისწინებდა საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ეტაპობრივ დაახლოებას. შეთანხმება ითვალისწინებდა აგრეთვე ერთობლივი ინსტიტუციების შექმნას როგორც აღმასრულებელი, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლების ჩართულობით. ყოველივე ეს გამოსატული იყო პარტნიორობისა და თანამშრომლობის საბჭოს, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის კომიტეტისა და საპარლამენტო კომიტეტის სახით. საქართველო-ევროგაერთიანების ურთიერთობაზე გარკვეულ გავლენას ახდენდა გეოგრაფიულად ამ ორ სუბიექტს შორის არსებული სიშორე. იმ პერიოდში ევროგაერთიანების საგარეო საზღვარი აღმოსავლეთით გერმანიაზე გადიოდა. ვიშეგრადისა და ბალტიისპირეთის ქვეყნები, ისევე როგორც შავი ზღვის სახელმწიფოები – რუმინეთი და ბულგარეთი, ევროგაერთიანების შემადგენლობაში არ შედიოდნენ.

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობაში მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოება, რის შემდეგაც გაერთიანება სამხრეთ კავკასიას დაუახლოვდა. საქართველოში მომხდარი „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგად ხელისუფლების სათავეში აბსოლუტური უმრავლესობით მემარჯვენე-ცენტრისტული პარტია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ მოვიდა. 2003 წელს ევროკავშირმა დაიწყო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის გატარება, რომელ-

შიც სხვა სახელმწიფოებთან ერთად საქართველოც ჩაერთო. 2006 წელს გაფორმებული ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ხუთწლიანი სამოქმედო გეგმა საქართველოს ქვეყნის მოდერნიზაციის საშუალებას აძლევდა. მიუხედავად ამისა, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა არ იყო ის მაქსიმუმი, რაც „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ აკმაყოფილებდა და ამას პარტიის ლიდერები ხშირად აღნიშნავდნენ. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ პირობებში საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტების კუთხით განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდა საქართველოს ნატოში გაწევრიანებაზე, რაც განპირობებული იყო სულ ცოტა სამი მიზეზით: ა) მზარდი ეგზისტენციალური საფრთხე, რომელიც რუსეთიდან მოდიოდა; ბ) საქართველოს ნატოში გაწევრიანება აშშ-ის მხარდაჭერის გამო გაცილებით უფრო რეალისტურ პერსპექტივად ჩანდა, ვიდრე ევროკავშირის წევრობა და გ) ცენტრალური ევროპის იმ ქვეყნების გამოცდილება, რომლებიც ევროკავშირში გაწევრიანებამდე ჯერ ჩრდილოატლანტიკური ალიანსის წევრები გახდნენ და ამის შემდეგ შეუერთდნენ ევროკავშირს. ამასთან, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის პერიოდში, 2009 წელს, საქართველო სხვა ხუთ პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოსთან ერთად ჩაერთო აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამაში, რომელიც პოლონეთისა და შვედეთის დიდი მხარდაჭერით შეიქმნა. გარდა ამისა, 2010 წლის ივლისში საქართველო იწყებს მოლაპარაკებებს ჯერ ასოცირების ხელშეკრულებაზე, ხოლო მოგვიანებით – ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ნაწილზე.

2012 წელს, ქვეყნის ისტორიაში პირველად, ხელისუფლება არჩევნების გზით შეიცვალა და ქვეყნის სათავეში მოვიდა კოალიცია „ქართული ოცნება“, რომელშიც გაერთიანებული იყვნენ: პარტია „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველო“,

„მრენველობა გადაარჩენს საქართველოს“, „კონსერვატიული პარტია“, „ეროვნული ფორუმი“, „ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიები“ და „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“. საგარეო პოლიტიკის კუთხით კოალიციის პრიორიტეტს წარმოადგენდა საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაცია და რუსეთთან ურთიერთობების ნორმალიზება. კოალიციის მმართველობის პერიოდში საქართველომ მოლაპარაკებები დაასრულა ასოცირების ხელშეკრულებაზე ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სივრცის ჩათვლით და ხელი მოაწერა შეთანხმებას. აღსანიშნავია, რომ ევროინტეგრაციის მხრივ კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ გააგრძელა წინა ხელისუფლების დროს დაწყებული პროცესი, რომელიც ასოცირების ხელშეკრულების მოლაპარაკებას უკავშირდებოდა. ამასთან, ამ პროცესში კოალიცია „ქართული ოცნება“, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მსგავსად, ცდილობდა საქართველოს ევროპული პერსპექტივა ხელშეკრულებით განმტკიცებულიყო და რეფერირება მომხდარიყო ევროკავშირის შეთანხმების 49-ე მუხლზე, რომელიც, კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ნებისმიერ ევროპულ ქვეყანას გზას უხსნის ევროკავშირში განწევრიანებისკენ. 2013 წლის თებერვალში საქართველომ მიიღო ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა (VLAP), რომელშიც მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მოთხოვნების შესრულება ევროკავშირის მხრიდან საქართველოსთვის უვიზო მიმოსვლის შემოღების წინაპირობა იყო. 2015 წლის დეკემბერში საქართველომ ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მოთხოვნები შეასრულა. 2016 წლის 1 ივლისს კი დასრულდა ასოცირების ხელშეკრულების რატიფიცირების პროცესი და ის სრულად შევიდა ძალაში.

აღსანიშნავია, რომ კოალიცია „ქართულ ოცნებაში“ შემავალი პოლიტიკური პარტიებიდან, საგარეო პოლიტიკის მიმარ-

თულებით, 2012 წლიდან 2014 წლამდე მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ „თავისუფალი დემოკრატიები“. ამ პარტიის წარმომადგენლები იყვნენ მაშინდელი საგარეო საქმეთა მინისტრი მათა ფანჯიკიძე, თავდაცვის მინისტრი ირაკლი ალასანია, სახელმწიფო მინისტრი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში ალექსი პეტრიაშვილი და პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე ვიქტორ დოლიძე.

ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების მხრივ ორი მნიშვნელოვანი სამინისტროდან (იუსტიციის სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო) ერთ-ერთი, მაშინდელი „თავისუფალი დემოკრატიების“ წარმომადგენელს, თეა წულუკიანს ებარა. 2014 წელს საქართველოს გადმოეცა ასოცირების დღის წესრიგი, რომელიც მოიცავდა პერიოდს 2014 წლიდან 2016 წლის ჩათვლით და რომელშიც კიდევ უფრო დეტალურად იყო ჩამოყალიბებული ის მიმართულებები, რომლებშიც საქართველოს რეფორმები უნდა გაეტარებინა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ევროინტეგრაციის პროცესის მიმდინარეობა სიღრმისეულად არ გაუანალიზებიათ პოლიტიკურ პარტიებს და ისინი ამ საკითხზე გამართულ დებატებშიც ნაკლებად მონაწილეობდნენ (მაგალითად, იშვიათია ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების პროცესის მონიტორინგი, დისკუსია საქართველო-ევროკავშირის დაახლოების შემდგომ ეტაპებსა და ფორმებზე და ა. შ.). ამის ნაცვლად, ისინი პროცესს უფრო მეტად სიმბოლური და იდეოლოგიური კუთხით უყურებდნენ და არა შინაარსობრივად. მაგალითად, ამ დრომდე საქართველო-ევროკავშირის სამომავლო ურთიერთობები, შეიძლება ითქვას, არ ქცეულა საქართველოში მოქმედი პროევროპული

პარტიების დისკუსიის თემად. თითქმის არ განხილულა საკითხი, თუ როგორი სტრატეგია უნდა აირჩიოს ქვეყანამ, რა ნაბიჯები უნდა გადადგას ევროკავშირთან უფრო ღრმა ინტეგრაციისა და მასში განევრიანებისთვის.

საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ პოლიტიკური პარტიების მონაწილეობით გამართული დებატები, როგორც წესი, ზედაპირულია, არ მიმდინარეობს საგნობრივი მსჯელობა არგუმენტებით, პროგრამული და იდეოლოგიური განსხვავების შედარებით. ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიები, წესისამებრ, ნაკლებად იყენებენ ევროინტეგრაციისა და ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს მმართველი ძალის/პოლიტიკური პარტიების გასაკრიტიკებლად. მოცემულ ეტაპზე პოლიტიკურ პარტიებს – „ქართულ ოცნებას“, „ევროპულ საქართველოსა“ და „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ – შორის დებატები საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ შემოიფარგლება ერთგვარი შეჯიბრებით, თუ რომელი უფრო ერთგულად უჭერს მხარს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციას და ვისი დამსახურებით მოიპოვა უვიზო მიმოსვლა საქართველოში.

თუმცა, ყურადღება უნდა მიექცეს იმასაც, რომ როგორც მმართველი, ისე ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიები ცდილობენ, ქვეყნის ევროპული დღის წესრიგი თავიანთი პოლიტიკური პარტიების ინტერესებსა და სტრატეგიულ მიზნებს მოარგონ. მმართველი პარტია „ქართული ოცნება“ ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე მიღწეულ წარმატებებს ამომრჩეველს აწვდის როგორც თავის პარტიულ მიღწევას, ხოლო ევროკავშირის მხრიდან კრიტიკას ხშირად დიდ მნიშვნელობას არ ანიჭებს ან ცდილობს, ყოველივე ეს ოპოზიციის მიერ



თავისი ევროპელი პარტნიორების დახმარებით ქვეყნის საბოტაჟისკენ მიმართულ ქმედებად შეაფასოს. ამასთან, ხშირ შემთხვევაში, მმართველი პარტია, იქნება ეს „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ თუ კოალიცია „ქართული ოცნება“, ცდილობდა ესა თუ ის არაპოპულარული რეფორმა ევროკავშირის მოთხოვნებისთვის დაეკავშირებინა (მაგალითად, 2011 წელს მაშინდელმა სახელმწიფო მინისტრმა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში გიორგი ბარამიძემ ქვეყანაში ხორცზე ფასების ზრდა ევროკავშირს დააბრალა (ბარამიძე 2011); 2014 წელს იუსტიციის მინისტრმა თეა წულუკიანმა ირანის ისლამურ რესპუბლიკასთან შემოღებული სავიზო რეჟიმი ევროკავშირთან ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მოთხოვნით ახსნა.<sup>1</sup> ამ გადაწყვეტილებას ირანიდან ტურისტების მოზიდვის მხრივ უარყოფითი შედეგი მოჰყვა, რაც საბოლოოდ ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზეც აისახა). მეორე მხრივ, ოპოზიცია ცდილობს, ეჭვქვეშ დააყენოს მმართველი პოლიტიკური პარტიის ერთგულება ევროინტეგრაციის პროცესების მიმართ ან აქცენტი გადაიტანოს ევროკავშირის მხრიდან წარმოდგენილი შეფასებების კრიტიკულ ნაწილებზე (მაგალითად, ვიზის

<sup>1</sup> თეა წულუკიანი: „1 სექტემბერს, როცა ეს (საიმეგრაციო) რეფორმა შევიდა ძალაში, ამაზე გამოიწვია, 2014 წლის ბოლო ოთხი თვის განმავლობაში ჩვენი ტურისტების ნაკადის 42 000 ადამიანი შემცირება: ჩინელების, ერაყელების, ირანელების და ეგვიპტელების... შეგავინროვეთ ეს და ჩვენ წარმატება მივიღეთ ბრიუსელში და ჩვენ ველოდებით რიგის სამიტზე რაღაცა ტიპის წარმატებას... მეერ უკვე ჩვენ შეგვიძლია დადგენილ ჩარჩოში ვაკონტროლოთ და შემოვუშვათ ის, ვინც ჩვენი ქვეყნის კეთილმოსურნეა, ტურისტია ან, რაც მთავარია, ინვესტორია“ (ამონარიდი თეა წულუკიანის 2014 წლის 1 სექტემბრით დათარიღებული გამოსვლიდან). გაზეთი „რეზონანსი“, 11 მარტი, 2015 წელი. [http://www.resonancedaily.com/index.php?id\\_rub=2&id\\_artc=23969](http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=2&id_artc=23969)

ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის პროგრეს-ანგარიშები; ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების 2016 წლის ანგარიში; აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტის შემდგომ მიღებული დეკლარაციები და სხვ.) და თავი წარმოაჩინოს ერთადერთ პოლიტიკურ ძალად, რომელსაც რეალურად შესწევს უნარი უზრუნველყოს ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება, რეფორმების გატარება და საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოება.

ამ ვითარებაში ნიშანდობლივია ქვეყნის განვითარებისთვის ასე თუ ისე სასიკეთო შემდეგი გარემოება: ევროინტეგრაციის გზაზე საჭირო რეფორმების პროცესში მმართველი და ოპოზიციური პარტიები იშვიათად, მაგრამ მაინც ახერხებენ, განსხვავება და ურთიერთდაპირისპირება გვერდზე გადადონ და ითანამშრომლონ. მაგალითად, 2014 წლის მაისში საქართველოს პარლამენტმა, საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიისა და ზოგიერთი პოლიტიკური პარტიის მხრიდან არსებული დიდი წინააღმდეგობის მიუხედავად, ანტიდისკრიმინაციული კანონი მიიღო, რომელიც ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ნაწილი და ევროკავშირის ერთ-ერთი მოთხოვნა იყო. კანონპროექტს მხარი დაუჭირეს როგორც მმართველ კოალიციაში შემავალმა კონსერვატიული ფასეულობების მქონე პარტიებმა, ისე მაშინდელმა საპარლამენტო ოპოზიციამ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ სახით.

აღსანიშნავია, რომ 2012 წლიდან, მას შემდეგ, რაც ხელისუფლებაში „ქართული ოცნება“ მოვიდა, საპარლამენტო ოპოზიცია აქტიურად ცდილობდა საერთაშორისო საზოგადოების ყურადღების მობილიზებას, რათა მმართველი პარტიის პოზიციები შეერყია და საერთაშორისო ასპარეზზე წარმოჩენილიყო როგორც გამოუცდელი და მართვის უნარის არმქონე

ძალა. იმავდროულად, ცდას არ აკლებდნენ, მაშინდელი პრემიერ-მინისტრი ბიძინა ივანიშვილი რუს ოლიგარქად და პრორუსულად განწყობილ პოლიტიკოსად შეეცადა, ხოლო „ქართული ოცნება“ – რუსეთის პროექტად.

ევროკავშირი საქართველოსთან ურთიერთობაში ყოველთვის განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს ქვეყანაში მართლ-მსაჯულების რეფორმირებისა და მედიაპლურალიზმის თვალსაზრისით არსებულ გამოწვევებს. ამ თემებს ააქტიურებენ ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიები როგორც ადგილობრივ, ისე საერთაშორისო დონეზე და ხშირ შემთხვევაში ამას ხელისუფლების დისკრედიტაციისთვის იყენებენ.

საგულისხმოა, რომ საქართველოში პოლიტიკურ პარტიებს ევროინტეგრაციის პროცესში ფორმალური მონაწილეობა მხოლოდ პარლამენტში ყოფნით შეუძლიათ. ოპოზიციური პარტიის (უმცირესობის) წევრები წარმოდგენილი არიან საპარლამენტო კომიტეტების თავმჯდომარის მოადგილეებად და ჩართული არიან საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების საპარლამენტო კომიტეტის დელეგაციაში. მიუხედავად ამისა, ამ დრომდე ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს როლი ევროინტეგრაციის პროცესში მინიმალურია. პარლამენტი ძირითადად აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან მისთვის შეთავაზებული ნორმატიული აქტების მიღებით შემოიფარგლება. უფრო ხშირად უნდა იმართებოდეს საპარლამენტო დებატები ისეთ თემაზე, როგორცაა ასოცირების ხელშეკრულების შესრულება. ამ მხრივ დაბალ დონეზეა აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება. საქართველოს პარლამენტი არანაირი ფორმით არ იყო ჩართული ასოცირების ხელშეკრულების შემუშავების პროცესში, არ მონაწილეობდა ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების 2014-2016 წლებისა

და 2017-2020 წლების დღის წესრიგის მომზადებაში. იგივე შეიძლება ითქვას ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების, აგრეთვე 2014-2017 წლების ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების კონტროლის შესახებ. სიტუაცია გარკვეულწილად შეიცვალა მეცხრე მოწვევის პარლამენტის პირობებში, რაც საკომიტეტო მოსმენების რეგულარული ჩატარებითა და საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ მიღებულ რეზოლუციებში გამოიხატება. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციას ქვეყანაში მოქმედი წამყვანი პოლიტიკური პარტიები სრულად უჭერენ მხარს და ეს საკითხი მათ პროგრამებშიც არის ასახული. ევროინტეგრაცია გამოიყენება როგორც საერთო ჩარჩო სხვადასხვა რეფორმის დასაგეგმად და შესასრულებლად. ევროინტეგრაციის პროცესისადმი მხარდაჭერა ხელისუფლებაში მოსული ყველა პოლიტიკური პარტიის საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტს წარმოადგენდა. ეს დიდწილად განპირობებულია იმით, რომ საქართველოს ევროკავშირსა და ნატოში გაწევრიანებას მოსახლეობის უდიდესი უმრავლესობა უჭერს მხარს და ამ საერთაშორისო გაერთიანებების წევრობა, საგარეო პოლიტიკის მხრივ საქართველოს მოსახლეობის ერთგვარი დაკვეთაცაა. მიუხედავად ამისა, პარტიების მონაწილეობა ევროინტეგრაციის პროცესში ხშირ შემთხვევაში პირდაპირპროპორციულია იმისა, თუ როგორია პარტიის შიგნით ადამიანური რესურსი, რამდენად კომპეტენტურია მათი ცოდნა ამ საკითხზე. ამ მიმართულებით პოლიტიკურ პარტიებს აშკარად ესაჭიროება დონორთა მხარდაჭერა და შესაბამისი ცოდნისა და შესაძლებლობების გაძლიერება.

ამასთან, საკმაოდ დაბალია პოლიტიკური პარტიებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინტერაქცია ევროინტეგრაციის თემაზე. საჭიროა ჩამოყალიბდეს ერთგვარი ჩარჩო, რომლის ფარგლებშიც პოლიტიკურ პარტიებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის რეგულარული დიალოგი გაიმართება ევროინტეგრაციის საკითხებზე. სამოქალაქო საზოგადოება, თავის მხრივ, აქტიურ მონიტორინგს უწევს ასოცირების ხელშეკრულების შესრულებას და აქტიური ადვოკატირების შედეგად ჩართული იყო 2017-2020 წლების ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგის შემუშავების პროცესში.

ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიები საგარეო პოლიტიკაში ერთმანეთისგან არ მიჯნავენ საქართველოს ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციას. თუმცა ამ მხრივ გამონაკლისია მრეწველთა პარტია. 2016 წლის 8 ივლისს, ნატოს ვარშავის სამიტის წინ, საქართველოს საპარლამენტო პარტიებმა ხელი მოაწერეს დეკლარაციას ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის შესახებ. ამ დეკლარაციამ კიდევ ერთხელ დაადასტურა, რომ ამ დრომდე პოლიტიკური პარტიები, მიუხედავად სხვადასხვა საკითხზე განსხვავებული ხედვისა, ახერხებენ, საგარეო პრიორიტეტების კუთხით ითანამშრომლონ და საერთო პოზიცია შეიმუშაონ. დეკლარაციის ხელმოწერებს შორის იყვნენ: „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველო“; იმჟამად მთავრობაში მისი კოალიციური პარტნიორი „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“; პარლამენტში მისი კოალიციური პარტნიორი „კონსერვატიული პარტია“; ასევე „ეროვნული ფორუმი“, რომელმაც კოალიცია „ქართული ოცნება“ 2016 წლის აპრილში დატოვა; ასევე ოპოზიციური „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ და „თავისუფალი დემოკრატები“. ერთადერთი პოლიტიკური ორგანიზაცია,

რომელმაც დეკლარაციას ხელი არ მოაწერა და რომლის ლიდერებმა საჯაროდ გამოხატეს საქართველოს ნატოში გაწევრიანების სანინალმდეგო პოზიცია, არის „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“.

საგარეო პოლიტიკის მიმართულებით ინტერპარტიული თანამშრომლობის ნათელი მაგალითია 2016 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს ახლად არჩეული მეცხრე მოწვევის პარლამენტის მიერ ერთსულოვნად (91 ხმით ნულის წინააღმდეგ) მიღებული რეზოლუცია საგარეო პოლიტიკის შესახებ. რეზოლუციას მხარი დაუჭირეს როგორც მმართველი უმრავლესობის – „ქართული ოცნების“, ისე „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წარმომადგენლებმა. იდეოლოგიური განსხვავების მიუხედავად, ეს ორი ძალა შეთანხმდა, რომ საქართველოს უალტერნატივო პრიორიტეტი ევროკავშირსა და ნატოში გაწევრიანებაა. ეს იყო განსაკუთრებული აქტი, რომლითაც პარლამენტმა, ევროკავშირის ხელშეკრულების 49-ე მუხლის საფუძველზე, პირველად და მკაფიოდ გამოხატა ურყევი პოზიცია: „საქართველო ისწრაფვის ევროკავშირში წევრობისკენ“.

საქართველოში მაღალია როგორც უმუშევრობის, ისე სიღარიბის ზღვარს ქვევით მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების საერთო მაჩვენებელი. სწორედ ამიტომ არის, რომ საპარლამენტო და, განსაკუთრებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისას, პარტიების წინასაარჩევნო პროგრამებში უფრო მეტი ყურადღება ექცევა უმუშევრობისა და სიღარიბის დაძლევის პრობლემას, ვიდრე საქართველოს საგარეო პოლიტიკას. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინა პერიოდი ამ მხრივ განსხვავდებოდა – პარტიებმა ყურადღება გაამახვილეს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებზე და ეს საკითხი თავიანთ საარჩევნო პრო-

გრამებში პრიორიტეტულ მიმართულებად დასახეს. საქართველოს ურთიერთობა ევროკავშირთან და ევროინტეგრაციის გზაზე შემდგომი ნაბიჯები ასახულია ყველა იმ პოლიტიკური პარტიის („ქართული ოცნება“, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“) პროგრამაში, რომლებმაც გადალახეს ხუთპროცენტიანი საარჩევნო ბარიერი და 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოში მოხვდნენ. სამივე მათგანი დეკლარირებულად მხარს უჭერს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციას. „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის“ საარჩევნო პროგრამის მიხედვით, საქართველო უნდა გახდეს ევროკავშირის სრულფასოვანი წევრი და ასოცირების ხელშეკრულების შესრულება არის ერთ-ერთი უმთავრესი ნაბიჯი, რომელიც ქვეყანამ ამ გზაზე უნდა გადადგას. პარტიის პროგრამაში ვკითხულობთ: „საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას. ჩვენ უნდა გავითავისოთ, რომ ქვეყანამ უკვე გადადგა ნაბიჯი ევროპისკენ და დღეს ამ ნაბიჯის უკან გადმოდგმა შეუძლებელია, მოსწონს ეს ვიდაცას თუ არ მოსწონს. ხელშეკრულება უკვე ხელმოწერილია და საქართველომ სრულფასოვან წევრობამდე ეს გზა უნდა გაიაროს. ეს ქვეყნისთვის არაფერს ცუდს არ მოიტანს“ (პატრიოტთა ალიანსი 2016).

„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „ქართული ოცნებისა“ და „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსისაგან“ განსხვავებით, უფრო კონკრეტული იყო თავის წინასაარჩევნო დაპირებებში. კერძოდ, ამ მოძრაობის პროგრამის მიხედვით:

- „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ აპირებს მიაღწიოს გარკვეულ შეთანხმებას ევროკავშირთან, რომ საქართველოს მოქალაქეებმა შეძლონ კანონიერად იმუშაონ ევროკავშირის ქვეყნებში;

- მოიზიდოს ევროკავშირის ფონდები საქართველოს რეგიონების განვითარებისთვის;
- 2019 წლიდან დაიწყო ევროპის ეკონომიკურ სივრცეში საქართველოს განვითარების პროცესი (ენმ 2016).

წინასაარჩევნო პროგრამის მიხედვით, „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველოს“ დაპირებები შედარებით ზოგადია:

- საქართველო გააგრძელებს ასოცირების ხელშეკრულების შესრულებას;
- უფიზო მიმოსვლის საფუძველზე საქართველოს მოქალაქეებს მეტი შესაძლებლობა მიეცემა;
- გაგრძელდება ევროკავშირში სექტორული და ინსტიტუციური თანამშრომლობა;
- გაგრძელდება ევროკავშირთან თანამშრომლობა ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფარგლებში;
- გააქტიურდება თანამშრომლობა ევროკავშირის საგანმანათლებლო, სამეცნიერო და კულტურული პროგრამების, მათ შორის „შემოქმედებითი ევროპის“ და „ჰორიზონტი 2020“-ის ფარგლებში, რათა მაქსიმალური სარგებელი ხელმისაწვდომი გახდეს საქართველოს მოქალაქეებისთვის;
- გაღრმავდება თანამშრომლობა „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ მრავალმხრივ ფორმატში ერთობლივი პროექტების შესრულების კუთხით;
- გაგრძელდება სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობა, რაც ასოცირების შეთანხმების წარმატებით შესრულების, ქვეყანაში ევროინტეგრაციის საკითხზე საზოგადოებრივი აზრის შემდგომი კონსოლიდაციის, ასევე



არსებული ცოდნისა და გამოცდილების მობილიზების შესაძლებლობას იძლევა (ქოდს 2016).

მოცემულ ეტაპზე საპარლამენტო პარტიები (მათ შორის პარტია „ევროპული საქართველო – მოძრაობა თავისუფლებისთვის“, რომელიც 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ გამოეყო და საქართველოს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში 21 წევრით არის წარმოდგენილი) სრულად უჭერენ მხარს საქართველოს პოლიტიკურ ინტეგრაციას ევროკავშირში, თუმცა როგორც მმართველ პარტიაში, ისე „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობაში“ გარკვეული რეზერვაციები იკვეთება ევროკავშირთან სრულ ეკონომიკურ ინტეგრაციასთან დაკავშირებით. გარკვეულწილად, ეს აიხსნება ევროკავშირის ბიუროკრატიით, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების დონითა და რეგულაციებით ბიზნესის დატვირთვით. ეს განსაკუთრებით თვალში საცემია შრომის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, რაც არაერთხელ გამხდარა ევროკავშირის მხრიდან კრიტიკის საგანი. მაგალითად: ევროკავშირის პარლამენტი მოუწოდებს „საქართველოს, განიხილოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 81-ე კონვენციასთან მიერთების საკითხი და გასწიოს ძალისხმევა შრომის ინსპექციის სრულფასოვან ეფექტიან მექანიზმად ჩამოყალიბების უზრუნველსაყოფად, შესაბამისი ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსით და სამუშაო ადგილებზე შეუფერხებელი წვდომის შესაძლებლობებით. მოუწოდებს საქართველოს მთავრობას, ეფექტიანად გამოიყენოს სოციალური პარტნიორობის – სამმხრივი კომისიის მექანიზმი და ეძებოს გზები სამმხრივი დიალოგის ფარგლებში შრომითი დავების გადასაწყვეტად, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სოციალური მშვიდობა და მდგრადი განვითარება“ (რეკომენდაციები 2017).

საქართველოში არც ერთი მოწინავე პოლიტიკური ძალა არ ცდილობს აშკარად, დაუფარავად შეენინა აღმდგომი საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციას. ამ თვალსაზრისით ისინი ასახავენ საქართველოს მოსახლეობის ნებას, რომლის უდიდესი ნაწილიც მხარს უჭერს საქართველოს პროევროპულ კურსს. ოპოზიციური პარტიები – „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ და „ევროპული საქართველო“ ცდილობენ, თავი წარმოაჩინონ წამყვან პროევროპულ ძალებად და ეჭვქვეშ დააყენონ მმართველი „ქართული ოცნების“ საგარეო-პოლიტიკური კურსი, დაადანაშაულონ ის პრორუსულ განწყობილებებში. მნიშვნელოვნად განსხვავდება მმართველი პარტიისა და ოპოზიციური ძალების ინტერპრეტაცია ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ საქართველოს შეფასებასთან დაკავშირებით. არსებული განსხვავება თვალსაჩინო იყო ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესში ევროკომისიაში მომზადებული პროგრეს-ანგარიშებისას. მათში მმართველი პარტია ყურადღებას ამახვილებდა იმ პროგრესზე, რასაც მიაღწია ამ პროცესში და აგრეთვე იმ რეფორმებზე, რომლებიც ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულებისას გატარდა. ამის პარალელურად, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ გამოთქვამდა ეჭვს იმის შესახებ, თუ რამდენად ერთგული იყო მმართველი პარტია ევროინტეგრაციის მიმართ. „ქართულ ოცნებას“ საყვედურობდა, რომ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლა საქართველოს ბევრად უფრო ადრე, 2014 წელს, მოლდოვასთან ერთად უნდა მიეღო. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ ცდილობდა, საქართველოს მოსახლეობის წინაშე თავი წარმოეჩინა ერთადერთ პოლიტიკურ ძალად, რომელსაც შესწევს უნარი, შეასრულოს ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და საქართველო ევროკავშირის სტანდარტებს დაუახლოოს.

## **საქართველო-ევროკავშირის სამომავლო ურთიერთობები და პოლიტიკური პარტიების როლი**

ევროკავშირმა საქართველოს უკვე გაუუქმა მოკლევადიანი ვიზები და ექვსი წელია გასული ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერიდან, ამიტომაც ამ ეტაპზე საქართველო-ევროკავშირის დღის წესრიგში გაჩნდა საკითხი, თუ რა შეიძლება იყოს ურთიერთობების ახალი ნიშნული. გასათვალისწინებელია, რომ ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების თითქმის ნახევარი შესრულებული უნდა იყოს 2020 წლის ბოლოსთვის, როდესაც საქართველოს მეცხრე მოწვევის პარლამენტი ამოწურავს თავის მანდატს. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, რომ სხვადასხვა დაინტერესებულმა მხარემ გაითვალისწინოს შემდეგი რეკომენდაციები:

### **რეკომენდაციები დონორებს**

- დონორებმა უნდა გააგრძელონ პარტიების მხარდაჭერა, რათა გაიზარდოს და განმტკიცდეს პარტიის შიგნით არსებული ცოდნა, დაკავშირებული ქვეყნის ევროკავშირში ინტეგრაციასთან.
- მნიშვნელოვანია ასევე, რომ დონორებმა მხარი დაუჭირონ, მათ შორის ორგანიზაციული თვალსაზრისითაც, რეგულარულ საჯარო დებატებს, რომლებიც მიეძღვნება საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციასა და ასოცირების ხელშეკრულების შესრულებას და რომლებშიც მონაწილეობას მიიღებენ პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლები.
- დონორ ორგანიზაციებს შეუძლიათ ხელი შეუწყონ საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის თემაზე სამოქალაქო საზოგადოებისა და პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებს შორის თანამშრომლობას. ამ ეტაპზე ამგვარი

თანამშრომლობა ფრაგმენტულია და პოლიტიკური პარტიებიდან მასში ძირითადად მხოლოდ მმართველი პარტიის წარმომადგენლები არიან ჩართული.

- დონორების მხრიდან ეფექტიანი იქნება პოლიტიკური პარტიების შიგნით ანალიტიკური საქმიანობის მხარდაჭერა, რაც, ბევრ სხვა საკითხთან ერთად, ასევე მოიცავს პარტიის მიერ ანალიტიკური დოკუმენტების მომზადებას საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ (ასეთებია, მაგალითად: შენგენის ზონაში საქართველოს შესაძლო გაწევრიანება, საქართველოს ევროპის ეკონომიკური სივრცის წევრობა, საქართველო-ევროკავშირის შორის საბაჟო კავშირის ჩამოყალიბება, აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამა, საქართველოს ევროკავშირის სხვადასხვა პროგრამაში მონაწილეობის ეფექტიანობა და სხვა საკითხები). პარტიების მიერ მომზადებული კვლევითი დოკუმენტები უფრო მაღალ ხარისხში აიყვანს პოლიტიკურ დებატებს და ჩამოაყალიბებს მკაფიო თვალთახედვას საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებზე.

### რეკომენდაციები პოლიტიკურ პარტიებს

- მომავალი საპარლამენტო არჩევნების მზადების პროცესში პოლიტიკურმა პარტიებმა თავიანთ საარჩევნო პროგრამაში მნიშვნელოვანი ადგილი დაუთმონ საქართველო-ევროკავშირის შემდგომ ურთიერთობებს, ნათლად განსაზღვრონ ამ ურთიერთობების შემდგომი მიზნები და ამ მიზნის მიღწევის საშუალებები.
- ამის გათვალისწინებით, ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია პროგნოზულმა პარტიებმა დაიწყონ დისკუსიები, რომელთა

უმთავრესი თემა იქნება საქართველო-ევროკავშირის შორის თანამშრომლობის შემდგომი ეტაპები თუ ნაბიჯები და წარმოდგინონ პარტიული ხედვა ამ საკითხთან დაკავშირებით.

- პროევროპული პარტიების დიდი ნაწილი თანხმდება, რომ საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში შემდგომი ნაბიჯი უნდა იყოს საქართველოს ოფიციალური განაცხადი ევროკავშირში განწერიანების შესახებ. თუმცა ბოლომდე არ არის ჩამოყალიბებული პოზიცია, თუ როდის უნდა გაკეთდეს ასეთი განაცხადი. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია, რომ პარტიებმა აღნიშნული საკითხი შეიტანონ თავიანთ ევროპელ პარტნიორებთან შეხვედრების დღის წესრიგში და გაააქტიურონ თემა.
- პარალელურად, პარტიები აქტიურად უნდა ჩაერთონ ასოცირების ხელშეკრულების ყოველწლიური სამოქმედო გეგმისა და ღრმა და ყოველისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში. მეტად მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა განახორციელონ საქართველოს მიერ ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულების მონიტორინგი და ამ გზით გაზარდონ ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება.
- პოლიტიკურმა პარტიებმა ევროინტეგრაციის თემებზე უფრო მჭიდროდ უნდა ითანამშრომლონ მოლდოვისა და უკრაინის პროევროპულ პარტიებთან და მათთან კოორდინირებულად დაგეგმონ რეგიონული აქტივობები.
- პროევროპულ პოლიტიკურ პარტიებს საშუალება აქვთ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ რუსეთის მიერ და მისი მხარდაჭერით წარმოებული ანტიდასავლური პროპაგანდის

წინააღმდეგ, მოსახლეობის მხარდაჭერა საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკური სტრუქტურებისადმი კიდევ უფრო გაზარდონ. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია პოლიტიკური პარტიების ჩართვა ევროკავშირსა და ნატოში საქართველოს განეწესების შესახებ მოსახლეობასთან კომუნიკაციის პროცესში და მუშაობა ევროინტეგრაციის თემატიკაზე მათი ცნობიერების გაზრდის მიმართულებით.

## ბიბლიოგრაფია

**Europe Foundation 2009:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2009.

**Europe Foundation 2011:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2011.

**Europe Foundation 2013:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2013.

**Europe Foundation 2015:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2015.

**Europe Foundation 2017:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2017.

**ბარამიძე 2011:** გიორგი ბარამიძე. ხორცის გაძვირება ევროკავშირის მოთხოვნებზე გამოიწვია. რადიო თავისუფლება. <http://www.radiotavisupleba.ge/a/24243942.html>

**ეგმ 2016:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა – საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკა. 2016. <http://www.unm.ge/ge/about-us/sagareo-da-tavdacvis-politika>

**პატრიოტთა ალიანსი 2016:** პატრიოტთა ალიანსი. საარჩევნო პროგრამა. 2016. [http://www.interpressnews.ge/ge/images/pdfpdf/inashvili\\_programa.pdf](http://www.interpressnews.ge/ge/images/pdfpdf/inashvili_programa.pdf)

**რეკომენდაციები 2017:** ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების საპარლამენტო კომიტეტის მეოთხე შეხვედრის დასკვნითი განცხადება და რეკომენდაციები. 2017. <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/saqartvelos-parlamentis-mudmivmoqmedi-saparlamento-delegaciebi/saqartvelo-evrokavshiris-saparlamento-asocirebis-komiteti/axali-ambebi/evrokavshiri-saqartvelos-asocirebis-saparlamento-komitetis-gancxadeba-da-rekomendaciebi.page>

**ქოღს 2016:** ქართული ოცნება – დემოკრატიულ საქართველო. საარჩევნო პროგრამა. 2016. <http://41.ge/program>

# ავტორიების შესახებ

---

## ლევან ცუცქერიძე

ლევან ცუცქერიძე აღმოსავლეთ ევროპის მრავალპარტიული დემოკრატიის ცენტრის (EECMD) აღმასრულებელი დირექტორია. EECMD-ს მიზანია მრავალპარტიული დემოკრატიის განვითარების ხელშეწყობა დემოკრატიული პოლიტიკური ძალების ინსტიტუციური გაძლიერების გზით, აქტიური მოქალაქეების განსწავლა დემოკრატიული პოლიტიკისა და პოლიტიკური დიალოგის ხელშეწყობის კუთხით. ვიდრე EECMD-ს შემოუერთდებოდა, ლევან ცუცქერიძე საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის რექტორისა და სამოქალაქო რეესტრის რეფორმის პროექტის მენეჯერის თანამდებობას იკავებდა. ის ასევე მუშაობდა პროგრამის მენეჯერად ეუთოსა და ღია საზოგადოების ფონდში. ლევან ცუცქერიძეს მიღებული აქვს მაგისტრის ხარისხი ჯონს ჰოპკინსის პოლ ნიცზეს სახელობის საერთაშორისო ურთიერთობების სკოლაში. მისი კვლევითი და პროფესიული ინტერესებია საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, პოლიტიკური ინსტიტუტებისა და დემოკრატიული განვითარების საკითხები.



## გია ნოდია

გია ნოდია პოლიტიკურ მეცნიერებათა პროფესორია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტში (თბილისი). ის აგრეთვე დამოუკიდებელი კვლევითი ორგანიზაციის – მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის - თავმჯდომარეა. 2008 წლის თებერვალ-დეკემბერში იყო საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი. გია ნოდია ბოლოდროინდელი პუბლიკაციებია: წიგნი „დემოკრატია“ (თბილისი, ილიას უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2019) და სტატიები: „Democracy’s Inevitable Elites“, *Journal of Democracy*, January 2020, და „The New Georgia: Politics, Economy and Society“, in Galina M. Yemelianova and Laurence Broers (Eds), *Routledge Handbook of the Caucasus* (Oxon, New York: Routledge, 2020).

## ბაკურ კვაშილავა

ბაკურ კვაშილავა პოლიტიკურ მეცნიერებათა დოქტორი და ჯიპას სამართლისა და პოლიტიკის სკოლის დეკანია. ასევე, იგი გახლავთ ამავე უნივერსიტეტის პროფესორი საერთაშორისო ურთიერთობებსა და შედარებით პოლიტიკაში და უკვე 15 წელია ასწავლის. იელის უნივერსიტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების მაგისტრის ხარისხის მიღების შემდგომ ბაკურ კვაშილავა ძირითადად დემოკრატიულ ტრანსფორმაციას, რეფორმებს, საარჩევნო სისტე-

მებს, პოლიტიკურ პარტიებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შეისწავლის როგორც საქართველოში, ასევე მის მეზობლად. მისი ბოლოდროინდელი პუბლიკაციები და პროექტებიც სწორედ ამ თემებს შეეხება.

### ზვიად ბარქაია

ზვიად ბარქაია საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის პოლიტიკის კვლევის ცენტრის ხელმძღვანელია. ზვიად ბარქაიას საკვლევ არეალს წარმოადგენს დეცენტრალიზებული ქსელების (Blockchain) გავლენა ინსტიტუციონალური განვითარების საკითხზე განვითარებად ქვეყნებში (ძირითადი ინტერესი პოსტსაბჭოთა სივრცეა). მან წარადგინა ნაშრომი რუსეთის დემოგრაფიასა და საგარეო პოლიტიკაზე International Study Association-ის ყოველწლიურ კონფერენციაზე. 2014 წლიდან ზვიად ბარქაია არის მონვეული ლექტორი საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტში (GIPA) და უძღვება კლასებს ომსა და სტრატეგიაში, თანამედროვე საგარეო პოლიტიკასა და საერთაშორისო პოლიტიკურ ეკონომიკაში. როგორც პოლიტიკის კვლევის ცენტრის ხელმძღვანელი და Econometria Consultores-ისა და UNICEF საქართველოს მკვლევარი, ბარქაია მონაწილეობდა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის შეფასების პროექტში.

## ნინო გოგოლაძე

ნინო გოგოლაძე საქართველოს პროგრამის კოორდინატორია ეროვნული უმცირესობების საკითხებზე ეუთოს უმაღლესი კომისრის ოფისში (ეუთო ეუუკ). ის საქართველოში ეროვნული უმცირესობების საკითხებზე ეუთოს უმაღლესი კომისრის ოფისის წარმომადგენელია. მის მოვალეობებში შედის საქართველოში ოფისის საქმიანობის მართვა, რომლის მიზანია ეთნიკური კონფლიქტის პრევენცია. ამისთვის ნინო გოგოლაძე აანალიზებს საქართველოსა და რეგიონში არსებულ პოლიტიკურ მდგომარეობას და მის შესაძლო გავლენას ინტერ-ეთნიკურ ურთიერთობებზე. მას ევალება პროექტების განხორციელება, მონიტორინგი და ეუთო ეუუკ-ის საქმიანობის სამიზნე ჯგუფებზე გავლენის შეფასება. ნინო გოგოლაძეს აქვს ლონდონის ეკონომიკისა და პოლიტიკური მეცნიერებების სკოლის სამართლის მაგისტრის ხარისხი, ასევე, საერთაშორისო ურთიერთობებსა და ევროპულ მეცნიერებებში ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის (ბუდაპეშტი, უნგრეთი) მაგისტრის ხარისხი.

## ირაკლი ქობალია

ირაკლი ქობალია საჯარო პოლიტიკის სპეციალისტი და პოლიტიკური მრჩეველია. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში, საერთაშორისო ორგანიზაციების ფარგლებში, ირაკლი მუშაობდა სამოქალაქო განათლების, დემოკრატიული

რეფორმებისა და საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების საკითხებზე. ირაკლის განათლება მიღებული აქვს პოლიტიკურ მეცნიერებათა მიმართულებით თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტსა და ლონდონის უნივერსიტეტში (UCL).

### ივანე ჩხიკვაძე

ივანე ჩხიკვაძე ღია საზოგადოების ფონდის ევროინტეგრაციის პროგრამის მენეჯერია. იგი მუშაობს ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობის თემაზე და ხელმძღვანელობს საქართველოს ევროპულ სტრუქტურებში ინტეგრაციის ხელშეწყობ პროექტებს. ასევე, ის მუშაობდა ევროპის სტაბილურობის ინიციატივაში, ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდსა და ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატში. ივანე ჩხიკვაძე ფლობს ევროპის კოლეჯის მაგისტრის ხარისხს ევროპათმცოდნეობაში.



# THE POLITICAL LANDSCAPE OF GEORGIA



## FOREWORD

---

The peaceful and constitutional change of power in 2012 brought renewed democratic enthusiasm in Georgia. It was hoped that the country now was more firmly on the road towards democratic consolidation, that dominant party system, which was in place at a time, would be substituted by a more competitive one, and in the long run, Georgia would successfully capitalize on its previous democratic and anti-corruption achievements. It was also hoped that due to the alteration of power through elections and the democratic promises with which the Georgian Dream Party swept the elections, the existing system would transform into a more inclusive, pluralistic, and representative political system and that, in turn, would allow the voices of the diverse Georgian society to be better heard and respected, and would create conditions for them to be better illustrated in politics.

But the skeptics have been proved right. The future where we have arrived today is markedly different from what was envisioned back then. The hopes that the country would continue its march towards more representative democracy have been dashed. Within a period of a few years, during the successive Presidential and local elections, the country was still dominated by a single political force, enjoying a constitutional majority and immediately initiating a favorable constitutional reform without achieving a consensus with civil society groups and political parties. The oligarchic governance which ensued, with Mr. Ivanishvili firmly behind the steering wheel, at most times, without any



formal governmental or parliamentary role and the absence of constitutional checks and balances, have reversed the initial democratic trends and chilled the democratic euphoria.

As informal governance had become the norm, the newly emerged dominant Georgian Dream Party continued, many of the practices it sought to eliminate when it first came to power. The broken promises on deepening self-governance, strengthening the independence and professionalism of the judiciary, improving job creation and strengthening democracy, de-politicizing the police, and transitioning towards a fully proportional electoral system are among the few that failed to materialize. That's why Georgia remains firmly anchored into the group of "partially free" countries.

To our regret, it also experienced one of the biggest drops of democracy scores in the region, with its political culture and democratic governance deteriorating most notably (EIU Democracy Index 2018, 2019). Political polarization, a large gap between the voters and political parties, widespread poverty, high unemployment have all continued to define Georgian politics and to undermine its stability.

More influential anti-democratic populists and propaganda agents emerge, who adversely impact the policy agenda of the country. As a result, the majority of Georgians no longer consider to be living in a democracy (NDI 2020). Eventually, a plurality of Georgians has come to consider the fall of the USSR to have been a "negative event" (Caucasus Barometer 2019).

Political parties, one of the key actors in any democracy, have continued to remain personality-based, largely non-transparent electoral machines, and few have attained sufficient levels of institutionalization and organizational stability. While some actors have disappeared from the political scene and new political organizations sprung out, very lit-

tle was achieved by way of their institutionalization and in terms of transforming them into genuinely democratic institutions. There are clear lessons to draw from this not only by political parties but also for the democracy aid organizations.

In a democracy, political parties perform a multitude of roles that go beyond participating in elections. For instance, voter education, political socialization, and interest aggregation are a few among several of the key functions that are necessary for political parties to adequately perform their role. Many, if not most, of Georgian political parties, are still organized on a temporary basis as power grab institutions, coalescing around single leaders with little financial transparency or clear rules for candidate nomination or electoral program development plan.

Most political parties are employing deeply divisive tactics as an electoral strategy that leads to further polarization in a country with a deeply painful history of political frictions and resulting crises. “Fragile State Indexes” produced annually by the US-based Fund for Peace consistently highlight “political fictionalization” as the biggest threat to Georgia’s stability. Personalized, zero-sum, polarizing political culture, of which political parties are both the causes as much as effects, create mortal dangers to a democratic fabric of any society. From the foundational stones of modern representative democracies, many political parties of Georgia have themselves become the primary dangers to it.

Georgia will be voting for its new Parliament on October 31, 2020. The elections will again be held against the backdrop of an increasingly tense environment, further complicated by the new difficulties mounted to the electoral and political processes by the COVID-19 pandemic. Whether October 31, 2020, will be a step forward for democracy in Georgia or a continuation of its downward spiral of democratic backsliding is a question for the voters and political parties to be answered.

We hope that our work will contribute to a better understanding and, subsequently, overcoming those very weaknesses that lead to almost every election in Georgia being held on the extreme edges of political and social tension.

There seems to be a clear correlation between the levels of political party institutionalization and the quality and content of any democracy. This is what we set out to examine together with an outstanding group of a younger generation of political scientists of Georgia: to assess the political party performance through the prism of political party functions that we consider as essential for the presence of any truly democratic political party system. We also pay attention to the issues of political representation: of women and minorities as well as to foreign policy ideas expounded by major political players in the country.

This book, therefore, is our new attempt to support the scholarship on political parties in Georgia and possibly elsewhere. The main target groups are the practitioners and scholars of political parties and democracy in general. It also builds on excellent earlier work, “The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects”, which was edited by Ghia Nodia and Alvaro Pinto Scholtbach in 2006 and represented a commendable effort to assess the state of Georgia’s political party system back then. We hope to have produced a refreshed and contemporary current analysis that will benefit all democracy stakeholders in Georgia.

LEVAN TSUTSKIRIDZE

# DEVELOPMENT OF PROGRAMS OF GEORGIAN POLITICAL PARTIES (2008-2016)

---

ZVIAD BARKAIA, BAKUR KVASHILAVA

## Introduction

The functions and roles of political parties in the political structure of society are subject to considerable discussion. Political scientists evaluate the role of political parties from different perspectives. On the one hand, parties are perceived as mediators between society and political elites. In the democratic system, they embrace the opinion of society, taking into consideration its interests and demands. As a result of overcoming conflicts of internal interest, parties introduce the conceptual proposals to people and encourage their implementation. On the other hand, parties are the goal-oriented rational players. Their behavior is influenced by cost-benefit analysis, based on the context of the political system. This determines the ideological and functional position of the parties and consequently influences their behavior. According to another opinion, a political party is an ideological subject, whose function is the political education of society and thereby affecting political processes. The cognitive model of the party functioning focuses on the knowledge and experience that the party acquires in the interaction with the electorate. The model also focuses on the knowledge that the party provides to the electorate (Lenin 1989; King 1989: 111-41; Schlesinger 1984: 369-400; Nodia... 2006).

Such methods of analysis highlight the functions of the party to influence the electorate and, therefore, political processes. A different field of study focuses on the analysis of the factors influencing the political party that changes the party's ideology, behavior, structure, and, therefore, the political activity. In this approach, public opinion and electorate preferences are the main determinants of the party's action (Adams... 2004: 589-610).

A party program is an important mechanism for party-voter communication. The idea that the interaction between parties and the electorate changes both sides is an assumption that the authors of this chapter make. It focuses less on the analysis of theoretical models and concentrates more on describing and analyzing ideological platforms of Georgian political parties. The paper focuses on the transformation of these political organizations from 2008 to 2017. This chapter of the book concentrates on the analysis of political parties' attitudes towards the electoral program. Georgian parties' programs are assessed in the following three criteria:

1. **Content:** It contains the ideological position of the given party and its possible transformation during the study period. The consistency of political, social, economic, and other blocks of party programs will be described within this criterion. This step of analysis will allow us to distinguish populist and ideologically relevant political promises in the Georgian political landscape.
2. **Qualitative characteristics of the programs:** As a result of reviewing qualitative characteristics, we can evaluate problem-solving mechanisms in the program. The ways of problem-solving may vary between general and specific.
3. **Number and quality of the issues discussed in the political programs:** These issues include both political and socio-economic

subjects. With this analysis, we will see how the party relies on its political program as a real apparatus of communication with the electorate.

It is worth noting that ideology has never been the only way to attract and mobilize voters. Moreover, in the first historical stage of the formation of modern parties, namely in England, in the turn of the 18th-19th centuries, there was a clientelistic network between the voters and the parties (Gunther... 2001: 13-15). Such interaction between the voter and the candidate indicates hierarchical attitudes, during which the candidate offers its voters a certain benefit in exchange for political support. Because of the absence of an organizational feature of the party, such election strategy seemed to be rationally based on a small number of constituencies. Even today, especially in majoritarian elections, this approach is also used in Georgia, especially because the electorate perceives the majoritarian candidate to solve the local problem, and the latter emphasizes this aspect while planning the election campaign. Although today's majoritarian MP has a large number of voters, during the election for the socially vulnerable citizen, who depends on government welfare programs, offering employment in state structures or social assistance is a significant incentive (Tabula 2018). Consequently, the election campaign of MP candidates is often built on offering private benefits. One of the most recent forms of communication with the electorate that is the most widely used in the world focuses more on current socio-political issues. This occurs at the expense of short program messages. Nevertheless, the contest for the support of the electorate based on the ideologically managed program is a more appropriate method to achieve a higher level of democracy. Under such conditions, the party accountability is more visible to the voters, it is contextually based on less opportunistic concepts, and the party is less likely to consider public moods in the given period, which

is often contradictory and capricious. Consequently, we will pay particular attention to the quality of the ideological message.

This chapter of the book is organized as follows: In the first section, the election programs of political parties active in Georgia during a certain period of time (2008-2017) are discussed; The tendencies and dispositions exposed by the analysis are summarized in the second section, thus we will have the opportunity to distinguish ideologically motivated election promises from populist suggestions; and Finally, we will review general trends that will enable us to comprehend whether parties' attitudes towards the election program, as one of the most important forms of relations with the voter, has changed.

### **United National Movement**

In October 2001, the future President of Georgia Mikheil Saakashvili founded the United National Movement (UNM). The party has played an important role in organizing the Rose Revolution, which ended the presidency of Eduard Shevardnadze, the second president of Georgia (Nodia... 2006). To explain the ideology of the political parties, it is necessary to analyze a set of doctrines in which the values and visions of leaders, party members, and partner parties are collected. Nevertheless, based on the general review, the United National Movement can be considered as a combination of liberalism and nationalism in the ideological context (Nodia... 2006).

As it was expected, the party's pre-election program focused on economic and social problems in 2008. The economic policy of the party emphasized issues related to the release of the market from state taxes and bureaucracies. The program supported the idea of a small gov-

ernment and the mechanism for implementing this was a reduction in income tax from 25% to 15%. Also, the party was planning a complete abolition of dividend and deposit taxes. While on the one hand, the program was prone to encouraging free trade, low taxes, and the private sector, on the other hand, the party promised the electorate expensive social projects, such as increased pension to 100 USD and health insurance for 30% of the population. The social block of the United National Movement pre-election program was not consistent with the economic block. The program frequently reiterated the party's commonly recognized slogans and devoted less time to elaborating mechanisms for solving specific social and economic problems. In the political section of the 2008 program, slogans exceeded the concrete mechanisms designed to be analyzed and solved the problem. For example, the security section of the program describes "... we will permanently take care of strengthening the Georgian Army; we will become a member of NATO; a new format of relations with Russia will be developed within the United Nations; we will return Abkhazia and South Ossetia and together with Abkhazians and Ossetians we will continue to build a united, poverty-free Georgia" (UNM 2008).

In contrast to the 2008 program, the picture is radically changed in the 2012 program. The party offers a wide range of political, economic, and social projects. Like in the previous program, the United National Movement supported economic freedom and promised stable economic growth. The ways of achieving this goal were macroeconomic stability, infrastructural projects, control of corruption and public service private interests, and the creation of an open economic atmosphere for investors. Unlike the previous manifesto, government infrastructure projects were not aimed at solving the problem of unemployment. Here the attention was paid to such projects that attract investments, create an efficient material base for business and, thus, contribute to economic



growth. The social project is less populist than the 2008 doctrine. However, it became more abstract that is consistent with both the program and the ideology of the party. If the leaders of the party promised high social expenditures before the 2008 elections, the voucher equivalent to 1000 GEL was the only social project at the end of 2011. The initially approved total health insurance was replaced by a new program under which the insurance coverage was spread only to socially vulnerable groups. Another project of the party was about the resettlement of internally displaced persons. In a social context, the party refers to the education issues and it lays out concrete plans to solve the problems in this field (UNM 2008; UNM 2012).

The economic block of the program is comprehensive. It includes mechanisms that can achieve specific goals. The amount of state expenditures (GDP - 30%); methods of dealing with exogenous inflation; the value of a specific percentage of economic growth for future economic development; the target of budget deficit (3%); the fiscal policy impact on economic growth and other economic issues are explained in detail.

Similar to the socio-economic block, the political section of the United National Movement program has also had a significant transformation from 2008 to 2012. One of the reasons for the change was the Russo-Georgian war. The United National Movement's foreign policy accents refer to membership in Euro-Atlantic institutions. When discussing relations with regional forces, our neighboring states are listed - Turkey, South Caucasus countries, and the neighboring regions of the Russian Federation that geographically belong to the North Caucasus. Unlike the 2008 manifesto, the program does not say anything about the relationship with the Russian Federation. The United National Movement refers to internal political issues and supports democratic

principles, the balance of power between internal political institutions, and the “mixed system” of governance about constitutional amendments (UNM 2012).

It is important to consider the United National Movement’s 2014-2016 programs since the party is no longer in power, which should have led to significant changes. It is worth mentioning that the political and economic promises of the party in the 2014 municipal elections program are not specific. In 2012, the United National Movement’s economic policy focused on fiscal, monetary, internal and international economic variables, manipulation tools, and impacts on economic growth. In contrast, the new program only positively describes economic liberalism and shows some of their implementations. It is noteworthy that political offers almost reiterate the 2008 program promises: “Decrease income taxes, abolish dividend and royalty tax; also, eliminate excise on petroleum products and natural gas; declare a moratorium on legislative amendments affecting the economic environment” ([partiebi.ge](http://partiebi.ge) 2014). The party concerns with social, political, and economic issues. However, the content is largely described in general terms. Political proposals are more like slogans. Ideologically, the party is still committed to the dogmas of economic liberalism. However, unlike the previous programs, the 2014 program has a more widespread tendency towards libertarian economics policy, which is visible when analyzing the party’s social block. The United National Movement supports the idea of solving social problems by creating an encouraging environment for the creation of new jobs, while social assistance is only applied to the most vulnerable families.

Pro-liberalization trends of economic policy were visible in the 2016 program. The main economic messages of the party were the restrictions on government spending, reduction of taxes for business, eco-

conomic amnesty, reduction of the excise rate on petroleum products and alcohol, and liberalization of fiscal policy. Party leaders, as it is visible from the program, have specific ideas about economic and fiscal policy, and they are built on a neoliberal narrative. A good example of this is the party's liberal approach towards currency exchange rate regulation. The doctrine states that the exchange of currency is a fundamental human right and it is inadmissible for the authorities to restrict this right (UNM 2016).

In the economic, political, and social blocks, the program of 2016 is qualitatively different from the 2014 document. It contains specific mechanisms in detail. As already mentioned, the party's election promises in the economic part are oriented towards the problem and are consistent with the declared ideology of the United National Movement. The political block, which was presented in the 2014 program by one proposal, has been widely disseminated in the 2016 document and contained numerous offers of particular mechanisms. Particular attention was paid to strengthening the independence of the judicial system and personal inviolability. The party supports the transition to the Regional-Proportional Electoral System. In terms of foreign policy, the subject is discussed in different aspects. According to the program, state security should be established through deeper military interaction with international partners (participating in the training and international missions) and, on the other hand, through practical internal steps such as armament modernization, the reserve system establishment, and social and economic support of military personnel. As for foreign relations and security, the program focuses on increasing the relationship with the Euro-Atlantic Alliance. Also, the United National Movement initiative focuses on cooperation with the South Caucasus and Black Sea countries, however, the program is not consistent in this direction and only discusses economic arguments. While deliberating

the basic architecture of Georgian national security, the program gives only a general description of the issue.

The social and education issues were widely covered by the 2016 election program. Analysis of social projects reveals the deviation of the party ideology towards neoliberal values. The reduction of government expenditure can be seen as a major expression of the ideology change. A good example of an ideological shift is an introduction of fair health insurance, which implies insurance of socially vulnerable populations instead of universal health insurance. According to the program, the party offers only a basic package of universal insurance. One of the promises is an increased pension by 50 GEL, but the program also states that the pace of growth will depend on the country's economic growth rate. It is important to note that the program's social block is subordinated to the economic block. The program's section of education is consistent with other blocs. The program focuses on financially and academically autonomous public schools and higher education institutions that harmonize with the neo-liberal agenda.

However, it is worth noting that, unlike economic and political blocks, the centrist tendency still appears in social and education topics. For example, the voucher system in schools and kindergartens and scholarships for students with high academic performance is considered as a way to solve problems in the education system.

In 2008-2012 the party upheld centrist ideas that are expressed by high state expenditures and significant social projects. On the contrary, in 2012-2016, the United National Movement follows the ideals of classical liberalism and maximally strives to support the policies of small government and reduced expenditures. The loss of political power in 2012 by the United National Movement may be a possible explanation of the party's ideological transformation.

### **Georgian Dream - Democratic Georgia**

In 2011, to counter the United National Movement, Georgian businessman Bidzina Ivanishvili founded the Georgian Dream Coalition. The Coalition included the following political organizations: Georgian Dream - Democratic Georgia, Our Georgia - Free Democrats, Republican Party of Georgia, National Forum, Conservative Party of Georgia, and Industry Will Save Georgia.

In general estimation, the rhetoric of the 2012 program was antagonistic. It was more descriptive, which was typical not only for the Georgian Dream but for the opposition spectrum programs.

The views of the opposition and the ruling party differed significantly about the constitutional arrangement. If the United National Movement considered the mixed model of political arrangement with a strong parliament and relatively limited executive authority of the president as an optimal form of governance, the Georgian Dream preferred the parliamentary model. The latter planned to increase the legitimacy of the model by the public discussion of the constitution. In the 2012 program, the party criticized the politicization of the judicial system. As a solution, the political leaders of the party supported the increased age limit of appointment for judges, simplification of the impeachment rule, and change of the general political environment. Another aspect of the discussion was the danger of concentrating the power at a particular institution. From this perspective, the Georgian Dream was supporting the separation of military forces, police, and state security agencies. This argument was proposed to strengthen human rights. After acquiring political power, the positions of the Coalition have not changed in this regard.

Unlike the 2012 election document, in the 2016 election program, judicial reforms, constitutional amendments, and institutional distribution

of power are discussed more systematically. Full access to information on certain issues (which is an advantage of the ruling party) has been reflected in the political program. For example, if the 2012 program described judicial reform imprecisely, in contrast, the 2016 election document sets out specific objectives on how to divide cases between judges with a randomness principle, what role the Jury Institution should have, in which spaces it should expand, and how to improve the selection process of Judges. Despite a significantly increased specificity, the political block of the 2016 election program is not distinct on some political issues and the political promises given to the electorate took the form of a catchphrase. For example, while discussing personal inviolability issues, the program states that international standards will be improved, the sensible balance will be restored between personal inviolability and security and the relevant work will be carried out in this direction to increase public awareness. Plans are obviously interesting and necessary, however, the actual mechanism of implementation is not discussed in the program. It should also be noted that the program prepared for the 2014 municipal elections does not say much about internal political plans. Consequently, the conclusions about this political block are derived from the analyses of the 2012 and 2016 programs.

The Georgian Dream's manifesto has not changed about foreign policy and security principles. In the 2012 political plan, the party had a general concept of security architecture, which is practically repeated in the 2016 program. There is no substantial difference between the United National Movement and the Georgian Dream in respect of relation with Western partners, but parties differ significantly in regional foreign policy. In contrast to the United National Movement, the Georgian Dream initiates a balanced policy with Russia. Unlike the United National Movement, while describing regional foreign policy, the party does not emphasize the role of the North Caucasus republics. The 2016

program describes the policy of cooperation with international partners more clearly and deliberately. The party accentuates the importance of cooperation with the US and declares it as Georgia's main strategic partner. The novelty is a proposal to deepen trade and economic relations with China. Within the Association Agreement, the party intends to deepen relations with the European Union through integration into new platforms (such as European Energy Union, Educational, Scientific and Cultural Programs – "Creative Europe" and "Horizon 2020").

While analyzing the plans for internal and external policy, it became clear that the opposition platform does not allow political organizations to evaluate whether it will be possible to carry out specific policies. Consequently, parties are forced to submit proposals in general terms. On the other hand, the ruling party has larger resources to elaborate concrete methods of solving problems.

Evaluation of the economic policy of the party shows distinctly that the Georgian Dream recognizes centrist political ideals. In resolving social issues, the party imposes a central role to the state, which implies a large government, high state expenditure, and expensive social projects. The main economic promises of the Georgian Dream are the development of agriculture, small and medium enterprises, and infrastructure projects. However, the economic block analysis of the 2012 election program is very general. The proposals are not specific, and there are no particular mechanisms or services that can enhance agriculture, small industries, and the business environment in general. The picture changes significantly in the 2016 program, where the party offers an electorate comprehensive economic development project, which implies the exemption of business from economic and political constraints, the improvement of education and vocational trainings, and components of governance management and country spatial op-

timization. The party intends to encourage the private sector with reduced taxation policies, subsidizing “startups”, and liberalization policy of the legislative framework. The approach is more specific and offers a consistent analysis of the problem-solving mechanisms, especially on the liberalization of fiscal policy. However, fiscal liberalization and low taxation policy are contradictory with expensive social and healthcare projects that are discussed in the program. In this regard, we can evaluate the party program as an internally inconsistent document. According to the Georgian Dream program, the role of the government is important in economic and political aspects. However, the party looks at monetary policy from a liberal perspective and limits the government’s regulatory functions in favor of a floating exchange rate regime. It is worth mentioning that party politics are about state debt and budget deficit. According to the 2016 election program, the party intends to attract credit resources, which will obviously affect state debt growth. The above-mentioned policies once again approve the party’s centrist approach, which is expressed through the synthesis of neoliberal-economic narrative and social projects focused on equality. The high government debt policy is relevant to the entire election program.

The health policy described in the 2012 program should be considered in the context of social policy. It was, at first sight, a more populist project than a rationally calculated, cost-benefit oriented plan. According to the party’s project, state-financed basic benefits included: hospital services (including stenting and shunting in case of cardiovascular diseases); pregnancy and childbirth; diagnosis and treatment of infertility; treatment of oncological diseases (including radiotherapy). The plan is extremely concrete and consistent with the party’s high expenditure economic policies. However, after obtaining power, the party’s attitude towards this issue has become somewhat obscure. In the 2016 program, the party retained the chosen health care course, which implies



maintaining existing projects, for example, universal health care. However, issues such as availability of medications, their quality, support of oncological disease treatments, and the volume and quality of mental health programs are only discussed in general terms. This can be explained by the fact that they now had access to complete information that raised questions, whether the government will be able to actually implement such projects.

In conclusion, we can say that the Georgian Dream is well aware of the importance of communication with the constituency in the program. The issues discussed in the program mainly cover all aspects of public interest. In the political, economic, and social blocks, the program includes all the problems that are critical for society. Since 2012, the political party has been devoted to centrist ideology, despite minor deviations. Transformation is evident between the 2012 and 2016 programs, which can be explained by the party's position in parliament. When the party was in the opposition, the political and economic block of the program consisted of vague proposals, however, after winning the election, the party's general statements were replaced by specific projects. The exception is several social projects, which were specifically discussed in 2012 but were not reviewed in the 2016 program in detail.

### **Republican Party of Georgia**

Unlike the United National Movement and the Georgian Dream, the Republican Party came to power within the Coalition in 2012. Accordingly, 2008 and 2016 pre-election programs are used for party program analysis. We could not obtain the 2012-2014 data because of logical reasons.

A large part of the 2008 pre-election program is dedicated to analyzing the existing political system and criticizing the ruling party. The Republican Party's strategy is discussed in five major blocks: state governance system, judiciary system, economic structure, education and culture sphere, and social security sphere that covers health care. The Republican Party, in contrast to other political organizations, has a strictly formalized relationship with the constituency, which is reflected in the program's detailed structure. There is no fundamental change between the 2008 and 2016 programs on state governance issues. In both cases, the party opposes the existing political elite and offers its criticism based on a liberal ideological narrative. The party supported the parliamentary system in both programs. The Republican Party supported the strengthening of self-government and the weakening elements of a unitary state. In 2008, flagging off the presidential institution was one of the main objectives of the party. In contrast, the 2016 program of the Republican Party demanded the right for the president to take part in the formation of non-political state institutions. This change can be explained by the existing political context in Georgia. In 2008, the presidential institution was in a different position and was equipped with significant political power. The withdrawal from the Coalition in 2016 freed the Republican Party from the necessity of coordinating political positions with other parties, which led to the transformation of party views in 2012-2016. In the 2008 document, the state governance system blocs principally contradicted the unification of the agencies responsible for military forces, state security, and police. This position did not change in 2016. The political block of the Republican program is specific. Even though the political party covers many details that can be developed around a specific issue, it is still noticeable that in 2012-2016 party leaders were in power. For example, the judicial reform, which was fairly detailed in 2008, is more detailed in the 2016 program

and covers such specific issues as the rule of a selection of judges and the criteria for candidates (age, experience); transparency provision with specific voting models; the separation of the High Council of Justice and the High School of Justice, as well as giving autonomy to the latter to impartially select candidates. Establishing electronic voting forms and the President's involvement in the appointment of judges. As it was noted during the discussion of the Georgian Dream program, being in power together with the Georgian Dream in 2012-2016 has had a significant impact on the Republican Party's program. The additional stream of information, which is one of the advantages of being in power, has given the party a chance to improve the program and make more adequate perceptions about politics.

The economic concept presented in the Republican Party's program is based on liberal principles, similar to the analysis of the governance and judicial systems. At the initial stage, the party was planning to liberalize the economy on the legislative level, the next step should be a gradual tax reduction. It should be noted that the economic policy of the party is mainly considered in the legal framework. In the 2008 program, the mechanisms for the manipulation of economic variables are not given. In this regard, there is a contradiction between the 2008 and 2016 programs. In the latter economic analysis is significantly concrete. For example, if the major economic statement of the 2008 program was to abolish draconian laws and create a liberal legislative framework for business, on the other hand, in 2016, the party proposes to cut expenditures, decrease interest rates and create available credit sources, simplify taxation process and annually stimulate microbusiness by 60 million GEL. Social and economic blocks exceed the size and quality of the political block, which is a significant difference compared to the 2008 program. We would like to emphasize the linkage between

program content and political context and the effect of the experience of being in power.

Unlike economic problems, the party considers the nuances of the monetary and fiscal policy imprecisely. Republican Party did not offer specific mechanisms for currency regulation, tax system management, and arrangement of other administrative issues that create economic growth neither in 2008 nor 2016 programs. The vague nature of fiscal policy can be explained by the fact that the party ideology is less favorable to regulation.

It is clear from the block of foreign policy and national security that the Republican Party is supporting the integration into NATO and the EU. In this regard, the 2008 program passages are practically unchanged in the 2016 manifesto. It is worth noting that the analysis of security architecture is devoid of specificity and, therefore, discussed only in general terms.

In conclusion, we can say that the analysis of the Republican Party has exposed some interesting trends: first of all, the party understands the change of the political context and consequently modernizes the program in dynamic ways. The second important tendency is the impact of the experience of being in power on political proposals. While the party was in opposition, the program lacked the specification. However, since the organization has accumulated information within the Coalition, the specification of the program has also increased. The party did not have an ideological transformation and remained committed to the principles of liberalism and parliamentarism. The Republican Party programs cover vital and important problems for society. From a qualitative point of view, political and legal blocks are better represented in comparison with economic and social sectors. All this may be due to the high level of party leaders as experts.

### **Democratic Movement – United Georgia**

One of the active opposition political organizations is the Democratic Movement - United Georgia created by former parliamentary speaker Nino Burjanadze. The party's main distinction is its views on foreign policy. With regard to political and economic policies, the party is not an outlier.

The main economic message of the United Georgia is that it criticizes the ruling political party for the pseudo-freedom of the business environment. The solution to the United Georgia is the real independence of business. However, the policy implementation mechanism is discussed only in general terms. Considering the liberal economic tendency in Georgian politics, the party agrees with tax reduction. On the other hand, the tax policy is not consistent with the party's social policy. The United Georgia offers voters the following projects: increasing salary for teachers up to 1300 GEL; increasing of the subsistence minimum and pensions from 160 GEL to 250 GEL; wage indexation relative to inflation; the housing provision for newly created families at the expense of non-profit state funds and the state-sponsored universal health care. The implementation of these projects requires a considerable increase in state expenditure, which cannot be compromised under low taxes. The program specifically analyzes the sphere of economic policy that ensures the development of self-government. The Party considers that economic development can be boosted by the reduction of the municipality auto parks and the cut in the bonus rates. Although the ways to solve the problem are specific, the proposal is more like a catchphrase than a real mechanism for problem-solving.

Unlike economic and social programs, which are more or less reiterating the views of other parties, the United Georgia offers a substantially different foreign and security policy. If the main vector of foreign

policy for the United National Movement, the Georgian Dream, and the Republican Party means joining the EU and NATO, political neutrality is the priority for the United Georgia. According to the leaders of this party, the threat from the Russian Federation will be neutralized in the case of Georgia's neutrality. The statement of political neutrality is reflected in all parts of the program, starting with the constitutional changes. This idea is also considered as the precondition for the regulation of relations with Abkhazia and South Ossetia in the following statement, "we consider the interests of Abkhazians and Ossetians, who do not appreciate Georgia's accession to NATO". The party does not analyze all variables of the conflict and bases the ways of resolving the relationship on the beliefs of the leaders. The causality between the foreign policy alteration and the return of the occupied territories is vague. The program contains emotional statements (for example, "bloody regime"), the court is considered as an evil-sower body. There are a number of unanswered points necessary for such a document in the 2014 program, which cannot be said about the 2016 program. It covers a wide range of issues. Both texts are emotionally charged and often lose their consistency.

To summarize, the program of the United Georgia is more populist and serves to create a negative emotion in the specific contingent of the population. The party's economic policy is not consistent with its social policy. The party gives excessive importance to the role of the country's foreign policy in resolving territorial integrity. The political program of the party has not been transformed since its foundation. It is difficult to conclude the ideological beliefs of the United Georgia because the party program mixes elements of the neoliberal agenda and centrist ideals of big government.

## Other Parties

For a thorough analysis, we will briefly review the programs of political parties in the Georgian political environment, which have some impact on the political process. One example is the Labor Party, which stands on the left-wing position. The Labor Party program is mainly built on high state expenditures and expensive social projects. Discussed issues include a wide range of features, but it is devoid of concrete and functional mechanisms. Some programs are lacking reality. For example, the Labor Party promised financial support (3000 GEL) for the newly married couples and one-time financial assistance (1500 GEL) for every child. Similar slogans are characteristic for political parties like the Path of Zviad - in the Name of the Lord. Like the United Georgia, this party also supports the country's neutrality. The quality of the organization's program is low, limited to general statements that are not founded on any ideological values. The program of the political party - Georgia for Peace is also vague. The mentioned parties do not have a consistent economic policy. The political block begins with a criticism of the ruling party, then programs state general proclamations that devoid the ways of implementation. The same can be said about social policy - increased state expenditure is not relevant to implement expensive programs.

These parties have populist economic policies, and, at the same time, it seems obvious that the actors do not understand how economic variables interact. They do not have a clear vision of the country's economic efficiency.

This chapter of the book does not include parties that have contributed to the country's political process, but today, they do not exist as political units anymore. It does not examine political parties, which were not active during the study period, political parties as to the Alliance of Pa-

triotics of Georgia, which first took part in the 2014 municipal elections, and political parties, which are not generally active and therefore, do not influence the political environment. In conclusion, we can say that opposition parties, who have never held power, do not have concrete ideas about the mechanisms for problem resolution. Besides the Labor Party, most parties do not have an ideological platform. In most cases, their political programs do not change from elections to elections and are mainly populist.

### Conclusion

Through this chapter, we tried to analyze the programs of political parties operating in Georgia. According to the basic criteria used: 1. During the content-analyzes, we have discussed the ideological position of the parties; 2. Considering the qualitative characteristics of the programs, we have evaluated the mechanism of solving the problem proposed in the program; and 3. Studied the quantity and quality of the issues (economic, social, political) discussed in the party programs.

Interesting tendencies have been revealed as a result of analyzing party programs. The ideological position often depends on whether the party is in power. As a result of analyzing the programs of the Georgian Dream and the United National Movement, it appears that the political parties are inclined towards more centrist positions while in power, and after losing office, they are returning to the radical forms of their ideology. The quality of the program also depends on whether the party is in power because the ruling party is more likely to have access to information that helps to increase the level of specificity in the program.



From a qualitative standpoint, party programs are often inconsistent. The main tendency revealed in this direction is a conflict between social policy and economic policy. A large part of the parties supports economic freedom, low taxes, and expensive social projects simultaneously. Opposition parties are mainly concentrating on purposeful populism, which is expressed in support of the inconceivable economic program.

Parties operating in the Georgian political environment are not committed to an ideology. Ideology does not define political activity and it is impossible to foresee how the party will behave in a particular political situation. Political context significantly changes the programs. However, it is worth mentioning that the economic policy of political parties is primarily founded on centrist and neoliberal narrative. The exception is the Labor Party.

The development of the political environment has led to the formalization of parties that forced the parties to focus on the programs. Program analysis is one of the variables that make it easier to analyze the political environment, however, this platform is not fully functional in Georgian reality, which offers researchers a wide range of work.

## Bibliography

**Adams... 2004:** James Adams, Michael Clark, Lawrence Ezrow and Garrett Glasgow. Understanding Change and Stability in Party Ideologies: Do Parties Respond to Public Opinion or to Past Election Results? *British Journal of Political Science* 34(4). 2004.

**Gunther... 2001:** Richard Gunther, Larry Diamond. *Political Parties and Democracy*. Johns Hopkins University Press. 2001.

**King 1969:** Anthony King. Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections. *Polity* 2(2). (1969). doi: 10.2307/3234095.

**Lenin 1989:** Vladimir Il'ich Lenin. What is to be Done? Penguin. 1989.

**Nodia... 2006:** Gia Nodia, Alvaro Pinto Scholtbach. The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges, and Prospects. Eburon. 2006.

**partiebi.ge 2014:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. 2014. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge). ბოლო ნახვა მარტი 14, 2018 (United National Movement. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge). 2014. Accessed March 14, 2018).

**Schlesinger 1984:** Joseph A. Schlesinger. On The Theory of Party Organization. *The Journal of Politics* 46(2). 1984.

**ეწმ 2008:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა - საქმე ლაპარაკის ნაცვლად. 2008. (**UNM 2008:** United National Movement. Election Program - Work Instead of Talking. 2008).

**ეწმ 2012:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა. 2012. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge) (**UNM 2012:** United National Movement. Election Program. 2012. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge)).

**ეწმ 2016:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა - პოლიტიკა და ეკონომიკა. 2016. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge) (**UNM 2016:** United National Movement. Election Program - Politics and Economy. 2016. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge)).

**ტაბულა 2018:** ტაბულა. „საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 0.6%-ს აქვს თვეში 5 000 ლარზე მეტი შემოსავალი“. <http://www.tabula.ge/ge/story/130261-saqartvelos-mosaxleobis-mxolod-06-s-aqvs-tveshi-5000-larze-meti-shemosavali> ბოლო ნახვა თებერვალი 28, 2018 (**Tabula 2018:** Tabula. Only 0.6% of Georgia's Citizens Have a Monthly Income of 5 000 Gel and More. <http://www.tabula.ge/ge/story/130261-saqartvelos-mosaxleobis-mxolod-06-s-aqvs-tveshi-5000-larze-meti-shemosavali> Accessed February 28, 2018).



# ELECTORAL SYSTEMS AND THEIR INFLUENCE ON DEVELOPMENT OF POLITICAL PARTIES IN GEORGIA

---

**BAKUR KVASHILAVA**

## **Introduction**

Political parties remain the most important actors in democracy. It is safe to say that without political parties, it will be extremely difficult for most polities to establish and maintain a democratic form of government; the complexity of the tasks, duties, and obligations that modern states are burdened with is impossible to carry out without highly developed political institutions in a democracy. It may be argued and there is some historical evidence supporting this argument that direct democracy is indeed possible, but only in special circumstances where the population in the polity is in thousands instead of in millions. As it is, most states are fairly sizable to attempt such a risky experiment. Moreover, political parties serve several important functions that cannot be performed by any other entity.

It is generally assumed that the electoral system is one of the most important determinants of the political party system. The way elections are organized has a direct bearing on which and how many parties will succeed in politics. This does not mean that there are no other factors that influence party development. Social cleavages, culture, and history all play a considerable part in the process. Nonetheless, the electoral and constitutional design does affect party formation signifi-

cantly. Moreover, these factors are the easiest to manipulate and, thus, offer the most important tools for molding the party system in a given country. That is why electoral engineering has received much attention both among academia and policy practitioners.

Several scholars argue that in new democracy and particularly, in democratizing countries where political pluralism and democracy had been historically nonexistent, electoral design plays a lesser role, at least until political institutionalization matures (Moser... 2012). Still, in the long term, electoral rules do make a difference, and as the heated political discussion in Georgia demonstrates, political parties believe they are of utmost importance in the short term as well. From the very beginning of Georgia's independence, debates regarding elections and electoral systems have been on the very top of the political agenda and have drawn wide attention. The discussion first focused more on the conduct of elections and the appropriate procedures to ensure their transparency and fairness, while from around 2007, the design of electoral systems started to figure in these debates more prominently. The incumbent parties consistently favored the majoritarian or single-member district (SMD) elections, while those in the opposition argued for some variation of the proportional system generally with lower thresholds. It is important to point out that the same political entities preferred majoritarian elections while in government and proportional system when they were relegated to opposition. Thus, it seems that there is a consensus among the major political actors in Georgian political society that a majoritarian form of electoral system favors the incumbent while a proportional one makes opposition parties more competitive. This chapter of the book shall attempt to assess whether this claim is well-grounded theoretically and which electoral system is more likely to favor Georgia's successful transition to democracy. That is the most important task the achievement of which might

allow the country to accomplish her most vital goal - to successfully join the Euro-Atlantic security, political, and economic community.

So far, Georgia has been a mixed story of success and failure. The country boasts one of the freest economies in the world, anti-corruption reforms have been largely successful, the state effectiveness has significantly risen, but economic growth, media freedoms, and political pluralism are unstable at best while high rates of unemployment, lack of confidence in major state institutions, and small size of the middle class impede further progress of the country. As a result, while consistently showing the best scores in the region for the past decade, the country has yet to achieve the status of the free country in the index, alternately called Freedom in the World, produced by "Freedom House" - the most acclaimed criteria by which the democratic achievements are judged (Freedom House 2018). The result is largely the same even if other more recently developed indices are used (for example - Democracy Index). In most cases, except for Polity IV Project, which lists countries according to authoritarian and democratic traits that they display, Georgia falls into the grey zone - the so-called - hybrid regime area, but it has to be noted that for the past few years, the country receives scores that put it much closer to democracies than to authoritarian regimes.

It is of utmost importance that every opportunity is used to help the country successfully complete the democratization process and as the electoral design has a definite bearing on the issue, every effort should be expended to find the right one that will serve this purpose. This chapter of the book aims at contributing to this goal.

This chapter of the book will be subdivided into three sections. The first will review the relevant theoretical discussion in light of the contemporary context. Here the effects of the electoral system on the po-

litical society will be discussed with emphasis on the contrast between SMD and proportional systems. The second will attempt to analyze the impact of electoral rules directly on Georgia beginning from the 2008 election cycle. The third will analyze the findings and offer general recommendations for reforming the Georgian electoral system.

### Theory and Context

The end of the Cold War brought about not only the demise of the bipolar rivalry between the two superpowers - the United States and the Soviet Union - but also the renewed interest in building democratic governments and liberal societies in places where none existed before. The process of democratization commonly known as the “Third Wave” had already started more than a decade before the event (Huntington 1993), but in the words of Francis Fukuyama, this particular event - the end of the Soviet Union - was the “End of History” in the sense that ideological rivalry about the best way to organize the government was effectively over (Fukuyama 1992). Whether that assessment remains true today is more dubious with the successful rise of China and more recently of Russia is a separate question; the important implication at the time was that there were suddenly about 30 countries in the former Soviet Bloc that desired to embark on the road to democracy.

Consequently, the major task for political theorists and practitioners of that time became designing the ways and means to help these countries in achieving successful democratization. This led to the renewal of debate on key issues about democracy, such as what democracy is and is not (Karl... 1991), democratic transition and consolidation, the role of parties and ideologies, constitutional designs, and electoral systems.

Most of these problems had been quite extensively studied before, but now the outcome of these debates had a direct bearing on the wellbeing of hundreds of millions of people. Thus, many theoretical assumptions, models, and paradigms were brought back to the light of day to be reexamined and compared with new theories and ideas.

There are several ways to elect representatives, but roughly they may be divided into two major types: proportional and plurality or majoritarian systems. In proportional elections, voters cast their ballots to elect parties, and the share of the votes received is translated to seat shares for the given party/bloc/coalition according to a predetermined formula. The most widespread form of these is the proportional closed-list system, where the parties present the ranked list of proposed candidates to the voters, and if the party passes the electoral threshold (if any), these candidates will assume the seats in the legislative institution according to their ranking; the candidates at the beginning of the list taking the seats first until the party share of the seats is filled. This system is called a closed list system because the voters have no say in determining the rank ordering of the candidates - as long as they vote for their favorite party, they also agree to the ordering of the candidates as the party proposed. The Open-list system allows voters to choose their favorite candidates within the proposed party lists. There are quite a few types of the open list system varying by the amount of leverage the ordinary voters have in determining the rank ordering of the candidates. Most proportional systems are of a closed-list variety, but even within them, they differ by two important characteristics. One is the existence of a threshold that political parties have to pass to be eligible for seats. Some countries do not employ any threshold at all. Most countries use it and they usually set a threshold between 3% - 5% of the total votes cast. Some countries, such as Turkey, have a significantly higher minimum requirement for the votes received at 10%.



The second variance comes at the expense of the size of the electoral districts, which could be nationwide and regional. In the first case, the country as a whole is taken as a single electoral district and the seats are distributed according to the shares of the votes that the parties receive. The regional proportional system entails more than one electoral district where the vote shares and corresponding seats are calculated per individual district.

The majoritarian type of electoral system also offers a wide variety; what separates them from the proportional system is that the voters cast their ballots for the individuals and not the parties. Most of the time, the individuals do indeed represent parties, but formally voters choose individuals instead of political parties, blocs, or cartels. The most widespread method involves elections where candidates compete for a single seat in a given district (SMD). Here the winner is determined either by the plurality or majority of the votes received. In the first case, the candidate with the most votes wins (First Past the Post or FPTP), in the second, the winning candidate should receive more than half of all the votes cast. Thus, majoritarian SMD often involves a second round of elections to determine the winner. In some cases, majoritarian elections involve multimember districts (MMD), where more than one candidate is elected to the legislature. In this case, various methods are employed, where the voters can differentiate their choice by preference voting. For example, in a single transferable voting system (STV), the voters have the opportunity to rank their favorite candidates, and after the first winning candidate gets the necessary amount of votes, his surplus votes are transferred to the other candidates in accordance with voters' preferences as expressed in their ballots. Eventually, the next candidate garners the necessary number of votes and gets elected. The process is repeated until all the seats are filled. Single Non-Transferable Vote (SNTV), on the other hand, is

very similar to SMD FPTP with one difference, there are several seats per district instead of one.

Historically and at present, there have been electoral systems where a single voter has multiple votes instead of one. In such cases, voters can either give more than one vote to a single candidate if they so wish (Cumulative Vote - CV) or not (Limited Vote - LV) (Shepsle... 1997). MMD and relevant voting methods can become quite complicated and are not as widespread as SMD variations; an overwhelming majority of countries that use a majoritarian formula employ the latter.

The impact of electoral systems was first discussed extensively by the French political scientist Maurice Duverger in his seminal work "Political Parties", first published in 1951. Duverger argued that SMD plurality electoral system, where the winner is determined by the most votes received, leads to the formation of a two-party system, while the proportional system and majoritarian SMD electoral formula (where the winner must receive more than 50% of the votes cast) creates more than two parties in a given political entity. Duverger was more certain of the first part of the statement that since has been dubbed the Duverger's Law, while holding some reservations regarding the second argument that, consequently, has aptly been called Duverger's Hypothesis (Riker 2003). The argument of Duverger's Law is based on two interrelated mechanisms: the mechanical effect and psychological effect. The mechanical effect comes into play as the winner takes all formula renders minority votes underrepresented in the elected body. This makes minor parties less competitive overall and further enhances the influence of major parties. The psychological effects of the SMD plurality elections are more profound, but the debate about their uniform applicability is still very much alive. These effects may express themselves both on the demand and the supply side of an electoral

process. On the demand side, the voters will have incentives to vote strategically - cast their ballots not necessarily for their first choice but for the party that has a reasonable chance to win and is preferable to the others meeting the said criterion. On the supply side, the minor parties have less incentive to compete as the odds strongly favor bigger parties. They also have less capability as private individuals and businesses will be reluctant to finance their operations and campaigns. These multiple effects working simultaneously strengthen the possibility that two dominant parties will emerge on the national level. That is because, after 3-4 cycles of elections, the voters will realize that even if a representative of a third party wins locally, they can do very little on the national level since it is very unlikely that they will be in the majority. Exclusively two-party systems are extremely rare, but Duverger's Law points in the right direction if one interprets it as predicting a two-party dominant system.

The proportional system lets even the smallest of parties to be represented unless an electoral threshold is introduced. Consequently, these types of elections are likely to produce multiparty systems. Duverger's ideas received enormous attention as his work revived interest in parties that had been dormant for decades. After Robert Michels "Political Parties" was first published in 1911, some critics pointed out empirical cases that defied the theory. Others proposed alternative explanations or outright rejection of a possibility to study group preferences through rational choice theory (Cox 2007: 11).

Theoretical criticism goes well beyond Duverger's specific propositions and can be divided into two major groups. One demonstrates the impossibility of translating individual rational choice to group rational choice on certain occasions, such as Condorcet's Paradox, and hence, rejects the notion of rational behavior of groups. This, in turn, means

that the underlying logic of preference formation among groups is deemed invalid. Consequently, electoral systems or any other institution or construct cannot serve as a valid predictor of group behavior (Cox 2007: 12-13). Most of the political scientists, as expected, reject this view; accepting it would render most of the topics out of the reach of academic research not only in political sciences but generally in social sciences as well. However, there is quite an extensive scholarship beginning with Seymore M. Lipset that instead of electoral system views societal factors as primary explicators of a given political party system formation (Lipset 1977). According to this view, various factors such as social cleavages, history, tradition, political culture, and economic structure determine not only the mode of party competition but also, in consequence, the nature of the electoral system as well. In other words, these diverse factors find their expression in a particular electoral design and not vice versa. Still, more scholars believe that societal factors and electoral systems are mutually reinforcing and influencing each other; it is only through analysis of a specific case that one can determine which set of factors play a defining role towards the other. This type of approach is certainly closer to reality, but as is always the case, it also suffers the lack of clarity as a theoretical guiding model because introducing too many factors invariably brings about ambiguity in predicting the concrete outcomes.

Still, as is clear from the preceding discussion, most scholars of political systems agree that the electoral system does play an important role in bringing about the specific type of political society as expressed by several political parties, their structure, stability, nature of ideological competition, and in general, type of political contestation dominant in the given polity. The disagreement largely concerns the exact level of influence electoral systems exert on the political society depending on specific circumstances.

### **The Nature and Effects of Two-Party vs. Multiparty Competition**

Having reviewed the main lines of the argument regarding the influence of the electoral system on party formation specifically and political society in general, now it is important to see how different models of political societies can be produced by distinct electoral systems. The goal of such analysis is to see how each type of political culture and institutions it produces reinforces ideals of democratic governance and accompanying liberal values.

Democracy has been aptly defined by Abraham Lincoln “as the government of the people, by the people, for the people”. This statement tunes our attention to the most fundamental elements that make democracy valuable. As it is impossible for the people to directly govern their state in modern times, invariably, democracy presupposes some form of representation, and here elections play an irreplaceable part. The aim of the representation is twofold: one, it is to ensure that people’s voice is heard, that is, their ideas about the direction of public life are implemented, and second, the government should benefit the people, that is, be for the people. These two goals may well conflict on occasion as public opinion sometimes can be swayed to support unrealistic or short-sighted visions and policies, and their faithful implementation will impair the wellbeing of the very people it was supposed to serve. This dichotomy becomes more pronounced during majoritarian elections, as in this case, the linkage between voters and their elected representative is more direct. This is because the elected representatives feel more obliged to follow on their campaign promises when in power because a majoritarian electoral system usually produces a one-party government. Thus, it becomes harder for such governments to deviate from the pledged policies ascribing the blame to coalitional politics and partners as they usually do not have to share power with

anyone. That is why it is more logical to start with assessing the potential benefits and shortcomings of the majoritarian electoral model, especially if we take into account that this type of elections did come historically first, while the proportional system was introduced much later on to counteract the negative effects produced by the former.

The most tangible democratic appeal of the majoritarian elections is that it ensures direct linkage between the people and her representative. Consequently, the accountability of the elected official is more palpable. On the other hand, accountability could mean very different things in different contexts; depending on the type of political contestation, the linkage between the voters and their representative can be based on ideological, rational, or clientelistic grounds. It is hard to see why the latter option can be an important contributor to democratic development. The second related effect of the majoritarian elections is that the representative feels more responsibility towards their electorate than to their party, and this ensures that people's voice is ascribed more weight than on other occasions. The third effect is that the local needs of the population are more heeded as the representative is primarily accountable to the population of the district that elected him. This also makes diverse interests based on the geographical distribution of voters of different ethnicity and/or religion heard. These are immediate effects that majoritarian elections have at the individual district level. Nationwide or combined effects of majoritarian elections are more influential in determining the type of political society and culture. First, as this method restricts the proliferation of parties because of mechanical and psychological effects, the system described above leans towards bipartisan competition, where two parties play a decisive role. This does not mean that the same two parties compete from one election cycle to another but that at any given elections, two parties predominate. Such development leads to a higher incidence of

one-party rule, thus, increasing the effectiveness of governance. This feature tends to be the main argument for those who support the maintenance of majoritarian elections in developed democracies; at the same time, in the developing democracies or regimes in transition, the argument of direct accountability with one's voters is more frequently used as we shall see in the case of Georgia. Individual accountability is easily translated into a general one as a one-party rule leaves no doubt to whom the citizens should assign blame or praise for government performance. This becomes difficult when the government is composed of more than one party. The second positive overall effect of the system is that it can produce bridging as opposed to bonding incentives (Putnam 2000: 23) in the political society as various social, ethnic, and religious groups coalesce into two major political parties as it is highly ineffectual to try to win seats through minor parties. According to Putnam and many of those who shared his argument, bridging broadens the views of the participants and exposes them to the views of others, and this process contributes to more understanding among distinct groups of society.

The negative effects of the majoritarian electoral system are largely the reverse side of the positive arguments just described. Thus, direct linkage between the elected and the voters can be based on parochial interests detrimental to the common good. At the same time, the legislator, thus, elected cannot be easily disciplined by her party leadership as her office directly depends on the votes from his district and not the goodwill of the party bosses. It is certainly true that without considering the interests of the party leadership, an individual Member of Parliament (MP) can accomplish very little, but given that all the other members of the same party are elected in the same manner, the possibilities for pork and barrel dramatically increase. Second, minority groups - political, economic, social, and/or cultural – tend to

be underrepresented, especially if they are not geographically concentrated. Third, historically disadvantaged groups such as women, ethnic and religious minorities are underrepresented as well. That is because the system favors the more powerful as it rewards, according to the “winner takes all” principle. General effects follow similar logic; majoritarian elections that tend to produce two-party systems and one-party governments, while increasing effectiveness of governance, decrease representation as many groups cannot find the means to surpass the prohibitive - winner takes all - electoral threshold. The main contention in the argument about the relative advantages of the majoritarian plurality SMD vs. proportional closed-list electoral systems - considered by many to be the two extremes of electoral options - is about the relative merits of effectiveness vs. representation. Consequently, the lack of representation for considerable minorities creates the risk that these groups that feel disadvantaged by the system use extra-constitutional means to realize their interests ranging from street protests and disobedience campaigns to terrorism and sedition. The one-party rule though providing stability of rule as well as decisiveness of governance, could also be a source of so-called “elective dictatorship” (Norris 2004: 69), where the incumbent does not heed to opposition criticisms or societal protests until the end of its term.

Proportional elections, thus, produce multiparty systems and frequently coalition governments. The main positive effect of this method is ensuring that even minor groups have their voices heard; no one is excluded from the political process, and the coalition government presupposes incentives towards consensus-building rather than a competition of ideas as in majoritarian two-party systems. At the same time, both empirical data and theory show that coalition governments are more unstable, and the government is more circumscribed in its actions. Consequently, drastic policy changes, even when necessary, are



nearly impossible to make. That is because, in coalitions, every partner has its agenda and the electorate to please, thus, compromising on issues is a complex game, and it usually takes time; even when the agreement is reached, it is rarely revolutionary as the members try to yield as little as possible to assure their electorates' continued support in the next elections. Coalition governments suffer not only from instability or lack of decisiveness but also from diffused accountability; voters have difficulty in blaming particular parties that comprise the coalition for the bad performance of the government as their responsibility is shared and the political party in question can always argue that it would perform better if not for interference from the other coalition partners. Furthermore, in proportional systems, the debate about policies is public and transparent as political parties vie for one another's support while at the same time trying to sway public opinion to their cause. In majoritarian systems, this debate takes part within the winning party and is hardly visible to the wider public. The proportional system also tends to be more favorable to socially disadvantaged groups such as women and ethno-religious and/or cultural minorities. The proportional method is also supposed to ensure higher voter turnout, and hence, more citizens are involved in the democratic process as the system encourages even those supporting minor parties to vote as their effort is likely to find expression in legislative seats (Lijphart 1996: 170). In a majoritarian system, at least some of the supporters of minor parties will not be willing to support any of the two major contenders, and thus, abstain from going to the polls altogether.

As can be seen from the list and logic of arguments in many ways, plurality SMD and proportional closed list electoral systems are directly opposite of each other; the positive effect of one is easily the negative influence of the other and vice versa.

That is why in the 1990s, many democratizing countries that used to be part of the socialist bloc decided to get the best of both worlds and opted to institutionalize the so-called mixed or parallel electoral system, where some portion of legislators would be elected by the majority system while the other would be chosen through proportional method (Inter-Parliamentary Union 2018). The results were mixed, and some observers even started to argue that, in fact, this was getting the worst of both worlds. Many countries from this group that successfully completed their democratic transition gradually changed their electoral system to fully proportional. The overwhelming majority of those countries that had not done so continued to remain in the grey zone or have become outright authoritarian countries (O’Neil 2013: 153).

### **Distinct Political Culture of Two-Party vs. Multiparty Systems**

Proportional Closed-List and plurality SMD elections drive the democratic system towards different political ideals, the former ensures proper representation of the social groups and interests while the latter provides the effectiveness of governance. Both are important, and it seems that while choosing one or the other relevant context should be taken into account. Arend Lijphart, in his seminal work *Patterns of Democracy*, examined 36 established democracies and placed them into two groups, roughly corresponding two-party and multiparty systems. According to the ten criteria that he used to evaluate their impact on the political process, the first type demonstrated adversarial and the second consensual character of democratic rule (Lijphart 2012).

Karl and Schmitter, in their succinct but visionary article “What Democracy Is and Is Not”, also effectively describe these two generic types

of democracy (Schmitter... 1991). Majoritarian democracy is strongly associated with a one-party government, concentration of power, unitary state, and strong executive, while the proportional system tends to produce more consensual politics with a stronger legislative branch and federal state. The political process in the first one is defined by the competition and in the second by the necessity of finding common ground among many significant political actors.

The third wave of democratization brought about many new democracies to the political stage and empirical data started to show that in quite a few cases, the expected effects of the two systems did not work as expected. It turns out that in new democracies, majoritarian elections did not lead to the emergence of two-party dominated systems (Moser... 2012: 9-10). Largely, this had to do with weakly institutionalized political parties in these countries - if the parties are weak, then they cannot make most of the majoritarian system as their presence and strength in every electoral district is far from assured (Sartori 2003: 67-68). In this case, the plurality formula can lead to an even greater proliferation of parties than a proportional one.

### **The Case of Georgia**

Since 1995 Georgia has employed both majoritarian and proportional electoral models that are described as a parallel system where a voter casts two votes - one for the party and the other for its district representative. Meanwhile, the democratic transition has not been completed, and though the polity has reached the borderline score in the Freedom House index several times, the threshold that separates partly free countries from free countries has not been crossed.

There have been six parliamentary elections conducted since 1995, and all of them resulted in a one-party government. The political party system remained weakly institutionalized and diversified. There are more than 250 political parties registered in Georgia, but only two dozen are active at any given time. Still, it would not make any sense to categorize the Georgian party system as comprising more than twenty parties as most of them never had any meaningful influence on politics. For such circumstances, several criteria had been designed that are still widely used. Thus, according to Sartori, this qualifies as a predominant party system wherefore the incumbent "...is consistently supported by a winning majority (the absolute majority of seats) of the voters. It follows that a predominant party can cease, at any moment, to be predominant. When this happens ...the pattern is soon re-established" (Sartori 2005: 245). Alternately, using Laakso and Taagepera's Effective Number of Parties index (Laakso... 1979: 3-27), we can establish that in the period, the average number of effective parties in the country varied from 4 to 1.5, averaging slightly above 2. Both of these approaches aim to go beyond the simple enumeration of registered parties to account for those parties only that have meaningful influence over political life.

At the same time, parties remained organizationally weak and unstable. Any political party that lost elections would also cease to exist except for the latest change of power in 2012. Moreover, parties that left the governing coalition would quickly lose influence, votes, and seats. Such trends are best measured by the party volatility index that was developed by Mogens Pedersen (Pedersen 1979). This index measures political party stability by evaluating the magnitude of change in party composition from one legislature to the next. Thus, in other words, the party volatility measures the continuity of representation of political parties through electoral cycles. According to the index in the period from 1995 in Georgia, the party volatility averaged close to 48% - sig-

nificantly higher than the average of new democracies in the region. The significance of this number becomes apparent if we consider that it means that on average, every next election saw the disappearance of half of the parties from the political arena.

There is yet one more criterion that can be employed to complete our quantitative evaluation of the Georgian party system in terms of electoral design influence - Gallagher index (Powell 2000: 28) - that measures the rate of disproportionality between votes and seats allocated to each party according to the electoral formula used. Here we see that apart from closely contested 2012 Parliamentary Elections, the rate is extremely high. For example, the 2016 Parliamentary Elections resulted in a 20.82 score that is 30% higher than the disproportionality produced by majoritarian elections on average. If we consider that according to Powell's data, the latter delivers the highest disproportionality scores, the magnitude of such divergence becomes all the more pronounced.

At the same time, as empirical data demonstrate, the representation of disadvantaged groups, including women in the Georgian legislature, had been consistently at the bottom compared with democratic countries in Europe (Inter-Parliamentary Union 2018).

## **Analysis and Recommendations**

That electoral system is important for the development of parties in Georgia and, subsequently, for its successful democratization is confirmed by the unceasing debates about the electoral reform between the government and opposition starting from 2007 and continuing today. Weak institutionalization of parties, low levels of trust in public

institutions, extremely small middle class, high unemployment, large public sector, the tradition of one-party dominance translated into weak checks and balances compromised the strength of legislative and judiciary branches of government - all point out that the successful democratization of the country is highly dependent on the set of reforms that will empower the weaker participants of the political game. Electoral reform is one of the key components that may contribute to this goal.

As has been pointed out earlier, elections and electoral reforms have been one of the key issues in political battles fought between the incumbent and opposition parties over the years. The major protest wave against Mikheil Saakashvili's government that culminated in November mass protests, the forced shut down of opposition Imedi TV station, the resignation of President Saakashvili, and the snap Presidential Elections in January 2008 started as a response to a government decision to hold Presidential and Parliamentary Elections at the same time instead of separately as they were scheduled. The government explained the decision by the desire to save public resources while the opposition feared that holding the two elections together would increase the United National Movement's (UNM – the incumbent party) chances in Parliamentary elections. Such effect is indeed expected by a range of scholars who argue that in Semi-Presidential or Presidential systems, the executive vote carries legislative vote as well (Shugart... 2008). The dramatic consequences that followed were certainly caused by diverse factors as well as the inept response by the government; still, the cause of the protests lay in electoral issues.

Similarly, in 2010 eight opposition parties united in confronting the government and demanded electoral reform in their joint proposal that they presented to the United National Movement on October 4.

The proposal aimed at abolishing SMDs, replacing them with regional-proportional lists. To be precise, as the Parliament of Georgia consists of 150 members elected through a parallel voting system where half of the legislators (now 73) are elected by the majoritarian method and the other half is elected by a closed-list proportional system, the joint proposal affected only the first half of the seats replacing them with regional-proportional lists as noted above (civil.ge 2018). The proposal did not go through as the unity among the coalition members failed. Still, the opposition received some benefits from the effort as public financing laws were modified and the threshold was lowered from 7% to 5%.

The discussion about electoral reform continued after the change in government when the Georgian Dream (GD) came to power in the 2012 fall Parliamentary Elections. For the 2016 legislative elections, opposition parties demanded electoral reform generally on the same terms as in 2010. The problem was exacerbated by the fact that majoritarian districts were highly unequal in size and the Venice Commission recommended to amend this shortcoming that affected the fairness of citizen representation. At the same time, the Constitutional Court of Georgia ruled on May 28, 2015, that the disbalances among the majoritarian districts were unconstitutional and violated the fairness of elections. The governing Georgian Dream party decided to uphold the Court ruling and redrew the districts' boundaries instead of replacing the majoritarian system altogether until 2020. Later, the disagreement within the Georgian Dream about the issue made it impossible to agree even on that date and the implementation date was postponed to 2024. Meanwhile, the electoral threshold is to be lowered from 5% to 3% for the 2020 elections, thus, making it easier for smaller parties to be represented in Parliament.

Nodia and Scholtbach writing about the nature of political competition in Georgia, argued that the main dividing line in politics is not between left or right or any other ideological or cultural fault lines but between government and opposition (Nodia... 2006: 110). Although the authors, at the time, were writing about the 1990-2005 period, their argument is equally valid after 12 years. Georgian parties are weak institutions that are among the least trusted by the public. Their strength is ephemeral and directly dependent upon their being part of the government. As soon as they lose control of administrative resources, they suddenly lose financial support from powerful business groups and local notables that used to support them switch their allegiance to the newly emerged victors. Moreover, except for the unique case of the United National Movement, every political entity that lost power ceased to exist altogether. It is very likely that if the Georgian Dream loses its hold on power, it will likely share the fate of other former incumbents that found themselves suddenly bereft of finances, influence, and loyal adherents.

A quick look at campaign finances from 2008 to 2016 gives us the first important clue why this must be the case. The State Audit Office of Georgia (SAO) monitors and publishes the annual revenues and expenses of political parties paying special attention to electoral campaign financing. The data that can be obtained from their website shows that if the party is in government, it receives at least ten times more financial contributions from corporate and individual supporters than the main competitor (Audit Office 2018). The interesting thing is that if the United National Movement was very popular with private contributors before 2012 when it was in government, after losing the parliamentary elections that year, they suddenly become devoid of practically any support and are heavily dependent on public financing. It is very difficult for an opposition party to have a fighting chance at



winning elections when it spends ten times less than the incumbent, especially when the latter has an inherent advantage in using administrative resources. The majoritarian electoral system exacerbates these advantages as individuals and businesses are less willing to support representatives of smaller parties.

Administrative resources are an important handicap for any party in any democracy, doubly so in a country like Georgia. According to statistics, about half of all those employed (excluding the self-employed) are paid by the government. In the private sector, close to 80% of employment and 70% of overall sales fall on the big business. This context heavily favors the incumbent - if the government officials were to exert pressure on constituents, they could do so easily as quite a few of them are employed by the government. Furthermore, it is always easier to collude with big business than with Small and Medium Enterprises (SME). That is because the collective action problem is less salient in this case, and exerted effort to reach a favorable deal delivers tangible benefits for those involved.

The lack of democratic tradition and low trust in public institutions reinforce the trend as the population still feels inclined to follow the lead of those in authority. There is little trust that an independent judiciary or safety of civil service will be a sufficient remedy if those in power decide that one's loyalty to the incumbent was insufficient – this can cost employment or other social benefits. Opposition political parties routinely complain about these very issues before elections.

The middle class, however, liberally defined, is very small. A recent article in a popular magazine published data obtained from the National Statistics Office of Georgia that shows that only 2.5% of citizens have a monthly income of 2033 GEL or more (Tabula 2018). If we consider that the middle class is loosely defined as a household that can afford

housing, reasonably good education, and foreign travel at least once a year, this threshold seems to be as good as any. The middle class that is so small impedes democracy as less well to do voters can easily be swayed by clientelistic offers, thus, degrading the quality of democratic accountability.

In this context, majoritarian elections become what they are in Georgian reality – a supply-driven clientelistic relationship between the local notables and their clients seeking the deliverance of private goods. Here the incumbent nominated candidate has an enormous advantage over competitors, and her success is predetermined by the very fact that she represents the government. No wonder that in 2016 Parliamentary Elections, the governing Georgian Dream every majoritarian district it contested. Often the campaign promises are entirely devoid of any programmatic content, and even the local issues are strongly flavored with offers of private benefit deliverance to supporters.

In this regard, the constitutional changes initiated in 2010 that transformed the Presidential republic towards the Parliamentary model is a welcome development. It is widely demonstrated that in the formerly socialist countries of Eurasia, the presidential rule is highly correlated with less democracy. Still, given the preponderant role of the executive branch, keeping the Office of directly elected President would benefit democracy-building as any institution that potentially counterbalances executive power is to be welcomed.

Proportional elections with a low electoral threshold will empower the endemically weak political parties of Georgia. At this stage of development, it can be argued that the danger on the road to democracy for Georgia lies not in the lack of effectiveness of government but the lack of checks and balances. Viable multiparty environment and consequently, coalition governments will make sure that Georgian political

actors will start to see their survival in strengthening the legislative and judicial branches of government and establishing the independent civil service rather than in clinging to preserving their governing position by all means.

The odds against democracy are heavily stacked in Georgia. For the past 25 years, the only lasting counterweight to the unfavorable context has been the international context and challenges. Given the continued aggression from the northern neighbor that aims at subduing the country to its will, the only alternative is the Euro-Atlantic integration. This cannot be accomplished without instituting liberal-democratic values and governance. This has been the major impediment to establishing authoritarian rule in the country, the danger that many of our immediate neighbors failed to overcome. Still, in the last decade or so, Georgia managed to overcome widespread corruption, and in many economic indices, it is an exemplary model for successful reforms. There is a momentum that these achievements are translated into democratic success as well. Instituting a proportional electoral system will create a powerful domestic institution that will reinforce international pressures to complete democratic transition once and for all.

## Bibliography

**Audit Office 2018:** State Audit Office of Georgia. Financial Monitoring Service of Political Parties. <https://monitoring.sao.ge/en> Accessed March 11, 2018.

**civil.ge 2018:** ახლების და რესპუბლიკელების ალიანსმა საარჩევნო კოდექსზე წინადადებები წარმოადგინა. <https://civil.ge/archives/118320> ბოლო ნახვა მარტი 7, 2018 (**civil.ge 2018:** Opposition Lays out Electoral System Reform Priorities. <https://civil.ge/archives/118320> Accessed March 7, 2018).

**Cox 2007:** Gary Cox. Making Votes Count. Cambridge University Press. 2007.

**Freedom House 2018:** Freedom House. Freedom in the World. <https://freedom-house.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> Accessed May 21, 2018.

**Fukuyama 1992:** Francis Fukuyama. The End of History? National Interest 16, pp. 3-18. <http://www.jstor.org/stable/24027184>

**Huntington 1993:** S. P. Huntington. Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press. 1993.

**Inter-Parliamentary Union 2018:** Inter-Parliamentary Union. Parline Database. <http://archive.ipu.org/parline/parlinesearch.asp> Accessed March 11, 2018.

**Karl... 1991:** Terry Lynn Karl, Philip Schmitter. What Democracy Is and Is Not. Journal of Democracy. Summer 1991.

**Laakso... 1979:** M. Laakso, R. Taagepera. Effective Number of Political Parties. Comparative Political Studies, Vol 12(1). April, 1979.

**Lijphart 1996:** Arend Lijphart. Constitutional Choices for New democracies. In Global Resurgence of Democracy by Larry Diamond and Marc F. Plattner, Eds. Johns Hopkins University Press. 1996.

**Lijphart 2012:** Arend Lijphart. Patterns of Democracy. Second Edition. Yale University Press. 2012.

**Lipset 2017:** Seymour Lipset. The Political Man: The Social Bases of Politics. Forgotten Books. 2017.

**Moser... 2012:** Robert Moser, Ethan Sheiner. Electoral Systems and Political Context. Cambridge University Press. 2012.

**Nodia... 2006:** Gia Nodia, Alvaro Pinto Scholtbach. The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges, and Prospects. Eburon. 2006.

**Norris 2004:** Pippa Norris. Electoral Engineering. Cambridge University Press. 2004.

**O'Neil 2013:** Patrick O'Neil. Essentials of Comparative Politics. W.W. Norton and Co. 2013.

**Pedersen 1979:** M. N. Pedersen. The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. European Journal of Political Research. Vol. 7, pp. 1-26 <http://janda.org/c24/Readings/Pedersen/Pedersen.htm>

**Powell 2000:** Bingham Powell. Elections as Instruments of Democracy. Yale University Press. 2000.

**Putnam 2000:** Robert Putnam. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster Paperbacks. 2000.

**Riker 2003:** William Riker. Duverger's Law Revisited. In Electoral Laws and Their Political Consequences. Bernard Grofman and Arend Lijphart, Eds. Algora Publishing. 2003.

**Sartori 2003:** Giovanni Sartori. The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? In Electoral Laws and Their Political Consequences. Bernard Grofman and Arend Lijphart, Eds. Algora Publishing. 2003.

**Sartori 2005:** Giovanni Sartori. Parties and Party Systems. ECPR 2005.

**Schmitter... 1991:** Philipp Schmitter, Terry Lynn, Karl. What Democracy Is and Is Not. Journal of Democracy. Summer 1991.

**Shepsle... 1997:** Kenneth Shepsle, Mark S. Bonchek. Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions. W.W. Norton and Co. 1997.

**Shugart... 2008:** Mathew Shugart, John M. Carey. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press: 2008.

**ტაბულა 2018:** ტაბულა. საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 0.6%-ს აქვს თვეში 5 000 ლარზე მეტი შემოსავალი. <http://www.tabula.ge/ge/story/130261-saqartvelos-mosaxleobis-mxolod-06-s-aqvs-tveshi-5000-larze-meti-shemosavali> ბოლო ნახვა თებერვალი 28, 2018 (**Tabula 2018:** Tabula. Only 0.6% of Georgia's Citizens Have a Monthly Income of 5 000 Gel and More. <http://www.tabula.ge/ge/story/130261-saqartvelos-mosaxleobis-mxolod-06-s-aqvs-tveshi-5000-larze-meti-shemosavali> Accessed February 28, 2018).

# REPRESENTATION OF WOMEN AND NATIONAL MINORITIES IN GEORGIAN POLITICAL PARTIES

---

NINO GOGOLADZE

## Introduction

Politics worldwide has long been dominated by “wealthy, ethnic majority men” (Murray 2016: 586). Even if they are chosen through democratic elections, political representatives tend to be drawn from the elite stratum of society, which results in having “unrepresentative” legislative bodies. This underrepresentation refers to women and national minorities. Political parties and legislatures should be inclusive and representative of the broader society, including women and national minorities (Bird 2003: 1).

Georgia has a diverse population. Different ethnic, religious, and linguistic minorities have lived next to each other for centuries. According to the 2014 census, 13.2% of the population belongs to various ethnic minority groups, whereas more than half of the population is women (Geostat 2014). It would be fair to assume that a descriptively representative legislature would comprise about 50% women and at least 10% ethnic minority representative MPs. However, according to the available data, out of 150 members of the Parliament, only 11 self-identify as a national minority (7.3%) (CSEM 2017), and only 24 MPs are women (16%) (CRRC 2016), out of those only two are a na-

tional minority. Thus, after the elections of October 2016, the question of representation of women and national minorities in the Georgian Parliament has come to the forefront once again.

This chapter of the book focuses on the issue of representation in the democratic society and on the importance of representation of women and minorities in the Parliament. Women and minorities, even though discussed in this work together, do not display similar electoral behavior, which poses a challenge to the political parties and requires developing targeted approaches for each group. A smaller sub-group of national minority women could demonstrate the significance of the targeted approach for each group. However, here the aim is not to identify specific reasons for the underrepresentation of each group for the sake of the brevity of the chapter, though where relevant, some of these reasons will be highlighted.

This chapter of the book discusses the practices Georgian political parties employ to recruit both women and minority representatives in the party system and will look into the structures and guidelines existing within political parties, which allow them to engage women and minorities. In this regard, it is important to look at whether women and minority representatives are included in the group deciding on allocating places in the party list. In cases where women or minorities are absent from party decision making structures, parties will continue nominating, mainly male majority candidates (Bird 2003: 1). For this aim, interviews were conducted with the representatives of several Georgian political parties.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Following party officials were interviewed: United National Movement, Republican Party of Georgia, and Free Democrats. Despite numerous attempts, other political party representatives could not be reached for the interview.

This chapter of the book also analyses political party programs and lists to demonstrate how the political parties integrate issues relevant to women and minorities in their party programs and how is the representation reflected in the party lists. In particular, election programs for 2016 and to a limited degree 2012 parliamentary elections of several political parties will be discussed. It concludes with an analysis of the challenges women and national minorities face when seeking political participation.

### **The Importance of Representing Women and National Minorities**

The desire to make politics more representative often clashes with the vested interests of elites to conserve their power (Murray 2016: 586). According to Will Kymlicka, minorities, and majorities clash over issues like language rights, regional autonomy, political representation, land claims, etc. (Kymlicka 2003: 1). Therefore, both women and minorities have been trying to emphasize the necessity of their representation within the political parties and legislatures. However, academic literature does not provide a single answer to the need to represent these two groups. While it is assumed that legislative bodies should account for the diversity of a broader society, we run the risk that linking representation of group-based characteristics may weaken political accountability, especially when women and minority representatives accept the idea that a representative's identity matters more than the policy ideas and party platform (Bird 2003: 5). Very often, this concern has been voiced in the legislature in Georgia regarding women's increased participation. Anne Phillips presents a convincing argument for representing marginalized groups when she argues that they should be represented "not because individuals outside the group can never be



knowledgeable or never be trusted, but because failing the direct involvement of those with the relevant experiences, the policy process will be inherently paternalistic and the policy outcomes almost certainly skewed” (Phillips 2000: 11). In another article, she further elaborates on reasons to focus on group characteristic to say that the reason “is that there are structures of power that have turned certain characteristics into sources of disadvantage and oppression and that it is where there are such structures of power that intervention is most urgently required” (Phillips 2000: 21).

Another reason why national minorities need to be represented in the Parliament is to give them a voice in the decision-making process, allow participation in politics, and as a consequence, offer national minority representatives and organizations incentives to abandon any “extra-institutional action strategies”. One way of dealing with existing or potential ethnic conflict is by giving access to national minority groups to state institutions (Alonso... 2007: 238).

Different countries have opted for varied approaches to ensure that women and national minorities are represented in the legislatures; however, a key to their presence is that they participate in the ongoing discourse, which affects not only the minority groups but are pertinent to the whole society. In this regard, the participation of women and national minority representatives in the deliberation process is essential. The simple presence of minority groups will not make an impact. According to Williams, the only way to make a lasting effect on the policy outcome is through “sharing of reasons”, and not only counting of votes (Williams 2000: 125).

Women and national minority representatives face various constraints, which are structured by micro and macro-level factors. When talking about women’s representation, Bird points to the macro-level factors

such as the electoral system, organization of political parties, and cultural beliefs about the role of women. While national minority representatives face the same factors, key, according to Bird, to their representation are micro-level factors, such as the degree of ethnic concentration in a particular constituency, collective political mobilization within the ethnic community, the existence of ethnic rivalries within the community. Therefore, she points out that studying these micro-level factors requires in-depth knowledge of local politics (Bird 2000: 8).

### **2012 and 2016 Election Programs**

The complexity of the representation issues is further demonstrated in the Georgian political party programs. When comparing the programs of the political parties for the 2012 and 2016 Parliamentary elections, it is visible that the incumbent Georgian Dream party has a relatively better-developed election program, with emphasis on the achievements of the Government under the incumbent party rule.

The Georgian Dream - Democratic Georgia election program emphasized the achievements of the Government in 2012-2016 regarding the issues related to national minorities and women. As for the program for increasing minority and women's participation and protecting their rights, the Georgian Dream proposed to ensure efficient implementation of anti-discrimination legislation, providing freedom of belief for religious minority groups, implement the 2015-2020 State Concept of Civic Equality and Integrations, improving the teaching of the state language. In this regard, the Georgian Dream identified the language barrier as a key impediment to minority integration. Attention is also paid

to minority access to media and information, increasing socio-economic opportunities for minority settled regions. The program also states that “efficient actions will be carried out in all spheres of social life, particularly in the level of political and economic activities and decision-making, to protect gender equality. The Government will support a campaign for raising awareness about gender issues” (partiebi.ge 2012).

It is difficult to compare the 2016 election program of Georgian Dream with that of the Georgian Dream Coalition for the 2012 elections, but it should be noted that the program in 2012 identified the need for the political will to recruit representatives of ethnic minority groups to positions in the central administrations of state governance (both legislative and executive) (partiebi.ge 2012). As far as women’s participation is concerned, the Coalition viewed women’s participation in the intra-party and general politics. The Coalition viewed the establishment of a women’s branch as a source of attracting more female candidates to the party. The head of the women’s branch was seen as a member of the highest decision-making body - the political council. It should be noted that the Coalition back in 2012 considered women’s representation insufficient and planned to include greater numbers of female candidates on party lists for future national or local elections (partiebi.ge 2012).

The issues relevant to national minorities are mainstreamed in several parts of the United National Movement program. In particular, the section on education focuses on improving access to Georgian language teaching for national minority representatives as a means to integrate into civic life (UNM 2012). National minorities also are included in the chapters on the rule of law and human rights, with an emphasis on the protection of their rights and the implementation of effective anti-discrimination legislation (UNM 2012).

The United National Movement has given particular attention to women's issues, which are represented in several chapters of the party program. The rule of law and human rights component of the program focuses on the rights of children, anti-discrimination legislation, and prevention of violence against women. At the same time, the special chapter discusses extensively women's and children's rights and women's political participation. The objective of the party presented in the program was to ensure that not only more women are engaged in the party system and governance, but also in the country-wide political processes. It should also be noted that the United National Movement has had a separate women's organization since 2013, which is a relatively well-developed structure represented not only in the capital but also in the regions of Georgia and has more than 50 regional organizations (UNM 2012).

Women's issues are also represented in the chapter about health care and social security, where an emphasis is made on the needs of maternity and reproductive health issues and access to reproductive health-care (UNM 2012).

As it was mentioned above, the incumbent political parties benefit from their positions and can draw up the election programs based on the information and resources available to them due to their incumbent position. This is also the case with the 2012 election program of the United National Movement. The program was extensive, though not detailed enough to single out specific activities the party planned to implement.

Alliance of Patriots of Georgia made it to the Parliament in 2016 with an extensive election program. It should be noted that the program seemingly addresses most of the issues pertinent to the electorate. However, when analyzing the program from the perspective of women

and national minority participation, the program does not contain any specific information relevant to these groups. Furthermore, it should be noted that the program starts with the definition of patriotism, which emphasizes the importance of “love of everything Georgian”, readiness to accept “everything positive of the other, but pamper that of our own”. Such a definition leaves little room for the representatives of national minority communities to feel part of the country. The program, when targeting the national minority electorate, says that those who understand that the “patriotic government will ensure their full integration in the unified Georgian state” is a potential voter for the Alliance of Patriots of Georgia. Women’s participation is not addressed in the program. Women are mentioned when targeting mothers as potential voters for the Alliance of Patriots of Georgia (Alliance of Patriots 2016). However, it is clear that this is not reflective of any aspects of women’s participation. Having said this, it should be pointed out that out of six MPs with the mandate of Alliance of Patriots of Georgia at the Parliament of Georgia, three are women, including one national minority. However, this comes contrary to the demonstrated lack of the vision of the participation issues within the party program, and potentially could be explained by the existence of informal practices in the political parties discussed in the last chapter of this article.

The Democratic Movement – United Georgia was established in 2014 and thus has only participated in the Parliamentary elections in 2016. However, the party has presented its program, which has outlined top priorities for the country, out of which two refer to national minority issues, namely, a clause referring to “provision of the tangible economic, social and spiritual well-being of the people; achievement of national and civic unity”, and the second clause focusing on “respect of the individual citizen’s ethnic, cultural and religious background, and creating equal opportunities for self-realization” (DMUG 2016).

However, a more thorough study of the program has not revealed a comprehensive vision of the party towards national minority issues and women's participation. The vision of the party rests on the premise that national minority representation is directly linked to the existing legislation, and only through existing laws, national minorities could be better represented in the legislative body (partiebi.ge 2016).

In the extensive program of the Free Democrats, the equality of every citizen and equal participation of men and women "in every aspect of social, political, and party processes" is emphasized (Free Democrats 2016).

A more detailed look at the party program indicates that the issues of national minority and women participation are addressed insufficiently. Namely, the reference to Georgia's ethnic diversity is only reflected in the section concerning education, saying that the education system should integrate civic integration and democratic culture issues and strengthen state language teaching in the regions settled with ethnic minorities, occupied territories, and Georgian Diasporas abroad. Furthermore, the program includes a point on the teaching of the Georgian language and improved education support programs for ethnic minorities (Free Democrats 2016).

Women's participation issues are not adequately addressed in the program. The only mention of gender equality is made concerning the school-building rehabilitation program, which will consider gender issues, among other factors (Free Democrats 2016).

The vision of the Republican Party towards national minorities is integrated into the wider scope of minority rights and emphasizes the freedom of an individual. According to the program, state policy should be directed to ensure an equal and independent living environment for everyone. The party considers ethnic and religious minorities, women,

children, the elderly, disabled, and LGBT persons in one group as vulnerable social groups that require individual approaches (partiebi.ge 2016).

As to women's participation, the Republican Party considers developing and implementing effective mechanisms to overcome violence against women and their poor living conditions to be a primary task. In the case of women's issues, the program demonstrates a more comprehensive approach, as it singles out not only specific groups, including sub-cultural or marginal groups of women but also major issues and ways of addressing them (partiebi.ge 2016).

The programs discussed here largely fail to capture the need to address the challenges women and national minorities face and mostly follow general legal and human rights principles but rarely provide much-needed detail. It should be noted that while most of the parties have included clauses regarding both national minorities and women's participation, they have not mainstreamed these issues in their programs. Very often, parties focus on national minority issues with regards to language education, whereas women's participation in most cases is confined to general remarks about the need to establish the equal treatment of all in the society. Overall, the information about women's and national minority participation in the programs is rather scarce, limited only to the mere list of the issues.

## **2012 and 2016 Electoral Lists**

Analysis of the electoral lists of these political parties gives more insights into the representation of women and minorities in the party system and, consequently, in the legislative body. The election system

present in Georgia allows political parties to run in the elections on proportional and majoritarian party lists. While focusing only on the proportional party lists here, it should still be mentioned that in the single-mandate constituencies, women, especially national minority, face major challenges for being both nominated by the party and elected for the office, whereas the national minority representatives have an advantage of being nominated a candidate in the areas predominantly settled by national minority population.

According to Georgian legislation, there are no requirements for the political parties to ensure national minority representation on the party proportional list. While no imperative norm exists in legislation requiring parties to have a minimum number of women in the party lists, the political parties are encouraged to include at least 30% of female candidates in every ten candidates on the list to receive an additional 30% of the basic funding (Organic Law 1997).

Given the social attitudes and political climate in the country, making it at the top of the proportional list is essential for women and minority representatives to get elected. In the case of Georgia, ruling parties do not feel the urgency of diversifying the top 50 of the proportional lists to include both women and minorities. In the case of smaller opposition parties, whose chances of clearing the electoral threshold of 5% are slim, it is essential that they have a well-balanced proportional list already in the top 10 to 20 members.

In 2012 none of the small political parties, which run for the Parliamentary elections independently, passed the 5% threshold. These parties had included national minority representatives in the places 14 to 33. The only political party which made it to the Parliament without being a part of an electoral block (UNM) included national minority representatives in the places, from 39 to 50. However, the United National



Movement only got 35 mandates from the proportional list, meaning that none of the national minority candidates from the proportional list were elected from the United National Movement. Whereas the Georgian Dream Coalition had included three national minority representatives in the top 50 of the party lists, the first being at 35th place (CEC 2012).

In 2016 political parties have also included national minority representatives in the proportional lists, but very few were nominated for the electable positions, for the small opposition parties, that would mean top 10 of the proportional list. Again, in 2016 the ruling Georgian Dream party had a longer part of the list where candidates had a realistic chance of being elected.

The final results of the elections in 2016 have yielded 11 national minority representatives, constituting 7.3% of the MPs, compared to 8 MPs in the previous Parliament (2012-2016), and making 5.3% (CSEM 2017). As far as women's participation is concerned, there are 24 women MPs currently represented, out of which two are a national minority, which constitute 16% of the total MPs up from 17 women MPs (11.3%) in the 2012 Parliament (IPWR 2017). Though, we need to consider the larger picture in the country, which points to the underrepresentation of both national minority groups and women in the legislative body. According to the 2014 census, 52.3% of the population are women, whereas 13.2% constitute national minorities (Geostat 2014). Furthermore, according to the 2016 data of the Central Election Commission (CEC), women are 53.76% of the registered voters, and 51.1% of the electorate who turned up on Election Day were female (CEC 2016).

The gender analysis of the lists presented by the CEC indicates a major disparity in nominating women candidates in the party proportional lists. According to the available data, only 37% of the candidates in

the proportional list and 17.51% of the candidates in single-mandate majoritarian districts were women (CEC 2016).

As far as the representation of national minorities is concerned, the lists of those eight political parties, which got at least 1% of the votes in the 2016 elections, included only 4.1% of candidates with national minority background (CEC 2016). Out of 816 registered candidates in 73 single-mandate constituencies, only 73 were of national minority backgrounds (5.14%) (CEC 2016).

### **Party Response to National Minority and Women's Representation**

Throughout the Western democracies, there is a concern that the political process is unresponsive, as it fails to reflect the diversity of the population. One way to change the situation is to make political parties more inclusive by reducing barriers that inhibit women and national minorities from becoming party candidates or leaders (Kymlicka 2003: 32). In a representative democracy, parties provide a vital link between voters and the Government (Lijphart 2004: 102).

When comparing the situation before the 2012 and 2016 elections, one needs to look at the number of active political parties in both cases. There are only two political parties mentioned in this chapter of the book, which participated in both elections independently, whereas all other political parties have been part of electoral coalitions at either of the elections or have disappeared at all. This is an important point for women and minority participation, as political parties need an institutional capacity to reach out to these groups and recruit them. In the case of Georgian political parties, only a few of them had enough time for institutional development, which spans for more than one election

cycle. Very often, political parties depend on their regional offices in attracting women and minorities to the party system. However, small, relatively newly established political parties have limited capacity to establish regional offices and reach out to women and minority representatives.

This is reflected in the candidate recruitment and selection. As political parties have highlighted during the interviews, they face “supply-side” problems while selecting sufficient numbers of women and national minority representative candidates. Political party representatives have indicated that they have different support bases with the various minority groups living throughout the country. In the case of national minorities, political party representatives have pointed to the lack of knowledge of the state language among national minorities. However, it is unclear, based on the interviews with the political party representatives, whether political parties fail to identify qualified women and national minority representatives for the positions in the party structure or the electoral lists, or whether the qualified women and national minority representatives are not willing to participate in party politics.

What matters here is the decision-making system within the political party, as potentially decision-making procedures, whether formal or informal, can influence the composition of the party electoral list. If women and national minority representatives are not included in the decision-making body responsible for recruiting new candidates/members, then there is a big chance that women and national minorities will not make it to the Parliament (Bird 2003: 16). Furthermore, unless women and national minorities are included in the decision-making process, the political party might also fail to reflect relevant issues in the party program. Considering the social bias towards women’s political participation, as well as the representation of national minorities,

without bringing women and national minorities in the decision-making system within the party, all the majority male-dominated decision-making body will keep nominating male majority candidates on the party list (Bird 2003: 16). Currently, most of the Georgian political parties undergo a significant reform process, resulting from the outcomes of the 2016 Parliamentary elections. Therefore, the party structures are in the process of formation. However, in those cases where data is available, one can see that party decision making bodies underrepresent both women and national minorities. For the moment of writing this article, the Georgian Dream political council included 20% women and no national minority representative (personal communication with the party), whereas Republican Party has 40% women and no national minority in the party decision-making body (Samnidze 2016). The United National Movement has 20% women in the political council and only three national minority representatives, which constitutes 3.4% of the total members (UNM 2016). This is an important indicator to judge how much influence each group can have on the party decision making process.

Furthermore, women and national minorities also face what Bird calls the “incumbency factor”. This is when a political party places extreme importance on the party’s electoral performance and continues relying on a candidate with proven electoral appeal rather than run an unknown and unproven candidate (Bird 2003: 16). This has often been the case with the Georgian political parties, which, especially in the case of national minorities, rely on a proven candidate. During the interviews, political party representatives have confirmed that due to various reasons, they rely on the trusted party member/candidate from a particular region to mobilize voters for the party. Interviews have also demonstrated that political parties do not have equal support from different national minority groups, and in those areas where

they have limited support, they prefer not to risk by identifying new, little-known candidates.

The research across the countries have demonstrated that ethnic minority voters are not motivated by exclusive ethnic minority agenda, but rather their political concerns and attitudes are increasingly similar to those from the majority voters (Saggar 2000 cited in Bird 2003: 20). A similar pattern is also observed in Georgia, where the representatives of national minority communities express willingness to be also engaged in the discussions of country-wide issues, and expect from elected national minority representatives to be not only the spokespeople of the minority communities but also engage in the issues pertinent to the whole country. Yet, political parties in Georgia continue to perceive national minority candidates only in the areas of high minority concentration as good prospects.

There is no simple solution for deciding exactly which rights should be accorded to different groups. However, such a decision should be resolved politically. One of the means of including women and national minorities in the political party process is through a fair decision-making process, which takes into consideration their interests and perspectives (Kymlicka 2003: 131). In this regard, it is important to identify how Georgian political parties engage women and national minority representatives in the party structure and electoral lists. While party membership is open to every citizen on equal footing, political parties do not invest in reaching out to any group and mostly rely on the interest of individuals in becoming a party member. However, becoming a party candidate depends on a variety of issues, and often this falls under the informal practices within the party. All the interviews conducted for this article have revealed that networks and personal contacts contribute to becoming a party member and being nominated in the

top section of the party list. However, smaller parties have indicated as well that the ability of a particular candidate to financially support the party can also influence one's prospects of making it to the top of the electoral list. Small political parties are rather concerned about their limited funding and attach importance to the financial contributions of the party members (provided they also share party values). Last but not least, political parties also consider the popularity of individual candidates among the electorate either throughout the country or within a particular region as a precondition for nomination at the top of the list.

The existence of the informal practices for candidate nomination along with the established policies makes it difficult for women and national minorities to make it to the top 10 or 20 of the electoral lists unless there is a willingness of political party leadership to make lists inclusive. With the establishment of financial incentives, seven political parties have ensured that at least 30% of the list included women candidates. However, no such incentive exists with regards to national minorities. This also contributes to the unequal representation of women and national minorities in the political party structures.

## Conclusion

Having looked at the political party landscape in Georgia from the perspective of minority and women's participation, it is clear that historical domination of one group over the other - whether man over women or majority over national minority - has left a "trail of barriers and prejudices" that makes it difficult for the historically disadvantaged groups to participate effectively in the political process (Kymlicka 2003: 141).

Existing practices form a challenging environment for women and national minority participation and put national minority women in even more unequal conditions. Political party decision-making structures and procedures do not give women and national minorities enough power to influence decisions in the parties with regards to developing political party programs. While most of the political parties have established procedures for recruiting new members, similar procedures are not in place regarding forming the party lists. While it is common to look for the reasons for low representation of national minorities and women in these two groups, such as lack of Georgian language knowledge among national minority representatives, or lack of desire to participate in politics among women, political parties miss the opportunity to create favorable conditions for these two groups within the party system.

Sometimes different political parties provide varied access to women and national minorities; however, their overall representation remains inadequate. Even though political parties attempt to form programs based on research and opinion polls, it is clear that not all of them have the institutional capacity to address all those issues. Therefore, those critical issues, which are of importance for the political parties, must be gender mainstreamed and sensitive to national minority needs and interests. Furthermore, looking at consecutive elections in Georgia, it is evident that the political party landscape changes significantly. This affects the ability of the party to gain support among national minority and women voters by identifying the needs of each group on the one hand and developing party programs and structures so that they are responsive to the needs of these two groups.

## Bibliography

**Alonso... 2007:** Sonia Alonso, Ruben Ruiz-Rufino. Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies. *European Journal of Political Research*. 2007.

**Bird 2003:** Bird Karen. The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A framework for Comparative Research. Working paper presented at Academy of Migration Studies in Denmark (AMID). Aalborg University. 2003.

**CRRC 2016:** კავკასიის კვლევითი რესურსცენტრი (CRRC). საპარლამენტო არჩევნები 2016 - გენდერული და ეთნიკური უმცირესობები პარტიულ სიებში. <http://crrc-caucasus.blogspot.com/2016/11/georgian-parliamentary-elections-2016.html> ბოლო ნახვა ნოემბერი 21, 2016 (**CRRC 2016:** Caucasus Research Resource Centers (CRRC). Georgian Parliamentary Elections 2016 - Gender and Ethnic Minority Representation on Party Lists. <http://crrc-caucasus.blogspot.com/2016/11/georgian-parliamentary-elections-2016.html> Accessed November 21, 2016).

**CSEM 2017:** ეთნიკურობისა და მულტიკულტურალიზმის შესწავლის ცენტრი (CSEM). ინფოგრაფიკები: ეროვნული უმცირესობები საქართველოს პარლამენტში 1990-2016 წლებში. [http://csem.ge/wp-content/uploads/2017/01/Infographics\\_minorities-in-parliament\\_ENG.pdf](http://csem.ge/wp-content/uploads/2017/01/Infographics_minorities-in-parliament_ENG.pdf) (**CSEM 2017:** Centre for the Studies of Ethnicity and Multiculturalism (CSEM). Infographic: National Minorities in Georgian Parliament 1990-2016. [http://csem.ge/wp-content/uploads/2017/01/Infographics\\_minorities-in-parliament\\_ENG.pdf](http://csem.ge/wp-content/uploads/2017/01/Infographics_minorities-in-parliament_ENG.pdf)).

**IPWR 2017:** საპარლამენტო აშორისო კავშირის რანგირება. ქალები ეროვნულ პარლამენტში. 2017. [www.ipu.org](http://www.ipu.org) (**IPWR 2017:** Inter-Parliamentary Union Ranking. Women in National Parliaments. 2017).

**Kymlicka 2003:** Will Kymlicka. *Multicultural Citizenship*. Oxford. 2003.

**Ljiphart 2004:** Ljiphart Arend. *Constitutional Design for Divided Societies*. *Journal of Democracy*. Vol. 15(2). Muse Project. 2004.

**Murray 2016:** Rainbow Murray. *The Political Representation of Ethnic Minority Women in France*. *Parliamentary Affairs*. 2016.

**partiebi.ge 2012:** პოლიტიკური პარტიები. ნიდერლანდების ინსტიტუტი მრავალპარტიული დემოკრატიისთვის (NIMD). 2012. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge) (**par-**



**tiebi.ge 2012:** Political Parties. Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD). 2012. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge)).

**partiebi.ge 2016:** პოლიტიკური პარტიები. ნიდერლანდების ინსტიტუტი მრავალპარტიული დემოკრატიისთვის (NIMD). 2016. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge) (**partiebi.ge 2016:** Political Parties. Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD). 2016. [www.partiebi.ge](http://www.partiebi.ge)).

**Phillips 2000:** Anne Phillips. Democracy and the Representation of Difference and the Politics of Presence: Problems and Developments. Research Program on Gender. Empowerment and Politics. Aalborg University. 2000.

**Williams 2000:** Melissa Williams. The Uneasy Alliance of Group Representation and Deliberative Democracy, Citizenship in Diverse Societies. Will Kymlicka and Wayne Norman Eds. Oxford University Press. 2000.

**ორგანული კანონი 1997:** ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ. 1997. (**Organic Law 1997:** Organic Law of Georgia on Political Association of Citizens. 1997).

**საქსტატი 2014:** საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. 2014 წლის მოსახლეობის საყოველთაო აღწერა. <http://census.ge/en/> და [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge) (**Geostat 2014:** National Statistics Office of Georgia. 2014 General Population Census. <http://census.ge/en/> and [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)).

**ცესკო 2012:** ცენტრალური საარჩევნო კომისია. არჩევნების გენდერული სტატისტიკა. 2012. <http://cesko.ge/statistic/en/> (**CEC 2012:** Central Election Commission. Gender Statistics of Elections. 2012. <http://cesko.ge/statistic/en/>).

**ცესკო 2016:** ცენტრალური საარჩევნო კომისია. ერთმანდატიან ოლქებზე რეგისტრირებულ მაჟორიტარ კანდიდატთა სია. 2016. <http://cesko.ge/geo/list/show/108814-saqartvelos-parlamentis-2016-tslis-8-oqtombris-archevnebisatvis-registrirbuli-majoritari-kandidatebi> (**CEC 2016:** Central Election Commission. List of Registered Candidates in Single-mandate Constituencies. 2016. <http://cesko.ge/geo/list/show/108814-saqartvelos-parlamentis-2016-tslis-8-oqtombris-archevnebisatvis-registrirbuli-majoritari-kandidatebi>).

**ცესკო 2016:** ცენტრალური საარჩევნო კომისია. რეგისტრირებული პოლიტიკური პარტიების პროპორციული სიები. 2016. <http://cesko.ge/geo/list/show/108817-saarchevno-subieqtetbis-mier-saqartvelos-parlamentis-2016-tslis-8-oqtombris-archevnebisatvis-tsardgenili-partiuli-siebi> (**CEC 2016:** Central Election Commission. Proportional Lists of Registered Political Parties. 2016. <http://cesko.ge/geo/list/show/108817-saarchevno-subieqtetbis-mier-saqartvelos-parlamentis-2016-tslis-8-oqtombris-archevnebisatvis-tsardgenili-partiuli-siebi>).

cesko.ge/geo/list/show/108817-saarchevno-subieqtetbis-mier-saqartvelos-parlamentis-2016-tslis-8-oqtombris-archevnebisvis-tsardgenili-partiuli-siebi).

### Political Party Resources

**დმუგ 2016:** დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველო. საარჩევნო პროგრამა. 2016. <http://www.democrats.ge/images/banners/prog.pdf> (**DMUG 2016:** Democratic Movement – United Georgia. Election Program. 2016. <http://www.democrats.ge/images/banners/prog.pdf>).

**უნმ 2016:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა. 2016. <http://unm.ge/ge/about-us/programa> (**UNM 2016:** United National Movement. Election Program. 2016. <http://unm.ge/ge/about-us/programa>).

**უნმ პოლიტიკური საბჭო:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. პოლიტიკური საბჭო. <http://unm.ge/ge/about-us/politikuri-sabcho> (**UNM Political Council:** United National Movement. Political Council. <http://unm.ge/ge/about-us/politiku-ri-sabcho>).

**თავისუფალი დემოკრატები 2016:** თავისუფალი დემოკრატები. საარჩევნო პროგრამა. 2016 [http://fd.ge/files/fd\\_programa.pdf](http://fd.ge/files/fd_programa.pdf) (**Free Democrats 2016:** Free Democrats. Election Program. 2016. [http://fd.ge/files/fd\\_programa.pdf](http://fd.ge/files/fd_programa.pdf)).

**პატრიოტთა ალიანსი 2016:** პატრიოტთა ალიანსი. საარჩევნო პროგრამა. 2016. <http://www.ivote.ge/images/doc/patrioti-1.pdf> (**Alliance of Patriots 2016:** Alliance of Patriots of Georgia. Election Program. 2016. <http://www.ivote.ge/images/doc/patrioti-1.pdf>).

### Interviews

Interview with Chiora Taktakishvili and Samira Ismailova. United National Movement.

Interview with Khatuna Samnidze, Chairperson. Republican Party of Georgia.

Interview with Tamar Kekenadze. Free Democrats.



# INTEREST AGGREGATION AND POLICY-MAKING BY POLITICAL PARTIES (PAST DECADE OF THE GEORGIAN PARTY POLITICS)

---

IRAKLI KOBALIA

## Political Parties and Their Criticism

A core assertion of the democratic theory that democratic systems of government better reflect people's choices is widely accepted to be accomplished by political parties more than by any other institution. Many influential scholars and even more of those concerned with emerging democracies subscribe to the claim that political parties largely define the present form of democracy and that "modern democracy is unthinkable save in terms of the parties" (Schattschneider 1942: 1). Not everybody may agree that political parties are indispensable for a democracy to function, but the ubiquity of parties, their presence in virtually every modern democratic state, means they are endemic to democratic systems (Stokes 1999: 245). Some of the accepted core attributes of any genuine democracy, such as effective participation, controlling political agenda, and exercising associational autonomy, are particularly difficult to imagine in absence of parties (Dahl 2000: 12-14). As relative latecomers into the democratic creed, and as institutions that are usually borne out of grassroots movements or dominating elites, parties are somewhat exogenous to established

legal systems. Even if rarely defined in national constitutions<sup>1</sup>, parties in combination with electoral systems are the most significant shapers of national political landscapes (Dahl 2000: 130-144). It is no surprise then that the role of parties in modern democracies is frequently viewed as critical and even foundational.

Engaged in a constant quest to win and retain power, political parties are expected to deliver on two broad missions: to represent and to govern. The former entails aggregating interests and articulating policy ideas necessary to secure votes and to succeed at the elections (Hofstadter 1969: 1-39). The latter implies implementing policies, making decisions, and running institutions. Political parties usually provide information to their audiences and perform as organizational machines. They try to maintain large bases from which to draw candidates for elections. Through their engagement with supporters, parties condense the interests of their bases into manifestos and plans (Aldrich 1995: 3-27). Parties help voters to structure their choices at the ballot box by reducing and simplifying the alternatives as much as possible. Surely, independent candidates can also represent their electors, but parties remain to be the central means of political representation, best equipped to do it systematically and durably on a large scale. Once in power, parties fill up legislatures, the ultimate venues for a democratic process. They form coalitions, pursue legislative agendas, and advance long-term goals. At any stage, parties are expected to remain responsive and representative of their backers and conducive to the achievement of greater public good (Goodin 2011). It is for this reason, perhaps, that parties bear the brunt of the blame when democracies falter (Mainwaring... 1995).

---

<sup>1</sup> There are notable exceptions such as Germany, whose constitution does define political parties.

To be sure, political parties are also targets of intense criticism, questioning their value, and foretelling their extinction (Cardoso 2009). A relatively recent decline in the popular enthusiasm for political parties appears to be a global phenomenon grounded in the perceived failure of parties to remain responsive to citizens and to solve essential problems such as unemployment, immigration, poverty, and corruption. The rising tides of populist nationalism threaten to shatter established democratic institutions (Fukuyama 2016). The rapidly evolving identity politics may render conventional party markers such as ideology and class irrelevant, forcing traditional parties to change rapidly or die out. These tendencies, combined with the renewed appetite for direct forms of democracy, and modern technologies diminishing the need for intermediaries, do pose existential challenges to political parties. Nonetheless, despite these bitter headwinds, parties to this day remain central to institutional democracy.

## **Challenges of Party Development in Georgia**

### **Structural Instability**

The Georgian party system is nascent like the Georgian democracy and still far away from a classic mold. One of the crucial factors in its evolution has been a high level of structural instability. Since its adoption in 1995, the Georgian Constitution has been amended many times, including several overhauls of the system of government and the system of elections. Despite the volatility of central laws, they have been consistent in one way, which is in disfavoring opposition parties and helping those in power. It has forced parties to continually fight for and adapt to new frameworks instead of fully immersing in their own organizational needs. The constantly changing environment has deprived

political parties of the ability to learn and evolve within a neutral and stable system of governance. The inability to fully immerse in internal organizational building weakened the prospects of parties to pursue incremental plans and, in that way, generate longer-term success. The Georgian Constitution underwent substantive redrafting in 2017 and 2018, promising to usher in a reformed party system. A cross-party agreement over it, however, proved to be as elusive as in the past. The 2020 constitutional amendments, brokered by Georgia's international partners, successfully introduced a more proportional election system. The change had been pre-agreed by the Parliament's full spectrum. Even on that important piece, embodying a lengthy political struggle and seemingly wanted by all, the main opposition parties chose to withdraw their votes over arguments against the majority party. In short, Georgia is yet to settle on a constitutional framework supported by all political sides.

### **Biases of the Electoral System**

Many of the representation and policy-making patterns of parties are shaped by the electoral systems through which they compete for power and then assemble governments. Out of the classic binary juxtaposition of proportional and majoritarian systems, Georgia has been using none in a pure form but their mix, something found only in a few European nations. The logic behind such a choice back in 1995 had been that the majoritarian component would facilitate strong direct accountability of elected officials to their district constituencies. The proportional component would ensure a more balanced representation of voters' views as well as present an avenue for the future organizational development of parties. Overall, such a mixed system was supposed to make the government stable and efficient in carrying out its

policies. Unfortunately, the mixed system has been unable to meet any of its key objectives. Majoritarian elections failed to form into competitive, localized contests that would produce winners primarily tied to their district voters. A balanced representation could not be achieved either. The winning parties in 2008 and 2016 Parliamentary Elections gained 20% and 28% more seats than they earned votes. In the Georgian case, the mixed electoral system diminished both accountability and representativeness of elected legislatures and political parties. It also puts brakes on the development of a more vibrant party landscape by penalizing small parties and favoring the biggest ones. Ultimately, instead of ensuring stable governments, it boosted the preponderance of single parties, inclining Georgia away from a multiparty and towards a dominant party system (Suttner 2006).

### **Obsession over “Big Issues”**

Unsettled general rules and the unfavorable electoral system can only provide a partial justification to the constant obsession of Georgian parties over “big issues” such as how elections should be held, how government institutions should be designed, and how political parties should be funded. Despite the importance of these and other institutional matters, their share on the party agendas has been so dominant as to hamper the ability of parties to build stronger connections with voters. They have contributed to the public perception that the concerns of average voters usually fall into the second tier of priorities. None of the major political parties ever made constitutional reform a key pledge of their campaign, yet every time they obtained sufficient power (UNM in 2004; GD in 2012), many of their resources and political capital went precisely into that. At different times, elections would be fought over the economy, but soon after them, the questions of media access, for instance, would come to the fore. A similar pattern has



been as common for the smaller parties whose feel for the people's "real needs" during the elections would thereafter be blunted by their focus on the terms of public funding and more favorable legislation. Unlike the policy focus of parties, a list of top concerns of the Georgian population has been remarkably consistent throughout the last decade (NDI 2016). It has included jobs, prices, poverty, territorial integrity, pensions, and healthcare. Logically, these concerns have been strongly echoed by parties during the elections, many of whom have gone way out of their ideological comfort zone to offer deep social programs. The change of focus in the aftermaths of elections, however, has been equally remarkable, as the issues of electoral legislation, party finance, media ownership, government design, and illegal surveillance almost inevitably and interchangeably took center stage. Such lack of consistency in policy agendas and the effective detachment from the practical concerns of median voters has continued to inhibit political parties from channeling grassroots interests to the top of the political agenda. It has made it difficult to heighten political ratings or to upgrade operations by attracting qualified cadre. As a sad outcome, weak on representative powers, political parties have fought each other not through widening electoral bases but primarily by discrediting and eliminating political opponents.

### **Low Confidence and Polarization**

Public confidence in the national legislature and political parties is consistently at the bottom of the list of all institutions. The public trust towards parties is usually measured in single or lower double digits while the army and the church hover above 60% and 80% (Caucasus Barometer 2018). Even worse, the recent polling data commissioned by an international NGO point to a further diminishing trust, giving parties the highest disapproval numbers (IRI 2017). Very low public

confidence in parties has been a backdrop to bitter and personal competition between them. Parties have referred to each other as inimical to the national interests and resorted to worrying levels of verbal hostility at the time of elections (PACE Resolution 2015). Due to the nature and intensity of mutual accusations, the principal leaders must have entertained prospects of legal retribution or exodus if defeated. In the Georgian case, such “all or nothing” competitive culture fueled deep political polarization and with it a bipolar party landscape. The two major parties (or coalitions built around them) usually swallowed up what seemed like a more evenly spread public support ahead of the campaigns. Other players teetered along with the electoral thresholds at best, failing to emerge as real challengers and unable to leave a real mark. All key elections have resulted in the exodus of smaller parties from the political stage,<sup>1</sup> giving even more space to the dominant players to fill. Rough contests between the opposed political camps have made Georgia one of the most politically polarized countries in Europe (GYLA, DRI 2017). Existential contests between the contenders nurtured a zero-sum logic of political battles rooted back in the independence movement of the eighties. This made the electoral stakes excessively high and banished the culture of compromise, coalition-building, and power-sharing. Genuine cooperation has not been part of the game plans unless at a time when a common enemy had to be confronted. Political fights have been personalized by political leaders and never sufficiently checked by the internal institutional filters of parties. The ever-elusive consensus over key national matters, the fear of retribution by opponents, and the lack of trust in an impartial judicial review did little to thwart this renewable cycle of political polarization.

---

<sup>1</sup> New Rights and Christian Democratic Movement (in 2012), and Free Democrats, Usupashvili Republicans, and State for the People (in 2016) were effectively marginalized by meager electoral results.

**Lack of Ideological Clarity**

The profound political polarization has had little to no recourse to ideological differences among parties. Parties have generally failed to build the kind of coalitions with the various sections of grassroots that would foment their lasting political identity. Unlike a British factory worker with trade union links, who can reasonably expect how an unfamiliar Labor Party candidate might vote in the future British Parliament, Georgian voters, even if politically savvy, could predict very little based on the brand of their candidate's party. Whether because of the poor organizational strategy or the lack of grassroots sophistication, parties have been unable to weave party leaders, activists, and supporters into a distinguishable fabric of political values. The concepts of a support base and an interest group continue to be fuzzy theoretical notions without a clear, practical value even for the leaderships of most parties. In the absence of genuine value-based identities, they were usually formulated by party leaders along the broad lines of foreign policy direction and economic and social priorities. Notably, foreign policy direction appears to be a single most important identifier for most of them. The differences in these declared objectives have been remarkably narrow even between the two biggest parties and fiercest rivals since 2012, the United National Movement and the Georgian Dream. Most other parties, too, barring few notable exceptions, have positioned themselves near the political center. In terms of ideologies, political parties in Georgia are still in a formative evolutionary phase, mirroring the embryonic stage of interest group formation in the society. Most parties continue to be primarily concerned with political survival and only then with carving out a lasting identity. The party confrontation in Georgia may be one of the fiercest in Europe, but it is not based on apparent ideological cleavage.

**Excessively Retroactive Voting**

In congruence, with its fierce polarization and low ideological fragmentation, the Georgian political process has been a clear ground of retrospective voting (Fiorina 1981). In simple terms, governments' past performances determined voter decisions far more than issue positions and prospective policy proposals of campaigning parties. Party labels denoted achievements of the past, most notably victories over rivals, above fresh visions for the future. In this sense, all national elections could be understood in terms of the referendum on incumbency. Judging a ruling party based on its record is only natural, however, reasonable only to a certain degree. The elections should also bring about a competition of ideas and programs looking towards the future where both the ruling and opposition parties could renew. Such a sensible balance would inform forward-looking voter choices while giving due regard to the lessons of the past. Parties should be encouraged to invest in policy research and internal reform as the primary means of success. Albeit, the excessively retroactive pattern of voting in Georgia has incentivized parties to entrench themselves into their past positions, to refuse critical self-assessment, to avert the admission of error at any cost, and to focus on discrediting opponents as a means to success. The growing resentment in 2008 had not yet reached sufficient levels to unseat the United National Movement government, but it did in 2012. The Georgian Dream Coalition spearheaded that peaking anti-government sentiment and converted it into electoral success. The eight-year-long United National Movement incumbency had left such a strong aftertaste that even in 2016, four years after it had been removed from power, elections were fought over its no return more than over the approval of the ruling Georgian Dream party. If the past is of any indication, future elections, presumably in 2020, should be battled out based on the performance of the Georgian Dream government

more than anything else. As in the theoretical descriptions of retro-active voting (Key 1966), the Georgian culture of voting seems to be driven by the anticipation of the future, primarily and almost entirely, based on the assessments of the past.

### **The Dominance of Ruling Parties**

Deep political polarization driven by the winner-takes-all logic and biases of the electoral system continued to shore up the outright hegemony of incumbents. Just as in the previous decade, ruling parties monopolized decision-making and dominated all interim elections (nationwide elections that do not contest the central government, such as municipal or presidential elections). They held a total grip on all branches of government and made significant decisions unimpeded by the opponents. Internal accountability structures within parties have been weak, too. The balance of power within the majority of parties has been as asymmetrical as their weight vis-à-vis the opposition. Those in office have been subject to very little to no pressure from their parties' rank-and-file, a typical characteristic of systems with the incumbent party hegemony. Since the ruling parties in Georgia possessed nominal legitimacy to pull all the strings alone, they felt self-sufficient. The dramatic nature of fights with the opposition made it difficult to share power with those anyway. Possible attempts of co-opting political opponents on separate policy issues, even if reasonable on face value, were fraught with perils of alienating radically-minded party supporters. Thus, the electoral cost-benefit analysis rendered political compromises costly and unrewarding. The reverse logic has been more at play: both majority and successful opposition parties pursued utterly confrontational lines as a means of energizing supporters and distancing themselves from the opponents.

The strength of government institutions, clarity of divisions between them, and the evolving system of checks and balances may have been all undergoing some progress, but they were yet unready to withstand pressures of almost omnipotent and single-handed ruling parties. The unique circumstances of the 2012 Parliamentary Elections forced President Saakashvili of the United National Movement and the Georgian Dream government to share power for one year. After the early fall-out with the Georgian Dream, President Margvelashvili found himself at odds with the majority party for most of his term. None of these precedents, however, seem to have spawned positive legacies of political cooperation and compromise. In the virtual absence of viable power-sharing with the opposition, its balancing function has been somewhat substituted by the international community, civil society organizations, media, and at times the courts. They have been more productive in holding governments in check, calling out their excesses, mobilizing protest, and nudging majority parties towards more sensible policy outcomes. Their work rather than that of the opposition parties precluded a downright slide from the apparent dominance of majority parties towards authoritarianism and institutional degradation.

### **Reliance on Individual Leaders**

A perennial feature of most Georgian parties has been their extreme reliance on individual leaders. Parties have generally been organizational extensions of the strongmen, designed to support their agenda. They have been far from independently viable institutions that could pursue long-term objectives and reproduce new leaders. In addition to the obvious negative impact of such single-person-dependency on the internal party democracy, it continues to have a profoundly corrosive effect on the sustainability of parties and the overall political

system. Viable political parties are expected to establish long-term reputations based on policy performance and party identity (Key 1964). This is backed up by the continuous bond of activists, resources, ideas, specialists, and top-level decision-making (Cotter... 1984). Individual leaders are unable to provide the kind of durability or reputation that these processes ensure. Policy performance and identity-based scenarios of party development have not yet found a way through the rough ground of Georgian politics, part of which continues to be a high demand for strong personalities. The available research data points to the inclination of voters to support parties primarily based on the attitudes towards leaders and their traits. Whether in response to such demands or because of their inherent predisposition, Georgian parties have continued to rely on personalities more than on ideologies or social groups ever since the independence movement in the eighties. Because of this, parties big and small either ceased to exist or were reduced to insignificance upon their leaders' exit from politics. The Georgian party system has several achievements to tout, among them is the relative stabilization after the first lawful turnover in 2012 and the ensuing normalization of the extreme electoral volatility. But a major political party is yet to survive and effectively outlive a full political exit of its leader.

### **Weak Internal Democracy**

The top-down organization of parties has not boded well with the formation of genuine internal democracy. The essential voter groups, such as women, minorities, or internally displaced persons, have struggled to achieve adequate representation. The horizontal disparity in group representation has been coupled with the clogged bottom-up movement of ideas and people. Party manifestos, for instance, which are supposed to be joint products of the activists and leaders (Almond...

2008), have barely been influenced by the party members. Local expertise of the party activists has been more effectively used in honing targeted campaign messages but not necessarily in defining longer-term policy objectives.

Another substantial impediment to strengthening internal democracy has been the constant changing of internal procedures. The rules of nominating candidates, promoting activists to higher positions, and composing party lists have been arbitrary and unstable. With limited exceptions, parties have changed these statutory procedures for any given elections. The ample ability to maneuver with party procedures has given the party leaders wanted flexibility to deploy party assets as efficiently as possible, but it has also precluded the inculcation of statutory norms that would serve as a basis for procedural democracy and the interests of long-term organizational development. Even high-ranking party activists in the most prominent parties have wondered at times why certain individuals were given coveted candidate positions. Such ambiguities must have damaged the sense of integrity, accentuating the importance of personal loyalty and backstage channels above written rules.

Another generalizable characteristic of most parties has been a loose grasp of their membership rosters (as shown by several confidential interviews with senior party activists). Parties confided that their membership databases were unreliable. Interactions between party leaders and low-ranking members, limited mainly to party congresses, rallies, and occasional conferences, have not amounted to regular dialogues. Naturally, being at a greater distance, party activists in the regions showed higher migratory patterns due to a weaker sense of party affiliation. Most dramatic for parties have been massive defections of members in the aftermaths of electoral defeats.



**Lack of Elaborate Policies**

Throughout the last decade, parties generally failed in organizing an inclusive policy development process. There are real barriers to this, from the lack of resources to the lack of demand. However, overcoming them is necessary if genuinely democratic parties with substantive visions are to emerge. Building a renewable and inclusive cycle of internal policy formation could transform parties as organizations. It would enable them to be defined by their actionable ideas instead of personalities. For this to happen, the current informal decision-making culture would need to be replaced by explicit and formalized decision-making processes. Power would only shift from the handful of party leaders to the broader party membership if the latter could and knew how to shape party lines and did it on a systematic basis. Some parties have made attempts to move in this direction, but their gatherings mostly amounted to rallying, educational, or team-building activities, falling well short of the needed transformation. As unavoidable attributes, party programs were usually updated ahead of the elections. However, limited to general propositions, they rarely went deep into policy detail. Compared to others, majority parties were much more productive in promulgating policy ideas. At the same time, the lines between them and the government structure at large were difficult to tell. The majority of parties seem to draw the required time and resources needed for developing policies from the state apparatus when and once they fuse with it. For this apparent reason and due to the absent planning, policy ideas put forward by majority parties are usually unheralded at the time of elections. The job of the opposition then becomes to rebut these ideas as they come. Such interplay between the majority and opposition parties produced cycles of ad hoc policy battles intended for short-spun media attention. Under those conditions, parties themselves changed little as organizations and continued with their tried

top-down structures with informal decision-making styles and ungrounded political concepts.

### **Main Historic Events**

Party systems and party identities in the world's established democracies emerged and formed in the wake of defining events. Similarly, some of the late tendencies of party evolution in Georgia may be better understood in their historical context. Arguably, the August War in 2008, Parliamentary Elections in 2012, and the subsequent transition from presidential into the parliamentary system of government were the events with transformative power. These events were accompanied by tragedies, political dramas, and the still ongoing difficulties, but they also helped create a renewed impetus for further democratic progress.

Debatably, the August War in 2008 cemented the already prevalent so-called pro-Western course as a defining political paradigm for all major political players. It helped oust all feasible alternatives from the political stage. Since the August War, the contest between majority and opposition parties has been reduced to bickering over who had been more truthful or more effective in making integrationist steps towards the European Union and NATO or more unequivocal in standing up to the aggressive Northern neighbor. Due to the tough historic legacy with Russia and its ongoing breach of Georgia's territorial integrity, the outright pro-Russian policy may have been unpalatable already before 2008. However, a nuanced look would also detect a view among political actors that the Russian keys to Georgia's territorial problems could only be moved by appeasement and the toning down of Western aspirations. In addition to that, the Russian soft power, hybrid tools, and Soviet nostalgia in the older population represented a less visible springboard that would wait for the relevant circumstances to expand

and break out. The August War may have dashed any such prospect. Direct military confrontation and the subsequent Russian recognition of two Georgian regions as independent states quashed the viability of pro-Russian narratives in the Georgian political discourse. Such lines became too difficult to tow.

Most Georgian parties vigorously emphasize their pro-Western policy credentials. For majority parties at different times (United National Movement and Georgian Dream), this heightened the pressure to show success in relations with the West, making them more susceptible to Western conditionality, including but not limited to the demands for fair elections, human rights, and the rule of law. Some success in these domains was complemented by stand out achievements such as the Association Agreement and visa waiver with the European Union and the strategic partnership with the United States. Joint rallying by the most prominent parties (both ruling and opposition) around these achievements formed the basis for consensus on some of the vital national aspirations and continuity in strategic objectives. Importantly, the prevalent pro-Western democratic discourse created stronger incentives for political players to move towards higher democratic standards and imposed at least loose edges to the acceptable field of political behavior for the parties to retain credibility vis-à-vis their Western partners.

The first lawful transfer of power in 2012 put Georgia half-way through Samuel Huntington's famous "two turnovers" test (Huntington 1993). For the first time, the ruling and opposition forces swapped places directly via the ballot box and without breaching constitutional order. Uniquely for the time, the majority party accepted and then survived its electoral defeat<sup>1</sup>. After ascending to power, the winning party over-

---

<sup>1</sup> Previous ruling parties, the Round Table and the Citizens' Union, quickly disintegrated after the loss of power in 1993 and 2003, respectively.

saw several democratic elections, including the key parliamentary polls, maintaining basic credentials for the eventual completion of the Huntington's test. The achievement in 2012 did not in any way eradicate structural weaknesses or organizational flaws of parties, but it certainly brought about long-term positive implications. It tempered down electoral volatility from the previous insensible levels and created conditions for the needed continuity of the political process<sup>1</sup>. The functioning of state institutions and political parties, as well as some key policies, became better understood through the evolutionary process rather than the succession of abrupt and entirely new political cycles. The electoral defeat of an incumbent, hopefully, may no longer imply inevitable political death or legal retribution, creating space for a more reasonable and rational competition of ideas. Despite the continued bitter political lingo, the quality of arguments in policy debates has, arguably, begun to improve. The democratizing nature of the political process has also inspired parties to invest more than before in grassroots machinery, door-to-door operations, electronic membership databases, and online campaigns. A bigger emphasis on citizen engagement and policy formation by parties is a natural outcome of a normalizing political process. It should also become a precondition for the improved ability of parties to govern democratically.

The 2016 Parliamentary Elections showed a stronger emphasis by parties on face-to-face contacts. The need for establishing a direct bond with the voters was recognized more widely. However, those efforts

---

<sup>1</sup> The Pedersen Index (the most common measure of electoral volatility, which depicts the net change in party support based on vote transfers) for 2012-2016 was at 20% compared to 53% for 2008-2012, 24% for 2004-2008, and 77% for 1999-2004. For the method of calculation, see Mogens N Pedersen. *The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Volatility*. European Journal of Political Research 1. 1979.

will need to go beyond one-off electoral acts and become a norm to produce lasting effects. Engaging grassroots directly and consistently is still a perennial challenge and an opportunity in waiting. Solving this problem can hold keys to other essential dilemmas, such as the lack of funding. Ruling parties continue to dwarf everyone else in their ability to raise funds, threatening the level playing field. Smaller parties could potentially respond to the challenge by generating membership fees or small contributions from a broader base of supporters. Achieving that feat may require changing the organizational nature of parties, including the alteration of vertical decision-making lines and the construction of honed policy proposals backed up by explicit commitments. Sizable issue-based demonstrations organized by initiative groups in recent years (on drugs policy, occupational safety, road traffic regulations, and others) show that specific demands with practical value produce more energy than blanket protests and generic rallies. The logical response to these trends seems to be to build practical and convincing policy propositions and to connect them with the grassroots. The contest of all-encompassing ideas, blanket proposals, and sweeping promises may be less and less appealing. As apparent as these opportunities may be, seizing on them will require painful compromises. The old power structures and ways of doing business may cut no longer.

## Conclusion

The ongoing transition from the presidential to the parliamentary system of government coupled with the switch from mixed to fully proportional system of elections, if finalized without flaws, will put Georgia in line with the dominant European democratic tradition. These structural changes should place parties in a driving seat, affording them an

even more prominent role. Whether they will help parties to form into stronger institutions and less dependent upon individual leaders remains to be seen. Some additional encouragement can be found in the recent voter inclinations. The share of winning party votes has begun to moderate, and the combined weight of opposition votes has begun to grow (as demonstrated by 2016 parliamentary elections results vs. 2012 and 2008). The potential importance of this may be beyond nominal because a state can only be regarded as genuinely democratic if its elections are truly competitive (that is where at least two sides hold a real chance of winning). If and once this becomes a norm within a sound institutional framework, parties should, by all means, improve at representing voters and governing on their behalf. When the missions of better representation and better governance drive parties, they do not just advance their own organizational goals but also those of democracy.

## Bibliography

**Aldrich 1995:** John Aldrich. *The Origin and Transformation of Political Parties in America*. University of Chicago. 1995.

**Almond... 2008:** Gabriel A Almond, G Bingham Powell, Russel J Dalton, Kaare Strom. *Comparative Politics Today: A World View*. Pearson. 2008.

**Cardoso 2009:** Fernando Cardoso. *Political Parties*. Foreign Policy Magazine Special Report of October 20, 2009.

**Caucasus Barometer 2018:** Caucasus Barometer. Time Series. Dataset for Georgia 2008-2018.

**Civil Georgia 2017:** Civil Georgia. *Opposition Parties Launch 'Protest the Constitution' Campaign*. May 2, 2017.

**Cotter... 1984:** Cornelius P Cotter. *Party Organization in American Politics*. Praeger Publishers. 1984.

**Dahl 2000:** Robert Dahl. On Democracy. Yale University Press. 2000.

**Fiorina 1981:** Morris Fiorina. Retrospective Voting in American Elections. Yale University Press. 1981.

**Fukuyama 2016:** Francis Fukuyama. Trump and American Decay. Foreign Affairs Magazine. November, 2016.

**Gilbreath... 2017:** Dustin Gilbreath, David Sichinava. Georgia: Proposed Reform Could Tilt Electoral Field Toward Incumbents. Eurasianet. 2017.

**Goodin 2011:** R. E. Goodin. The Oxford Handbook of Political Science. Oxford University Press. 2011.

**GYLA, DRI 2017:** GYLA, DRI. უკიდურესი პოლიტიკური პოლარიზაციის მაღალი საფასური საქართველოში და მისი გამოსწორების გზები. 2017. (GYLA, DRI 2017: GYLA, DRI. Extreme Political Polarization and Its Impact on Democracy in Georgia. 2017).

**Hofstadter 1969:** Richard Hofstadter. The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840. Berkeley. University of California Press. 1969.

**Huntington 1993:** Samuel Huntington. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press. 1993.

**IRI 2017:** საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი (IRI). საზოგადოებრივი აზრის კვლევა საქართველოში. თებერვალი-მარტი. 2017. (IRI 2017: International Republican Institute (IRI). Public Opinion Survey Residents of Georgia. February-March. 2017).

**Key 1964:** Valdimer Orlando Key. Politics, Parties, and Pressure Groups. Thomas Y Crowell Company. 1964.

**Key 1966:** Valdimer Orlando Key. The Responsible Electorate. The Belknap Press of Harvard University Press. 1966.

**Mainwaring... 1995:** Scott Mainwaring, Timothy Scully. Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford University Press. 1995.

**NDI 2018:** ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI). საზოგადოების განწყობის კვლევა საქართველოში. 2010-2018. (NDI 2018: National Democratic Institute (NDI). Public Opinion Survey of Georgia. 2010-2018).

**Nodia... 2006:** Gia Nodia, Alvaro Pinto Scholtbach. The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects. Eburon. 2006.

**PACE Resolution 2015:** PACE Resolution. The Functioning of Democratic Institutions in Georgia. 2015.

**Schattschneider 1942:** Elmer Schattschneider. Party Government. Farrar & Rinehart. 1942.

**Stokes 1999:** Samuel Stokes. Political Parties and Democracy. Annual Review of Political Science. University of Chicago. 1999.

**Suttner 2006:** R. Suttner. Party Dominance Theory: Of What Value. Politikon. December, 2006.

**Wheatley 2017:** Jonathan Wheatley. Party Competition, Ideology and Cleavage Structures – The Case of Georgia. 2017.





# GEORGIA'S EUROPEAN WAY: ROLE OF THE POLITICAL PARTIES

---

IVANE CHKHIKVADZE

## Introduction

Political polarization is a salient problem across Georgia's political spectrum and among the Georgian public. Despite such division, Georgia's integration to the European Union (EU) and the Euro-Atlantic community is one of the few issues in which consensus has been achieved between political parties and society. The EU and NATO membership are unanimously considered a matter of national interest, without policy alternatives to pursue. Georgian political parties in their platforms on foreign policy are competing to demonstrate their stronger commitment to the EU integration agenda. Notably, EU integration issues are now more intensely reflected in the programs and activity agendas of political parties than before. Arguably, the prevalence of this issue is conditioned by at least two factors: first, in 2014, the EU and Georgia signed the Association Agreement, which represents the framework for Georgia's political association and economic integration to the EU; second, on March 28, 2017, the visa-free regime to the Schengen Area officially entered into force and Georgian citizens, equipped with biometric passports, can benefit from the tangible results of the prolonged process of European integration (By September 2017, the Min-

istry of Justice of Georgia had issued more than 1.4 million biometric passports).

Considering the aforementioned developments, Georgia is currently in search of a new narrative, a new reference point, which will mark the beginning of the most recent era in the history of EU-Georgia relations. Political parties should play a crucial role in generating a new narrative, and while doing so, they should be more profoundly interested in EU integration related issues. Regrettably, partisan discourse on this matter was declaratory in nature, and few interparty discussions dedicated to this subject lacked argumentative debate on more effective ways to implement integration policy. On the one hand, parties routinely used the EU integration issue as a weapon for struggle and to bolster their political identity, while on the other hand, by raising this issue, they were trying to undermine the image of their competitors' that inclined to be less pro-European, or more pro-Russian in their foreign policy rhetoric.

This chapter of the book will provide a brief overview of EU-Georgia relations and identify its stages since the signing of the Partnership and Cooperation Agreement to the present day. Emphasis is placed on the role of political parties in the EU integration process and the influence of the process itself to determine the political agenda of a party. It analyzes Georgian political parties' programs through the lens of the EU integration policy and assesses parties' engagement in the implementation process. This chapter also examines the future of EU-Georgia relations and the views and role of political parties in shaping the format of it.

## The EU-Georgia Relations

Since its independence, Georgia has considered its relations with the EU (European Community for that time) as an opportunity to resolve internal conflicts and address the food crisis. During the rule of the Citizens' Union of Georgia (CUG), crucial steps were made towards the European Community. Consequently, the President of the European Commission and the President of Georgia signed the Partnership and Cooperation Agreement (PCA), which entered into force in 1999.

The United National Movement, a new political force, which came into power after the Rose Revolution, created a new impetus for Georgia's European aspiration. In June of 2004, Georgia, together with its two regional counterparts - Azerbaijan and Armenia - became involved in the Wider Europe Program, which included the EU's eastern and southern neighbors. Later, the program transformed into the European Neighborhood Policy (ENP).

After the Russo-Georgian war in 2008, the EU's role in the South Caucasus significantly increased. French President and EU Presidency holder, Nicolas Sarkozy, stepped up mediation efforts and negotiated the six-point Ceasefire Agreement between Georgia and the Russian Federation. The EU exceptionally promptly reached a consensus and launched its Monitoring Mission (EUMM) in Georgia.

Later in 2009, Georgia became involved in the Eastern Partnership program (created by Polish-Swedish joint advocacy efforts), which served to advance Georgia's political association and economic integration to the European Union. In 2014, during the rule of the Georgian Dream, Georgia and the European Union signed the Association Agreement, including Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA).

By signing the Association Agreement, EU-Georgia relations have essentially moved to a new level. The Agreement provides an opportu-

nity for Georgia to develop closer ties with the EU, enhance people to people contact, and get access to the EU's 500 million market. Georgia's EU integration policy, with its final goal of EU membership, is a continuing effort of different governments and a joint endeavor of political parties. The Association Agreement is the outcome of such consistent commitment - United National Movement's government started negotiations in the summer of 2010, but the process was progressed and concluded by the governing coalition - Georgian Dream.

The launch of a visa-free regime for short-term Georgian travelers to the EU (Schengen Area) countries represent a remarkable achievement for EU-Georgia relations. Visa liberalization enables Georgian citizens to benefit from the tangible results of a prolonged integration process.

The most recent polls indicate that Georgia's EU membership is supported by the majority of the population. Public enthusiasm towards the process is adequately mirrored in the programs and activity agendas of major political parties. Georgia is the front-runner among other Eastern Partnership countries and even compares to some EU member states with its public support for EU membership. Public enthusiasm measured in 2009 reveals the share of those supporting Georgia's membership in the EU was 79%; in 2011, it reached 80%, and in 2013, support slightly dropped back to 79%. In 2015, despite the signature of the Association Agreement, the share of supporters declined to 61%. A relatively considerable downturn can be explained by increasingly influential Russian propaganda and the annexation of Crimea. Regardless, in 2017, the share of supporters surged again to 71%. This data remained unchanged in 2019, 71% (Europe Foundation 2009: 3; Europe Foundation 2011: 4; Europe Foundation 2013: 7; Europe Foundation 2015: 3; Europe Foundation 2017: 13).

Despite consistent public support, EU integration remains the subject of superficial inter-party discussions. Political parties are less or not involved in planning and analyzing how to implement the reforms as committed under the Association Agreement, and that demonstrates the aforementioned observation. The EU integration (excluding the visa-free regime with the EU) and implementation of the Association Agreement have not yet become a matter of national political discussion in Georgia.

### **EU Integration and Political Parties**

As previously examined, EU-Georgia relations originated in the 1990s. The relations were enacted into a legal framework in 1996 by the signing of the Partnership and Cooperation Agreement (PCA). For that time, the Citizens' Union of Georgia held the ruling majority. The PCA, which came into force in 1999, was the first legally binding document signed between Georgia and the European Community. Core objectives of the Agreement included the creation of an effective format for political dialogue, strengthening democratic governance and support to promote economic development, the transition to a market economy, and encouraging investment and trade. One of the PCA's most important provisions was Article 43, which committed Georgia to ensure its legislation would gradually approximate to that of the EU. Also, under the same Article, common institutions, involving both legislative and executive branches of government, were launched: The Partnership and Cooperation Council, the Cooperation Committee, and the Parliamentary Cooperation Committee. Notably, EU-Georgia relations were partially affected by the physical distance between each other: For that

time, East Germany was the furthest boundary of the European Community. The Visegrad and the Baltic States, as well as Black Sea countries like Romania and Bulgaria, were not part of the EU.

The eastern enlargement policy, which brought the EU closer to the South Caucasus, positioned EU-Georgian relations on a new footing. In 2003, after the Rose Revolution overthrew President Shevardnadze's government, a center-right political party, the United National Movement, swept to power. The same year, the EU started implementing the European Neighborhood Policy (ENP), which included Georgia together with its regional neighbors. The five-year ENP Action Plan adopted later in 2006 equipped Georgia with vast opportunities for modernization. Despite its scope, Georgia's inclusion in the ENP was not the ultimate goal for the United National Movement's government, and that was frequently mentioned across different platforms. Meanwhile, the United National Movement intensified its efforts to join NATO. Increasing enthusiasm towards NATO was conditioned by at least three factors: a. The growing existential threat to Georgia, coming from Russia; b. Achieving NATO membership appeared more realistic with the support for the United States (compared to the EU membership perspective); and c. The experience of Central European countries, which became NATO members before EU membership. Besides those factors, during the rule of the United National Movement, together with five other post-soviet states, Georgia became involved in the Eastern Partnership (EaP) initiative created by a joint effort of Sweden and Poland. Shortly after EaP, in July 2010, Georgia began negotiations on the Association Agreement and later the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA).

In 2012, for the first time in the history of Georgia, transfer of power occurred through the election process, and a new governing coalition

consisted of Georgian Dream - Democratic Georgia, Industry Will Save Georgia, Conservative Party of Georgia, National Forum, Our Georgia - Free Democrats, and Republican Party of Georgia, came to power. Georgia's commitment to the goals of integration with the EU and NATO remained backed by the new government, while its approach towards Russia was marked with a new vision of normalization policy. During the rule of the Coalition, Georgia completed negotiations and signed the Association Agreement, which included the Deep and Comprehensive Free Trade Area. Conspicuously, the Georgian Dream continued the legacy of the United National Movement and completed the negotiation process on the Association Agreement started by its predecessor. During the process, the Georgian Dream (like UNM) was trying to augment its efforts with relevant agreements with EU institutions and used to refer to Article 49 of the Treaty on European Union, which represents a gateway for EU membership in case of compliance to its criteria. In February of 2013, the Visa Liberalization Action Plan (VLAP) was handed over to the Government of Georgia. Meeting requirements identified by Georgia prescribed in the Action Plan was the precondition for establishing the visa-free travel regime between Georgia and the EU. In 2015, Georgia met the requirements of VLAP. July 1 of 2016 was an important day for Georgia regarding its EU integration path as the country's Association Agreement with the EU fully and officially came into practice.

The Coalition's member party, Free Democrats, played an important role in shaping the Coalition's foreign policy in 2012-2014. For that time, the party consisted of the Minister of Foreign Affairs Maia Panjikidze, Minister of Defense Irakli Alasania, State Minister on European and Euro-Atlantic Integration Aleks Petriashvili, and the chairman of the Committee on European Integration and Foreign Relations Committee of the Parliament, Viktor Dolidze.



Also, one out of two key ministries (Ministry of Justice and Ministry of Economic and Sustainable Development) most burdened with the responsibility to implement reforms required under the Association Agreement was led by a representative of the Free Democrats, Thea Tsulukiani. In 2014, the EU-Georgia Association Agenda, including the list of priorities for joint work in the period between 2014-2016, was handed over to the Government of Georgia. The document provided a roadmap for reforms in different spheres.

Regrettably, Georgian political parties have not yet comprehensively analyzed Georgia's EU integration process and its challenges. Parties have rarely been involved in discussions on crucial matters, including setbacks regarding the implementation of the Association Agenda, opportunities for the future of EU-Georgia relations, and other related issues. Instead, parties perceived the process as symbolic and ideological in nature, rather than substantive. For instance, future phases of EU-Georgia relations have not yet become a matter of partisan discussion, as well as Georgia's potential strategy for further proximation and integration to the EU has not yet been debated.

Partisan discussions on Georgia's European pathway are often superficial and lack substantive arguments from the standpoint of different partisan ideologies and visions. Surprisingly, opposition political parties do not tend to bring up implementation setbacks of the Association Agreement to criticize the ruling party. Debates regarding EU integration policy among major political parties, Georgian Dream, European Georgia, and United National Movement, is limited to bragging on having a deeper commitment to Georgia's European aspiration and taking credit for adopting a visa-free regime for Georgia.

Nevertheless, it should be noted that both ruling and opposition parties are trying to align Georgia's European integration policy to their goals

and strategic interests. For instance, achievements leading up to the way to the European integration are promoted as a partisan success by the ruling Georgian Dream, while criticism coming from European institutions is not paid much attention or is just labeled as opposition parties and their European allies' attempt to sabotage the government. Traditionally, ruling parties, which may be the Georgian Dream or the United National Movement in the past, are routinely trying to align some of the unpopular reforms to EU requirements. (For example, in 2011, State Minister on European and Euro-Atlantic Integration, Giorgi Baramidze, linked meat price increase with EU requirements (Baramidze 2011). In 2014, Minister of Justice, Thea Tsulukiani, justified a new visa regime with the Islamic Republic of Iran with the requirements laid out in Georgia's Visa Liberalization Action Plan<sup>1</sup>. This decision has negatively affected the number of tourists from Iran and, consequently, Georgia's economic development record). On the other hand, opposition political parties eagerly question the government's devotion to the European integration policy and emphasize only critical parts of assessment reports (For example, progress reports of the implementation of the Visa Liberalization Action Plan (VLAP); The annual report on Association Agreement implementation, 2016; Declarations adopted at the Eastern Partnership Summits, etc.). This way, opposition forces are

---

<sup>1</sup> Thea Tsulukiani - "Flow of tourists from China, Iraq, Iran, and Egypt decreased by 42 000 in the last four months of 2014. It was caused by the new immigration reform, which entered into force on September 1 ...We managed to limit the inflow of tourists and, consequently, achieved success in Brussels. Also, we expect some progress on the Riga Summit as well ...After that, within the given limits, we will be able to control who enters the country, which comes with positive intentions, who is a tourist, and most importantly, who is an investor" (Exempt from Thea Tsulukiani's announcement dated as of March 11, 2015). Resonance, March 11, 2015. [http://www.resonancedaily.com/index.php?id\\_rub=2&id\\_artc=23969](http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=2&id_artc=23969)

trying to mark themselves as a unique political force able to complete the requirements envisioned in the Association Agreement, undertake all necessary reforms, and bring Georgia closer to EU membership.

In this situation, the following circumstance appears promising: ruling and opposition political parties rarely, but at least sometimes manage to put differences and rivalry aside and find common ground for cooperation. For example, in May of 2014, the Parliament of Georgia managed to handle vast protest and resistance from some political parties and Georgia's Orthodox Church and adopted an anti-discrimination law, which was one of the key points envisaged in VLAP and EU requirements. The law was supported by Coalition member conservative-leaning parties as well as the parliamentary opposition party, the United National Movement.

Noticeably, since the Georgian Dream came to power in 2012, parliamentary opposition parties are actively trying to mobilize international support and undermine the image of the ruling party in terms of rendering it as an inexperienced and incapable political force. Furthermore, opposition parties undertake measures to portray former Prime Minister Bidzina Ivanishvili as a Russian oligarch and his Georgian Dream as a Russian project.

The EU pays particular attention to the challenges of judicial reform and media pluralism. So, these issues are regularly raised by opposition parties on a national and international level and are typically used to discredit the government.

Formal participation of parties in Georgia's EU integration process is only possible through the Parliament. Members of opposition political parties (parliamentary minority) are serving as vice-chairman of parliamentary committees and are included in the EU-Georgia Parliamentary Association Committee delegations. However, the role of the legislative

body in Georgia's EU integration process remains nominal. Essentially, the Parliament limits itself to adopting normative acts suggested by the executive branch of government. Therefore, parliamentary discussions on the implementation of the Association Agreement is very rare. Executive government accountability in this regard is considerably low as well. The Parliament of Georgia was not involved in drafting the Association Agreement and did not participate in developing the EU-Georgia Association Agendas for 2014-2016 and 2017-2020. The same is true in terms of monitoring and assessment of the implementation of National Annual Action Plans and the fulfillment of commitments under DCFTA for 2014-2017. The situation has measurably changed in conditions of the ninth convocation of the Parliament, which is reflected in the regular committee hearings and the resolutions adopted on Georgia's integration into the European Union.

Essentially, all major political parties in Georgia support EU integration policy, and this vision is reflected in their platforms and programs. The EU integration policy is considered a general framework for the planning and implementation of democratic reforms. Every political force that came into power had declared EU integration as their foreign policy priority. Such consistent commitment is partially conditioned by extensive public support to Georgia's EU and NATO membership. In that sense, Georgia's Euro Atlantic integration can be considered a public demand. Naturally, the level of party participation in integration policy is positively correlated to the availability of human resources within the party, which includes the competence of EU integration related issues. Therefore, donor support to political parties in advancing intra-party knowledge and capacity is crucial.

Interaction between political parties and civil society is markedly low. Thus, it is vital to establish the platform in which political parties and

civil society representatives could regularly conduct dialogue on EU integration issues. Essentially, civil society is actively monitoring the implementation of the Association Agreement and was actively involved in elaborating the EU-Georgia Association Agreement agenda of 2017-2020.

Generally, political parties in Georgia do not separate EU and NATO integration in their foreign policy visions. The exception is the party - Industry Will Save Georgia. On July 8, 2016, before the NATO Warsaw Summit, political parties signed a declaration on Georgia's foreign policy choice. This document was yet another affirmation that political parties, despite different ideological inclinations, can manage to find common ground on foreign policy issues and cooperate for a common cause. Among the signatory parties were the Georgian Dream - Democratic Georgia together with its partner party in government, the Republican Party of Georgia, and co-member of the Coalition, the Conservative Party of Georgia. Also, the list included the National Forum, which soon left the Coalition in April 2016, and opposition political parties - the United National Movement and the Free Democrats. The only political organization which did not sign the declaration and publicly opposed Georgia's NATO membership aspiration was the Industry Will Save Georgia.

On December 29, 2016, unanimous approval (91 votes in favor, 0 against) of the Resolution on Georgia's Foreign Policy by the ninth convocation of the Parliament is an example of inter-party cooperation on foreign affairs. The resolution was supported by a parliamentary majority, the Georgian Dream, and the minority, the United National Movement. Despite ideological differences, both forces agreed that EU and NATO integration is paramount, and this pathway does not have any alternative. Therefore, the resolution was an exceptional act that refer-

enced Article 49 of the Treaty on the European Union and adamantly stated that “Georgia aspires towards EU membership”.

Unemployment rates and the share of the population living under the poverty line remains high in Georgia. So, naturally, in the run-up to the parliamentary and local self-government elections, political parties’ programs emphasized addressing unemployment and poverty rather than foreign policy issues. The situation was different during the pre-election period in 2016. In their campaigns for the parliamentary election, political parties stressed EU-Georgia relations and reaffirmed EU integration as their foreign policy priority. Today, the vision on the future of EU-Georgia relations and the next measure necessary to carry out further approximation with the EU is reflected in the programs of all parties (Georgian Dream, United National Movement, and Alliance of Patriots), which overcome 5% of the electoral threshold and gained seats in Parliament in 2016. Three parliamentary parties officially declared their support for Georgia’s aspiration towards EU membership. The electoral program of Alliance of Patriots of Georgia states that Georgia should become an EU member, and implementation of the Association Agreement is a crucial step on the pathway to full integration. The document states that “Georgia signed the Association Agreement with the EU. We should realize that our country has already made steps forward to Europe, and it’s impossible to move backward if we like it or not. The Agreement is already signed, and to the full membership of the EU, Georgia has to go through this way. It will not be detrimental to the country” (Alliance of Patriots 2016).

While the Georgian Dream and the Alliance of Patriots of Georgia were quite general and vague, the United National Movement was more precise in its electoral program. More specifically, the document states:

- United National Movement will reach an agreement with the EU allowing Georgian citizens to legally work in the EU countries;
- United National Movement will manage to mobilize EU funds for Georgia's regional development;
- United National Movement will spearhead Georgia's membership in the European Economic Area from 2019 (UNM 2016).

As mentioned, the Georgian Dream was more imprecise in its electoral program:

- Georgia will continue implementing the Association Agreement;
- Georgian citizens will be given wider opportunities after the enforcement of the visa-free regime with the EU;
- Institutional and sectoral cooperation with the EU will continue;
- Cooperation with the EU in the framework of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) will be continued;
- Cooperation with the EU will be enhanced through its educational, cultural, and scientific programs, including "Creative Europe" and "Horizon 2020". Subsequently, maximum tangible benefits will be available for Georgian citizens;
- Cooperation within the Eastern Partnership framework will be intensified to implement joint projects;
- Implementation of the Association Agreement will be continued in partnership with civil society organizations. This will help further consolidate public opinion on EU integration policy and mobilize knowledge and experience in this regard (GD 2016).

Currently, parliamentary political parties (including the European Georgia - Movement for Freedom, which split from the United National

Movement and is represented in the Parliament by 21 members) fully support Georgia's political association to the EU, but both the ruling Georgian Dream and opposition United National Movement are reserved in economic integration issues. This can partially be explained by the EU's intricate bureaucracy and low level of Georgia's economic development, but also parties show reluctance in supporting the imposition of additional regulations to the business sector. For this reason, Georgia's Labor Code has been criticized many times by the EU. More precisely, the European Parliament "calls Georgia to consider accession to the International Labor Organization Convention 81, and to step up efforts to transform the labor inspection into a fully-fledged effective mechanism, with adequate financial and administrative resources and unrestricted access to the workplace; calls on the Government of Georgia to effectively use the mechanism of social partnership - Tripartite Commission and seek solutions to labor disputes in the framework of tripartite dialogue to promote social peace and sustainable development" (Recommendations 2017).

Not any major political force in Georgia tries to overtly oppose Georgia's EU integration policy. Noticeably, parties mirror public will, reflected in the majority's support to Georgia's European aspiration. Opposition political parties and specifically the United National Movement and the European Georgia, try to portray themselves as leading pro-European forces, question the ruling party's devotion to an officially declared foreign policy course, and blame it for carrying pro-Russian sentiments. Naturally, ruling and opposition political parties interpret EU institutional assessments of Georgia's political developments quite differently. The difference was especially apparent in interpreting progress reports by the European Commission on the implementation of the VLAP. The ruling party highlighted the achieved progress and promoted reforms carried out in the process, while the United National



Movement repeatedly questioned the governing party's commitment to the European integration course and condemned the Georgian Dream for the belated adoption of a visa-free regime when it was already deserved earlier in 2014, together with Moldova. This way, the United National Movement was trying to portray itself as the only political force capable of fulfilling the commitments envisaged in the Association Agreement and bring Georgia closer to the EU standards.

### **Future of the EU-Georgia Relations and Role of Political Parties**

The EU has already granted a visa-free regime for short term travelers with a Georgian biometric passport as six years have already passed since signing the Association Agreement. Therefore, the question regarding a new reference point in EU-Georgia relations has naturally emerged. Almost half of the commitments envisaged in the Association Agreement must be implemented by 2020 when the ninth convocation of Parliament will finish its mandate. In these circumstances, stakeholders need to consider the following recommendations.

### **Recommendations for Donors**

- Donors should continue assisting political parties to advance intra-party competence on EU integration issues.
- It is essential for donors to support (including organizational assistance as well) regular inter-party public debates on the issues related to EU integration and the implementation of commitments envisaged in the Association Agreement.

- Donors should further support cooperation between political parties and civil society organizations on EU integration related issues. Currently, such a partnership is fragmented and mainly involves the governing party from the entire political spectrum.
- Donor support to intra-party analytical work is pivotal. It might include drafting strategic documents related to the future of Georgia's EU integration (namely, Georgia's potential inclusion to the Schengen Area, Georgia's integration to the European Economic Area, establishment of the EU-Georgia Customs Union, Eastern Partnership Program, Georgia's effective participation in EU programs and other issues). If political parties intensify analytical work on policy documents on the aforementioned issues, it will substantially enrich political debates and will further augment the general vision of EU-Georgia relations.

### **Recommendations for Political Parties**

- In the run-up to the next parliamentary election, political parties should emphasize their views on the future of EU-Georgia relations, clearly define long-term goals of such relations and means of achieving them.
- On this stage, pro-European political parties should initiate discussions on the next stages of Georgia-EU relations and hone partisan views in this regard.
- Most of the pro-European political parties agree the next step in EU-Georgia relations should be Georgia's official bid for EU membership, but there is uncertainty when it should happen. It is time for political parties to raise this issue and include it in the policy agenda when meeting with their European partners.

- Political parties should participate in elaborating the Association Agreement Annual Action Plans and the DCFTA Action Plans. It is crucial that political parties shall monitor the implementation of the reforms envisaged in the Association Agreement and hold the government accountable.
- Political parties should develop closer cooperation with Ukrainian and Moldovan pro-European parties and plan regional activities in coordination with each other.
- Pro-European political parties have a unique opportunity to play a decisive role in dealing with anti-Western propaganda backed or directly orchestrated by Russia. By combating the Russian propaganda campaign, parties can further consolidate public opinion in favor of Georgia's integration in the European and Euro-Atlantic communities. Additionally, parties' inclusion in the communication process with citizens on Georgia's Membership to the EU and NATO is important. Also, their role in raising public awareness of EU integration issues is significant.

## Bibliography

**Europe Foundation 2009:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2009.

**Europe Foundation 2011:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2011.

**Europe Foundation 2013:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2013.

**Europe Foundation 2015:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2015.

**Europe Foundation 2017:** Europe Foundation. Knowledge and Attitudes towards the EU in Georgia in 2017.

**ბარამიძე 2011:** გიორგი ბარამიძე. ხორცის გაძვირება ევროკავშირის მოთხოვნებმა გამოიწვია. რადიო თავისუფლება. <http://www.radiotavisupleba.ge/a/24243942.html> (**Baramidze 2011:** Giorgi Baramidze. Meat Prices Have Risen Due To EU Requirements. Radio Liberty. <http://www.radiotavisupleba.ge/a/24243942.htm>).

**ეწმ 2016:** ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. საარჩევნო პროგრამა – საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკა. 2016. <http://www.unm.ge/ge/about-us/sagareo-da-tavdacvis-politika> (**UNM 2016:** United National Movement (UNM). Election Program - Foreign and Defense Policy. 2016. <http://www.unm.ge/ge/about-us/sagareo-da-tavdacvis-politika>).

**პატრიოტთა ალიანსი 2016:** პატრიოტთა ალიანსი. საარჩევნო პროგრამა. 2016. [http://www.interpressnews.ge/ge/images/pdfpdf/inashvili\\_programa.pdf](http://www.interpressnews.ge/ge/images/pdfpdf/inashvili_programa.pdf) (**Alliance of Patriots 2016:** Alliance of Patriots of Georgia. Election Program. 2016. [http://www.interpressnews.ge/ge/images/pdfpdf/inashvili\\_programa.pdf](http://www.interpressnews.ge/ge/images/pdfpdf/inashvili_programa.pdf)).

**რეკომენდაციები 2017:** ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების საპარლამენტო კომიტეტის მეოთხე შეხვედრის დასკვნითი განცხადება და რეკომენდაციები. 2017. <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/saqartvelos-parlamentis-mudmivmoqmedi-saparlamento-delegaciebi/saqartvelo-evrokavshiris-saparlamento-asocirebis-komiteti/axali-ambebi/evrokavshiri-saqartvelos-asocirebis-saparlamento-komitetis-gancxadeba-da-rekomendaciebi.page> (**Recommendations 2017:** EU-Georgia Parliamentary Association Committee Fourth Meeting. Final Statement and Recommendations. 2017. <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/saqartvelos-parlamentis-mudmivmoqmedi-saparlamento-delegaciebi/saqartvelo-evrokavshiris-saparlamento-asocirebis-komiteti/axali-ambebi/evrokavshiri-saqartvelos-asocirebis-saparlamento-komitetis-gancxadeba-da-rekomendaciebi.page>).

**ქოლს 2016:** ქართული ოცნება - დემოკრატიულ საქართველო. საარჩევნო პროგრამა. 2016. <http://41.ge/program> (**GD 2016:** Georgian Dream - Democratic Georgia (GD). Election Program. 2016. <http://41.ge/program>).

## ABOUT THE AUTHORS

---

### **Levan Tsutskiridze**

Levan Tsutskiridze is the executive director of the Eastern European Centre for Multiparty Democracy (EECMD). EECMD works to foster the development of multiparty democracy by supporting the institutional development of democratic political parties, empowering active citizens through educating them in democratic politics, and facilitating political dialogue. Before EECMD, Levan Tsutskiridze worked as the Rector of the Georgian Institute of Public Affairs (GIPA). He had also worked as the Program Manager of Civil Registration Reform Project in Georgia, at the OSCE, and with the Open Society Foundation. Mr. Tsutskiridze graduated from the Johns Hopkins University Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) with MA degree. His research and professional interests are in foreign and security affairs, political institution building, and democratic development.

### **Ghia Nodia**

Ghia Nodia is a professor of politics at Ilia State University in Tbilisi, Georgia. He is also the chairman of the Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD), an independent public policy think tank in Tbilisi, Georgia. In February - December 2008, he served as the Minister for Education and Science of Georgia. His most recent publications include the book “Democracy” (in Georgian, Tbilisi: Ilia State University Publishing, 2019), and articles: “Democracy’s Inevitable Elites”, Journal

of Democracy, January 2020, and “The New Georgia: Politics, Economy and Society”, in Galina M. Yemelianova and Laurence Broers (Eds), Routledge Handbook of the Caucasus (Oxon, New York: Routledge, 2020).

### **Bakur Kvashilava**

Bakur Kvashilava is a Ph.D. in Political Sciences. He serves as the Dean of School of Law and Politics and also is a Professor of Comparative Politics and International Relations at GIPA University and has been teaching for more than 15 years. After receiving his MA in International Relations (Political Risk Analysis) from Yale University, Mr. Kvashilava has been concentrating on the study of democratic transformations, reforms, electoral systems, political parties, and civil societies in Georgia and the wider region, and most of his recent publications and research projects reflect this focus.

### **Zviad Barkaia**

Zviad Barkaia is Head of the Policy Research Center at Georgian Institute of Public Affairs. Zviad Barkaia’s research focuses on the role of distributed networking (Blockchain) on institutional development in developing countries (main interest is the post-Soviet area). He presented a paper on Russia’s demography and foreign policy at the International Study Association’s Annual Convention. Since 2014, Zviad Barkaia is an invited lecturer at the Georgian Institute of Public Affairs (GIPA) and leads classes in Strategy, Contemporary Foreign Policy, and International Political Economy. As the head of the Policy Research Center and researcher for Econometria Consultores and UNICEF Georgia, Mr. Barkaia was involved in the Targeted Social Assistance Program evaluation.

## ABOUT THE AUTHORS

### **Nino Gogoladze**

National Program Coordinator, OSCE High Commissioner on National Minorities (OSCE/HCNM). Nino Gogoladze represents the HCNM in Georgia and oversees the work of the office seeking to prevent ethnic conflict in the country. She follows the closely political situation in Georgia and the region and evaluates its possible impact on inter-ethnic relations. Ms. Gogoladze is responsible for project implementation, monitoring, and analysis of the impact of the ongoing course of the HCNM activities on target groups in the country. Nino Gogoladze holds LL.M degree from the London School of Economics and Political Science; and MA in International Relations and European Studies from the Central European University, Budapest, Hungary.

### **Irakli Kobalia**

Irakli Kobalia is a public policy specialist and a political advisor. Throughout the last decade, he has been on the teams of international organizations working on civic education, democratic reforms, and EU-Georgia relations. Mr. Kobalia is a political science graduate of the Tbilisi State University and the University College London (UCL).

### **Ivane Chkhikvadze**

Ivane Chkhikvadze works as EU Integration Program Manager at the Open Society Georgia Foundation (OSGF). He focuses on EU-Georgian relations and runs projects promoting the integration of Georgia into European structures. Prior to joining the Open Society Foundation, Mr. Chkhikvadze worked for two years as Country Analyst with the Europe-

an Stability Initiative. Previously he worked for the Eurasia Partnership Foundation and served at the Office of the State Minister on European and Euro-Atlantic Integration of Georgia. Mr. Chkhikvadze MA degree from the College of Europe (Natolin Campus).





**გამომცემლობა ინტელექტი**

თბილისი, ილია ჭავჭავაძის გამზირი 5.

ტელ./ფაქსი: 225 05 22, 291 22 83.

[www.intelekti.ge](http://www.intelekti.ge) [info@intelekti.ge](mailto:info@intelekti.ge)

დემოკრატიულ საზოგადოებებში პოლიტიკურ პარტიებს მრავალი მნიშვნელოვანი ფუნქცია აკისრიათ: არჩევნებში მონაწილეობასა და კანდიდატების წარდგენასთან ერთად, ისინი პოლიტიკის შემუშავების, მმართველობაში მონაწილეობის, საზოგადოებრივ ინტერესთა გაერთიანების თუ პოლიტიკური სოციალიზაციის მნიშვნელოვან როლსაც ასრულებენ. პარტიების ინსტიტუციური სიჯანსაღე ამ მნიშვნელოვანი ფუნქციების წარმატებით შესრულებას განაპირობებს. „საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტის“ მეორე გამოცემა სწორედ იმის უკეთ შესასწავლად შეიქმნა, თუ განვითარების რა გზა გაიარეს პოლიტიკურმა პარტიებმა და როგორ შეგვიძლია უკეთ დავძლიოთ ის პრობლემები, რომლებიც დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობის პროცესს ახლავს.

Political parties perform a variety of functions in democracies. Apart from participating in elections and fielding candidates, they work to develop policies, take part in governance, aggregate public interests and ensure political socialization of voters. The institutional resilience of political parties helps them better perform these functions. The second edition of The Political Landscape of Georgia was written to support the study of the evolution of Georgian political parties and help in overcoming the problems that often accompany democratic transformation.

