



ევროკავშირი
საქართველოსთვის

The European Union for Georgia



სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი
Civil Society Institute

Georgian Civil Society Sustainability Initiative
სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საბრუნო დაფინანსების რეფორმის კონცეფცია

სამუშაო ვერსია

თბილისი 2018



საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საბრანდო დაფინანსების რეფორმის კონცეფცია

სამუშაო ვერსია

კონცეფცია შექმნილია სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტისა
და მონვეული ექსპერტების სამუშაო ჯგუფის მიერ.

სამუშაო ჯგუფი:

ვახტანგ ნაცვლიშვილი, ვაჟა სალამაძე, ლევან ფანიაშვილი,
მარიამ ლაცაბიძე, ირაკლი მელაშვილი, ნათია აფხაზავა, ია გაბუნია.



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



წინამდებარე ნაშრომი შექმნილია „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივის“
პროექტის ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის და გერმანიის ეკონომიკური
თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტროს მიერ. მის შინაარსზე
პასუხისმგებელია მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი და ნაშრომის შინაარსის
ევროკავშირის ან გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური
სამინისტროს პოზიციად აღქმა დაუშვებელია.

This policy paper has been produced within the framework of the project “Georgian Civil Society Sustainability Initiative” supported by the European Union and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany. Its contents is the sole responsibility of CSI and can in no way be taken to reflect the views neither of the European Union nor the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany.

The project is implemented by the Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Civil Society Institute,
Center for Strategic Research and Development of Georgia, Center for Training and Consultancy,
Kutaisi Education Development and Employment Center



სარჩევი

შესავალი	1
სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემის რეფორმის საჭიროება	4
სახელმწიფო დაფინანსების ევროპული მოდელები	7
საქართველოს სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების არსებული მოდელი.....	10
სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემის რეფორმის ძირითადი მიმართულებები	16
შემაჯამებელი კომენტარები	22

შესავალი

საქართველოს თანამედროვე საზოგადოებრივი ორგანიზაციების¹ არსებობის ათვლის წერტილი საბჭოთა კავშირის დაშლას უკავშირდება. ამ ისტორიული ხდომილების დადგომასთან ერთად, ამერიკის შეერთებული შტატები და ევროპის სახელმწიფოები საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერით დაინტერესდნენ. 1992-1995 წლებში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების რიცხვმა რამდენიმე ათასს მიაღწია. ეს გაერთიანებები დასავლურ სახსრებზე იყვნენ დამოკიდებული და მათ საჯარო დღის წესრიგს, როგორც წესი, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებიდან მიღებული დაფინანსება განსაზღვრავდა. ღირებულებითი ორიენტაციის თვალსაზრისით, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების სამოქალაქო გაერთიანებათა მსგავსად, საქართველოს საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა საქმიანობაში ლიბერალური პრინციპების დაცვა სჭარბობდა და მათი საქმიანობის პარადიგმა სახელმწიფო ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების კრიტიკას ეფუძნებოდა.² დროის სვლასთან ერთად, საქართველოს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საქმიანობის სფერო და ფორმა გაფართოვდა. 2013 წელს საქართველოს პარლამენტმა ოფიციალურად აღიარა მათი მნიშვნელობა დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბების პროცესში და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხარდაჭერის ვალდებულება აიღო.³ ამჟამად, პარლამენტი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარების სახელმწიფო კონცეფციაზე მუშაობს - მისი მიღება საქართველოს პარლამენტის ღია მმართველობის პარტნიორობის ეროვნული სამოქმედო გეგმით აღებული ერთ-ერთი ვალდებულებაა.⁴

საქართველომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საგრანტო კანონმდებლობა დამოუკიდებლობის მოპოვების პირველ ათწლეულში, სამოქალაქო კოდექსის შემუშავებამდე ერთი წლით ადრე მიიღო. *გრანტების შესახებ საქართველოს კანონის* თავდაპირველი, 1996 წელს მიღებული რედაქცია გრანტის გამცემ სუბიექტთა წრეში სახელმწიფო უწყებებს არ

¹ ტერმინ „საზოგადოებრივ ორგანიზაციაში“ მოვიაზრებთ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის (საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 31, 24/07/1997) შესაბამისად რეგისტრირებულ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებს. საჯარო ცხოვრებაში მათ, როგორც წესი, არასამთავრობო ორგანიზაციებად მოიხსენიებენ; თუმცა, მიგვაჩნია, რომ ტერმინი „არასამთავრობო ორგანიზაცია“ არაზუსტია, მოიცავს რა არა მხოლოდ მოქალაქეთა არაკომერციულ გაერთიანებს, არამედ პროფესიულ კავშირებსა და სამეწარმეო სუბიექტებს.

² იხ. Nodia G., 2005. *Civil Society Development in Georgia: Achievements and Challenges*, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development.

³ საქართველოს პარლამენტსა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმს ხელს პარლამენტის თავმჯდომარე და 200-ზე მეტი საზოგადოებრივი ორგანიზაცია აწერს.

⁴ იხ. საქართველოს ღია პარლამენტის 2017 წლის სამოქმედო გეგმა, ვალდებულება N1.8 (2017 - 2018 წლების სამუშაო გეგმა გაიყო და კონცეფციის მიღების კომპონენტი უნდა აისახოს 2018 წლის სამოქმედო გეგმაში).

მოიაზრებდა.⁵ დამოუკიდებლობის მეორე ათწლეულის ბოლოს, 2009 წელს საქართველოში შეიქმნა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ერთიანი ფონდი,⁶ ხოლო 2010 წელს შეტანილი ცვლილების შედეგად, *გრანტების შესახებ საქართველოს კანონში* მოცემულ გრანტის გამცემ სუბიექტთა ჩამონათვალს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი დაემატა. 2011 წლის შესწორების შემდეგ, გრანტის გამცემ სუბიექტთა სიაში გაჩნდა საქართველოს სამინისტრო, ხოლო 2017 წლის ცვლილებით - საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროები.⁷

ნათელია, რომ დღეს, როდესაც ერთიანმა სახელმწიფო ფონდმა საქმიანობა შეაჩერა, საქართველოში მოქმედებს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების დეცენტრალიზებული მოდელი, რომლის ფარგლებშიც კანონმდებლობით განსაზღვრული თითოეული უწყება გრანტს საკუთარი უფლებამოსილების შესაბამისად გასცემს.⁸ სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების საკანონმდებლო საფუძვლების განსაზღვრის მიუხედავად, სახელმწიფო გრანტი საქართველოს სამოქალაქო გაერთიანებათა ფინანსური სიცოცხლისუნარიანობის მნიშვნელოვან მდგენელად ვერ ჩამოყალიბდა: ბოლო მონაცემებით, საქართველოს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საერთო დაფინანსების 95 პროცენტს დასავლური საერთაშორისო ფონდებისგან მიღებული სახსრები შეადგენს.⁹

შესაბამისად, ამ ნაშრომის მომზადებისას, ჩვენი მიზანი იყო, შეგვეფასებინა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემა და შეგვემუშავებინა ამ სისტემის რეფორმის კონცეფცია.¹⁰ ნაშრომი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო

⁵ *გრანტების შესახებ საქართველოს კანონი*, პარლამენტის უწყებანი, 19-20, 30/071996, მ. 2(1).

⁶ საქართველოს პრეზიდენტის N233 ბრძანებულებისა (11/05/2009) და საქართველოს მთავრობის N367 დადგენილების (12/05/2009) საფუძველზე შეიქმნა არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის სამოქალაქო ინსტიტუციონალიზმის განვითარების ფონდი და მის დამფუძნებლად სასჯელალსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების სამინისტრო განისაზღვრა. ფონდმა არსებობა 2013 წელს შეწყვიტა, მაგრამ საჯარო რეესტრის მონაცემების მიხედვით, ფონდს ლიკვიდაციის იურიდიული პროცედურა არ გაუვლია და რეგისტრირებულ ორგანიზაციათა სიაში რჩება.

⁷ *გრანტების შესახებ საქართველოს კანონი*, მ. 3(1)(დ).

⁸ აღსანიშნავია, რომ საქართველოში 2010-2012 წლებში მოქმედებდა ნახევრად ცენტრალიზებული დაფინანსების სქემა. ამ სქემის ფარგლებში, ერთი მხრივ, კანონმდებლობით განსაზღვრულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებსა და სამინისტროებს უფლება ჰქონდათ, გაეცათ გრანტი, ხოლო, მეორე მხრივ, არსებობდა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ერთიანი ფონდი, რომელიც ორგანიზაციებს ინსტიტუციონალურ მხარდაჭერას სთავაზობდა. ფონდის საქმიანობას ამ თავის ბოლო ნაწილში მოკლედ მიმოვიხილავთ.

⁹ უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს ოფიციალური სტატისტიკური ინფორმაცია საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შემოსავლების შესახებ. თუმცა, საყოველთაოდ გავრცელებული აზრის მიხედვით, შემოსავლის წყაროთა ტექსტში მოცემული წილობრივი განაწილება სინამდვილესთან ძალიან ახლოსაა. იხ. CSO Sustainability Index, 2016, United State Agency for International development (USAID).

¹⁰ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემის შეფასების ნაწილში, ეს ნაშრომი ეყრდნობა სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის (CSI) მიერ ამავე თემაზე მომზადებულ ვცრელ კვლევას, რომელიც სახელმწიფო დაფინანსების საკანონმდებლო გარემოსა და

დაფინანსების მხოლოდ ერთ - საგრანტო დაფინანსებას შეეხება და ფინანსური მხარდაჭერის სხვა ფორმებს არ მიმოიხილავს¹¹. პირველ თავში, სხვადასხვა ადგილობრივ და საერთაშორისო წყაროზე დაყრდნობით, ვცდილობთ, დავასაბუთოთ, რომ ქვეყნის განვითარების ამჟამინდელ ეტაპზე საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების რეფორმა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. შემდეგი თავი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ევროპულ მოდელს მიმოიხილავს და ამ მოდელში საქართველოს ადგილს მონიშნავს. მესამე თავი დეტალურად მიმოიხილავს სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემას და ამ სისტემის სუსტ მხარეებს, რომელთა რეფორმირების ძირითად მიმართულებებს ნაშრომის მეოთხე თავი ეთმობა.

საყურადღებოა, რომ ამ ნაშრომის მომზადების პროცესში¹² 50-მდე საზოგადოებრივი ორგანიზაცია, საქართველოში არსებული დონორი და სახელმწიფო უწყება მონაწილეობდა და, შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში, ჩვენ მათ გამოთქმულ არგუმენტებსა და მოსაზრებებს ვეყრდნობით. ამასთან, ამ ნაშრომის სამიზნე აუდიტორიად საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და საქართველოს საზოგადოებრივი ორგანიზაციებს მოვიაზრებთ. გარდა ამისა, ვიმედოვნებთ, რომ ის დაინტერესებს ყველას, ვინც გულგრილი არ არის საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების მიმართ, მათ შორის, კვლევით დაწესებულებებს, პოლიტიკურ პარტიებს, საქართველოში მოქმედ დონორ ორგანიზაციებსა და მედიას.

პრაქტიკას სწავლობს. იხ. სალამაძე ვ., ფანიაშვილი ლ. და სხვები, 2017, საქართველოში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი.

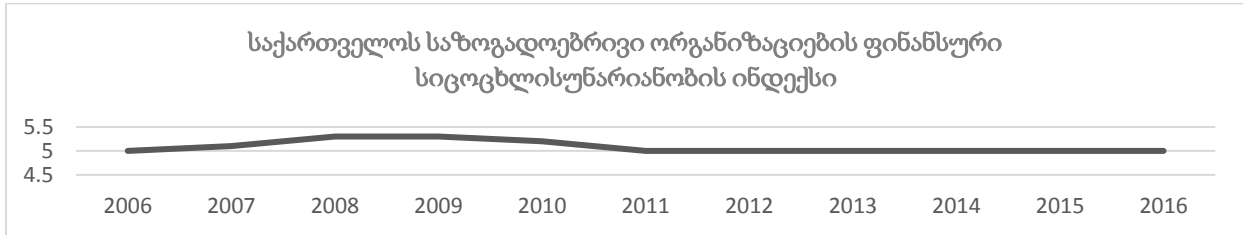
¹¹ სახელმწიფო გრანტის გარდა, არსებობს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ისეთი ფორმები, როგორცაა, მაგალითად, სახელმწიფო შესყიდვები, ვაუჩერები და ე.წ. უნგრული (ერთპროცენტისანი) მოდელი. ამასთან, ეს ნაშრომი არ შეეხება განათლების სისტემაში სასწავლო და კვლევით საგრანტო სისტემას.

¹² ამ ნაშრომის შემუშავებამდე, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის ინიციატივით გაიმართა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ფორუმი, რომელზეც საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ძირითადი საკითხები განიხილეს. ფორუმის ფარგლებში ჩამოყალიბდა სამუშაო ჯგუფი (30-მდე ორგანიზაცია), რომელიც რეფორმის მიმართულებებზე მუშაობდა; სამუშაო ჯგუფის მიგნებები და რეკომენდაციები ფორუმის მონაწილეებს წარედგინებოდა ([იხ. დანართი: ფორუმისა და სამუშაო ჯგუფის წევრი ორგანიზაციების სია](#)).

სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემის

რეფორმის საჭიროება

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ რეგიონის სხვა ქვეყნებთან შედარებით, ქართული საზოგადოებრივი ორგანიზაციები უფრო ძლიერი და ქმედითი არიან. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შექმნისა და საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო გარემო, როგორც წესი, დადებითად ფასდება. ოფიციალური მონაცემებით, საქართველოში 20 ათასზე მეტი საზოგადოებრივი ორგანიზაციაა რეგისტრირებული; ისინი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების ფართო სპექტრით სარგებლობენ და მათ საქმიანობას სახელმწიფო მართლზომიერი ზედამხედველობის ფარგლებში აკონტროლებს; ქართული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ერთ-ერთ ძლიერ მხარედ სახელმწიფო რეფორმების პროცესში მათი მონაწილეობა მიიჩნევა.¹³ არასამეწარმეო გაერთიანებების მარეგულირებელი სამართლებრივი გარემო და საგადასახადო პოლიტიკა თანდათან იცვლება, თუმცა საერთაშორისო დაფინანსებაზე დამოკიდებულება საქართველოს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების გადაულახავ სტრუქტურულ პრობლემად რჩება. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ფინანსური სიცოცხლისუნარიანობის კუთხით არსებული უძრაობა ასახულია საქართველოს შესახებ მომზადებულ არაერთ კვლევაში, მათ შორის, 2016 წლის საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მდგრადობის ინდექსში:¹⁴



წყარო: CSO Sustainability Index, 2016

ბოლო მონაცემებით, ქართული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საერთო შემოსავლის 95 პროცენტს საერთაშორისო საგრანტო დახმარება წარმოადგენს. დაფინანსების სხვა ფორმები, მაგალითად, მოქალაქეთა ინდივიდუალური დახმარება, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების მნიშვნელოვან წყაროდ ვერ იქცა. კვლევა აჩვენებს, რომ მოსახლეობის მხოლოდ 6 პროცენტი გასცემს შემოწირულებას საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე და მხოლოდ 9 პროცენტი ყოფილა საზოგადოებრივი ორგანიზაციის მოხალისეობითი ღონისძიების

¹³ იხ. Pinol Puig G., 2016, *Situation Analysis of Civil Society in Georgia*, Europe Foundation; ასევე იხ. Lutsevych O., 2013, *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*, Chatham House.

¹⁴ CSO Sustainability Index 2016, United States Agency for International Development (USAID).

მონაწილე.¹⁵ კორპორაციული დაფინანსება, რომელიც ბოლო დროს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განსაკუთრებული ინტერესის საგანია, კიდევ ერთ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მდგრადობის ინდექსის მიხედვით, ბიზნესი საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს პოლიტიზებულ სუბიექტებად აღიქვამს და ხელისუფლებასთან ურთიერთობის შესაძლო დაძაბვის საბაბით მათთან თანამშრომლობას ერიდება.¹⁶ მეორე მხრივ, მეწარმეთაგან დაფინანსების მიღება არც ყველა საზოგადოებრივი ორგანიზაციისთვის არის მისაღები, მიიჩნევენ რა, რომ ბიზნესს საქველმოქმედო დაფინანსების გაცემისას მხოლოდ ვიწრო კორპორაციული ინტერესი ამოძრავებს.¹⁷

ეს მაჩვენებლები თავისთავად, დამატებითი მონაცემების ანალიზის გარეშეც საყურადღებოა. თუმცა, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების დაფინანსების პარადიგმის ცვლილების ფონზე, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ფინანსური სიცოცხლისუნარიანობის მაჩვენებელი შესაძლოა, კიდევ უფრო გაუარესდეს. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მონაცემებით, ბოლო სამი წლის განმავლობაში საქართველოს საერთაშორისო დაფინანსება მცირდება: 2013 წელს საქართველოს მიღებულმა საერთაშორისო განვითარების დახმარებამ 646 მილიონი შეადგინა; ეს მონაცემი დაახლოებით 100 მილიონით შემცირდა 2014 წელს, ხოლო 2015 წელს 448 მილიონი შეადგინა.¹⁸ თავის მხრივ, ევროკომისია, რომელიც ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსთან (USAID) ერთად ყველაზე მსხვილ დონორს წარმოადგენს, უპირატესობას დიდი გრანტების გაცემას ანიჭებს, რაც მისგან დაფინანსების მიმღები საზოგადოებრივი ორგანიზაციების რიცხვს მნიშვნელოვნად ამცირებს.¹⁹ ამასთან, ბოლო წლებში, მსოფლიო ბანკის შეფასების მიხედვით, საქართველო საშუალოზე დაბალი და საშუალოზე მაღალი შემოსავლების მქონე ქვეყნებს შორის მოძრაობს. სავარაუდოა, რომ საქართველოს

¹⁵ საქართველოს 139 ქვეყანას შორის 124-ე ადგილზეა მოხალისეობის მაჩვენებლით, ხოლო 137-ე ადგილზე - საზოგადოებრივი ორგანიზაციის მიმართ მოქალაქეების მიერ გაცემული ფინანსური შემოწირულების მაჩვენებლით. იხ. World Giving Index, 2017, Charities Aid Foundation. მოქალაქეთა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ასეთი გაუცხოება სხვადასხვა მიზეზით აიხსნება. საგულისხმოა, მაგალითად, ის, რომ ერთ-ერთი კვლევის მიხედვით, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, საუკეთესო შემთხვევაში, მოქალაქეებთან ურთიერთობენ როგორც „ბენეფიციარებთან“ (Lutsevych, 2013). კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის (CRRC) ბარომეტრის მიხედვით, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიმართ მოსახლეობის ნდობა 2008 წლიდან 2015 წლამდე 12 ნიშნულით დაეცა და 23 პროცენტი შეადგინა. აღსანიშნავია ისიც, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მედიით, როგორც წესი, არ ლაპარაკობენ იმ საკითხებზე, რომელიც მოსახლეობის მიერ ქვეყნის მთავარ პრობლემებად სახელდება. იხ. CSO Sustainability Index, 2016.

¹⁶ CSO Sustainability Index, 2016.

¹⁷ ნაცვლიშვილი ვ., 2018. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების არასახელმწიფო დაფინანსება საქართველოში. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი.

¹⁸ ეს მონაცემი არ მიუჩნავს სახელმწიფოს, ერთი მხრივ, და, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, მეორე მხრივ, მიღებული დახმარებას. თუმცა, საერთო მაჩვენებლის შემცირება, ექსპერტების აზრით, პროპორციულად აისახება საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიღებული საერთაშორისო დაფინანსების ოდენობაზე.

¹⁹ CSO Sustainability Index, 2016.

ეკონომიკური განვითარების მაჩვენებლების გაუმჯობესებასთან ერთად, შესაძლოა, კიდევ უფრო შემცირდეს იმ საერთაშორისო დაფინანსების ოდენობა, რომელსაც ქართული საზოგადოებრივი ორგანიზაციები გულუხვად იღებდნენ (იხ. ცხრილი N1).

საქართველოს მიღებული საერთაშორისო დახმარება (ODA)			
N	წელი	ოდენობა (მილიონი \$)	სხვაობა წინა წელთან (მილიონი \$)
1	2013	646.3	-
2	2014	562.5	↓ 83.8
3	2015	447.6	↓ 114.9

ცხრილი N1
წყარო: CSO Sustainability Index, 2016

მიუხედავად იმისა, რომ 2009 წლიდან სახელმწიფოს²⁰ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე საბიუჯეტო გრანტის გაცემა შეუძლია, სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსება მნიშვნელოვან მექანიზმად ვერ იქცა.²¹ ამ დოკუმენტის მესამე თავში საქართველოს სახელმწიფო საგრანტო მოდელის დეტალურ ანალიზს შემოგთავაზებთ. თუმცა, არსებული მოდელის ანალიტიკურ შეფასებამდე, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ევროპულ მოდელს მიმოვიხილავთ.

²⁰ 2009 წელს, საქართველოს პრეზიდენტის N233 ბრძანებულებისა (11/05/2009) და საქართველოს მთავრობის N367 დადგენილების (12/05/2009) საფუძველზე შეიქმნა არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის სამოქალაქო ინსტიტუციონალიზმის განვითარების ფონდი და მის დამფუძნებლად სასჯელალსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების სამინისტრო განისაზღვრა. *გრანტების შესახებ საქართველოს კანონში* (პარლამენტის უწყებანი, 19-20, 30/071996) 2010 წელს შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვით საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს გადაეცათ უფლებამოსილება, კანონმდებლობით დადგენილი წესით გრანტი გაეცათ; მოგვიანებით, 2011 წლის დეკემბერში ამავე კანონში განხორციელებული კიდევ ერთი შესწორების შესაბამისად, გრანტის გამცემ სუბიექტთა ჩამონათვალს დაემატა საქართველოს სამინისტრო, ხოლო 2017 წლის ცვლილებით - საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი და აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროები. ამ საკითხზე ვრცლად შემდეგ თავში ვისაუბრებთ.

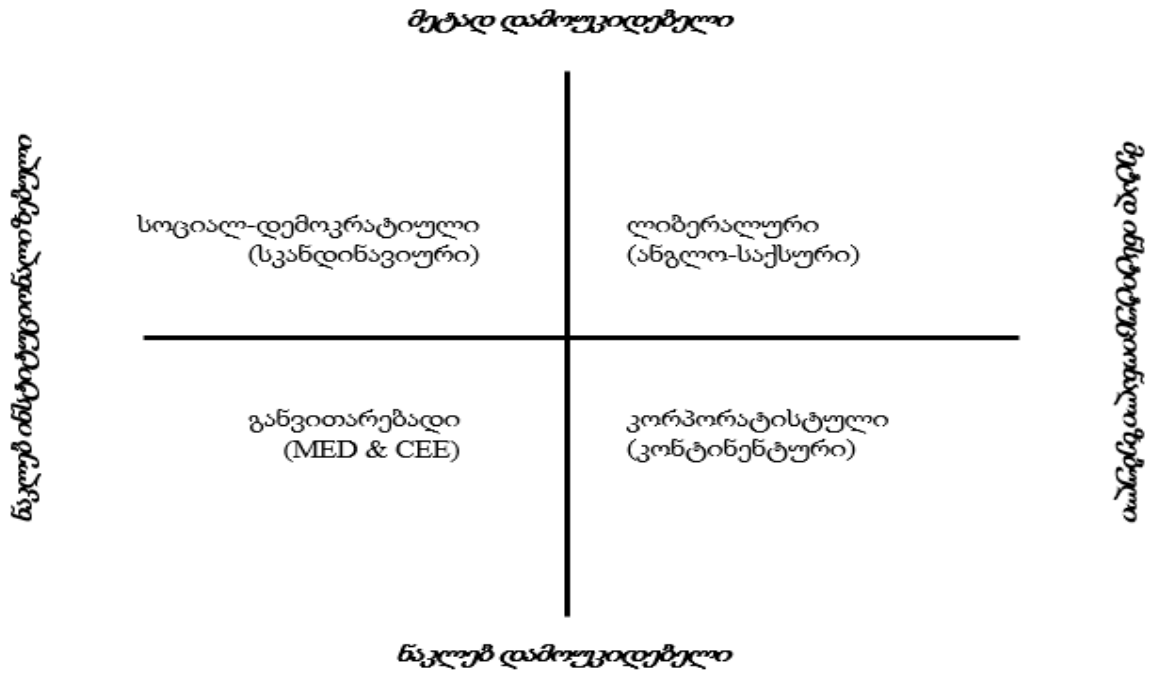
²¹ სალამაძე, ფანიაშვილი და სხვები, 2017.

სახელმწიფო დაფინანსების ევროპული მოდელები

ევროპის რეგიონში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარების მაჩვენებელი არაერთგვაროვანია და მათი როლი და ფუნქცია, როგორც წესი, შესაბამისი ქვეყნის სამართლებრივ და ფისკალურ გარემოსა და ისტორიულ, კულტურულ და რელიგიურ წანამძღვრებს უკავშირდება.²² არასამეწარმეო სამართლის ევროპული ცენტრი (ECNL) საზოგადოებრივი ორგანიზაციების როლისა და ფუნქციის განმსაზღვრელ ორ კრიტიკულ მახასიათებელს გამოყოფს: დამოკიდებლობისა და ინსტიტუციონალიზაციის ხარისხს.²³ პირველი მახასიათებელი დაკავშირებულია საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ავტონომიასთან და აფასებს, შეუძლიათ თუ არა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს სახელმწიფოსა და სხვა უწყებების პოლიტიკური და ფინანსური გავლენისგან თავისუფალი საქმიანობა. მეორე მახასიათებელი - ინსტიტუციონალიზაცია - შეისწავლის საზოგადოებრივი ორგანიზაციების უნარებსა და მათ ინფრასტრუქტურას, სახელმწიფო უწყებებთან თანამშრომლობითა და მათი ფინანსური დახმარებით, საჯარო მომსახურების გაწევა უზრუნველყონ. ამ ორ მახასიათებელზე დაყრდნობით, არასამეწარმეო სამართლის ევროპული ცენტრი (ECNL) საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის ოთხ ევროპულ მოდელს გამოყოფს:

²² ob. Sator B., 2010. *International Practices on Funding Civil Society Organizations*. Organization for Security and Co-operation in Europe.

²³ Bullain N., 2010. *European Models and Practices in Public Financing of NGOs*. European Center for Not-for-Profit Law.



კორპორატისტული მოდელის ფარგლებში სახელმწიფო სხვადასხვა სქემის გამოყენებით, სავალდებულო წესით აფინანსებს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ მოქალაქეებისთვის სოციალური მომსახურების მიწოდებას; ამ მოდელის ქვეყნებში (მაგალითად, გერმანია და საფრანგეთი) საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საერთო შემოსავალში სახელმწიფო დაფინანსების წილი 55-75 პროცენტს შორის მერყეობს; შედეგად, კორპორატისტული მოწყობის ქვეყნების საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მეტად ინსტიტუციონალიზებული და, ამავდროულად, სახელმწიფო დაფინანსებაზე მეტად დამოკიდებული არიან. ამისგან განსხვავებით, ლიბერალური მოდელის ფარგლებში, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, მართალია, უზრუნველყოფენ სოციალური მომსახურების სახელმწიფოს ფინანსებით მიწოდებას, მაგრამ ნაკლებ დამოკიდებული არიან სახელმწიფოს დაფინანსებაზე; მათი სახელმწიფოსთან ერთიერთობა, როგორც წესი, ხელშეკრულებით რეგულირდება და სახელმწიფო დაფინანსების წილი საერთო შემოსავლის 35-55 პროცენტს შეადგენს; ამ მოდელის ქვეყნებში (მაგალითად, გაერთიანებული სამეფო და ნიდერლანდები), საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მრავალფეროვან დაფინანსებაზე მიუწვდებათ ხელი და, შესაბამისად, სოციალური მომსახურების გაწევასთან ერთად, სახელმწიფო პოლიტიკის ცვლილების მიმართულებითაც მუშაობენ. მესამე, სოციალ-დემოკრატიული მოდელის ფარგლებში, ძირითადი სოციალური მომსახურების გაწევას სახელმწიფო თითქმის სრულად უზრუნველყოფს; შესაბამისად, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსება შედარებით დაბალია და, როგორც წესი, 25-35 პროცენტს შორის მერყეობს; ამ მოდელის ქვეყნებში (მაგალითად, შვედეთი და ნორვეგია) საზოგადოებრივი ორგანიზაციების უმთავრესი ფუნქცია სახელმწიფო პოლიტიკის ამა თუ იმ სფეროზე მუშაობაა. განვითარებადი მოდელის ქვეყნებში (მაგალითად, საბერძნეთი, პორტუგალია და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობა), სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ურთიერთობას

საბოლოო ფორმა მიღებული არ აქვს; ამ ქვეყნებში, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსება მწირია და ისინი, როგორც წესი, საერთაშორისო ფონდების დახმარებაზე არიან დამოკიდებული.²⁴

ეჭვგარეშეა, რომ საქართველოს საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის განვითარებადი მოდელის ქვეყნების რიგს განეკუთვნება. თუმცა, საყურადღებოა, რომ საქართველო ამ ჯგუფის ქვეყნების მაჩვენებლებს მნიშვნელოვნად ჩამორჩება (იხ. ცხრილი N2). მიუხედავად იმისა, რომ ქართული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ზუსტი მონაცემი არ არსებობს, საყოველთაოდ გაზიარებულია მოსაზრება, რომ ის საერთო შემოსავლების 5 პროცენტს არ აღემატება.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსება 2014 წელი, რამდენიმე მაგალითი

N	ქვეყანა	სრული დაფინანსება	სახელმწიფო დაფინანსება	სახელმწიფო დაფინანსების წილი
1	სლოვენია	764 მილიონი €	292 მილიონი €	38.2 %
2	უნგრეთი	1.855 მილიარდი €	554 მილიონი €	31 %
3	ესტონეთი	-	147 მილიონი €	-
4	სერბეთი	-	63 მილიონი €	-
5	ხორვატია	660 მილიონი €	223 მილიონი €	33.7 %

ცხრილი N2

შენიშვნა: ესტონეთისა და სერბეთის შესახებ სრული მონაცემები მოცემულ წყაროში არ არის მოცემული.
წყარო: Fobrici & Kostanjevic, 2016²⁵

²⁴ იხ. Sator, 2010.

²⁵ Fobrici G., Kostanjevic M., 2016. *Comparative Analysis of Systems of Public Funding of Civil Society Organizations*. Macedonian Center for International Cooperation.

საქართველოს სახელმწიფო საგრანტო

დაფინანსების არსებული მოდელი

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების საფუძვლები გრანტების შესახებ საქართველოს კანონით რეგულირდება. ეს კანონი გრანტს განმარტავს, როგორც უსასყიდლოდ გადაცემულ მიზნობრივ სახსრებს, რომელიც კონკრეტული ჰუმანური, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურული, სპორტული, ეკოლოგიური, სასოფლო-სამეურნეო განვითარების, სოციალური პროექტებისა და სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელებისთვის გამოიყენება.²⁶ საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი აჩვენებს, რომ სახელმწიფო გრანტის გაცემის მიზანი პირდაპირ არის დამოკიდებული შესაბამისი უწყების კონსტიტუციურ და საკანონმდებლო უფლებამოსილებაზე. სამინისტროები გრანტს გასცემენ სახელმწიფო ბიუჯეტით მათთვის გამოყოფილი ასიგნების მიზნებისა და კანონმდებლობით მათთვის განსაზღვრული მართვისა და გამგებლობის სფეროს შესაბამისად.²⁷ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ გასაცემი გრანტის მიზნობრიობა გაფანტულია გრანტების შესახებ საქართველოს კანონსა²⁸ და სხვადასხვა, როგორც წესი, შესაბამისი სფეროს

²⁶ გრანტების შესახებ საქართველოს კანონი, მ. 2(1).

²⁷ სახელმწიფო გრანტის გაცემის მიზანი ასევე უნდა შეესაბამებოდეს გრანტების შესახებ საქართველოს კანონის მ.2 (1)-ში ჩამოთვლილ ერთ-ერთ მიზანს. ამასთან, შესაძლოა, სამინისტრომ გრანტის გასცეს საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციისგან მიღებული დაფინანსების ფარგლებში; ასეთ დროს, გრანტის გაცემის მიზანი, როგორც წესი, გათვალისწინებულია სამინისტროსა და საერთაშორისო დონორ ორგანიზაციასთან დადებული შეთანხმების შესაბამისად. იხ. სალამაძე, ფანიაშვილი და სხვები, 2017.

²⁸ გრანტების შესახებ საქართველოს კანონის მ. 3(1)(გ) შეიცავს ჩამონათვალს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების გასაცემი გრანტების მიზნობრიობის შესახებ. ჩამონათვალი ასე გამოიყურება: განათლების სფეროში სწავლა-სწავლების ხარისხის გასაუმჯობესებლად გრანტების გაცემა; სწავლასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად გრანტების გაცემა; სამეცნიერო გრანტების გაცემა; ეროვნული უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ და მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრები მოქალაქეების ინტეგრაციის ხელშეწყობისთვის გრანტების გაცემა; ახალგაზრდული და საზოგადოებრივი პროექტების დასაფინანსებლად გრანტების გაცემა; იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სოციალურ-ეკონომიკური ინტეგრაციის მიზნით, საარსებო წყაროებზე მათი ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად გრანტების გაცემა; საქართველოში განხორციელებული რეფორმებისა და ინოვაციების პოპულარიზაცია და საერთაშორისო საზოგადოებაში მათი დამკვიდრების ხელშეწყობა; საქართველოს პარტნიორი ქვეყნების მთავრობებისათვის განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, სოციალური უზრუნველყოფისა და მდგრადი განვითარების სფეროებში, ბუნებრივი და ადამიანის ზემოქმედებით გამოწვეული კატასტროფების შედეგების აღმოფხვრაში დახმარების გაწევა; სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მიმართ სახელმწიფო ხელშეწყობი ღონისძიებების განხორციელება.

მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტში.²⁹ საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, საქართველოს ცალკეული სამინისტროს მიერ ყოველწლიურად გაცემული სახელმწიფო გრანტების საერთო ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს მისთვის დამტკიცებული საბიუჯეტო ასიგნებების 1 პროცენტს.³⁰

საქართველოს კანონმდებლობა სამინისტროებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ გრანტის გაცემის საერთო პრინციპებსა და პროცედურას არ ითვალისწინებს. გრანტების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, სამინისტრო და სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ვალდებული არიან, სახელმწიფო გრანტის გაცემის შესახებ დოკუმენტის პროექტი საქართველოს მთავრობას წარუდგინონ - გრანტის გაცემის მიზნის, მოცულობისა და სახსრების გამოყენების კონკრეტული მიმართულების წინასწარი შეფასების მიზნით.³¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილების შესაბამისად, ეს წესი მოქმედებს იმ შემთხვევაში, როდესაც გრანტის ღირებულება 50 ათასს ლარს აღემატება;³² ასეთ დროს სახელმწიფო გრანტის გაცემის შესახებ დოკუმენტი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დასკვნასთან ერთად, საქართველოს მთავრობას წარედგინება.³³ ამ ნორმატიულ დებულებათა შესაბამისად, სამინისტროები მთავრობასთან ათანხმებენ არა გრანტის გაცემის ზოგად, მრავალჯერადი გამოყენების პროცედურას, არამედ კონკრეტული გრანტის გაცემის დოკუმენტებს. არსებული სამართლებრივი ბაზის ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამინისტროს მიერ გრანტის გაცემის წესი შესაბამისი ინდივიდუალური მინისტრის სამართლებრივი აქტით დადგენილი წესით ხორციელდება.³⁴

²⁹ ასეთ საკანონმდებლო აქტებს შორისაა: მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997; ინოვაციების შესახებ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 12/07/2016; მეცნიერების, ტექნოლოგიებისა და მათი განვითარების შესახებ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 21-22, 22/11/1994; სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს შესახებ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 04/06/2012.

³⁰ საქართველოს მთავრობის N126 დადგენილება, 18/03/2011, მ. 1¹ (3). ამავე დადგენილების მიხედვით, დადგენილი ზღვრული ოდენობის ცვლილება შესაძლებელია მთავრობის თანხმობით.

³¹ გრანტების შესახებ საქართველოს კანონის მ. 3(2)-ის მიხედვით, იგივე წესი მოქმედებს აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროს მიმართ; ეს უკანასკნელი გრანტის გაცემის შესახებ დოკუმენტის პროექტს, შესაბამისად, აჭარის ან აფხაზეთის რესპუბლიკის მთავრობას წარუდგენს.

³² საქართველოს მთავრობის N126 დადგენილება, 18/03/2011, მ. 1¹(2)-ს მიხედვით, თუ გრანტის თანხა ან/და ნატურალური ფორმით გასაცემი ქონების ღირებულება არ აღემატება ორმოცდაათი ათას ლარს, სამინისტრო უფლებამოსილია, მიიღოს გრანტის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილება საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინასწარი თანხმობით.

³³ საქართველოს მთავრობის N126 დადგენილება, 18/03/2011, მ. 1¹.

³⁴ აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში შესაბამისი სამინისტროს დებულება პირდაპირ ითვალისწინებს მინისტრის უფლებამოსილებას, დაადგინოს გრანტის გაცემის წესი მისი მართვის ქვეშ მყოფი უწყებისთვის; ამის მაგალითია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დებულება. მეორე შემთხვევაში, მინისტრის მიერ გრანტის გაცემის ზოგადი წესის დადგენა მისთვის მინიჭებული

სხვადასხვა სამინისტროს მიერ დადგენილი გრანტის გაცემის პროცედურა, როგორც წესი, ერთმანეთისგან განსხვავდება. მაგალითად, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება განსაზღვრავს საგრანტო კონკურსის შესახებ განაცხადების მიღების, საკვალიფიკაციო მოთხოვნების, შეფასების კრიტერიუმების, კონკურსის შედეგებისა და კონკურსთან დაკავშირებული სხვა ინფორმაციის გამოქვეყნების საკითხებს.³⁵ ამ ბრძანების მიხედვით, სამინისტროს ადმინისტრაცია ან სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიმუშავებს და მინისტრს დასამტკიცებლად წარუდგენს საგრანტო პროგრამას; მინისტრის მიერ დამტკიცებული საგრანტო პროგრამის ფარგლებში მიღებულ საპროექტო განაცხადებს განიხილავს სპეციალური საბჭო, რომელიც საკონკურსო განაცხადებს წინასწარ დადგენილი კრიტერიუმების მიხედვით აფასებს; საბჭოს წევრი შეიძლება, იყოს სამინისტროს ან მის მმართველობის სფეროში შემავალი უწყების თანამშრომელი და სხვა საქართველოს მოქალაქე. ამისგან განსხვავებით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული გრანტის გაცემის წესი არაორაზროვნად ითვალისწინებს გრანტების განმხილველ კომისიაში საერთაშორისო და ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენელთა მოწვევის შესაძლებლობას.³⁶ ამ უწყებებისგან განსხვავებით, საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროსა³⁷ და საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს საერთოდ არ აქვთ განსაზღვრული საგრანტო დაფინანსების ნორმატიული წესი; თუმცა, მათ ეს ხელს არ უშლით, გასცენ გრანტი.³⁸ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების გრანტის გაცემის წესების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მათი დაფინანსების პრაქტიკებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები არსებობს.³⁹ ნათელია, რომ სახელმწიფო დაფინანსების სისტემა არ შეიცავს გამჭვირვალობის საკანონმდებლო სტანდარტს⁴⁰ და, შესაბამისად, სახელმწიფო გრანტის

საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო უფლებამოსილების ფარგლებში ხდება. იხ. სალამაძე, ფანიაშვილი და *სხვები*, 2017.

³⁵ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის N160 ბრძანება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში გრანტის გაცემის დამტკიცების შესახებ, 30/12/2011.

³⁶ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის N246 ბრძანება საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს სისტემაში გრანტის გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ, 18/02/2015.

³⁷ 2017 წლის ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო გაუქმდა და მისი უფლებამოსილება რამდენიმე სამინისტროს გაუნაწილდა.

³⁸ იხ. სალამაძე, ფანიაშვილი და *სხვები*, 2017.

³⁹ *იქვე*.

⁴⁰ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გრანტის გაცემის პროცედურაში ბოლო დროს შეტანილი ცვლილების მიხედვით, საგრანტო კონკურსთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის გამოქვეყნება და საგრანტო განაცხადის მიღება სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენებით ხდება. იხ. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის N160 ბრძანება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში გრანტის გაცემის დამტკიცების შესახებ, 30/12/2011. ცხადია,

გაცემის პროცესი, როგორც წესი, საზოგადოების ყურადღების მიღმა რჩება. ექსპერტები მიუთითებენ, რომ სახელმწიფო გრანტის სისტემის გაუმჯობესება პოლიტიკური და ფინანსური კორუფციის საფრთხეს მოიცავს.

სახელმწიფო უწყებების მიერ გაცემული გრანტის მიზნები, ისე როგორც საგრანტო ღონისძიებების შინაარსი ერთმანეთისგან განსხვავებულია. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გაცემული გრანტები, როგორც წესი, მსჯავრდებულთა რესოციალიზაციას, მათი სოციალური უნარების გაუმჯობესებას, მათი დასაქმებისა და სამეწარმეო ინიციატივების მხარდაჭერას ხმარდება; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ გაცემული გრანტები საქართველოში დაბრუნებული მიგრანტებისა და დახმარებასა და დევნილთა საარსებო წყაროების გაუმჯობესებას მიემართება; საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს დაფინანსება სპორტის მოღვაწეთა და სპორტული ფედერაციებისა და ორგანიზაციების მხარდაჭერის მიზნით გაიცემა; სსიპ საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის გაცემული გრანტები ამომრჩეველთა ინფორმირებულების გაზრდას, ეთნიკური და სხვა უმცირესობების სამართლებრივი ცნობიერების ამაღლებას, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების საარჩევნო უფლების რეალიზაციას და არჩევნებთან დაკავშირებულ სხვა თემატიკას მოიცავს.⁴¹ ამდენად, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის კვლევა ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო გრანტი, როგორც წესი, არ გაიცემა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ინსტიტუციური განვითარების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ სახელმწიფო უწყებების საქმიანობის შესწავლის, სახელმწიფო ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვის შეფასებისა და სახელმწიფო პოლიტიკის ამა თუ იმ სფეროში სარეფორმო წინადადებების შემუშავების მიზნით. ამავდროულად, კვლევის ფარგლებში ნაჩვენებია, რომ 2010 წლიდან დღემდე საქართველოს სახელმწიფო უწყებებმა მრავალი საზოგადოებრივი ორგანიზაცია დააფინანსეს (იხ. ცხრილი N3).

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსება, რამდენიმე მაგალითი

N	უწყება	პერიოდი	პროექტების რაოდენობა	ორგანიზაციების რაოდენობა	თანხა (ლ)
1	იუსტიციის სამინისტრო	2013-2017	55	36	713 445
2	ლტოლვილთა სამინისტრო	2015-2017	19	11	1 412 390
3	სსიპ საარჩევნო სისტემების ცენტრი	2010-2017	279	-	10 501 897
4	სსიპ ინოვაციების სააგენტო	2016-2017	-	4	17 600

ცხრილი N3
მონაცემები მოცემულია 2017 წლის მაისის მდგომარეობით.
წყარო: სალამაძე, ფანიაშვილი და სხვები, 2017.

სახელმწიფო საგრანტო სისტემის ერთ-ერთ მთავარ ნაკლოვანებად ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გრანტის გაცემის შეუძლებლობა წარმოადგენს. *გრანტების შესახებ*

იუსტიციის სამინისტროს მიერ დადგენილი ეს წესი არ ვრცელდება სხვა სამინისტროებსა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართ (გარდა იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა).

⁴¹ იხ. სალამაძე, ფანიაშვილი და სხვები, 2017

საქართველოს კანონი გრანტის გამცემი სუბიექტების ჩამოთვლისას არ ახსენებს ადგილობრივ თვითმმართველობას და, შესაბამისად, მუნიციპალურ ორგანოებს არ შეუძლიათ განხორციელონ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საგრანტო დაფინანსება. ამის მიუხედავად, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების პრაქტიკის შესწავლა ცხადყოფს, რომ მუნიციპალური ორგანოები საკუთარი პროგრამების განხორციელებისას საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე საბიუჯეტო დაფინანსებას გასცემენ - იმ დათქმით, რომ გაცემულ დაფინანსებასა და ამ დაფინანსების ფარგლებში საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან მათ სამართალურთიერთობას არ ეწოდება გრანტი და საგრანტო ხელშეკრულება. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე გაცემული პროგრამული დაფინანსების თემატიკა, როგორც წესი, შეეხება ადგილობრივი კულტურის, განათლების, სპორტის განვითარებას, სოციალურ დაცვას, ეკოლოგიასა და სატრანსპორტო უსაფრთხოების ხელშეწყობას.⁴² იმის გამო, რომ თვითმმართველობის მიერ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების ერთიანი წესი არ არსებობს, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში განსხვავებული პრაქტიკა არსებობს. საქართველოს ზოგიერთი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე გაცემული პროგრამული დაფინანსება რიცხვებში ასე გამოიყურება:

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე გაცემული პროგრამული დაფინანსება, რამდენიმე მაგალითი

N	ადგილობრივი თვითმმართველობა	2014	2015	2016	2017
1	ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი	-	2 212 925	3 172 712	3 126 250
2	ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი	-	-	172 721	28 788
3	ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი	51 133	137 186	264 866	54 673
4	გორის (თემი) მუნიციპალიტეტი	-	134 035	80 504	15 218
5	ზუგდიდის (თემი) მუნიციპალიტეტი	-	80 000	42 300	16 700

ცხრილი N4
 მონაცემები მოცემულია 2017 წლის მაისის მდგომარეობით.
 წყარო: სალამაძე, ფანიაშვილი და სხვები, 2017.

დაბოლოს, აღსანიშნავია, რომ 2009-2012 წლებში საქართველოში ასევე არსებობდა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების ერთიანი სახელმწიფო ფონდი,⁴³ რომლის საწესდებო მიზანი სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ინსტიტუციონალური მხარდაჭერა იყო. მისი წლიური ბიუჯეტი დაახლოებით ერთ მილიონს შეადგენდა და, როგორც ზოგიერთი წყარო მიუთითებს, ფონდმა 2009 წელს 91 პროექტი დააფინანსა, 2010 წელს - 86, ხოლო 2012 წელს - 44 პროექტი.⁴⁴ მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო

⁴² იქვე.

⁴³ სამოქალაქო ინსტიტუციონალიზმის განვითარების ფონდი საქართველოს პრეზიდენტის N233 ბრძანებულებისა (11/05/2009) და საქართველოს მთავრობის N367 დადგენილების (12/05/2009) საფუძველზე შეიქმნა.

⁴⁴ სალამაძე, ფანიაშვილი და სხვები, 2017.

საგრანტო დაფინანსების ერთიანი მექანიზმი არაერთ ევროპულ ქვეყანაში არსებობს,⁴⁵ 2013 წელს საქართველოს ფონდმა საქმიანობა შეწყვიტა. მის მთავარ ნაკლოვანებად დამოკიდებულობის არქონა და სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ზეგავლენის ქვეშ საქმიანობა მიიჩნევა. საგულისხმოა, რომ ფონდის თავდაპირველ დამფუძნებლად სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების სამინისტრო განისაზღვრა; 2011 წელს ფონდის დამფუძნებელი საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო გახდა, ხოლო 2012 წელს - საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო. არასამეწარმეო სამართლის მკვლევარები მიუთითებენ, რომ ყველა ეს ცვლილება ემთხვეოდა მინისტრის ცვლილებას შესაბამის სამინისტროში. ერთიანი ფონდის საქმიანობის მიმართ უნდობლობის გამო, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ამ მექანიზმის ხელახალ ამოქმედებას მხარს არ უჭერენ.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების მიმოხილვამ გამოკვეთა სისტემაში არსებული მნიშვნელოვანი ხარვეზები: (1) არ არსებობს სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების ერთიანი საკანონმდებლო სტანდარტი, მათ შორის, სისტემის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიმართულებით; (2) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არ აქვთ უფლება, გასცენ გრანტი და კანონმდებლობა არ იცნობს უწყებათაშორისი გრანტის გაცემის შესაძლებლობას; (3) სახელმწიფო გრანტი შეზღუდული თემატური მიმართულებებით გაიცემა და სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების მიღმა რჩება ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროები, როგორცაა, მაგალითად, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების უფლებადაცვითი საქმიანობა. ამ მსხვილი საკითხის რეფორმირება საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემას მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს.

⁴⁵ იხ. Shea C., Bullain N. *at al* 2010, *National Funds to Support Civil Society Organizations*, European Center for Not-for-Profit Law; Hadzi-Miceva Evans K., Golubovic D., 2011, *Public Funding for Civil Society Organizations – Good Practices in the European Union and Western Balkans*, European Center for Not-for-Profit Law; Hadzi-Miceva Evans K., Suplisson F., 2007, *Overview of State Funding Schemes for Civil Society Organizations*, European Center for Not-for-Profit Law; ლაცაბიძე მ., 2017. *საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები: საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევა*. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი.

სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემის

რეფორმის ძირითადი მიმართულებები

(1) საგრანტო პროცესის პრინციპები და სტანდარტები

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების უმთავრესი ხარვეზი დაფინანსების სისტემის ერთიანი საკანონმდებლო სტანდარტების არარსებობაა. ამ ნაშრომის შემუშავების პროცესში გამართული საკონსულტაციო შეხვედრების დროს, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და არასამეწარმეო სამართლის ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ საკანონმდებლო სტანდარტების არარსებობა შეიცავს სახელმწიფო საგრანტო სისტემის პოლიტიკური მიზნებით გამოყენების რისკს. ისინი მიუთითებდნენ, რომ საკანონმდებლო რეგლამენტაციის მიღმა არსებული სისტემა, თეორიულად, პოლიტიკური თანამდებობის პირებს საშუალებას აძლევს, სახელმწიფო გრანტი მათ მიმართ ლოალურად განწყობილ ორგანიზაციებს გადასცენ ან გამოიყენონ დაფინანსების მექანიზმი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დადებითი დამოკიდებულების მოპოვების მიზნით; ზოგიერთი ექსპერტის აზრით, სახელმწიფო გრანტის სისტემის დაურეგულირებლობა ასევე შეიცავს ფინანსური კორუფციის რისკს, რაც სახელმწიფოს წარმომადგენელთა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციებს შორის უმართლო, პირადი სარგებლის მიღების მიზნით დადებულ გარიგებაში შეიძლება, გამოიხატოს. ამასთან, ამ ნაშრომის შემუშავებაში მონაწილე ზოგიერთი ორგანიზაციის წარმომადგენელი აცხადებდა, რომ სახელმწიფო საგრანტო კონკურსში მონაწილეობა არასდროს მიუღია, მიიჩნევდა რა, რომ გრანტის მიღების შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან არათანაზომად კონტროლს დაექვემდებარებოდა. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების საერთო სტანდარტებმა ამ რისკების აღკვეთა უნდა უზრუნველყოს.

საგრანტო დაფინანსების სტანდარტიზაციაზე მუშაობისას, ვეცადეთ, გადამეტებულ რეგულირებასა და სრულ დაურეგულირებლობას შორის წონასწორობა დაგვეცვა. შესაბამისად, ამოსავალ წერტილად მივიჩნიეთ დადგენა ისეთი სტანდარტ-პრინციპებისა, რომლებიც საკმარისად მკაფიო იქნებოდა იმისთვის, რომ საგრანტო დაფინანსება სანდო და გამჭვირვალე პროცესად ექცია. ამასთან, ჩვენი მიზანი იყო, შემოთავაზებული საკანონმდებლო სტანდარტიზაციის ფარგლებში ცალკეულ სახელმწიფო უწყებებს დარჩენოდათ პროცესის დეტალური მოწესრიგების შესაძლებლობა - თავიანთი კონსტიტუციური და საკანონმდებლო უფლებამოსილებისა და სამუშაო სფეროს გათვალისწინებით. ამ მიდგომის შესაბამისად, მივიჩნევთ, რომ გრანტის შესახებ საქართველოს კანონით უნდა დარეგულირდეს სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების დროს, მათ შორის, მიუკერძოებელი და მონაწილეობითი გადაწყვეტილების მიღების, ინტერესთა კონფლიქტისა და პროცესის გამჭვირვალობის საკითხები. პროცესის მონაწილე ზოგიერთი საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენელი მიუთითებდა, რომ სახელმწიფო დაფინანსების საგრანტო სისტემა შესაძლოა, ცალკე კანონითაც დარეგულირდეს.

ამ ნაშრომის შემუშავების პროცესში მონაწილე საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები და არასამეწარმეო სამართლის ექსპერტები, საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით,⁴⁶ მიიჩნევენ, რომ სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსება კონკურსის წესით უნდა გაიცეს და დასაფინანსებელი ინიციატივების შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს კოლეგიურმა ორგანომ, რომლის ხმის უფლების მქონე წევრები, გრანტის გამცემ სახელმწიფო უწყების წარმომადგენლებთან ერთად, უნდა იყვნენ ნდობის მქონე საზოგადოებრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების თანამშრომლები და შესაბამისი სფეროს სპეციალისტები. საუკეთესო შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიმღებ კოლეგიურ ორგანოში სახელმწიფო და არასახელმწიფო უწყებები თანაბარი რაოდენობით უნდა იყვნენ წარმოდგენილი და გადაწყვეტილება ხმათა უმრავლესობით უნდა მიიღონ. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი სახელმწიფო უწყების - მაგალითად, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს - გრანტის გაცემის არსებული წესი გადაწყვეტილების მიმღებ კომისიაში საერთაშორისო და ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციის მოწვევის შესაძლებლობას ითვალისწინებს. ამასთან, მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მისაღებად, მნიშვნელოვანია, კანონი შეიცავდეს ინტერესთა კონფლიქტის დებულებას, რომელიც პირდაპირ და არაპირდაპირ დაინტერესებულ პირს აუკრძალავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას და რომელიც თანაბრად გავრცელდება პროცესის მონაწილე სახელმწიფო და არასახელმწიფო წარმომადგენლებზე.

ამ ნაშრომის შემუშავების პროცესის მონაწილე ზოგიერთი საზოგადოებრივი ორგანიზაცია აცხადებდა, რომ სახელმწიფო საგრანტო კონკურსში მონაწილეობა არასდროს მიუღია, მიიჩნევდა რა, რომ გრანტის მიღების შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან არათანაზომად კონტროლს დაექვემდებარებოდა; ამასთან, ზოგიერთი საზოგადოებრივი ორგანიზაცია, რომელსაც სახელმწიფო გრანტის მიღების გამოცდილება აქვს, აღნიშნავდა, რომ გრანტით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელებისას დამფინანსებელი სახელმწიფო უწყება ფინანსების ხარჯვისა და ფინანსური დოკუმენტების წარდგენის რთულ და, ხშირ შემთხვევაში, მათთვის გაუგებარი წესებს ითხოვდა; ისინი მიუთითებდნენ, რომ სახელმწიფო გრანტის მიღება საზოგადოებრივი ორგანიზაციის მართვის შიდა პროცედურას ართულებს და ბიუროკრატias ზრდის. ამ წუხილის პასუხად, უპირველესად უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვა მოითხოვს კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად მოქმედებას, რისთვისაც სახელმწიფო გრანტის მიმღები ორგანიზაცია მზად

⁴⁶ Shea C., Bullain N. *at al* 2010, *National Funds to Support Civil Society Organizations*, European Center for Not-for-Profit Law; Hadzi-Miceva Evans K., Golubovic D., 2011, *Public Funding for Civil Society Organizations – Good Practices in the European Union and Western Balkans*, European Center for Not-for-Profit Law; Hadzi-Miceva Evans K., Suplisson F., 2007, *Overview of State Funding Schemes for Civil Society Organizations*, European Center for Not-for-Profit Law; ლაცაბიძე მ., 2017. *საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები: საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევა*. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი.

უნდა იყოს.⁴⁷ თუმცა, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მიიჩნევენ, რომ, რისკების წინასწარი აღკვეთის მიზნით, სახელმწიფო უწყებებთან მათ წინასწარი, დროული და სრული ინფორმაცია უნდა მიაწოდონ საგრანტო სახსრების მართვის წესების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ გრანტის გამცემი ზოგიერთი სახელმწიფო ინსტიტუტი არა მხოლოდ ასეთ ინფორმაციას აწვდის დაფინანსებულ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, არამედ საჯარო ფინანსების ხარჯვის საორიენტაციო სწავლებასაც სთავაზობს. ამ პრაქტიკის საკანონმდებლო რეგლამენტაცია მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება სახელმწიფო საგრანტო სისტემის მიმართ ნდობის ამაღლების თვალსაზრისით.

დაბოლოს, სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები საჭიროდ მიიჩნევენ, სახელმწიფო გრანტები ერთიან ელექტრონულ პლატფორმაზე განთავსდეს, სახელმწიფო შესყიდვებით გათვალისწინებული წესის მსგავსად. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გრანტის გაცემის პროცედურაში ბოლო დროს შეტანილი ცვლილების მიხედვით, საგრანტო კონკურსთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის გამოქვეყნება და საგრანტო განაცხადის მიღება სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენებით ხდება; ცხადია, იუსტიციის სამინისტროს მიერ დადგენილი ეს წესი არ ვრცელდება სახელმწიფო გრანტის გამცემ სხვა უწყებებზე. შესაბამისად, ამ წესის საკანონმდებლო რეგლამენტაცია უკვე არსებული კარგი ადმინისტრაციული პრაქტიკის დაკანონება იქნება. ამასთან, ერთიანი ელექტრონული პლატფორმის ფარგლებში გრანტების შესახებ სხვადასხვა უწყებაში გაბნეული ინფორმაციისა და სტატისტიკის თავმოყრა სახელმწიფო უწყებებსა და სხვა დაინტერესებულ პირებს საქმიანობის უკეთესი კოორდინაციისა საშუალებას მისცემდა და დაეხმარებოდა მათ, შემდგომი საგრანტო პოლიტიკა შესაბამის მტკიცებულებებზე დაყრდნობით შეემუშავებინათ.

(2) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და უწყებათაშორისი გრანტი

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გრანტის გაცემის უფლებამოსილების გადაცემა არაერთხელ დაისვა საჯარო დღის წესრიგში. 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის დროს, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჯგუფმა წერილობით მიმართა საქართველოს მთავრობას და თხოვა, თვითმმართველობისთვის გრანტის გაცემის უფლება მიენიჭებინა. ამ შეთავაზებაზე პასუხად, ცენტრალური ხელისუფლება, როგორც წესი, კორუფციის მაღალ რისკს ასახელებს და მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ასეთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად მზად არ არიან.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივ თვითმმართველობას არ ანიჭებს უფლებამოსილებას, გასცეს გრანტი, საქართველოს მუნიციპალური ორგანოები საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მაინც გადასცემენ ფინანსურ სახსრებს. მაგალითად, თბილისის მერიამ 2015-2017 წლებში პროგრამული დაფინანსების სახით საზოგადოებრივ

⁴⁷ აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო ფონდებისგან მიღებული ფინანსური სახსრებიც ამ საერთაშორისო ფონდების მიერ დადგენილი წესების შესაბამისად იხარჯება.

ორგანიზაციებზე 8.5 მილიონ ლარზე მეტი გასცა (იხ. ცხრილი N4). როგორც ვნახეთ, კვლევა აჩვენებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე გაცემული პროგრამული დაფინანსება სახელმწიფო გრანტის იდენტურია და განსხვავება ტერმინოლოგიურია და არა - არსობრივი. მუნიციპალური ორგანოების მიერ გაცემული ეს დაფინანსება არის მთავარი მანიშნებელი იმისა, კანონმდებლობა არ მიმართულებით ცვლილებას საჭიროებს. ამასთან, ექვგარეშეა, რომ მკაცრი საკანონმდებლო რეგულირების მიღმა არსებული პროგრამული დაფინანსება კორუფციის უფრო მაღალ რისკს შეიცავს, ვიდრე მუნიციპალიტეტების არსებულ საგრანტო სისტემაში ჩართვა.

ამ ნაშრომის შემუშავების პროცესში მონაწილე საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და არასამეწარმეო სამართლის ექსპერტები მიიჩნევენ, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა ჰქონდეს უფლება, გრანტი საკუთარ უფლებამოსილების მიკუთვნებული სფეროების მიხედვით გასცეს.⁴⁸ სამინისტროების მიმართ არსებული წესის მსგავსად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ შესაძლოა, არსებობდეს საკანონმდებლო რეგულირება, რომელიც განსაზღვრავდა მათ მიერ გასაცემი გრანტის საერთო მაქსიმალურ ოდენობას დამტკიცებულ ბიუჯეტთან მიმართებით.⁴⁹ ამასთან, სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სტანდარტები, რომლებზეც ზემოთ ვსაუბრობდით, თვითმმართველობის ორგანოებზეც უნდა გავრცელდეს.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის მიერ სახელმწიფო ორგანოებთან და საქართველოს სხვა მუნიციპალურ ერთეულებთან თანამშრომლობის შესაძლებლობას.⁵⁰ საგულისხმოა, არსებობს არაერთი სფერო, რომელიც ერთდროულად თვითმმართველობისა და ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას შეიძლება, მიეკუთვნებოდეს, მათ შორის, მუნიციპალური ერთეულის ეკონომიკური განვითარება, დასაქმების ხელშეწყობა, სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერა, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დახმარება, უსახლკარობის აღმოფხვრა, ადამიანისთვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა და სხვა.⁵¹ ამ უფლებამოსილებათა განხორციელებისას, ადგილობრივ თვითმმართველობას შესაძლოა, დასჭირდეს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობა, რაც, სხვა ფორმებთან ერთად, ერთობლივი სახელმწიფო გრანტის გაცემაში შეიძლება, გამოიხატოს. ამასთან, ზოგიერთი მუნიციპალური უფლებამოსილების განხორციელებამ - მაგალითად, წყალმომარაგებამ და მუნიციპალური ნარჩენების მართვამ - შესაძლოა, მოითხოვოს ერთდროულად რამდენიმე მუნიციპალიტეტის თანამშრომლობა და რესურსების გაზიარება. ასეთ სფეროებთან დაკავშირებული უფლებამოსილების

⁴⁸ საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის (19/02/2014) მ. 16.

⁴⁹ საქართველოს მთავრობის N126 დადგენილების (18/03/2011) თანახმად, საქართველოს ცალკეული სამინისტროს მიერ ყოველწლიურად გაცემული სახელმწიფო გრანტების საერთო ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს მისთვის დამტკიცებული საბიუჯეტო ასიგნებების 1 პროცენტს., მ. 1¹ (3). ამავე დადგენილების მიხედვით, დადგენილი ზღვრული ოდენობის ცვლილება შესაძლებელია მთავრობის თანხმობით.

⁵⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 7.

⁵¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მ.16 (4).

განხორციელებისას, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს უნდა ჰქონდეთ ინტერმუნციპალური გრანტის გაცემის შესაძლებლობაც.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების პრაქტიკის კვლევა აჩვენებს, რომ სახელმწიფო უწყებები უწყებათაშორის გრანტებს არ გასცემენ. სხვა სიტყვებით, ადმინისტრაციული პრაქტიკა არ იცნობს არც ერთ შემთხვევას, როდესაც ორ ან მეტ სახელმწიფო უწყებას საზოგადოებრივი ორგანიზაციის ინიციატივა ერთობლივი გრანტით დაეფინანსებინა. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა, როგორც წესი, უწყებებს შორის უფლებამოსილებებს ერთმანეთისგან მიჯნავს, რჩება მრავალი საკითხი, რომელიც უწყებებს შორის თანამშრომლობას მოითხოვს, მაგალითად, სოფლის მეურნეობის განვითარება, რამაც შესაძლოა, ერთდროულად რამდენიმე სამინისტროს თანამშრომლობა მოითხოვოს. ასეთ სფეროებში სახელმწიფო გრანტის გაცემისას, უწყებებს უნდა შეეძლოთ ერთობლივი საგრანტო კონკურსების გამოცხადება და ინიციატივების ერთობლივი დაფინანსება.

ამ საკითხების მოწესრიგება გრანტების შესახებ საქართველოს კანონსა და საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში მცირე ცვლილებების შეტანით იქნებოდა შესაძლებელი. ამასთან, შესაძლოა, საჭირო გახდეს საქართველოს მთავრობის N126 დადგენილებაში შესწორებების შეტანაც.

(3) გრანტის თემატური სფეროები და მიზნობრიობა

გრანტების შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილების მიუხედავად, კვლევა აჩვენებს, რომ მწირია იმ სახელმწიფო უწყებების ჩამონათვალი, რომლებიც საგრანტო დაფინანსება გასცემენ. სახელმწიფო უწყებების მიერ გაცემული გრანტის მიზნები, ისე როგორც საგრანტო ღონისძიებების შინაარსი ერთმანეთისგან განსხვავებული, თუმცა შეზღუდულია. მაგალითად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გაცემული გრანტები, როგორც წესი, კანონთან კონფლიქტში მყოფი სხვადასხვა ჯგუფის დახმარებასა და ცნობიერების ამაღლებას, მსჯავრდებულთა რესოციალიზაციას, მათი სოციალური უნარების გაუმჯობესებას, მათი დასაქმებისა და სამეწარმეო ინიციატივების მხარდაჭერას ხმარდება; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ გაცემული გრანტები საქართველოში დაბრუნებული მიგრანტებისა და დახმარებასა და დევნილთა საარსებო წყაროების გაუმჯობესებას მიემართება. ადმინისტრაციული პრაქტიკის კვლევა აჩვენებს, რომ, საერთაშორისო პრაქტიკისგან განსხვავებით, სახელმწიფო უწყებები, როგორც წესი, საგრანტო დაფინანსება არ გასცემენ ამა თუ იმ სფეროში ე.წ. პოლიტიკის დოკუმენტისა და სარეფორმო წინადადებების შემუშავების ან მათივე საქმიანობის შეფასების მიზნით. ამ ნაშრომის შემუშავების პროცესის მონაწილე საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მიიჩნევენ, რომ ასეთი მიდგომა არა მხოლოდ სახელმწიფო დაფინანსების ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან სფეროს ამორიცხავს, არამედ სახელმწიფო უწყებების საქმიანობის ქმედითობასაც ასუსტებს. საგულისხმოა, რომ ამ პრობლემის აღმოფხვრას შესაძლოა, არ სჭირდებოდეს საკანონმდებლო ცვლილების შეტანა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხრიდან სახელმწიფო უწყებების დიალოგის გზით მოგვარდეს.

ამ ნაშრომის შემუშავების პროცესში მონაწილე საზოგადოებრივი ორგანიზაციები საგრანტო სისტემის ერთ-ერთ მთავარ ნაკლოვანებად სახელმწიფო უწყებებისთვის ნაკლებპრიორიტეტული უფლებადაცვითი სფეროებისთვის დაფინანსების არარსებობას ასახელებენ. სხვა სიტყვებით, საუკეთესო შემთხვევაში, სახელმწიფო უწყებები გრანტს მათთვის დროის კონკრეტულ მონაკვეთში მნიშვნელოვანი სფეროების დასაფინანსებლად გასცემენ. შესაბამისად, ისეთი სფეროები, რომელთა მხარდაჭერისა და განვითარების ინტერესი პოლიტიკური თანამდებობის პირებს არ აქვთ, დაფინანსების მიღმა რჩება. ხშირად, მდგომარეობას ართულებს ისიც, რომ ზოგიერთ სფეროზე - მაგალითად, მშრომელთა უფლებების დაცვა და უსახლკარობის აღმოფხვრა - გულუხვ დაფინანსებას არც საერთაშორისო ფონდები გასცემენ და არასახელმწიფო - ინდივიდუალური თუ კორპორატიული - დაფინანსების შეგროვებაც თითქმის შეუძლებელია ან არათანაზომად დიდ ძალისხმევას მოითხოვს.

ნაშრომის შემუშავების პროცესის მონაწილე უწყებები მიიჩნევენ, რომ ამ პრობლემის აღმოფხვრა შესაძლებელია გრანტების შესახებ საქართველოს კანონში გრანტის გამცემი ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტის - საქართველოს სახალხო დამცველის - დამატების გზით. მათი შეფასებით, სახალხო დამცველი, ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ორგანოა, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის ფუნქციას ასრულებს და, ამდენად, სახელმწიფო მართვის სისტემის ნაწილია, ხოლო, მეორე მხრივ, ის საკმარისად გამიჯნული და დისტანცირებულია სახელმწიფოს პოლიტიკური თანამდებობის პირებისგან და ინსტიტუციურად ხელეწიფება, გამოყოს უფლებათა დაცვის სფეროში არსებული ისეთი პრობლემები, რომლებიც საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ძალისხმევას საჭიროებს. გრანტის გამცემ სუბიექტთა სიაში სახალხო დამცველის დამატებით სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემა შეძლებს, მოიცვას ისეთი სფეროები, რომლებიც დღეს სახელმწიფო მხარდაჭერის მიღმაა - განსაკუთრებით, იმ ფონზე, როდესაც საქართველოში, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისგან განსხვავებით, არ არსებობს სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების ერთიანი ფონდი.

ამ ნაშრომის შემუშავების პროცესში მონაწილე საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მიიჩნევენ, რომ სახალხო დამცველის მიერ გრანტის გაცემის პროცესზე უნდა გავრცელდეს ყველა ის სტანდარტი, რომელზეც ზემოთ ვსაუბრობდით, მათ შორის, ინტერესთა კონფლიქტის გამორიცხვის, მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მიღების, გადაწყვეტილების მიმღები კოლეგიური ორგანოს შემადგენლობისა და გამჭვირვალობის პრინციპები. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო გრანტის სისტემაში დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანოს ჩართვა ქართული კანონმდებლობისთვის უცხო არ არის: საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია.

შემაჯამებელი კომენტარები

გავრცელებული შეხედულების თანახმად, საქართველოს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საერთო შემოსავლების 95 პროცენტს საერთაშორისო ფონდებისგან მიღებული დაფინანსება შეადგენს. ინდივიდუალური და კორპორაციული შემოწირულები ვერ იქცა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების მნიშვნელოვან წყაროდ. მიუხედავად იმისა, რომ 2009 წლიდან სახელმწიფო უწყებებს საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე საბიუჯეტო გრანტის გაცემა შეუძლია, სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემა ქაოტურ ხასიათს ატარებს.

ეს მაჩვენებლები თავისთავად, დამატებითი მონაცემების ანალიზის გარეშეც საყურადღებოა. თუმცა, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების დაფინანსების პარადიგმის ცვლილების ფონზე, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ფინანსური სიცოცხლისუნარიანობის მაჩვენებელი შესაძლოა, კიდევ უფრო გაუარესდეს. ბოლო წლებში, მათ მიერ საქართველოსთვის გამოყოფილი დაფინანსების ოდენობა მცირდება და, არასამეწარმეო სამართლის ექსპერტების მოსაზრებით, თანდათან კიდევ მოიკლებს. ეჭვგარეშეა, რომ სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების სისტემის რეფორმირების საჭიროება თანდათან უფრო გამწვავდება.

ამ გამოწვევაზე პასუხად, ამ ნაშრომის ფარგლებში, ჩვენ ვეცადეთ გვეჩვენებინა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების რეფორმის მიმართულებები. პირველყოვლისა, დაფინანსების პროცესის სანდოობისთვის საჭიროა, დადგინდეს სახელმწიფო საგრანტო პროცესის საკანონმდებლო სტანდარტები, რომლებიც გრანტის გამცემ ყველა სახელმწიფო უწყებაზე გავრცელდება. რეფორმის მეორე მიმართულება სახელმწიფო საგრანტო სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართვასა და უწყებათაშორისი გრანტების გაცემის შესაძლებლობის საკანონმდებლო განმტკიცებას ითვალისწინებს. რეფორმის მესამე მიმართულება სახელმწიფო გრანტის თემატური სფეროების გაფართოებასა და სახალხო დამცველისთვის უფლებადაცვით სფეროში გრანტის გაცემის მინიჭებას გულისხმობს.

ნაშრომზე მომუშავე ჯგუფი გამოთქვამს მზადყოფნას, გააგრძელოს მუშაობა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან და სახელმწიფო უწყებებთან რეფორმის კონცეფციის დახვეწისა და გაუმჯობესების მიზნით.